

tina – ma optando per la decretazione d’urgenza anziché per un decreto legislativo correttivo, per il quale il termine era allora ancora «aperto» – sembra militare a favore di quella funzione che il decreto legislativo n. 179 del 2009 può essere chiamato a svolgere, dopo il 16 dicembre 2010, quale primo punto di riferimento per l’individuazione delle disposizioni pre-1970 tuttora in vigore.

Di una natura «ricognitiva» del decreto legislativo «salva leggi» aveva d’altra parte ragionato, in tutt’altro contesto, la Corte costituzionale, con la sua sentenza n. 346 del 1° dicembre 2010: in tale decisione, che ha escluso che esso potesse configurare una violazione delle competenze regionali, il giudice delle leggi ha affermato che il decreto legislativo n. 179 del 2009 ha una «funzione meramente ricognitiva», essendo «sprovvisto di una propria e autonoma forza precettiva o, se si preferisce, di quel carattere innovativo che si suole considerare proprio degli atti normativi: non è dubbio, infatti, che, nell’individuare le disposizioni da mantenere in vigore, esso non ridetermini né in alcun modo corregga le relative discipline, limitandosi a confermare, peraltro indirettamente – attraverso, cioè, la mera individuazione di atti da “salvare” –, la persistente e immutata loro efficacia». Le sue disposizioni, per conseguenza, conclude la Corte, sono prive della capacità di ledere, per sé stesse, la sfera delle competenze di regioni e province autonome.

La sua «funzione meramente ricognitiva», per dirla con le parole della Corte, potrebbe forse condurre, allora, a valorizzarne il ruolo di fonte cui rivolgersi per un’informazione il più possibile completa circa le disposizioni primarie pre-1970 sicuramente tuttora vigenti.

In questa prospettiva, potrebbe quindi rivelarsi utile un intervento che consenta un più approfondito grado di coordinamento tra i provvedimenti sin qui adottati, prevedendo – ad esempio – un raccordo tra le salvaguardie recate dal codice dell’ordinamento militare e quelle di cui al decreto «salva leggi» n. 179 del 2009, che, come si è anticipato, in alcuni casi non sono coincidenti, o lo sono in modo parziale. E ciò non solo con specifico riguardo ai codici emanati in attuazione dell’articolo 14, della legge n. 246 del 2005 bensì anche ai non pochi interventi di riordino o riassetto cui si è pervenuti in attuazione di specifiche deleghe di settore o di attuazione di normative comunitarie (cui si accennerà più oltre); l’opera di manutenzione dell’ordinamento in questo senso, che dovrebbe operare integrando entrambi i versanti del meccanismo «taglia leggi», ossia sia il decreto di abrogazione espressa, sia quello di salvaguardia delle disposizioni pre-1970, potrebbe essere realizzata mediante il conferimento di una apposita delega ovvero, se ritenuto conforme, valorizzando lo strumento dei testi unici compilativi di cui all’articolo 17-bis della legge n. 400 del 1988<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> La legge 23 agosto 1988, n. 400, *Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, stabilisce, al comma 1 dell’articolo 17-bis (*Testi unici compilativi*) che «Il Governo provvede, mediante testi unici compilativi, a raccogliere le disposizioni aventi forza di legge regolanti materie e settori omogenei, attenendosi ai seguenti criteri:

Occorrerebbe poi assicurare un continuo aggiornamento della perdurante validità degli Allegati al «salva leggi» e all'elenco delle disposizioni salvate da altri provvedimenti, alla luce di successive abrogazioni avvenute, per così dire, «in ordine sparso». Come si è avuto modo di anticipare infatti nel precedente paragrafo 1 del presente capitolo, persino nell'adozione di un codice, quello del turismo, quando si è provveduto ad abrogare alcune fonti pre-1970 appena salvate dal decreto legislativo n. 179 del 2009, in nessuno dei soli quattro casi all'intervenuta abrogazione ha fatto seguito la corrispondente correzione dell'Allegato al decreto «salva leggi», nel quale essi risultano ancora inseriti <sup>45</sup>. Altrettanto deve dirsi sia per l'unica abrogazione di fonte pre-1970 che il riassetto dell'ordinamento e delle funzioni degli uffici consolari ha disposto e che, ugualmente, non trova evidenza nell'Allegato al decreto legislativo n. 179 del 2009 <sup>46</sup> sia per quella disposta dal recente decreto-legge sulle semplificazioni (la legge n. 833 del 1961), di cui si è detto *supra*.

Si può ragionevolmente temere quindi che non diversamente potrebbe avvenire o essere avvenuto in caso di singole, specifiche abrogazioni disposte da provvedimenti adottati al di fuori del processo di codificazione e che abbiano riguardato fonti o singole disposizioni di rango primario mantenute in vigore dal «salva leggi».

D'altra parte, in questo senso si era connotato il primo e «ordinario» intervento sull'Allegato 1 al decreto «salva leggi» realizzato con il decreto legislativo correttivo, n. 213 del 2010, cui si è accennato *supra* e di cui si è dato conto nella precedente relazione <sup>47</sup>; come è noto, tale provvedimento ha operato *in levare* <sup>48</sup> sull'Allegato 1 del decreto n. 179 del 2009, espungendo le disposizioni che erano state nel frattempo oggetto di abrogazione o di declaratoria di illegittimità costituzionale, in coerenza con lo scopo precipuo (e allora ancora attuale) di sottrarre alla «ghigliottina», che sarebbe scattata di lì a poco, solo le disposizioni vigenti ritenute indispensabili, come richiesto dalla delega. In questo senso ha operato l'Allegato B del decreto legislativo n. 213, sottraendo all'Allegato 1 del decreto legislativo n. 179 del 2009, ben 466 atti dall'elenco di quelle precedentemente «salvate».

- 
- a) puntuale individuazione del testo vigente delle norme;
  - b) ricognizione delle norme abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni;
  - c) coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti in modo da garantire la coerenza logica e sistematica della normativa;
  - d) ricognizione delle disposizioni, non inserite nel testo unico, che restano comunque in vigore».

<sup>45</sup> Le principali banche dati non segnalano la circostanza neppure sotto forma di nota.

<sup>46</sup> Né nelle banche dati.

<sup>47</sup> Si veda XVI legislatura, Doc. XVI-bis, n. 4, capitolo II, paragrafo n. 1.

<sup>48</sup> Per usare un termine proprio della musicologia.

Come si è riferito nella precedente relazione, si trattava, in larga parte, di disposizioni di competenza del Ministero della difesa, la cui abrogazione espressa – o, viceversa, la cui salvaguardia espressa – si era determinata a seguito dell'intervenuta entrata in vigore del codice dell'ordinamento militare<sup>49</sup> e comunque, secondo quanto allora riferito dagli uffici del Governo, di atti che erano stati oggetto di abrogazione. Tra queste, si segnalava, anche nel dibattito parlamentare, la soppressione del decreto legislativo 14 febbraio 1948, n. 43, recante *Divieto delle associazioni di carattere militare* che il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, aveva invece indicato tra le disposizioni legislative statali da mantenere in vigore e che il codice dell'ordinamento militare ha abrogato espressamente in un momento successivo – a far data dal 9 ottobre 2010 – ma precedente all'operare della ghigliottina.

La vicenda ha trovato uno sviluppo in due pronunce della Corte costituzionale: con la prima la Corte ha disposto la restituzione degli atti al giudice *a quo*, affinché valutasse la perdurante rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni sollevate alla luce dell'emanazione, in epoca successiva all'impugnazione del codice militare, del decreto correttivo n. 213 il quale reca «una disposizione che reitera l'effetto abrogativo del d. lgs. n. 43 del 1948, già realizzato con la norma censurata nel presente giudizio di costituzionalità (l'art. 2268 del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66)»<sup>50</sup>. Nella successiva<sup>51</sup>, la Corte dichiara manifestamente inammissibile la questione per difetto di motivazione non avendo il giudice *a quo* valutato gli effetti dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 213: «una volta espunto il decreto legislativo n. 43 del 1948 dall'Allegato 1 al decreto legislativo n. 179 del 2009, che lo aveva mantenuto in vigore, avrebbe potuto anche ritenersi venuto meno l'ostacolo, individuato dal tribunale rimettente, alla successiva abrogazione espressa operata dall'art. 2268 del decreto legislativo n. 66 del 2010»; inoltre – prosegue il giudice delle leggi – «il giudice rimettente avrebbe dovuto valutare l'effetto abrogativo che sarebbe comunque indirettamente determinato dall'art. 1 del d.lgs. n. 213 del 2010 e verificare se in seguito alla sua sopravvenienza le questioni proposte fossero ugualmente rilevanti».

Per tornare allora alla perdurante funzione del «salva leggi» come atto ricognitivo delle disposizioni pre-1970 tuttora vigenti, si può rilevare come quest'ultima ordinanza sembrerebbe non aver valorizzato la funzione svolta dal correttivo di «calare» nell'Allegato 1 al «salva leggi», aggiornandolo, le abrogazioni nel frattempo già intervenute, come nel caso del divieto di associazioni militari. Per quest'ultimo, come si è detto e come espressamente riconosce la prima delle due ordinanze della Corte costituzionale, l'effetto abrogativo era stato disposto dal codice dell'ordi-

<sup>49</sup> Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, entrato in vigore il 9 ottobre 2010; si vedano, per le abrogazioni espresse il suo articolo 2268 e, per le salvaguardie espresse, il suo articolo 2270.

<sup>50</sup> Ordinanza n. 296 del 2011.

<sup>51</sup> Ordinanza n. 341 del 2011.

namento militare, con vigenza ed effetto dal 9 ottobre 2010, in un momento, cioè, in cui ancora era vigente il decreto legislativo n. 43 del 1948, in quanto salvato dal decreto legislativo n. 179 del 2009 e comunque precedente l'operare della «ghigliottina». Il decreto legislativo n. 213 del 2010 era volto a determinare la mera correzione del decreto «salva leggi», proprio sul presupposto che l'atto in questione – come gli altri di cui al suo Allegato B – era stato precedentemente abrogato. A tale scopo era mirato quell'intervento, come precisato negli atti e nella stessa proposta di parere che il relatore aveva formulato<sup>52</sup>, e in quel senso dovrebbero essere intese le correzioni che – come quelle richiamate nel presente paragrafo, disposte con provvedimenti d'urgenza – siano successivamente o in futuro effettuate.

A margine di queste considerazioni può essere utile ricordare che il codice dell'ordinamento militare contiene una norma «salva leggi» – per quella materia – l'articolo 2270, in cui sono confluite le disposizioni pre-1970 da sottrarre alla «ghigliottina», molte delle quali già inserite nell'Allegato 1 al decreto «salva leggi» e da questo espunte (con il correttivo n. 213 del 2010) proprio perché nel frattempo «salvate» dall'articolo 2270. Anche la norma «salva leggi» del codice militare, come il decreto «salva leggi» n. 179 del 2009, è stato integrato in data successiva all'operatività della ghigliottina<sup>53</sup>. Si ricorda comunque che non è ancora trascorso il termine per l'esercizio della delega per l'adozione di correttivi, termine che scade il 9 ottobre 2012, ossia due anni dalla data della sua entrata in vigore. E, sempre a tale proposito, sia consentito tornare a evidenziare le particolarità che hanno connotato i tempi per l'adozione e l'entrata in vigore del codice militare. Il prolungato differimento dell'entrata in vigore – cinque mesi dalla pubblicazione, peraltro già ampiamente lontana (8 maggio 2010) dalla data di approvazione definitiva (15 marzo, termine ultimo della delega) – disposta peraltro dallo stesso decreto legislativo, comporta infatti un'estensione del termine per l'esercizio della delega ai correttivi probabilmente non prevista dal legislatore delegante e piuttosto significativa, in concreto (circa 7 mesi: dal 15 marzo 2012 al 9 ottobre 2012).

#### 4. I settori esclusi

Una grande incognita che grava tuttora quando ci si pone dinanzi al quesito circa la vigenza di una disposizione di legge anteriore al 1970 è costituita dalla riconducibilità o meno delle sue norme a uno dei settori esclusi (codici, testi unici, ratifiche, ecc.), come si è detto sottratti *ope legis* alla «ghigliottina» dall'articolo 14, comma 17 della legge n. 246 del 2005. Tra «i sommersi e i salvati»<sup>54</sup>, ossia tra l'elenco dei provvedimenti

<sup>52</sup> Nella proposta di parere pubblicata in allegato al resoconto della seduta della Commissione per la semplificazione del 24 novembre 2010.

<sup>53</sup> Su tale questione, si rinvia al capitolo III, paragrafo 4.

<sup>54</sup> Per citare, con tutto il rispetto dovuto, una delle più significative opere di Levi.

abrogati espressamente e quello degli espressamente salvati, persiste infatti un'ampia e inesplorata zona grigia in cui sono collocate tutte le restanti disposizioni legislative *ante* 1970. L'interprete che si trovi a dover applicare una norma di tal genere, verificato che non si trovi né tra le abrogazioni espresse né tra i provvedimenti nominativamente salvati dovrà interrogarsi circa la riconducibilità o meno della disposizione a uno dei settori esclusi.

Un caso che ha suscitato una vasta eco è quello – cui pure si accennò nella precedente relazione – circa la permanenza in vigore della legge 30 aprile 1962, n. 283, in materia di alimenti<sup>55</sup>: per tale fonte si era infatti temuta un'abrogazione ad opera della ghigliottina, non essendo stata indicata tra gli atti abrogati dal decreto legislativo «taglia leggi» (n. 212 del 2010), ma neppure tra quelli specificamente «salvati» ad opera del decreto legislativo «salva leggi» (n. 179 del 2009); tale eventualità era stata paventata soprattutto con riferimento alle norme volte a scongiurare e sanzionare le frodi alimentari.

È peraltro intervenuta, nel mese di gennaio 2011, una decisione della Corte di cassazione<sup>56</sup> che ha confermato la permanenza in vigore della legge medesima anche dopo il 16 dicembre 2010; la motivazione della pronuncia<sup>57</sup> si basa su un duplice ordine di ragioni, «suffragate, anzitutto, da un dato normativo testuale e da una lettura sistematica delle norme vigenti». La Cassazione afferma infatti, richiamando quanto sancito dall'articolo 14, comma 17, lettera *a*), della legge n. 246 del 2005, che «può senza tema di smentita, stabilirsi che dall'effetto abrogativo in parola rimangono escluse le disposizioni contenute (oltre che nei vari codici) anche in ogni altro testo normativo recante nell'epigrafe la denominazione "codice" o "testo unico": il che consente di affermare che la legge in esame» (la legge n. 283 del 1962, di cui si è detto) «va esclusa dall'effetto abrogativo in quanto il relativo testo normativo recita nel suo *incipit* l'espressione "Modifica degli articoli 242, 243, 247, 250 e 262 del testo unico delle leggi sanitarie approvato con Regio decreto 27 luglio 1934 n. 1265 – Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande".

Ma vi è di più: tale legge è stata ulteriormente modificata ed integrata dalla legge 26 febbraio 1963, n. 441, entrata in vigore il 12 aprile 1963.

Orbene, detta legge figura tra quelle espressamente escluse dall'intervento abrogativo, in quanto indicata al n. 1891 dell'elenco di cui all'allegato 1 del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, riguardante le leggi da mantenere in vigore.

---

<sup>55</sup> Recante *Modifica degli articoli 242, 243, 247, 250 e 262 del testo unico delle leggi sanitarie approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande.*

<sup>56</sup> Cassazione penale, III sezione, udienza del 19 gennaio 2011.

<sup>57</sup> I contenuti della motivazione, non ancora disponibile al momento della pubblicazione della precedente Relazione, erano stati comunque ivi anticipati.

Se, allora, la legge di modifica di quella che a prima vista potrebbe apparire inclusa nel novero delle leggi da eliminare è stata espressamente lasciata in vigore, segno è che il legislatore non aveva alcuna intenzione di abrogare la legge-madre verosimilmente attesa la sua importanza generale e le conseguenze che ne sarebbero derivate sul piano della tutela generale della salute.

In altri termini non avrebbe avuto alcun senso su un piano squisitamente logico, da un lato, escludere espressamente dall'abrogazione la legge n. 441 del 1963 che modificava la legge 30 aprile 1962, n. 283, e, dall'altro, non includere quest'ultima tra le leggi sopravvissute: il che giustifica la mancata espressa indicazione di questa nell'elenco delle leggi da salvare in coerenza, del resto, con quanto previsto in via generale dall'articolo 14, comma 17, della legge n. 246 del 2005 disciplinante la sorte generale delle leggi da mantenere in vigore».

In conclusione, quindi, la Cassazione, sulla base di tale duplice ordine di motivi, l'uno di carattere testuale e l'altro derivante da una lettura sistematica delle norme vigenti, è giunta ad affermare «che, allo stato attuale, il paventato effetto abrogativo della legge n. 283 del 1962 deve ritenersi del tutto escluso».

La vicenda rende comunque evidente come possa rivelarsi non agevole il percorso interpretativo richiesto all'operatore e, in ultima istanza, al giudice per acclarare la perdurante vigenza ovvero la intervenuta abrogazione di norme a seguito del "colpo netto" inferto dalla ghigliottina alla legislazione pre-1970.

Non perde allora attualità l'invito rivolto a suo tempo al Governo sia dal Consiglio di Stato sia dalla stessa Commissione parlamentare per la semplificazione alla redazione di elenchi in cui inserire le fonti primarie certamente sottratte all'abrogazione presuntiva, generalizzata e innominata della ghigliottina, quale cruciale strumento di certezza del diritto. Un'operazione ricognitiva ed eventualmente a implementazione progressiva, da verificare nel tempo alla luce della giurisprudenza che nel frattempo dovesse intervenire a illuminare ulteriori zone d'ombra, come avvenuto con la sentenza della Cassazione ora ricordata.

D'altra parte, lo stesso Governo non aveva escluso di poter intervenire in tal senso, come si ricava dalla relazione illustrativa dello schema di decreto «salva leggi», ora decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179; ciò non di meno, a tutt'oggi, gli elenchi dei "settori esclusi" non sono disponibili.

### III. LE CODIFICAZIONI

#### 1. *La codificazione nella più recente giurisprudenza costituzionale: i limiti all'innovazione*

La razionalizzazione dell'ordinamento giuridico perseguita dal procedimento «taglia leggi», come è noto, non si esaurisce nella riduzione dello



*stock* normativo, ma si articola anche nel riassetto e riordino normativo attraverso il conferimento al Governo di deleghe alla codificazione (quelle di cui ai commi 14 e 18 dell'articolo 14).

Nel rinviare ancora una volta alle precedenti relazioni per una descrizione di tale delega<sup>58</sup>, si vuole qui dare conto di una recente sentenza della Corte costituzionale, la n. 80 del 2 aprile 2012, di importanza cardinale per il processo di codificazione innescato dalla legge n. 246 del 2005, poiché in essa sono definiti con chiarezza i limiti entro cui la delega deve operare e viene precisato un aspetto procedurale, già oggetto di un pronunciamento del Consiglio di Stato.

La citata sentenza n. 80 del 2012 origina dall'impugnazione del codice del turismo<sup>59</sup> da parte di diverse regioni<sup>60</sup>, le quali lamentavano, in sostanza, che il legislatore delegato con molte delle disposizioni di quel decreto legislativo avesse ecceduto nell'esercizio della delega travalicando l'oggetto suo proprio e ledendo il riparto di competenze tra Stato e regioni delineato dal titolo V della Costituzione in materia di turismo. La Corte, in esito alla decisione, di cui si dirà ora, ha dichiarato illegittime molte delle disposizioni impuginate, ossia 19 articoli del codice del turismo, con quattordici articoli integralmente annullati e cinque per i quali è stata dichiarata l'illegittimità di singoli commi (5 in tutto) o di specifiche parole<sup>61</sup>.

La prima questione affrontata dal giudice delle leggi riguarda un aspetto procedurale, ossia il termine entro il quale doveva essere esercitata la delega alla codificazione, essendo stata mossa, al riguardo, una censura di tardività nell'adozione del codice del turismo.

Come è noto, l'opera di riassetto di cui all'articolo 14 era originariamente prevista come contemporanea all'individuazione delle norme da mantenere in vigore e poteva essere realizzata sia contestualmente a tale individuazione, sia con decreti diversi, adottati comunque entro il mede-

---

<sup>58</sup> XVI legislatura, Doc. XVI-bis, n. 4, pag. 11 e seguenti.

<sup>59</sup> Decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, *Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio*, sul quale si veda il paragrafo successivo.

<sup>60</sup> Il codice del turismo è stato impugnato dinanzi alla Corte, con ricorsi presentati nell'agosto 2011, dalle regioni Toscana, Puglia, Umbria e Veneto.

<sup>61</sup> La sentenza n. 80 del 2012 dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, *Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio*, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'articolo 1, limitatamente alle parole «necessarie all'esercizio unitario delle funzioni amministrative» e «ed altre norme in materia», nonché degli articoli 2, 3, 8, 9, 10, 11, comma 1, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 20, comma 2, 21, 23, commi 1 e 2, 30, comma 1, 68 e 69 dell'allegato 1 del decreto legislativo n. 79 del 2011.

simo termine del 16 dicembre 2009 (articolo 14, comma 15); con successive modifiche <sup>62</sup> si è poi stabilito che l'opera di riassetto potesse essere realizzata dal Governo anche successivamente, entro due anni dal termine per l'esercizio della delega «salva leggi» (comma 18), ossia entro il 15 dicembre 2011, prevedendosi infine l'adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi entro un anno dalla data di entrata in vigore di codici "successivi" (comma 18-*bis*).

Come ricordato nella precedente relazione, il quadro normativo ora descritto rappresenta il precipitato di una stratificazione di interventi legislativi <sup>63</sup> e interpretativi, il quale, per il suo tenore letterale, aveva lasciato qualche margine di incertezza, cui aveva risposto il Consiglio di Stato. Quest'ultimo, sollecitato da un quesito posto dall'allora Ministro per la semplificazione normativa volto a chiarire quale fosse il termine ultimo per l'esercizio della delega per l'emanazione di disposizioni di riassetto ai sensi dell'articolo 14, commi 15, 18 e 18-*bis*, aveva osservato che, «come si rileva anche dai lavori preparatori, il legislatore, con la successione di previsioni normative avrebbe preso atto delle difficoltà connesse al rispetto dei tempi, prevedendo (...) innovativamente che l'opera di riassetto possa non coincidere temporalmente con quella di individuazione delle disposizioni da salvare ed essere differita entro il maggior lasso temporale a disposizione del Governo per l'adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi". In sostanza, il nuovo comma 18 intende "consentire l'esercizio dei (soli) poteri di riassetto normativo in via autonoma ed eventualmente per la prima volta nel biennio successivo all'emanazione dei decreti legislativi di identificazione della disciplina destinata a permanere in vigore, e con riferimento a tale disciplina.» <sup>64</sup>; la previsione, poi, del potere correttivo di cui al successivo comma 18-*bis* è mirata solo per tali «nuovi» decreti legislativi di riassetto, non adottati in coincidenza con l'individuazione delle disposizioni da mantenere in vigore.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 80 conferma l'interpretazione del Consiglio di Stato e pertanto disattende la censura di tardività, così argomentando: «Se si considera il combinato disposto dei commi 14, 15 e 18 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005, deve ritenersi che la delega prevista nell'ultimo dei commi citati potesse essere esercitata entro il 15 dicembre 2011. Il comma 18, infatti, fa decorrere i due anni per

---

<sup>62</sup> Con l'articolo 13 della legge 4 marzo 2009, n. 15, *Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti*.

<sup>63</sup> 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*).

<sup>64</sup> Consiglio di Stato, sezioni riunite prima e normativa, parere 2 marzo 2010, n. 802, adunanza del 13 gennaio 2010; nello stesso senso si veda sezione consultiva per gli atti normativi, parere 21 gennaio 2011, n. 307, adunanza del 13 gennaio 2011.



l'esercizio della delega dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 14. L'unico atto normativo emanato, fra questi ultimi, è stato il d.lgs. n. 179 del 2009, entrato in vigore – secondo quanto disposto dal suo art. 1, comma 5 – il 15 dicembre 2009. (...) Del resto, in tal senso si è espresso il Consiglio di Stato»<sup>65</sup>.

Passando a esaminare i profili sostanziali la Corte – come detto – offre una lettura complessiva del procedimento di codificazione di cui all'articolo 14, per approdare alla chiara delimitazione dell'ambito della apposita delega, sotto il profilo oggettivo e teleologico: tale ambito è limitato al «coordinamento formale ed alla ricomposizione logico-sistematica di settori omogenei di legislazione statale» finalizzato alla «generale semplificazione del sistema normativo statale», come confermato dalla natura «formale e metodologica» dei principi e criteri direttivi. In questo contesto, la possibilità di introdurre innovazioni è circoscritta a quelle «strettamente funzionali al migliore adempimento di tale compito di sistematizzazione normativa», mentre non è suscettibile di allargamento all'introduzione di norme nuove, in assenza di principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato. Ciò conduce la Corte a dichiarare illegittime per carenza di delega disposizioni riconosciute come sostanzialmente innovative in quanto ridefiniscono i rapporti tra Stato e regioni in una materia – quella del turismo – di competenza residuale regionale facendo peraltro ricorso all'avocazione in sussidiarietà di competenze legislative situate al livello regionale, poiché tali interventi esulano dall'oggetto di delega e poiché non sono riscontrabili specifici principi e criteri direttivi in tal senso.

Alle conclusioni ora anticipate la Corte giunge al termine di una ampia disamina che muove dall'analisi del quadro normativo per individuare, in primo luogo, l'estensione e la portata della delega legislativa contenuta nella legge n. 246 del 2005, il cui oggetto è «indubbiamente» «circoscritto al coordinamento formale ed alla ricomposizione logico-sistematica di settori omogenei di legislazione statale, con facoltà di introdurre le integrazioni e le correzioni necessarie ad un coerente riassetto normativo delle singole materie». Essendo la finalità perseguita quella della semplificazione normativa, mediante la formazione di atti normativi contenenti le discipline statali vigenti – anteriori e successive al 1970 – in differenti materie, così da agevolarne la conoscenza da parte dei cittadini, il suo esito doveva essere «la creazione di testi normativi coordinati, tendenzialmente comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili»<sup>66</sup>.

Esula invece dall'ambito della delega il riassetto generale dei rapporti tra Stato e regioni in materie non di competenza esclusiva statale: un tale riassetto infatti coinvolge la sfera legislativa delle regioni, mentre nella

---

<sup>65</sup> Sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2012, punto 5.2 dei *Considerato in diritto*.

<sup>66</sup> Sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2012, punto 5.4 dei *Considerato in diritto*.

legge n. 246 del 2005 non si rinviene alcun cenno alla disciplina dei rapporti tra Stato e regioni, «campo di interventi legislativi particolarmente delicato, per il quale non può valere una generica delegazione al Governo ad operare un riassetto di norme statali, ma sono necessari principi e criteri direttivi appositi, mirati alla regolamentazione interordinamentale di singole materie, ognuna delle quali presenta specificità da considerare partitamente, non compatibili con principi e criteri direttivi di natura formale e metodologica, valevoli per tutti gli oggetti di normazione che compongono l'ordinamento giuridico dello Stato»<sup>67</sup>. In sostanza, sostiene il giudice delle leggi, poiché nelle singole materie si verificano incroci e intrecci tra le varie sfere di competenza, statale e regionale, è necessaria la precisazione dei rispettivi confini e degli strumenti adeguati di leale collaborazione: quest'ultima deve essere frutto di valutazione nel merito delle problematiche e degli interessi coinvolti e quindi, «se effettuata dal legislatore delegato, deve essere preceduta da una precisa delimitazione dell'oggetto della disciplina – che peraltro non può estendersi genericamente ad intere materie – e dalla fissazione di principi e criteri direttivi, mirati a indirizzare la normazione particolare affidata al Governo»<sup>68</sup>.

Precisato che la ridefinizione dei rapporti Stato-regioni nelle singole materie è estranea all'ambito della delega alla codificazione, la Corte respinge la censura di genericità di quest'ultima, rinvenendo la sua essenziale finalità nella realizzazione di una «generale semplificazione del sistema normativo statale, mediante abrogazione di leggi ormai superate e inutili, raggruppamento di quelle superstiti per settori omogenei, armonizzazione e riassetto delle stesse. Le innovazioni autorizzate dal legislatore delegante erano pertanto strettamente funzionali al migliore adempimento di tale compito di sistematizzazione normativa e non erano suscettibili di allargamento all'introduzione di norme nuove, destinate, per di più, a disciplinare in modo organico, in forma codicistica, una materia compresa nella competenza legislativa residuale delle regioni».

Alla luce di tale ricostruzione, il legislatore delegato poteva raggruppare e riordinare le norme statali in materia di turismo, negli ambiti di sua competenza esclusiva e per la tutela di interessi di sicuro rilievo nazionale, ma non era autorizzato a disciplinare *ex novo* i rapporti tra Stato e regioni nella medesima materia, peraltro – lamenta la Corte – «con il ripetuto ricorso al metodo della cosiddetta “attrazione in sussidiarietà”, che, qualificandosi (...) come forma non ordinaria di esercizio, da parte dello Stato, di funzioni amministrative e legislative attribuite alle Regioni da norme costituzionali, richiede in tal senso una precisa manifestazione di volontà legislativa del Parlamento, con indicazione, tra l'altro, di adeguate forme collaborative, del tutto assente nella legge di delegazione n. 246 del 2005»<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> Sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2012, punto 5.5 dei *Considerato in diritto*.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

Infine, la Corte richiama la propria precedente giurisprudenza in materia di delega al riassetto normativo, che ha sempre inquadrato «in limiti rigorosi l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente, non strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita»: in particolare, ribadisce che «l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è [...] ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato» – assenti, nel caso di specie – giacché quest'ultimo non può innovare «al di fuori di ogni vincolo alla propria discrezionalità esplicitamente individuato dalla legge-delega» (sentenza della Corte costituzionale n. 293 del 2010). Altro elemento per valutare l'eventuale sussistenza di un eccesso di delega è la *ratio* della delega (sentenza n. 230 del 2010), che nel caso di specie era quella di riordinare e riassetare la normativa statale, e non quella di riformulare i rapporti tra Stato e regioni in diverse materie – anche di competenza residuale regionale – facendo ricorso all'avocazione in sussidiarietà di competenze legislative situate al livello regionale.

Alla luce di tali criteri, la Corte ha dichiarato l'illegittimità per carenza di delega di molte delle disposizioni impugnate, non sulla base della correttezza o meno dell'avocazione delle competenze legislative da parte dello Stato, bensì verificando se l'accentramento di competenze sia stato, anche in via generale, voluto e autorizzato dalla legge del Parlamento. La conclusione è stata in quasi tutti i casi in senso negativo, «giacché la finalità fondamentale di semplificazione, che costituiva la *ratio* propria della legge n. 246 del 2005, era quella di creare insiemi normativi coerenti, a partire da una risistemazione delle norme vigenti, sparse e non coordinate, apportando quelle modifiche rese necessarie dalla composizione unitaria delle stesse. I rapporti tra Stato e Regioni stanno evidentemente su un altro piano e la modifica della loro disciplina richiede scelte di politica legislativa, che, seppur per grandi linee, devono provenire dal Parlamento»<sup>70</sup>.

La latitudine di questo principio può essere misurata nella dichiarazione di illegittimità che colpisce l'articolo 2 del codice del turismo<sup>71</sup>: quest'ultimo contiene i «principi sulla produzione del diritto in materia turistica» e pone le condizioni per l'intervento legislativo dello Stato nella stessa materia. La Corte rileva che si tratta di disposizione del tutto nuova, che, pur nell'intenzione di adeguare la normativa ai principi stabiliti nella giurisprudenza costituzionale, per sua stessa natura incide sui rapporti tra Stato e regioni in materia di turismo e fuoriesce pertanto dai limiti della delega. Il seguito legislativo delle sentenze della Corte costituzionale ri-

<sup>69</sup> Sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2012, punto 5.6 dei *Considerato in diritto*.

<sup>70</sup> *Ibidem*, punto 5.7 dei *Considerato in diritto*.

<sup>71</sup> Nel paragrafo seguente, dedicato al codice del turismo, si darà sinteticamente conto delle singole disposizioni che la sentenza n. 80 del 2012 ha dichiarato illegittime.

chiede, comunque – secondo la stessa Corte – una manifestazione di volontà, pur generale e di principio, del legislatore delegante. In caso contrario, sarebbe il potere esecutivo delegato ad inserire nuove norme nell'ordinamento, in diretta attuazione di orientamenti giurisprudenziali della Corte, superando il potere legislativo del Parlamento delegante<sup>72</sup>.

Quindi, il legislatore delegato alla codificazione non è autorizzato a introdurre disposizioni sostanzialmente innovative, neppure per adeguare la normativa alla giurisprudenza costituzionale, in assenza di esplicita indicazione del legislatore delegante.

Può essere utile notare che il giudizio di costituzionalità di cui si sono ora riferite le coordinate di carattere generale, essendo stato introdotto in via principale da alcune regioni, aveva come oggetto specifico l'eventuale eccesso di delega che riverberasse in una violazione delle competenze regionali stabilite dalla Costituzione<sup>73</sup>. Non sono quindi venute in rilievo, ossia non sono state sottoposte a giudizio della Corte per eccesso di delega eventuali disposizioni che si connotino per essere innovative oltre il grado consentito dalla delega alla codificazione ma che non abbiano tali caratteristiche, ossia la cui innovazione non consista appunto in una definizione nuova del riparto tra Stato e regioni nel disciplinare un particolare aspetto riconducibile alla materia del turismo.

La questione del grado di innovazione consentito dalla delega alla codificazione era stato già affrontato in varie pronunce del Consiglio di Stato, il quale aveva sul punto affermato e ribadito<sup>74</sup> 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»<sup>75</sup>", «in tal modo consentendo al Governo di esercitare un incisivo potere di riordino dell'intera materia»<sup>76</sup>. In un ancor più recente parere – quello proprio sul codice del turismo, del gennaio 2011 – il Consiglio di Stato aveva richiamato un proprio precedente pro-

---

<sup>72</sup> *Ibidem*, punto 6.2 dei *Considerato in diritto*.

<sup>73</sup> Solo entro tali limiti infatti le regioni sono legittimate a impugnare disposizioni statali per violazione di disposizione costituzionale «esterna» al titolo V (nella fattispecie, per violazione degli articoli 76 e 77 della Costituzione).

<sup>74</sup> Così il parere sui provvedimenti di riordino dell'ordinamento militare (su tali provvedimenti si vedano i paragrafi III. 1 e III. 2 della precedente relazione), richiamando sul punto il precedente parere reso sullo schema del codice della proprietà industriale: Cons. Stato, ad. gen., 25 ottobre 2004 n. 2/04, cui si riferiva anche il precedente parere reso nell'adunanza a sezioni riunite del 13 gennaio 2010 in merito all'interpretazione del comma 18; vedi *supra*.

<sup>75</sup> Sono qui richiamate dal Consiglio di Stato la sentenza della Corte costituzionale, n. 170 del 18 aprile 2007, in materia di scrutinio della legge delega per il codice della proprietà industriale e la pronuncia del Consiglio di Stato, sez. normativa, 21 maggio 2007, n. 2024/07.

nunciamento, alla luce del quale si era «evidenziato che i criteri direttivi di cui al comma 18 dell'art. 14 – da seguire nella fase di riassetto e semplificazione delle materie – sono identificabili negli ampi criteri di cui all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997»<sup>77</sup>; «tali ampi criteri», prosegue il Consiglio di Stato nel parere del 2011 «consentono, quindi, non solo di abrogare dal nostro ordinamento norme desuete, ma anche di apportare significative innovazioni nella stesura dei codici, al fine di adeguare la disciplina all'evoluzione del quadro giuridico nazionale»<sup>78</sup>.

Il Consiglio di Stato sembrava quindi prefigurare più ampi margini di innovazione al Governo nell'adozione dei decreti di riassetto, giungendo a rilevare criticamente un caso di riordino «a bassa intensità»: si tratta del riassetto prefigurato con il codice dell'attività agricola, schema di decreto legislativo mai giunto all'approvazione finale, come si dirà nel paragrafo 3, in merito al quale la stessa amministrazione proponente aveva precisato come lo schema si articolasse in «testi redatti sulla base delle formule normative originarie, poiché non sono stati compiuti “aggiustamenti”, essendo stata contenuta al minimo la possibilità di operare riformulazioni formali. In altre parole, in forza della legge di delega, i “poteri innovativi” sono stati limitati all'eliminazione delle scarse duplicazioni o alla soluzione dei contrasti giurisprudenziali o alla presa in considerazione di sentenze abrogative<sup>79</sup> della Corte costituzionale.». A tale riguardo, il Consiglio di Stato – dopo aver richiamato le norme che presiedono all'opera di semplificazione e riassetto – osservava come «in via generale ... di una siffatta opportunità è stato qui fatto un uso, per così dire, a bassa intensità, cioè senza avvalersi a fondo degli spazi offerti dalle stesse norme testé richiamate. Infatti, ad esempio, il “riassetto” normativo avrebbe potuto essere condotto a conseguenze più pregnanti nella direzione più significativa e sostanziale, che è quella della liberalizzazione delle modalità e degli scopi contrattuali»<sup>80</sup>.

Va comunque ricordato che quello della liberalizzazione è uno dei principi dettati dall'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e che co-

---

<sup>76</sup> Così prosegue, sul punto il parere reso dal Consiglio di Stato già reso nell'adunanza a sezioni riunite del 13 gennaio 2010 in merito all'interpretazione del comma 18; vedi *supra*.

<sup>77</sup> Si tratta del più volte citato parere sull'interpretazione in merito all'articolo 14, comma 18, di cui al parere del Consiglio di Stato n. 5136 del 2009 reso nell'Adunanza del 13 gennaio 2010.

<sup>78</sup> Parere della Sezione consultiva per gli atti normativi sullo schema di decreto legislativo recante il codice del turismo, più volte citato, reso nell'Adunanza di sezione del 13 gennaio 2011.

<sup>79</sup> *Sic!*

<sup>80</sup> Per un'analisi di maggior dettaglio dell'*iter* degli schemi di riassetto in materia di attività agricola si rinvia alla precedente relazione, pag. 67 e seguenti; va ricordato che in sede d'esame dinanzi alla Commissione parlamentare per la semplificazione, nella proposta di parere a suo tempo presentata dal relatore, si prendeva atto dell'asserita non innovatività del provvedimento, ma si riteneva del tutto legittimo che il Governo operasse quelle modificazioni che fossero funzionali al riassetto della materia,

stituisce *per relationem*, in quanto indicato dall'articolo 14, comma 15, della legge n. 246 del 2005, un principio anche per la codificazione.

## 2. Il codice del turismo

Il cosiddetto "codice del turismo" è stato presentato alle Camere il 21 gennaio 2011: si tratta dello schema di decreto legislativo recante: "*Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, ai contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, ai contratti di rivendita e di scambio*", atto del Governo n. 327, e oggi decreto legislativo n. 79 del 2011<sup>81</sup>. Come si evidenzia sin dal suo titolo, esso presenta, in primo luogo, la particolarità di prevedere l'attuazione, in un unico provvedimento, di due distinte norme di delega: la prima è quella al riassetto, prevista dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005; la seconda, contenuta nella legge comunitaria 2009, è quella per l'attuazione di una direttiva, 14 gennaio 2009, n. 2008/122/CE, in forza della quale sono state apportate modifiche al codice del consumo di cui al decreto legislativo n. 206 del 2005.

La sua natura composita dà ragione della peculiare formulazione del decreto legislativo n. 79 del 2011, che si compone di quattro articoli e di un Allegato (previsto dall'articolo 1): per quanto qui rileva, va anticipato che l'articolo 1 (composto di un solo comma) dispone l'approvazione del «codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo», contenuto nell'Allegato 1, il quale contiene quindi il «codice» propriamente detto, composto di 69 articoli (70 nella versione originale, di cui si darà conto tra breve). L'articolo 3 – di cui si è detto nel capitolo II, paragrafo 1 – contiene l'elenco delle leggi e degli atti aventi forza di legge abrogati a seguito dell'entrata in vigore dello stesso decreto legislativo.

Va sin d'ora evidenziato che ciascuna delle due deleghe è connotata da propri principi e criteri direttivi, da uno specifico – e differente – termine di delega, nonché da differenti modalità di approvazione, con particolare riferimento al richiesto parere parlamentare: la delega alla codificazione individua infatti nella Commissione parlamentare per la semplificazione l'organo parlamentare cui compete esprimere il parere al Governo, mentre quella per l'attuazione della direttiva affida il compito di esprimere il parere alle Commissioni competenti per materia. L'esame da parte delle Camere si è contraddistinto quindi per una competenza "verticalmente" di-

---

nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997.

<sup>81</sup> Decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, *Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio.*



visa tra Commissione bicamerale e Commissioni di merito, cui l'atto è stato rispettivamente assegnato, limitatamente a una parte dell'articolato<sup>82</sup>.

Quello del codice del turismo è stato il primo – e unico – caso di codificazione *ex* articolo 14, comma 18: l'altra codificazione che doveva realizzarsi in forza della medesima delega, quella in materia di attività agricola, non ha infatti visto la luce, come si dirà nel paragrafo che segue. Il codice del turismo è stato quindi l'occasione per chiarire l'ambito e i termini della delega di cui al comma 18 dell'articolo 14, sulla quale erano stati avanzati dubbi<sup>83</sup>. In questo contesto si è giunti, dapprima con il parere del Consiglio di Stato del 13 gennaio 2010, quindi con la sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2012, all'affermazione dell'autonomia di tale delega alla codificazione, con termine per l'esercizio fissato al 15 dicembre 2011: il Governo aveva quindi legittimamente adottato e trasmesso alle Camere l'atto in data 21 gennaio 2011<sup>84</sup>.

Lo schema di decreto legislativo è stato presentato alle Camere fornito dei prescritti pareri. Come risulta dagli atti e da quanto riferito dallo stesso Ministro in sede d'esame, le regioni in occasione dell'esame dell'atto in sede di Conferenza unificata<sup>85</sup> si sono espresse favorevolmente in merito alle semplificazioni normative, ma hanno eccepito profili di illegittimità costituzionale sia per eccesso di delega, sia per violazione dei criteri di riparto delle competenze tra Stato e regioni; come si è detto, infatti, all'entrata in vigore del codice è seguita l'impugnazione di alcune regioni dinanzi alla Corte costituzionale<sup>86</sup>; l'ANCI, l'UPI e l'UNCEM si sono invece espressi favorevolmente. Si è già detto degli esiti del ricorso e di come il Consiglio di Stato, nel suo parere, avesse concluso per la congruità dello schema rispetto alle disposizioni di delega, effettuando un'ampia ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in materia di riparto delle competenze legislative relative al settore del turismo;

---

<sup>82</sup> In modo non identico tra Camera e Senato: al Senato della Repubblica lo schema di decreto è stato deferito, per la parte relativa al codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, alla Commissione parlamentare per la semplificazione, nonché, per la parte concernente l'attuazione della direttiva 2008/122/CE, alla 10<sup>a</sup> Commissione permanente (Industria); le Commissioni I<sup>a</sup> (Affari costituzionali), 2<sup>a</sup> (Giustizia) e 14<sup>a</sup> (Politiche dell'Unione europea) potevano formulare osservazioni alla 10<sup>a</sup> Commissione. Alla Camera dei deputati, la Commissione X (attività produttive) è stata autorizzata a formulare rilievi per l'esame da parte della Commissione parlamentare per la semplificazione, mentre l'attuazione della direttiva europea è stata assegnata per il parere al Governo alle Commissioni II (Giustizia) e X riunite.

<sup>83</sup> Su cui si era riferito nella precedente relazione.

<sup>84</sup> Su tali pronunce si sofferma il paragrafo che precede, cui quindi si rinvia.

<sup>85</sup> Il parere della Conferenza unificata è stato formulato in data 18 novembre 2010.

<sup>86</sup> Sia consentito rinviare, ancora una volta, al paragrafo che precede.

alla luce di tale disamina, il Consiglio supera le obiezioni sollevate in merito dalle regioni <sup>87</sup>, pur invitando il Governo a valutare se, a fronte del parere sfavorevole delle regioni, non fosse il caso di soprassedere all'opera di codificazione, e formula un parere favorevole con osservazioni e condizioni, con particolare riguardo (per quanto attiene al profilo del coordinamento con la legislazione vigente) agli articoli 2, 19 <sup>88</sup> e 24 <sup>89</sup>.

La Commissione parlamentare per la semplificazione ha esaminato l'atto del Governo tra il 9 febbraio e il 13 aprile del 2011, avendo usufruito della proroga del termine per l'espressione del parere, senza peraltro giungere all'approvazione della proposta di parere formulata dal relatore.

L'esame parlamentare, avviato come di consueto con la designazione di due relatori appartenenti a entrambi gli schieramenti politici <sup>90</sup> e con la partecipazione <sup>91</sup> del Ministro per il turismo, si è rivelato ben presto, anche attraverso le audizioni svolte sia dalla Commissione stessa sia da quelle di merito, piuttosto controverso, per approdare alla rinuncia all'incarico di uno dei due relatori, che ha presentato, nell'ultima seduta, una proposta di parere contrario, cui si è aggiunta un'altra proposta di eguale tenore <sup>92</sup>.

Le principali ragioni del dissenso manifestato nel corso dell'esame parlamentare risiedevano nella lamentata mancata concertazione preven-

---

<sup>87</sup> Ma richiamando, comunque, «il dovere dello Stato di recuperare, in via generale, il consenso del mondo delle autonomie regionali e locali, nella concreta fase di esercizio dei poteri amministrativi riportati allo Stato per sussidiarietà ascendente, mediante la previsione della conclusione di intese con le regioni e, ove necessario, con gli altri soggetti del mondo delle autonomie».

<sup>88</sup> Sull'articolo 19 il Consiglio di Stato svolge un'ampia disamina rilevando che «la norma in questione interviene creando un modello ulteriore e specifico di segnalazione di inizio attività in materia di strutture turistico ricettive, che non appare del tutto in linea con la disciplina di cui all'art. 19 della legge n. 241 del 1990 e, sovrapponendosi ad esso, finisce con il contrastare con le dichiarate finalità di semplificazione della normativa» e individuando alcune necessarie modifiche, formulate come condizione per il parere favorevole sul codice. Un rilievo che si pone nel solco di quelli del Consiglio di Stato sull'articolo 19 è presente nella proposta del relatore dinanzi alla Commissione per la semplificazione, sia nel parere approvato dalla Commissione industria del Senato.

<sup>89</sup> Anche il rilievo sull'articolo 24, che uniformava la disciplina delle agenzie di viaggio e turismo introducendo la Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), senza coordinarla con quella della legge n. 241 del 1990 era formulato come condizione al parere favorevole del Consiglio stesso; il testo trasmesso alle Camere (AG 327) presentava già la riformulazione indicata dal Consiglio di Stato.

<sup>90</sup> Sono stati nominati relatori il senatore Casoli (*PdL*) e l'onorevole Paola De Micheli (*PD*).

<sup>91</sup> Si veda il resoconto della seduta del 9 febbraio.

<sup>92</sup> Si tratta della proposta di parere contrario presentata dall'on. Paola De Micheli (*PD*), già correlatrice sul provvedimento, e di quella, sempre con dispositivo contrario, avanzata dall'on. Mantini (*UDC*), pubblicata in allegato al resoconto della seduta della Commissione parlamentare per la semplificazione del 13 aprile 2011; in quel medesimo allegato viene pubblicata anche la proposta di parere favorevole con condizioni e osservazioni del relatore sen. Casoli (*PdL*).