

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per la semplificazione

S O M M A R I O

Sui lavori della Commissione	172
IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO:	
Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante riordino dell'Istituto nazionale di statistica (Istat) (n. 190) (Parere ai sensi dell'articolo 2, commi 634 e 635, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 e dell'articolo 26, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) (<i>Esame e rinvio</i>)	173
Schema di decreto legislativo recante: « Riordino della normativa sull'attività agricola » (n. 164).	
Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante: « Attuazione del decreto legislativo di riordino della normativa sull'attività agricola » (n. 168) (Pareri ai sensi dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 e dell'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59) (<i>Seguito dell'esame congiunto e rinvio</i>)	173
ALLEGATO 1 (<i>Proposta di parere del Relatore</i>)	176
ALLEGATO 2 (<i>Proposta di parere del Relatore</i>)	179
Schema di decreto legislativo recante: « Riordino del codice dell'ordinamento militare » (n. 165).	
Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante: « Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare » (n. 166) (Pareri ai sensi dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 e dell'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59) (<i>Seguito dell'esame congiunto e rinvio</i>)	174
ALLEGATO 3 (<i>Proposta di parere dei Relatori</i>)	181
ALLEGATO 4 (<i>Proposta di parere dei Relatori</i>)	185
SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA NOTTURNA	175

Mercoledì 24 febbraio 2010. — Presidenza del presidente Andrea PASTORE.

La seduta comincia alle 14.15.

Sui lavori della Commissione.

Il PRESIDENTE ricorda che il Consiglio dei ministri ha approvato, in via preliminare, alcuni regolamenti di delegificazione per il riordino di enti pubblici

non economici, nell'ambito del procedimento cosiddetto « taglia-enti »; tra questi, lo schema di regolamento di riordino dell'ISTAT, all'ordine del giorno della Commissione. L'esame di questo provvedimento e di quelli che saranno successivamente trasmessi rende opportuna, a suo giudizio, l'acquisizione di elementi informativi nell'interlocuzione diretta anche con rappresentanti degli enti oggetto di riordino. Propone, a tal fine, di integrare — con il consenso delle Presidenze delle

Camere – il programma dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa con le audizioni di rappresentanti degli enti oggetto di riordino; con l'occasione, riterrebbe inoltre utile integrare l'elenco delle audizioni con quella del Ministro della salute, nonché con quelle di funzionari dei Dicasteri o Dipartimenti coinvolti nei procedimenti « taglia-leggi » e « taglia-enti » e delle organizzazioni sindacali.

La Commissione concorda con la proposta del Presidente.

Il PRESIDENTE propone che all'audizione del Presidente dell'ISTAT si proceda nella prossima settimana, eventualmente in audizione informale in Ufficio di Presidenza.

Non essendovi obiezioni, così resta stabilito.

Il PRESIDENTE informa infine la Commissione di una norma interpretativa e di alcune modifiche che egli ha proposto e che sono state approvate, in sede di conversione in legge del decreto legge recante proroga di termini, alle norme che disciplinano il procedimento « taglia-enti », nonché ad alcune disposizioni che regolano aspetti procedurali del procedimento « taglia-leggi ».

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante riordino dell'Istituto nazionale di statistica (Istat) (n. 190).

(Parere ai sensi dell'articolo 2, commi 634 e 635, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 e dell'articolo 26, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133).

(Esame e rinvio).

Il presidente PASTORE (PdL), relatore, riferisce sullo schema di regolamento in titolo, con il quale si provvede al riordino

dell'ISTAT al fine di conseguire obiettivi di stabilità e crescita, di ridurre il complesso della spesa di funzionamento, di incrementare l'efficienza e migliorare la qualità dei servizi. Segnala come le funzioni essenziali e le linee di fondo dello schema organizzativo generale dell'Istituto rimangano quelle individuate dal decreto legislativo n. 322 del 1989: con il regolamento di delegificazione in esame, infatti, si incide sugli organi di indirizzo, di gestione e consultivi, riducendo il numero dei componenti degli organi collegiali e operando un riassetto della *governance* al fine di conseguire gli obiettivi di efficienza posti anche dalla normativa europea.

Illustra quindi il contenuto del provvedimento, composto da sei articoli, e sui risparmi di spesa connessi alla riduzione del numero di componenti degli organi collegiali e degli uffici dirigenziali dell'Istituto. Riferisce infine sul parere del Consiglio di Stato e ricorda che il Governo ha elaborato un testo – allegato allo schema trasmesso per il parere – per recepire alcuni rilievi formulati dal Consiglio di Stato nei pareri interlocutori che hanno preceduto la pronuncia definitiva.

Conclude ricordando quanto concordato in merito all'audizione del Presidente dell'ISTAT e invitando a segnalare eventuali richieste di ulteriori audizioni, da svolgere eventualmente in sede informale.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

Schema di decreto legislativo recante: « Riordino della normativa sull'attività agricola » (n. 164).

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante: « Attuazione del decreto legislativo di riordino della normativa sull'attività agricola » (n. 168).

(Pareri ai sensi dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 e dell'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59).

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio).

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 22 dicembre 2009.

Il PRESIDENTE informa che l'incarico comune da lui assunto, insieme al senatore

Pertoldi, come relatore sui provvedimenti in titolo è venuto meno. Egli assumerà quindi, per il seguito dell'esame, le funzioni di relatore nella sua qualità di Presidente della Commissione.

Presenta quindi una proposta di parere favorevole con osservazioni su ciascuno degli atti in titolo, pubblicate in allegato al resoconto.

Conclude ricordando che non sono ancora pervenuti i pareri del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata; le proposte di parere 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 rilevanti anche per l'esame dei provvedimenti intitolati.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

Schema di decreto legislativo recante: « Riordino del codice dell'ordinamento militare » (n. 165).

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante: « Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare » (n. 166).

(Pareri ai sensi dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 e dell'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59).

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio).

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 22 dicembre 2009.

Il PRESIDENTE informa che con lettera dell'11 febbraio la presidenza del Senato aveva comunicato la disponibilità del Ministro della difesa ad attendere il parere della Commissione; è poi pervenuto il parere del Consiglio di Stato sui provvedimenti in titolo ed è pertanto venuta meno la riserva con la quale essi erano stati assegnati alla Commissione, che può quindi concluderne l'esame.

I relatori sui provvedimenti in titolo, senatore Massimo Garavaglia e onorevole La Forgia, hanno presentato una proposta di parere favorevole con osservazioni su ciascuno degli atti in titolo: le proposte di

parere, pubblicate in allegato al resoconto, tengono conto della pronuncia del Consiglio di Stato.

Ha quindi la parola l'onorevole LA FORGIA (PD), relatore, il quale rileva come uno dei nodi posti dal riassetto normativo concerne la possibilità per il Governo di operare, in questa sede, una delegificazione. Sul tale problematica, emersa nei lavori della Commissione, si registra una discrepanza non marginale tra i rilievi formulati nella documentazione dei Servizi studi di Camera e Senato, e le valutazioni contenute nel parere del Consiglio di Stato, il quale ha ritenuto legittima l'opzione del Governo.

Conclude segnalando come d'intesa con l'altro relatore, senatore Garavaglia, nella proposta di parere sullo schema di Testo unico regolamentare in titolo si sia convenuto di accedere all'orientamento espresso dal Consiglio di Stato, che riconosce al Governo la possibilità di delegificare nell'ambito dell'opera di riassetto, per ragioni di opportunità, pur permanendo alcuni profili di dubbio.

Il PRESIDENTE concorda sulla sussistenza di diversi orientamenti circa la possibilità per il Governo di procedere a delegificazioni nell'ambito di opere di riordino normativo, un tema che con molta probabilità si presenterà nuovamente anche in occasione di successivi provvedimenti di riassetto; condivide la scelta operata dai relatori, che ringrazia per il lavoro svolto, di aderire all'impianto interpretativo adottato dal Consiglio di Stato, in esito a un esame compiuto con il coinvolgimento di numerosi magistrati nelle sottocommissioni appositamente costituite.

Prende atto, quindi, che la Commissione non è in numero legale per procedere alla votazione delle proposte di parere formulate dai relatori. Considerata peraltro la difficoltà di raggiungere il numero legale per la votazione delle proposte di parere, per la concomitanza dei lavori di altri organi parlamentari, nonché delle due Assemblee, anche con votazioni di rilievo, sia nella giornata odierna che nelle

successive, e i tempi ormai assai ridotti per l'esercizio della delega, ritiene che l'esame dei provvedimenti in titolo non potrà concludersi.

La Commissione prende atto.

L'onorevole LOVELLI (*PD*) si rammarica che siano venute meno le condizioni per esprimere il parere su provvedimenti assai importanti, vanificando così il rilevante e apprezzato lavoro svolto dai relatori, dalla Commissione difesa del Senato, dal Presidente e dagli uffici, ai quali esprime il proprio sincero ringraziamento. Ritiene indispensabile una riflessione sui possibili interventi, anche regolamentari, che consentano alla Commissione di espli-

care pienamente il proprio ruolo nei tempi determinati dai termini di legge.

Il presidente PASTORE dichiara di concordare pienamente con l'onorevole Lovelli.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA NOTTURNA

Il PRESIDENTE avverte che la seduta notturna, già convocata per le ore 20, non avrà luogo.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle 14.50.

ALLEGATO 1

**PROPOSTA DI PARERE DEL RELATORE
SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 164**

La Commissione,

esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo, adottato ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, recante la legge di semplificazione per il 2005, il quale ha previsto una complessa procedura di semplificazione e riordino della normativa vigente;

considerato che il provvedimento è adottato ai sensi del comma 15 dell'articolo 14 della legge n. 246, che consente al Governo di provvedere, con i decreti legislativi adottati ai sensi del precedente comma 14, non solo all'individuazione delle disposizioni legislative statali vigenti pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, ma anche alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto, nel rispetto dei principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59;

considerato che con lo schema in titolo il legislatore delegato ha ricondotto la sua attività di semplificazione e riassetto al riordino della normativa in materia di attività agricola, senza che ciò precluda ulteriori interventi nelle più ampie materie di competenza del Ministero delle politiche agricole;

premesso che con lo schema di decreto legislativo in titolo il legislatore delegato ha realizzato la semplificazione e il riassetto in materia di attività agricola unitamente allo schema di decreto del Presidente della Repubblica di attuazione del decreto legislativo stesso, ai sensi dell'articolo 20, comma 3-*bis* della legge 15 marzo 1997, n. 59;

considerato che il preambolo dello schema di decreto legislativo richiama —

oltre ai commi 14, 15 e 19 anche il comma 22, il quale prevede un meccanismo di differimento del termine per l'esercizio della delega;

considerato che l'articolo 14, comma 18, della citata legge n. 246 del 2005 conferisce al Governo la delega a emanare, entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 14, 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;

apprezzata l'opera di ricognizione e di riassetto della legislazione in materia di attività agricola;

valutati gli elementi informativi e i rilievi formulati dalle Commissioni agricoltura del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

pur preso atto dell'asserita non innovatività del provvedimento in titolo, secondo quanto affermato dalla relazione introduttiva, si ritiene 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;

il riordino in materia di attività agricola si articola in due provvedimenti adottati contestualmente: lo schema di decreto legislativo in titolo e lo schema di decreto

del Presidente della Repubblica recante la sua attuazione; al riguardo, si invita il Governo a valutare l'opportunità di individuare una soluzione idonea a garantire la contestuale entrata in vigore dello schema di decreto legislativo in titolo e del decreto attuativo contestualmente adottato, eventualmente prevedendo una data fissa coincidente per l'entrata in vigore di entrambi gli atti, semmai differita rispetto a quella di pubblicazione, scongiurando il pericolo di vuoti normativi derivanti in particolare da casi di delegificazione di norme;

L'entrata in vigore del decreto legislativo potrebbe comportare l'esigenza di valutare l'effetto di abrogazione implicita che si produrrebbe nei confronti di norme primarie nel frattempo emanate in materia; al riguardo, si invita il Governo a valutare l'opportunità di inserire nello schema in titolo 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 invita altresì a valutare l'opportunità di 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 in titolo possono essere abrogate, derogate, sospese o modificate solo in modo esplicito, mediante espressa modificazione delle sue disposizioni;

dando atto che lo schema di decreto legislativo è volto esclusivamente al riassetto delle norme statali vigenti, prevalentemente riconducibili a materie di competenza legislativa esclusiva statale, ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, della Costituzione, intervenendo principalmente nella materia « ordinamento civile » (articolo 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione), mentre altre disposizioni sono riconducibili alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni

(lettera *m*)), o — ancora — al coordinamento informativo statistico e informatico dei dati (lettera *r*)), si osserva che l'articolo 49, al comma 2, sembra prefigurare una competenza residuale generale (esclusiva) 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 segnala al Governo 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, ovvero di espungere il comma 2 dell'articolo dallo schema in titolo, come suggerito dalla Commissione agricoltura del Senato della Repubblica;

l'articolo 121 reca la disciplina dei contratti agrari di tipo enfiteutico; al riguardo si segnala l'opportunità di una sua riformulazione che eviti di citare la legge n. 327 del 1963, implicitamente richiamata con il riferimento alla successiva legge n. 607 del 1966 (il cui articolo 13, lett. *a*) rinvia appunto alla legge n. 327 del 1963), e che invece richiami anche i rapporti enfiteutici di cui alla legge n. 1766 del 1927 in materia di usi civici, la cui inclusione nell'ambito di applicazione della legge n. 607 non è univocamente riconosciuta; si suggerisce inoltre di confermare in 15 anni il credito per l'affranco, e non in 20, come stabilisce la citata legge n. 607; quanto al termine di estinzione del credito per prescrizione, questo dovrebbe essere fissato almeno in 5 anni a decorrere dall'entrata in vigore del decreto legislativo, mentre occorrerebbe allineare ai 5 anni complessivi anche il termine di cui al comma 3 e stabilire che la cancellazione formale debba avvenire su richiesta e a spese dell'interessato, senza particolari formalità; in conclusione, si

invita il Governo a valutare l'opportunità di riformulare l'articolo 121 dello schema in titolo prevedendo che all'estinzione del credito consegna l'attribuzione della proprietà del bene al concessionario;

si suggerisce inoltre di inserire le eventuali abrogazioni conseguenti alla riformulazione dell'articolo 121 nell'articolo 123, raccomandando la previa verifica della eventuale sopravvivenza di parte della legge n. 607, con particolare riferimento a norme processuali e al suo articolo 13, già citato, che potrebbe essere utilmente riprodotto nell'articolo dello schema in titolo;

sempre con riferimento all'articolo 123, si invita il Governo a valutare l'opportunità di espungere dall'elenco delle norme abrogate l'articolo 27 del decreto legge n. 248 del 2007, come peraltro suggerito anche dalla Commissione agricoltura del Senato della Repubblica: l'esigenza della sua permanenza in vigore non

appare infatti superata (come invece suggerito dalla nota n. 169 allo schema di decreto legislativo) a causa del decorso del termine ivi indicato per l'adozione – da parte delle regioni – di interventi di riordino, anche mediante accorpamento o eventuale soppressione di singoli consorzi di bonifica, dovendosi intendere tale termine come ordinatorio; si ricorda inoltre che il medesimo articolo 27 reca anche norme sostanziali in materia;

si raccomanda, in conclusione, di ricorrere ai decreti integrativi e correttivi previsti dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, allo scopo di perfezionare l'opera di riassetto così realizzata;

si raccomanda altresì di valutare i rilievi formulati dalla Commissione agricoltura del Senato della Repubblica, che si allegano al presente parere, i quali si intendono come parte integrante del parere stesso; si trasmettono, altresì, i rilievi della Commissione agricoltura della Camera dei deputati.

ALLEGATO 2

**PROPOSTA DI PARERE DEL RELATORE
SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 168**

La Commissione,

esaminato lo schema di decreto del Presidente della Repubblica in titolo;

premesso che con tale provvedimento il Governo ha inteso completare l'attività di semplificazione e riassetto in materia di attività agricola realizzata, a livello primario, con l'adozione contestuale dello schema di decreto legislativo di riordino alla cui attuazione è preordinato lo schema di decreto in titolo, ai sensi dell'articolo 20, comma 3-*bis* della legge 15 marzo 1997, n. 59;

valutati gli elementi informativi e i rilievi formulati dalle Commissioni agricoltura del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

lo schema di decreto del Presidente della Repubblica in titolo, il cui preambolo richiama – al pari dello schema di decreto legislativo alla cui attuazione è finalizzato – l'articolo 14, commi 14, 15, 19 e 22 della legge n. 246 del 2005, è stato adottato contestualmente allo schema di decreto legislativo recante « Riordino della normativa sull'attività agricola »; in particolare, 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 ma-

teria 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. Appare quindi conforme a tali principi 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, rispondendo così anche a ragioni di funzionalità e consentendo un approccio coordinato agli interventi normativi così realizzati. Ciò premesso, si osserva come lo schema di decreto in esame rechi numerose norme attualmente contenute in atti di rango legislativo – di cui si prevede l'abrogazione nello schema di decreto legislativo di riordino dell'attività agricola: di tali norme il Governo provoca conseguentemente la delegificazione. Al riguardo, si ritiene che tale opzione sia 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;

si rileva inoltre che per alcune disposizioni del decreto in titolo è dubbia, sotto il profilo sostanziale, la natura di norma secondaria: si possono segnalare, 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 vengono in rilievo 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 raccomanda al Governo di verificare se la delegificazione così disposta sia pienamente rispettosa delle riserve di legge e delle competenze regionali;

il riordino in materia di attività agricola si articola in due provvedimenti adottati contestualmente: lo schema di decreto

del Presidente della Repubblica in titolo e lo schema di decreto legislativo recante il riordino della normativa sull'attività agricola; al riguardo, si invita il Governo a valutare l'opportunità di individuare una soluzione idonea a garantire la contestuale entrata in vigore dello schema di decreto in titolo e del decreto legislativo contestualmente adottato, eventualmente prevedendo – in primo luogo nel decreto legislativo di riordino – una data fissa coincidente per l'entrata in vigore di entrambi gli atti, scongiurando il pericolo di eventuali vuoti normativi derivanti in particolare da casi di delegificazione di norme;

si raccomanda altresì di valutare i rilievi formulati dalla Commissione agricoltura del Senato della Repubblica, che si allegano al presente parere, i quali si intendono come parte integrante del parere stesso; si trasmettono, altresì, i rilievi della Commissione agricoltura della Camera dei deputati.

ALLEGATO 3

**PROPOSTA DI PARERE DEI RELATORI
SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 165**

La Commissione,

esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo, adottato ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, recante la legge di semplificazione per il 2005, il quale ha previsto una complessa procedura di semplificazione e riordino della normativa vigente;

considerato che il provvedimento è adottato ai sensi del comma 15 dell'articolo 14 della legge n. 246, che consente al Governo di provvedere, con i decreti legislativi adottati ai sensi del precedente comma 14, non solo all'individuazione delle disposizioni legislative statali vigenti pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, ma anche alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto, nel rispetto dei principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59;

considerato che con lo schema in titolo il legislatore delegato ha realizzato la semplificazione e il riassetto sul complesso della normativa in materia di ordinamento militare, unitamente al « Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare », ai sensi dell'articolo 20, comma 3-*bis* della legge 15 marzo 1997, n. 59;

considerato che il preambolo dello schema di decreto legislativo richiama – oltre ai commi 14, 15 e 19 anche il comma 22, il quale prevede un meccanismo di differimento del termine per l'esercizio della delega;

considerato che l'articolo 14, comma 18, della citata legge n. 246 del 2005 conferisce al Governo la delega a emanare, entro

due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 14, 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;

apprezzata la complessa opera di ricognizione e la significativa riduzione dello *stock* normativo conseguente al riassetto, che ha comportato l'abrogazione totale o parziale di 1.242 fonti e di circa 10.400 articoli di rango primario nonché l'abrogazione totale o parziale di 391 regolamenti e di circa 7.000 articoli di rango secondario, con una riduzione complessiva pari a circa i quattro quinti della normativa attualmente vigente in materia di ordinamento militare;

valutati i copiosi elementi informativi, i rilievi formulati dalla Commissione difesa del Senato della Repubblica e il parere del Consiglio di Stato n. 149152/2010 del 12 febbraio 2010;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

pur preso atto dell'asserita non innovatività del provvedimento in titolo, secondo quanto affermato dalla relazione introduttiva, si ritiene 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, come affermato anche dal Consiglio di Stato nel parere del 12 febbraio;

suscita perplessità la riproduzione nel decreto legislativo, fonte delegata – all’articolo 2261 (disposizioni integrative e correttive) – delle norme con le quali l’articolo 14 della legge n. 246 del 2005 conferisce una delega per l’adozione di provvedimenti integrativi e correttivi, peraltro introducendo disposizioni innovative in merito all’intervallo temporale entro cui può esercitarsi la delega, nonché – con disposizione peraltro incongrua, prevedendosi il mero concerto del Ministro della difesa – in merito alla fase di proposta dei decreti correttivi; al riguardo si segnala al Governo l’esigenza di espungere tale disposizione;

l’articolo 2263 dello schema di decreto legislativo dispone l’entrata in vigore del decreto legislativo sei mesi dopo la sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*; la nota all’articolo precisa che tale norma consente che i due atti di riordino (primario e secondario) entrino in vigore contestualmente, richiamando l’articolo 1097 del Testo Unico regolamentare; si osserva, al riguardo, che in realtà tale articolo si limita a prevedere l’entrata in vigore – anche per il regolamento – sei mesi dopo la sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, senza che sia definito alcun meccanismo che garantisca la contestualità della pubblicazione, e dunque dell’entrata in vigore, dei due atti; si invita pertanto il Governo a valutare l’opportunità di individuare una soluzione idonea a garantire la contestuale entrata in vigore dei due provvedimenti – contestualità richiamata anche da altre disposizioni dello schema di decreto legislativo in titolo, tra le quali quelle di abrogazione espressa di norme primarie e secondarie (rispettivamente, articolo 2258 e 2259) – 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;

si osserva come il differimento del termine per l’entrata in vigore del regolamento adottato nell’ambito della sempli-

ficazione dell’ordinamento militare contestualmente allo schema in titolo, previsto dal richiamato articolo 1097 del Testo Unico, dovrebbe trovare radicamento in apposita disposizione dello schema di decreto legislativo in titolo, come sancito dall’articolo 20, comma 7, della legge n. 59 del 1997: si invita conseguentemente il Governo a valutare l’opportunità di integrare l’articolo 2263 con idonea disposizione;

l’entrata in vigore del Codice riordinato avrà l’effetto di abrogare non solo gli atti normativi primari elencati all’articolo 2258 e le norme secondarie elencate all’articolo 2259, ma anche tutte le disposizioni incompatibili, vertenti sulle materie disciplinate dal Codice, per abrogazione implicita ai sensi dell’articolo 15 delle preleggi, richiamate del resto all’articolo 2257, comma 1, del Codice stesso. Occorre 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 è il rischio che si produca il paradossale effetto per cui una legge o un regolamento che entri in vigore in questo intervallo temporale risulti poi abrogato per incompatibilità dal Codice, redatto ben prima di quelli, ma entrato in vigore successivamente. Si invita conseguentemente il Governo a valutare l’opportunità di inserire – eventualmente all’articolo 2257, comma 1 – una clausola di salvezza per le disposizioni che dovessero essere nel frattempo emanate, prima della data di entrata in vigore del Codice, nelle materie già disciplinate dal Codice stesso: a tal fine la previsione – già contenuta nell’articolo 2257 – che le disposizioni del codice e del regolamento possono essere abrogate, derogate, sospese o modificate solo in modo esplicito, mediante espressa modificazione delle dispo-

sizioni del codice e del regolamento, potrebbe essere affiancata da una norma che assicuri la permanenza in vigore alle disposizioni approvate *medio tempore*, fino all'adozione di un primo intervento correttivo che provveda ad adeguare il codice;

al medesimo fine, si invita altresì il Governo a valutare l'ampiezza dell'intervallo temporale previsto tra la pubblicazione del decreto legislativo e la sua entrata in vigore, la cui estensione — che appare eccessiva, come rilevato nel parere del Consiglio di Stato — può rendere più o meno significative ipotesi di problematicità nella successione delle norme nel tempo;

lo schema di decreto legislativo reca alcune disposizioni attualmente contenute in atti di natura regolamentare, operando in questo modo una sorta di «legificazione», peraltro riconosciuta come legittima dal Consiglio di Stato nell'ambito dell'opera di riassetto, anche se giudicata talvolta eccessiva: al riguardo, si invita il Governo a una attenta disamina delle disposizioni stesse, 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;

altre norme riproducono disposizioni di regi decreti, fonte normativa a carattere ibrido, talvolta di rango primario, talvolta di rango secondario: si invita pertanto il Governo a operare una puntuale ricognizione della natura normativa dei regi decreti il cui contenuto è confluito nel provvedimento, come anche osservato nel parere del Consiglio di Stato;

alcune disposizioni del Codice dell'ordinamento militare riproducono disposizioni destinate ad essere abrogate in conseguenza dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 179 del 2009, sottraendole così alla «ghigliottina» di cui all'articolo 14, comma 14-ter della legge n. 246 del 2005; l'articolo 2260 inoltre individua gli atti normativi di rango primario e quelli di rango secondario da mantenere in vigore; la nota all'articolo informa che

si tratta — per la salvaguardia delle fonti primarie, di cui al comma 1 — di una disposizione adottata in attuazione del comma 14 del richiamato articolo 14; al riguardo, si invita il Governo a integrare l'articolo 2260, comma 1, 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, e ad operare, eventualmente in sede di provvedimenti integrativi e correttivi, un'ulteriore ricognizione delle disposizioni per le quali si prevede il mantenimento in vigore; si raccomanda infine al Governo di provvedere a integrare l'Allegato 1 del decreto legislativo n. 179 del 2009, recante «Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246» con le disposizioni legislative così individuate che non fossero già presenti nell'Allegato medesimo, con apposita disposizione dello schema in titolo ovvero in sede di decreti correttivi e integrativi di quel decreto legislativo;

si raccomanda, in conclusione, di ricorrere ai decreti integrativi e correttivi previsti dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, allo scopo di perfezionare l'opera di riassetto così realizzata;

si raccomanda altresì di valutare i rilievi formulati dalla Commissione difesa del Senato della Repubblica, che si allegano al presente parere, i quali si intendono come parte integrante del parere stesso, nonché le osservazioni formulate dal Consiglio di Stato nel parere reso sul provvedimento in titolo lo scorso 12 febbraio con particolare riferimento all'invito a riconsiderare la distribuzione delle materie nei singoli articoli, che 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 veri-

ficare la completezza dell'elenco delle disposizioni espressamente abrogate, valutando in particolare le ipotesi di abrogazione implicita per incompatibilità; si raccomanda infine di valutare le osservazioni formulate dal Consiglio di Stato in merito alle deroghe all'applicabilità nell'ordinamento militare della legge n. 241 del 1990

in materia di procedimento amministrativo, recate dagli articoli 1019, 1028 e 1347, nonché all'esigenza di riformulare l'articolo 634 sopprimendo il riferimento all'« italiano non appartenente alla Repubblica », che non è sorretto da leggi attuative dell'articolo 51, comma secondo della Costituzione.

ALLEGATO 4

**PROPOSTA DI PARERE DEI RELATORI
SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 166**

La Commissione,

esaminato lo schema di decreto del Presidente della Repubblica in titolo;

premesso che con tale provvedimento il Governo ha inteso completare l'attività di semplificazione e riassetto sul complesso della normativa in materia di ordinamento militare, realizzata, a livello primario, con l'adozione contestuale dello schema di decreto legislativo di riordino del codice dell'ordinamento militare, ai sensi dell'articolo 20, comma 3-*bis* della legge 15 marzo 1997, n. 59;

apprezzata la complessa opera di ricognizione e la significativa riduzione dello *stock* normativo conseguente al riassetto, che ha comportato l'abrogazione totale o parziale di 1.242 fonti e di circa 10.400 articoli di rango primario nonché l'abrogazione totale o parziale di 391 regolamenti e di circa 7.000 articoli di rango secondario, con una riduzione complessiva pari a circa i quattro quinti della normativa attualmente vigente in materia di ordinamento militare;

valutati i copiosi elementi informativi, i rilievi formulati dalla Commissione difesa del Senato della Repubblica e il parere del Consiglio di Stato n. 149152/2010 del 12 febbraio 2010;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

lo schema di decreto del Presidente della Repubblica in titolo, il cui preambolo richiama – al pari dello schema di decreto legislativo di riordino del codice dell'ordi-

namento militare – l'articolo 14, commi 14, 15 e 22 della legge n. 246 del 2005, è stato adottato contestualmente allo schema di decreto legislativo recante « Riordino del codice dell'ordinamento militare »; in particolare, 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. Appare quindi conforme a tali principi 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, rispondendo così anche a ragioni di funzionalità e consentendo un approccio coordinato agli interventi normativi così realizzati. Ciò premesso, si osserva come lo schema di decreto in esame rechi numerose norme attualmente contenute in atti di rango legislativo – di cui si prevede l'abrogazione nello schema di decreto legislativo di riordino del codice dell'ordinamento militare: di tali norme il Governo provoca conseguentemente la delegificazione. Al riguardo, si ritiene che tale opzione sia 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 che il Consiglio di Stato medesimo ha reso sul provvedimento in titolo;

l'articolo 1097 dello schema di decreto in titolo ne prevede l'entrata in vigore sei mesi dopo la sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*; si osserva che tale differimento dell'entrata in vigore dovrebbe trovare radicamento in apposita disposizione del decreto legislativo contestualmente adottato, come sancito dall'articolo 20, comma 7, della legge n. 59 del 1997;

come detto, l'articolo 1097 dello schema di decreto in titolo ne prevede l'entrata in vigore sei mesi dopo la sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*; la nota all'articolo precisa che tale norma consente che i due atti di riordino (primario e secondario) entrino in vigore contestualmente, richiamando l'articolo 2263 del decreto legislativo di riordino del codice dell'ordinamento militare; si osserva, al riguardo, che in realtà tale articolo si limita a prevedere l'entrata in vigore – anche per il decreto legislativo – sei mesi dopo la sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, senza che sia definito alcun meccanismo che garantisca la contestualità della pubblicazione, e dunque dell'entrata in vigore, dei due atti; si invita pertanto il Governo a valutare l'opportunità di individuare una soluzione idonea a garantire la contestuale entrata in vigore dei due provvedimenti, eventualmente prevedendo – in primo luogo nel decreto legislativo di riordino – 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;

al medesimo fine, si invita altresì il Governo a valutare l'ampiezza dell'intervallo temporale previsto tra la pubblicazione del decreto del Presidente della Repubblica e la sua entrata in vigore, la cui estensione – che appare eccessiva, come rilevato nel parere del Consiglio di Stato – può rendere più o meno significative ipotesi di problematicità nella successione delle norme nel tempo;

lo schema di decreto in titolo contiene articoli che riproducono, in molti casi con modificazioni, discipline attualmente dettate da atti amministrativi ovvero norme secondarie, alcune delle quali recate da regolamenti ministeriali, conseguentemente espressamente abrogate in modo totale o parziale, dall'articolo 2259 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 invita 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 confluiti i regolamenti 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, e altri), nell'ambito del procedimento cosiddetto « taglia-enti »; gli articoli del Testo unico che riportano tali provvedimenti non corrispondono, 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; si rileva al inoltre che alcuni regolamenti sono stati pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* ed entrati in vigore; a tale riguardo si raccomanda al Governo di adeguare le disposizioni del

Testo Unico in titolo a quelle approvate in via definitiva dopo aver acquisito i prescritti pareri – tra i quali si segnala 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, che l'inserimento di tali discipline di riordino nel Testo Unico ha effetti anche ai fini del procedimento « taglia-enti »;

si invita inoltre a valutare l'esigenza di prevedere successivi interventi con i quali il Testo unico in titolo sia integrato

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 (avvenuta in data 11 dicembre 2009) e fino alla data della sua entrata in vigore;

si raccomanda altresì di valutare i rilievi formulati dalla Commissione difesa del Senato della Repubblica, che si allegano al presente parere, i quali si intendono come parte integrante del parere stesso, nonché le osservazioni formulate dal Consiglio di Stato nel parere reso sul provvedimento in titolo lo scorso 12 febbraio.