

gislativo n. 213 del 2010 aveva reiterato l'effetto abrogativo già realizzato dall'articolo 2268 del codice militare; nella seconda aveva richiamato l'esigenza di valutare «l'effetto abrogativo che sarebbe comunque indirettamente determinato dall'articolo 1 del d.lgs. n. 213 del 2010». Si ricorda comunque che la reviviscenza in questione non è disposta con effetto retroattivo, né potrebbe esserlo, trattandosi di una disciplina di natura penale.

##### 5. Altre codificazioni di settore

Scaduto il 16 dicembre 2011 il termine per le codificazioni previste dall'articolo 14, comma 18, sembrano destinate a rimanere solo un auspicio quelle preannunciate quando ancora il termine era lungi dal consumarsi: degli ambiti di riassetto previsti – dal codice dello sport a quello in materia di diritto familiare, dal codice in materia di pari opportunità alla modifica del codice della proprietà industriale, a quello sulla protezione civile – si è detto diffusamente nella precedente Relazione, cui sia consentito rinviare <sup>211</sup>.

Il Governo <sup>212</sup> ha riferito che sono in corso riflessioni in merito a una possibile ripresa degli interventi di codificazione, facendo riferimento al codice dell'attività agricola <sup>213</sup>, a un testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, a un possibile testo unico che raccolga, integri e coordini le disposizioni statali in materia di produzione normativa, semplificazione e qualità della regolazione, al codice della pubblica amministrazione <sup>214</sup> e alla Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche.

Non sono isolati, comunque, i casi di deleghe a riassetto di singoli settori conferite al Governo al di fuori e parallelamente a quella «sistemica» del «taglia leggi»; in questi casi, trattandosi di specifici e mirati interventi per determinati settori, le deleghe sono generalmente assistite oltre che dai consueti principi propri dei riordini – come quello al coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni vigenti in materia, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo; all'indicazione esplicita delle norme abrogate, e così via – da principi e criteri direttivi che autorizzano il Governo

<sup>211</sup> Si veda quanto riferito nella precedente relazione, Capitolo III, paragrafo 4.

<sup>212</sup> Si veda quanto detto dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione nella già citata audizione dinanzi alla Commissione parlamentare per la semplificazione del 22 febbraio 2012.

<sup>213</sup> Si veda quanto detto, su tale riassetto, nel paragrafo 3.

<sup>214</sup> Si tratta di una delega già conferita con legge *ad hoc*: legge 3 ottobre 2011, n. 174, *Disposizioni per la codificazione in materia di pubblica amministrazione*.

a interventi innovativi, di merito e più incisivi di quelli previsti dal meccanismo di codificazione del «taglia leggi»<sup>215</sup>.

Per fare solo qualche esempio tra i più recenti si possono ricordare, oltre alle numerose deleghe contenute nelle leggi comunitarie, il riordino della normativa in materia di congedi, aspettative e permessi, di cui al decreto legislativo n. 119 del 2011<sup>216</sup>, il codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011<sup>217</sup>, o il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura<sup>218</sup>. Non mancano anche ampi interventi su codici preesistenti, come quello sul codice della proprietà industriale con il decreto legislativo n. 131 del 2010<sup>219</sup> o quello sul codice dell'amministrazione digitale realizzato con il decreto legislativo n. 235 del 2010<sup>220</sup>, connotati da principi e criteri che prefigurano modifiche di merito e innovative. Vi sono stati, inoltre casi di riordini normativi demandati a fonti secondarie, per lo più con regolamenti di delegificazione, tra i quali si può citare la semplificazione e il riordino della disciplina di erogazione dei contributi all'editoria<sup>221</sup>.

Rispetto al procedimento «taglia leggi», che prevede «codificazioni di sistema» con principi e criteri direttivi che la Corte costituzionale ha chiarito essere «di natura formale e metodologica, valevoli per tutti gli oggetti di normazione che compongono l'ordinamento giuridico dello Stato», le codificazioni ora ricordate possono definirsi «riassetti di merito», che si differenziano – tra l'altro – per la previsione di principi e criteri direttivi specifici, mirati al riordino dell'ambito normativo considerato, quasi sempre con finalità implicanti interventi di merito e innovativi ben più ampi di

---

<sup>215</sup> Sui limiti alle innovazioni consentite dalla richiamata legge n. 246 del 2005 si veda quanto detto nel paragrafo 1 del presente capitolo, con riferimento alla giurisprudenza costituzionale più recente.

<sup>216</sup> Decreto legislativo 18 luglio 2011, n. 119, *Attuazione dell'articolo 23 della legge 4 novembre 2010, n. 183, recante delega al Governo per il riordino della normativa in materia di congedi, aspettative e permessi*, già atto del Governo n. 358.

<sup>217</sup> Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, *Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136*, già atto del Governo n. 373.

<sup>218</sup> Decreto legislativo 9 gennaio 2012, n. 4, *Misure per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura, a norma dell'articolo 28 della legge 4 giugno 2010, n. 96*, già atto del Governo n. 426.

<sup>219</sup> Decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 131, *Modifiche al decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, recante il codice della proprietà industriale, ai sensi dell'articolo 19 della legge 23 luglio 2009, n. 99*, già atto del Governo n. 228.

<sup>220</sup> Decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235, *Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante Codice dell'amministrazione digitale, a norma dell'articolo 33 della legge 18 giugno 2009, n. 69*, già atto del Governo n. 266.

<sup>221</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 2010, n. 223, *Regolamento recante semplificazione e riordino dell'erogazione dei contributi all'editoria, a norma dell'articolo 44 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*.

quelli connessi alla codificazione della legge n. 246, nonché per la (conseguente) interlocuzione, in sede parlamentare, con le Commissioni di merito.

Non sembra peraltro destinata ad estinguersi la tendenza a intervenire con provvedimenti dotati di «forza centrifuga»: basta qui ricordare i numerosi decreti legge recanti manovre economiche e di stabilizzazione o per lo sviluppo<sup>222</sup>, nonché i consueti provvedimenti di proroga di termini, che sovente hanno inciso su normative previgenti senza peraltro modificarle espressamente; anche nell'attuazione di un'altra delle "grandi deleghe" della presente legislatura, quella per il federalismo fiscale<sup>223</sup>, si sono registrate intersezioni con provvedimenti d'urgenza che hanno inciso sulla disciplina dettata da decreti legislativi precedentemente approvati in attuazione di quella delega, spesso senza apportare modifiche a quei testi<sup>224</sup>. Tale modalità di produzione normativa, caratterizzata da un insufficiente coordinamento con le preesistenti fonti normative, contraddice lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, tanto più quando abbiano avuto ad oggetto precedenti codificazioni.

Ma su tali profili si tornerà a ragionare nelle conclusioni della presente relazione, nelle quali si affronterà anche il tema dell'eventuale rinnovo della delega alle codificazioni come delineato dall'articolo 14, consentendo di realizzare quelle già annunciate e per le quali erano stati iniziati i lavori preparatori, dei quali si registrava uno stato di avanzamento "a geometria variabile", che sarebbe opportuno non disperdere; sia quindi consentito di rinviare al successivo capitolo.

#### IV. CONCLUSIONI

L'analisi e la ricostruzione svolta nei capitoli precedenti possono contribuire a suggerire alcune direttrici della più recente evoluzione nelle politiche di semplificazione normativa; tra queste un ruolo centrale può essere ancora svolto dall'attività di riassetto e di codificazione, ossia dalla

---

<sup>222</sup> Tra gli altri, il decreto-legge n. 90 del 2011, il decreto-legge n. 216 del 2011 recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative; sia consentito di rinviare a quanto già segnalato *supra*.

<sup>223</sup> Legge 5 maggio 2009, n. 42, *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*.

<sup>224</sup> Ma in altri casi, invece, introducendo modifiche e integrazioni ai decreti legislativi nel frattempo adottati, svolgendo così il ruolo proprio dei decreti correttivi, pur previsti dalla legge n. 42 del 2009; si possono ricordare tra i provvedimenti d'urgenza dell'ultimo anno, ad esempio, i decreti-legge n. 138, 201, 214 del 2011, e, più di recente, il decreto-legge n. 16 del 2012; si veda, sulla questione, il resoconto della seduta della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 9 maggio 2012. Sul tema dei correttivi con decretazione d'urgenza ci si è soffermati sia nel capitolo II, in merito alle correzioni al decreto «taglia leggi», sia al decreto «salva leggi», nonché con riferimento alle correzioni apportate sia al codice del turismo, sia a quello dell'ordinamento militare.

«creazione di testi normativi coordinati, tendenzialmente comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili»<sup>225</sup>.

Infatti, nonostante l'attivazione dei processi di semplificazione e codificazione normativa, non sembra trovare argine la tendenza a una legislazione assai «composita», sempre più frequentemente affidata a provvedimenti d'urgenza: a questa tendenza «centrifuga», che contrasta il flusso delle codificazioni, si è già accennato<sup>226</sup>.

Non è difficile rinvenire nei decreti-legge, anche più recenti, esempi in tal senso: al di là di una valutazione "tecnica" di omogeneità – quanto meno teleologica – delle disposizioni del decreto, requisito richiesto dalla legge 23 agosto 1988, n. 400, e vagliato con particolare attenzione, soprattutto dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012, non si può non rilevare come, di recente, molti decreti-legge finiscano per incidere normalmente su un ampio spettro di settori normativi spesso senza garantire un pieno coordinamento con le preesistenti fonti normative, intervenendo non di rado in maniera non testuale sulla normativa vigente; in altri casi si tratta di interventi decontestualizzati rispetto al tessuto normativo in cui dovrebbero inserirsi. Per due casi recenti, in questo senso, si vedano, oltre a quelli già citati<sup>227</sup>, il decreto-legge cosiddetto "liberalizzazioni", 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27 e il decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, cosiddetto di «semplificazioni tributarie»<sup>228</sup>, in relazione ai quali i rispettivi pareri del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati evidenziano numerosi casi<sup>229</sup> in cui «il mancato coordinamento si verifica in relazione a codici o testi unici, dei quali vengono così compromessi i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, propri di un codice riferito ad un determinato settore disciplinare», osservando che «le anzidette modalità di produzione normativa» (...) «mal si conciliano con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente»<sup>230</sup>. Rilevi critici in merito al mancato coordinamento di recenti disposizioni con la legislazione vigente, non modificata, e in merito a ipotesi di rapporti tra fonti incongrui rispetto ai principi di semplificazione, coerenza e chiarezza normativa sono presenti anche

---

<sup>225</sup> Sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2012, punto 5.4 dei *Considerato in diritto*.

<sup>226</sup> Nel paragrafo III, n. 4.

<sup>227</sup> *Ibidem*.

<sup>228</sup> Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, recante *Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento*.

<sup>229</sup> Contenuti nei testi allora all'esame della Camera per la definitiva conversione in legge.

<sup>230</sup> Le disposizioni individuate, al riguardo, dal citato parere del Comitato per la legislazione sono assai numerose; si veda il parere pubblicato nel resoconto della seduta del 13 marzo 2012.

nell'attività consultiva svolta dalla Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica <sup>231</sup>.

Nell'esperienza più recente, si riscontrano casi, non isolati, di disposizioni la cui applicazione è destinata ad avere conseguenze ed effetti su norme appena entrate in vigore <sup>232</sup>. Dello stesso segno sono – per citare un esempio di cui si è ragionato nel precedente capitolo – le disposizioni recate da provvedimenti d'urgenza e da altre fonti di rango primario che hanno inciso, sia direttamente modificandole, sia indirettamente – richiedendo quindi successivi interventi di coordinamento – su ambiti della disciplina oggetto del codice dell'ordinamento militare, le quali hanno poi condotto anche a modificazioni dello stesso ad opera del correttivo. Di «modifiche – non sempre testuali – a disposizioni di recentissima approvazione» ragiona spesso il Comitato già citato, da ultimo, sul decreto legge n. 16 del 2012 appena richiamato.

Gli interventi ripetuti, spesso sovrapposti o talora quasi immediatamente contraddetti da successive disposizioni, costituiscono elementi che evidentemente non agevolano la semplificazione del quadro normativo. Se da un lato lo *stock* viene semplificato attraverso il suo sfoltimento dalle sue componenti più obsolete o ricondotto a sistema attraverso le complesse e meritorie opere di riassetto e codificazione, dall'altro si assiste a una contestuale, ininterrotta stratificazione normativa, non solo ad opera di provvedimenti d'urgenza, che – in assenza di un adeguato coordinamento con le disposizioni già vigenti – rischia di vanificare lo scopo ultimo della semplificazione stessa. Favorire stabilità, certezza e semplificazione della legislazione è la via maestra per offrire all'interprete, ai cittadini, un quadro di chiarezza, in cui si sostanzia la stessa certezza del diritto.

D'altra parte, si possono comprendere le ragioni, politiche, contingenti, di opportunità, che concorrono a rendere difficile – e talvolta quasi impossibile – arginare siffatti fenomeni; lo stesso Consiglio di Stato, nel suo parere sullo schema di decreto correttivo del codice dell'ordinamento militare riconosceva che: «È inevitabile che i codici di settore non possano considerarsi la sede di disciplina esclusiva di una materia, ma va evitato, per quanto possibile, dopo un'operazione di codificazione, il fenomeno della "fuga" dal codice».

---

<sup>231</sup> Anche con specifico riferimento ad alcuni dei provvedimenti ora ricordati: si veda, ad esempio, il parere reso dalla Commissione affari costituzionali del Senato sul citato decreto-legge n. 1 del 2012, approvato nella seduta n. 355 dell'8 febbraio 2012.

<sup>232</sup> Si pensi, ad esempio, a quanto disposto in materia di affidamento del servizio mediante procedura ad evidenza pubblica dall'articolo 25, comma 2, sempre del decreto legge "liberalizzazioni", per il quale è stata rilevata l'opportunità di coordinamento con altra norma, di analogo tenore: si veda quanto previsto dal punto 4.2, capoverso *g-bis*) della lettera b) del comma 1 dell'articolo 25, mediante novella del comma 11 dell'articolo 4 del decreto legge n. 138 del 2011.

Ma allora, dinanzi a queste dinamiche ardue da contrastare e alle contrapposte esigenze ad esse sottese – l’urgenza di intervenire, anche a discapito dell’organicità dell’intervento, da un lato, l’esigenza di assicurare, anche *a posteriori*, coerenza e conoscibilità alla normativa, dall’altro – deve ergersi l’argine di una costante, paziente e attenta opera di riassetto e consolidamento normativo.

Non sembra superfluo allora ragionare ancora di una rinnovata delega di carattere sistematico in materia di semplificazione normativa; abbandonato ormai da tempo lo strumento – che pure potrebbe trovare nuova linfa – delle leggi annuali di semplificazione, la ripresa di tale percorso può passare per una conferma del complesso meccanismo «taglia leggi» previsto dall’articolo 14 della legge n. 246 del 2005, riattivando i due meccanismi complementari di abrogazione espressa di norme, da un lato, e di codificazione, dall’altro. Lo stesso Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, nella già citata audizione dinanzi alla Commissione per la semplificazione<sup>233</sup>, ha convenuto come occorra «proseguire, in primo luogo, l’opera di pulizia normativa intrapresa con il cosiddetto taglia-leggi», prefigurando – oltre agli interventi di codificazione di settore ricordati nel precedente paragrafo – il conferimento di una «nuova delega mirata: ad esempio, una norma che possa riguardare le disposizioni stratificate nel tempo contenute in tutti i provvedimenti collegati alle leggi finanziarie».

Una nuova fase di codificazione può infatti essere configurata e realizzata sia per singoli settori, ossia sulla scia dell’attuazione dell’articolo 14 della legge n. 246 del 2005, ma anche per tipologia di fonti da riordinare: si possono così ipotizzare riassetto concernenti i provvedimenti collegati alle leggi finanziarie, citati dal Ministro, i sempre più numerosi decreti-legge succedutisi nella legislatura e con i quali sono stati realizzati interventi teleologicamente unificati (prevalentemente) dalle esigenze di stabilizzazione finanziaria, quelli di proroga di termini, i periodici interventi di attuazione di normative comunitarie nei più diversi settori, nonché – *last but not least* - i vari interventi di semplificazione amministrativa. Poiché, per dirla con il ministro Patroni Griffi, «la semplificazione è per sua natura disomogenea, perché la finalità, il metodo e la strumentazione che accomunano le disposizioni tradizionalmente contenute nei disegni di legge di semplificazione devono mirare a vari settori della vita quotidiana e produttiva». È una prima tassonomia – qui solo abbozzata, senza pretese di esaustività – di possibili fonti-tipo nelle quali rinvenire disposizioni di legge sovente non coordinate con l’impianto normativo su cui sono destinate a innestarsi o a interagire, e per le quali un’opera di riassetto può offrire quel contributo alla chiarezza e semplificazione dell’ordinamento che presiede alle buone politiche di qualità della regolazione.

---

<sup>233</sup> Seduta della Commissione parlamentare per la semplificazione del 22 febbraio 2012, già citata.

Un ulteriore ambito di intervento, di natura ricognitiva e complementare a quello ora ricordato, ma forse non meno rilevante ai fini della certezza del diritto, potrebbe essere rappresentato dalla previsione di un intervento volto a garantire la predisposizione di un'unica «mappa» delle «zone certe». Si tratta di prevedere la confluenza in un unico elenco delle disposizioni espressamente salvate dai vari provvedimenti attuativi dell'articolo 14, tra i quali certamente quelli indicati nei due Allegati al decreto «salva leggi», nell'articolo «salva leggi» del codice dell'ordinamento militare, nonché in eventuali, ulteriori norme «extravaganti»; nonché la confluenza in un altro elenco unitario delle disposizioni espressamente abrogate, a partire dai provvedimenti d'urgenza del 2008, passando per gli interventi «taglia leggi», che siano appositi, codicistici o anche "extravaganti".

E una progressiva riduzione delle «zone d'ombra», tuttora presenti dopo la trascorsa fase del procedimento «taglia leggi», può essere proseguita spostando il discrimine temporale a suo tempo individuato – quello della pubblicazione delle disposizioni fino al 31 dicembre 1969 – e avvicinandolo al presente per fasi successive.

L'eventuale riattivazione della delega alla codificazione di cui all'articolo 14 potrebbe inoltre essere integrata con l'espressa previsione della possibilità di affiancare al codice di rango primario una codificazione di rango secondario, con la quale realizzare eventuali delegificazioni, ratificando e sancendo esplicitamente una facoltà già esercitata dal Governo con le prime due codificazioni (quella dell'ordinamento militare e quella in materia di attività agricola, quest'ultima poi non portata a compimento), ma successivamente abbandonata (con il riassetto in materia di ordinamento degli uffici consolari e con il codice del turismo).

A tale riguardo, giova ricordare che – come segnalato nella precedente relazione – il Consiglio di Stato, intervenendo su un punto allora controverso<sup>234</sup>, ha affermato che «attraverso il riassetto è possibile legificare norme di origine regolamentare, delegificare ovvero deregolamentare una determinata materia affidando l'individuazione delle prescrizioni di dettaglio a fonti non normative»<sup>235</sup>. Secondo il Consiglio di Stato, infatti, «in ogni caso, il richiamo senza distinzioni di sorta a tutti i principi e criteri direttivi contemplati nell'art. 20, l. n. 59 del 1997 (e dunque anche a quelli di cui al co. 2 che, a sua volta, rinvia ai regolamenti previsti dal primo e dal secondo comma dell'art. 17, l. n. 400 del 1988 e quindi anche a quelli frutto di delegificazione), da parte del comma 15 dell'art. 14, l. n. 246 cit. conferma, *in parte qua*, la validità della scelta effettuata dal Governo».

<sup>234</sup> Emerso anche nel corso dell'esame parlamentare dello schema di testo unico regolamentare in materia di ordinamento militare, nonché di quello in materia di attività agricola.

<sup>235</sup> In tal senso il Consiglio di Stato, sezione normativa, 20 dicembre 2004, n. 11602, parere reso sullo schema del codice del consumo; adunanza generale 25 ottobre 2004, n. 2 sullo schema del codice della proprietà industriale.

L'intervento integrativo di cui si ragiona consentirebbe di superare con ancora maggiore certezza le perplessità a suo tempo formulate, cui rispondevano le considerazioni del Consiglio di Stato ora richiamate, derivanti dall'assenza di un'espressa autorizzazione alla delegificazione tra i criteri di delega alla codificazione.

In conclusione, riattivare le procedure di sfoltoimento dello *stock* normativo e di sistematico riordino della legislazione – e della connessa regolazione secondaria – con una nuova delega alla codificazione può riconsegnare al legislatore delegato spazi di razionalizzazione funzionali a proseguire il percorso della semplificazione normativa. Affiancati da interventi di «manutenzione dell'ordinamento»<sup>236</sup>, soprattutto per quei settori in cui la ricomposizione del mosaico normativo sia più agevole, i riassetti «di sistema», unitamente a quelli «di merito» previsti da specifiche deleghe, potranno sempre più avvicinare l'obiettivo di garantire la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico, principi che la Corte costituzionale ha annoverato, anche di recente, tra i «fondamentali valori di civiltà giuridica»<sup>237</sup>.

---

<sup>236</sup> Di cui si è detto all'inizio del presente paragrafo.

<sup>237</sup> Sentenza n. 78 del 2012.