

Doc. XVI-bis  
n. 9

COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LA SEMPLIFICAZIONE

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

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

*approvata nella seduta del 19 luglio 2012*

*Relatore alla Commissione PASTORE, senatore*

**Trasmessa alle Presidenze il 19 luglio 2012**

(ai sensi dell'articolo 14, comma 21, della legge 28 novembre 2005, n. 246)

**INDICE**

PREMESSA .....	Pag.	3
I. IL QUADRO NORMATIVO - RINVIO .....	»	4
II. LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA MEDIANTE ABROGAZIONE .....	»	6
1. <i>Le correzioni al decreto legislativo «taglia leggi» e alle abrogazioni espresse dei codici</i> .....	»	6
2. <i>Altre abrogazioni espresse: nuove «ghigliottine» e nuovi «taglia leggi»</i> .....	»	13
3. <i>Il decreto legislativo «salva leggi»: le ulteriori correzioni</i> .....	»	15
4. <i>I settori esclusi</i> .....	»	20
III. LE CODIFICAZIONI .....	»	22
1. <i>La codificazione nella più recente giurisprudenza costituzionale: i limiti all'innovazione</i> .....	»	22
2. <i>Il codice del turismo</i> .....	»	30
3. <i>Il codice dell'attività agricola</i> .....	»	43
4. <i>Il correttivo al codice dell'ordinamento militare</i> .....	»	45
5. <i>Altre codificazioni di settore</i> .....	»	65
IV. CONCLUSIONI .....	»	67

## PREMESSA

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

La presente Relazione intende offrire una lettura del cammino fin qui percorso in materia di semplificazione normativa, con il procedimento delineato dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005. In particolare, viene qui aggiornato quanto già riferito nelle precedenti due relazioni<sup>1</sup>, con l'analisi dei provvedimenti adottati dal Governo dopo il febbraio 2011, data di pubblicazione della precedente relazione, e del loro esame parlamentare, e si prefigurano i possibili, prossimi sviluppi.

Il primo capitolo della relazione richiama il quadro normativo che presiede al procedimento «taglia leggi».

Nel secondo capitolo si riferisce sui provvedimenti volti a realizzare la semplificazione normativa mediante abrogazione: vi sono illustrate, in particolare, le correzioni al decreto legislativo «taglia leggi», 13 dicembre 2010, n. 212, che – in assenza di una delega all'adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi – sono state realizzate mediante l'inserimento in provvedimenti d'urgenza di disposizioni volte a determinare la reviviscenza di disposizioni precedentemente abrogate; viene inoltre affrontata la tematica – strettamente connessa – dell'abrogazione di norme meramente abrogatrici e della reviviscenza delle norme precedentemente abrogate (paragrafo 1). Sempre in tema di abrogazioni espresse, sono poi ricordati ulteriori casi in cui il legislatore ha fatto ricorso, fuori dal procedimento «taglia leggi» a clausole di abrogazione espressa: talvolta mediante abrogazioni "innominate", in quanto disposte nei confronti di norme non puntualmente individuate, anche in connessione a scadenze predeterminate, sulla scorta del modello della cosiddetta "ghigliottina" di cui all'articolo 14 della legge n. 246 del 2005; talvolta mediante abrogazioni "nominated" e puntuali. Nello stesso capitolo si segnala inoltre come sembri riaffacciarsi il modello delle abrogazioni "nominated" e "a blocchi" con decretazione d'urgenza, già utilizzato nel 2008 (paragrafo 2). Quanto poi al decreto legislativo cosiddetto «salva leggi», nel paragrafo 3 si riferisce sulle ulteriori correzioni intervenute, successive al decreto legislativo correttivo propriamente detto (13 dicembre 2010, n. 213) e sulla sua perdurante funzione, dopo l'operatività della "ghigliottina". Ci si sofferma, infine, sulla tematica dei cosiddetti "settori esclusi" (paragrafo 4).

<sup>1</sup> Si tratta dei documenti XVI legislatura, Doc. XVI-bis, n. 1 e 4.

Il capitolo terzo è dedicato all'opera di riassetto della normativa mediante le codificazioni: si dà conto, in primo luogo, della recente sentenza con la quale la Corte costituzionale ha chiarito ambiti e limiti della codificazione attuativa della legge n. 246 del 2005 (paragrafo 1); sono quindi ripercorse le problematiche emerse in occasione dell'esame parlamentare, a partire dall'inizio del 2011, dei provvedimenti concernenti il codice di cui al decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, cosiddetto codice del turismo (paragrafo 2), il correttivo al codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (paragrafo 4), mentre si dà conto della mancata adozione in via definitiva del codice dell'attività agricola e del connesso regolamento attuativo (paragrafo 3). Nel paragrafo 5 si accenna a riassetti e codificazioni realizzati fino al giugno 2012, in attuazione di specifiche deleghe legislative, al di fuori quindi dei confini del procedimento «taglia leggi».

Nell'ultimo capitolo, infine, si traggono le conclusioni dell'analisi svolta e si delineano possibili linee di sviluppo del percorso di semplificazione normativa.

## I. IL QUADRO NORMATIVO - RINVIO

Il meccanismo «taglia leggi» – e le esperienze che lo hanno preceduto – è stato diffusamente descritto nella sua configurazione normativa nelle precedenti due relazioni, cui si rinvia non solo per una sua più puntuale descrizione, ma anche per un breve *excursus* delle precedenti politiche di semplificazione. Si intende qui offrire quindi solo un sommario quadro normativo che consenta una lettura auspicabilmente più agevole dei paragrafi che seguono.

Norma cardine del procedimento «taglia leggi» è l'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246<sup>2</sup>, successivamente rimodellato dalle leggi n. 15 e n. 69 del 2009<sup>3</sup>: il procedimento si incentra sull'abrogazione espressa generalizzata e presuntiva, nota con il nome di "ghigliottina", di tutte le norme contenute in disposizioni legislative statali pubblicate prima del 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, e non espressamente "salvate" (articolo 14, comma 14-*ter*): la sottrazione a tale abrogazione generalizzata è sancita direttamente dalla legge n. 246 del 2005 per alcune tipologie di disposizioni primarie, salvate quindi *ope legis*

<sup>2</sup> Recante *Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*; a quella disposizione si farà spesso riferimento per brevità con il richiamo all'«articolo 14».

<sup>3</sup> Legge 18 giugno 2009, n. 69, recante *Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile*; una precedente novella era stata introdotta dalla legge 4 marzo 2009, n. 15, recante *Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti*.

(articolo 14, comma 17), ovvero è disposta mediante la specifica individuazione con uno o più decreti legislativi, cosiddetti "salva leggi", da adottare entro il termine del 16 dicembre 2009 (articolo 14, commi 14 e 15). Le disposizioni primarie statali non riconducibili ai cosiddetti "settori esclusi" (ossia quelle *salve ope legis* cui si è ora accennato come, ad esempio, i codici, le leggi di ratifica, e le altre categorie indicate dall'articolo 14, comma 17) e non espressamente indicate nei provvedimenti «salva leggi» sono state quindi destinate dalla legge n. 246 del 2005 a "cadere" sotto la "ghigliottina" dell'abrogazione generalizzata, il cui effetto si è verificato il 16 dicembre 2010.

Contestualmente allo "scattare" della ghigliottina, è intervenuta poi l'abrogazione espressa e "nominata" di un numero rilevante di disposizioni primarie, in attuazione di apposita delega, affiancata a quella originaria allo scopo di rendere più certi gli ambiti di abrogazione di norme (articolo 14, comma 14-*quater* della legge n. 246 del 2005). Ciò è avvenuto, come più diffusamente ricordato nella precedente relazione, con il decreto legislativo «taglia leggi» (13 dicembre 2010, n. 212); a tutto ciò si affiancano la delega al riassetto della normativa al fine di assicurare organiche codificazioni di settore (articolo 14, commi 15 e 18 della legge n. 246 del 2005), nonché la delega ad adottare provvedimenti integrativi e correttivi dei decreti «salva leggi» e di riassetto (articolo 14, commi 18 e 18-*bis* della legge n. 246 del 2005).

Si rinvia quindi, come detto, alle precedenti due relazioni, ove si trovano più approfonditi e ampi richiami alle esperienze più risalenti della semplificazione e alle fasi che hanno preceduto l'attuale, come la preliminare ricognizione delle disposizioni vigenti, avviata nel corso della passata legislatura e conclusa con una relazione al Parlamento (la cosiddetta "relazione Pajno"<sup>4</sup>); vi sono anche ripercorsi i principali orientamenti contenuti nelle decisioni del Consiglio di Stato nell'esaminare gli atti nei quali si è realizzato il procedimento di semplificazione normativa fino agli inizi del 2011 e le linee emerse nell'attività consultiva della Commissione parlamentare per la semplificazione in quell'ambito.

Nei capitoli che seguono si darà conto del procedimento in atto alla luce dei provvedimenti adottati ed esaminati a partire dal febbraio 2011, data di pubblicazione della precedente relazione, ma si accennerà anche ad alcuni provvedimenti che – ancorché adottati al di fuori del procedimento di cui all'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 – si inseriscono nel processo di semplificazione normativa dell'ordinamento. Ci si soffermerà, quindi, oltre che sugli atti esaminati dalla Commissione parlamentare per la semplificazione, anche su norme contenute in provvedimenti d'urgenza o in provvedimenti di altra natura che hanno realizzato interventi abrogativi significativi o di riassetto.

---

<sup>4</sup> Relazione concernente la ricognizione della legislazione statale vigente, prevista dall'articolo 14, comma 12, della legge 28 novembre 2005, n. 246, presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri Prodi, XV legislatura, Doc. XXVII, n. 7.

## II. LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA MEDIANTE ABROGAZIONE

1. *Le correzioni al decreto legislativo «taglia leggi» e alle abrogazioni espresse dei codici*

Il decreto legislativo di abrogazione espressa, cosiddetto «taglia leggi», n. 212 del 2010<sup>5</sup>, perseguiva l'intento, esplicitato dalla relazione illustrativa, di ridurre gli inconvenienti di una "abrogazione al buio" derivante dalla "ghigliottina", coerentemente all'obiettivo di garantire una maggiore certezza del quadro legislativo vigente. Secondo i dati del Governo, esso ha determinato l'abrogazione espressa e "nominata" di circa 35.000 atti primari, nella maggior parte dei casi procedendo all'abrogazione totale, in altri a quella parziale.

Nei mesi successivi, dopo le primissime rettifiche del gennaio-febbraio 2011 di cui si è detto nella precedente Relazione<sup>6</sup>, si sono resi necessari alcuni interventi correttivi che, in assenza di una delega all'adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi<sup>7</sup>, sono stati realizzati mediante l'inserimento in provvedimenti d'urgenza. Si tratta, in particolare, di disposizioni volte a determinare la reviviscenza di disposizioni precedentemente abrogate con il decreto legislativo n. 212 del 2010: tale scopo è realizzato statuendo che viene meno l'efficacia abrogativa del decreto legislativo «taglia leggi» con riferimento alle disposizioni indicate e che il venir meno dell'effetto abrogativo è disposto retroattivamente, a decorrere dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto «taglia leggi», nonché della cosiddetta "ghigliottina", ossia dal 16 dicembre 2010; ciò al fine di evitare ogni soluzione di continuità nella vigenza delle norme richiamate. A tali previsioni si accompagna inoltre la correzione dell'Allegato 1 al decreto legislativo n. 212 del 2010, in cui l'indicazione alle disposizioni viene espunta o corretta – nel caso di ripristino parziale di quanto precedentemente abrogato – e, in alcuni casi, l'inserimento delle disposizioni oggetto di tale *repechage* nell'Allegato 1 al decreto legislativo «salva leggi».

In tal senso si è provveduto subito dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 212 del 2010, in occasione della conversione in legge del decreto-legge "milleproroghe" 29 dicembre 2010, n. 225: sono state così ripristinate con efficacia retroattiva – e dunque, come detto, senza soluzione di continuità – quattro leggi precedentemente abrogate<sup>8</sup> in materia di coope-

<sup>5</sup> Decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212, recante *Abrogazione di disposizioni legislative statali, a norma dell'articolo 14, comma 14-quater, della legge 28 novembre 2005, n. 246*.

<sup>6</sup> Si veda XVI legislatura, Doc. n. XVI-bis, n. 4, pag. 52.

<sup>7</sup> L'articolo 14 della legge n. 246 non prevede infatti una delega a decreti integrativi e correttivi di quelli emanati ai sensi del suo comma 14-quater.

<sup>8</sup> Il comma 50 dell'articolo 2, inserito in sede di conversione in legge del decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*

razione e di trattamenti di quiescenza e ordinamenti degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro <sup>9</sup>.

Con previsione di identico tenore, ma in tempi successivi, è poi intervenuto l'articolo 18, comma 17, del decreto-legge n. 98 del 2011 <sup>10</sup> (cosiddetto decreto per la stabilizzazione finanziaria) con riferimento a un solo articolo di un decreto luogotenenziale in materia di soppressione delle organizzazioni sindacali fasciste e liquidazione dei rispettivi patrimoni <sup>11</sup>, prevedendosi la correzione *in parte qua* dell'Allegato 1 al decreto «taglia leggi» <sup>12</sup>.

Alla tecnica utilizzata e ora descritta non si è fatto ricorso invece per correggere l'elenco di abrogazioni espresse – cospicuo per ampiezza – disposte con il codice dell'ordinamento militare <sup>13</sup>; come già ricordato nella precedente relazione, infatti, alle abrogazioni espresse e «nomite» del de-

---

*e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie*, ha infatti disposto il venir meno con effetto retroattivo, ossia sempre a far data dal 16 dicembre 2010, dell'abrogazione della legge 13 marzo 1950, n. 114, *Modificazioni alla legge 8 maggio 1949, n. 285, e al decreto legislativo 14 dicembre 1947, n. 1577, recanti provvedimenti per la cooperazione* (voce 69844 dell'Allegato 1 al decreto legislativo «taglia leggi», 13 dicembre 2010, n. 212), della legge 2 aprile 1951, n. 302, *Ratifica, con modificazioni, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, recante provvedimenti per la cooperazione, e modificazione della legge 8 maggio 1949, n. 285* (voce 69920 dell'Allegato), della legge 11 aprile 1955, n. 379, *Miglioramenti dei trattamenti di quiescenza e modifiche agli ordinamenti degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro* (voce 70139 dell'Allegato) e della legge 26 luglio 1965, n. 965, *Miglioramenti ai trattamenti di quiescenza delle Casse per le pensioni ai dipendenti degli Enti locali ed agli insegnanti, modifiche agli ordinamenti delle Casse pensioni facenti parte degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro* (voce 70772 dell'Allegato).

<sup>9</sup> Di tali correzioni si era già data anticipazione in occasione della precedente relazione: si veda XVI legislatura, Doc. n. XVI-bis, n. 4, pagg. 81-82: al momento della pubblicazione di tale relazione il decreto-legge n. 225 era ancora in fase di conversione in legge.

<sup>10</sup> Si tratta del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, recante *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*.

<sup>11</sup> Così dispone l'articolo 43 del decreto legislativo luogotenenziale 23 novembre 1944, n. 369, *Soppressione delle organizzazioni sindacali fasciste e liquidazione dei rispettivi patrimoni*, riportato alla voce 69626 dell'Allegato 1 al decreto legislativo n. 212 del 2010 «taglia leggi»: «Per i rapporti collettivi ed individuali, restano in vigore, salvo le successive modifiche, le norme contenute nei contratti collettivi, negli accordi economici, nelle sentenze della Magistratura del lavoro e nelle ordinanze corporative di cui agli artt. 10 e 13 della legge 3 aprile 1926, n. 563, agli artt. 8 e 11 della legge 5 febbraio 1934, n. 163, e gli artt. 4 e 5 del R. decreto-legge 9 agosto 1943, n. 721.».

<sup>12</sup> Che si intende conseguentemente modificato, con la precisazione, cioè, che l'abrogazione opera con esclusione dell'articolo 43. Di alcuni errori materiali contenuti nel citato decreto «taglia leggi», infine, danno conto le note redazionali presenti nelle banche dati della legislazione.

<sup>13</sup> Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, *Codice dell'ordinamento militare*, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale dell'8 maggio 2010, n. 106, ed entrato in vigore il 9 ottobre 2010, a norma del suo articolo 2272.

creto legislativo n. 212 del 2010 si aggiungono quelle, oltre 1.000, disposte nell'ambito del riassetto dell'ordinamento militare, da cui è originato il suddetto codice: tali abrogazioni, a differenza di quelle del citato «taglia leggi» hanno avuto effetto in data 9 ottobre 2010, ossia all'entrata in vigore del codice dell'ordinamento militare, oltre due mesi prima della fatidica data della «ghigliottina» e del «taglia leggi», il 16 dicembre 2010. Le correzioni all'elenco delle abrogazioni di norme primarie operate dal codice militare, di cui all'articolo 2268 del codice di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010, sono state realizzate mediante l'esercizio della delega integrativa e correttiva in questo caso appositamente prevista dall'articolo 14, comma 18, della citata legge n. 246 del 2005, per l'illustrazione delle quali si rinvia al capitolo III, paragrafo 4, anticipando sin d'ora che la maggior parte delle correzioni non è stata disposta con efficacia retroattiva.

Va ricordato, per completezza, che alle abrogazioni espresse ora richiamate, si sono aggiunte – al giugno 2012 senza interventi correttivi, per i quali è ancora aperto il termine di delega – quelle, in numero non considerevole, disposte dal cosiddetto "codice del turismo", ossia dal decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79<sup>14</sup>: il suo articolo 3 reca infatti 12 abrogazioni espresse, 4 delle quali soltanto concernenti provvedimenti pubblicati in data anteriore al 1° gennaio 1970, i quali a quel momento risultavano vigenti, in quanto sottratti alla "ghigliottina" dal decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179<sup>15</sup>. A tale riguardo – ma sul punto si tornerà più oltre – val conto segnalare che, almeno in un caso, il provvedimento abrogato con il codice del turismo era stato oggetto non solo della salvaguardia ad opera del decreto legislativo n. 179 del 2009, ma anche del correttivo a quello (decreto legislativo n. 213 del 2010). In nessuno dei quattro casi ora indicati all'intervenuta abrogazione ha fatto seguito la corrispondente correzione dell'Allegato al decreto «salva leggi», nel quale essi risultano ancora inseriti (le principali banche dati non segnalano la circostanza neppure sotto forma di nota).

Una particolare forma di abrogazione, differita nel tempo, è quella prevista dal medesimo articolo 3, comma 2, del codice del turismo<sup>16</sup>.

---

<sup>14</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 capitolo III, paragrafo 2.

<sup>15</sup> Si tratta dei seguenti atti: decreto del Presidente della Repubblica 4 agosto 1957, n. 918, *Approvazione del testo organico delle norme sulla disciplina dei rifugi alpini*; legge 4 marzo 1958, n. 174, *Modificazione delle norme sul finanziamento degli organi turistici periferici e sul credito alberghiero*; legge 21 marzo 1958, n. 326, *Disciplina dei complessi ricettivi complementari a carattere turistico-sociale*; legge 12 marzo 1968, n. 326, *Provvidenze per la razionalizzazione e lo sviluppo della ricettività alberghiera e turistica*.

<sup>16</sup> A norma del quale "La legge 27 dicembre 1977, n. 1084, che ha reso esecutiva la Convenzione internazionale sul contratto di viaggio (CCV) del 23 aprile 1970, è abrogata a decorrere dal momento in cui diviene efficace la denuncia dello Stato ita-



Una sola è stata l'abrogazione espressa di disposizione pre-1970 derivante dall'entrata in vigore del riordino in materia di ordinamento e funzioni degli uffici consolari<sup>17</sup>; anche in questo caso si trattava di una disposizione appena "salvata" dalla ghigliottina; per questo decreto legislativo, entrato in vigore il 28 maggio 2011, il termine per l'esercizio della delega a interventi correttivi e integrativi, è scaduto nel maggio 2012.

Si è qui fatto cenno alle abrogazioni espresse disposte da interventi di riassetto, concentrando l'attenzione su quelle concernenti atti pubblicati prima del 1° gennaio 1970, in quanto a quell'ambito temporale era confinata l'operatività della «ghigliottina» e si era limitato lo stesso decreto legislativo «taglia leggi», n. 212 del 2010 (ancorché la delega consentisse a quest'ultimo la soppressione di disposizioni pubblicate anche successivamente). La scelta qui fatta consente di affiancare tali ablazioni all'omogeneo ambito di cui ai due decreti legislativi («salva leggi» e «taglia leggi») cardine del procedimento di semplificazione dell'ordinamento; naturalmente occorre rammentare che le abrogazioni previste nell'ambito di un riassetto normativo possono derivare dalla confluenza di quelle norme nel nuovo strumento legislativo, anziché dalla loro mera soppressione.

Tornando ora agli interventi di «ripristino» di quanto poi giudicato erroneamente abrogato, va detto che, come si è visto, il fulcro su cui essi sono imperniati è l'abrogazione espressa di norme a loro volta di mera abrogazione espressa, con esplicito effetto di reviviscenza delle norme.

Sulla controversa questione delle abrogazioni, e segnatamente dell'abrogazione di norme abrogatrici, si è soffermato il Consiglio di Stato nel parere reso, nel luglio 2011, sullo schema di decreto legislativo correttivo del codice dell'ordinamento militare<sup>18</sup>; dopo aver ricordato che "l'abrogazione dunque di per sé (e salvo un'espressa previsione contraria) opera *ex nunc*, circoscrivendo nel tempo la vigenza della norma abrogata e senza disconoscere il valido operare della norma stessa per il tempo in cui è stata applicabile" e che "ciò significa che l'abrogazione opera normalmente per il futuro", l'alto consesso chiarisce che "la normale proiezione solo per il futuro dell'abrogazione, ricorre anche nel caso dell'abrogazione di disposizione (o norma) abrogatrice." Quanto alle abrogazioni "secche" (così definite dal Consiglio di Stato), ossia in relazione a discipline che non confluiscono nell'articolato del codice, ma di cui si dispone la rimozione dall'ordinamento, in tale parere si riteneva che, ove successivamente, mediante abrogazione della disposizione (o della norma) abrogatrice, si voglia ritornare all'assetto normativo pregresso, "in tal caso la re-

---

liano della Convenzione internazionale sul contratto di viaggio del 23 aprile 1970, in conformità a quanto disposto dall'articolo 37 della medesima."

<sup>17</sup> Decreto legislativo 3 febbraio 2011, n. 71, *Ordinamento e funzioni degli uffici consolari, ai sensi dell'articolo 14, comma 18, della legge 28 novembre 2005, n. 246.*

<sup>18</sup> Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi Adunanza di Sezione del 26 luglio 2011, sullo schema di decreto legislativo correttivo del codice dell'ordinamento militare, AG 404.

viviscenza non sembra ammissibile, fatta salva l'eccezionale ipotesi – da valutarsi comunque sotto il profilo della ragionevolezza – della reintroduzione, a seguito della abrogazione della abrogazione, del testo normativo originariamente vigente, con effetto volutamente retroattivo."

Sulla complessa tematica è recentemente intervenuta la Corte costituzionale, nel giudizio di ammissibilità dei *referendum* in materia elettorale<sup>19</sup>, soffermandosi sull'operatività della reviviscenza di norme precedentemente abrogate. Quest'ultima, afferma la Corte, non opera in via generale e automatica e può essere ammessa soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate – e comunque diverse da quella dell'abrogazione referendaria, oggetto di quella pronuncia. Tra le ipotesi in cui è ammessa<sup>20</sup>, il giudice delle leggi indica il ripristino di norme a séguito di abrogazione disposta dal legislatore di norme meramente abrogatrici, "perché l'unica finalità di tali norme consisterebbe nel rimuovere il precedente effetto abrogativo", e il ripristino di norme abrogate per via legislativa quando ciò sia disposto in modo espresso<sup>21</sup>; tale ipotesi – ricorda la Corte – è ammessa in via eccezionale sia dalla giurisprudenza della Corte di cassazione che del Consiglio di Stato, sia dalla scienza giuridica che dalle «Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi» della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica»<sup>22</sup>.

La tecnica legislativa utilizzata per le correzioni al decreto legislativo «taglia leggi» sembra inquadrabile nei canoni indicati dalla Corte costituzionale, trattandosi di abrogazione di norme meramente abrogatrici ed essendo inoltre espressamente prevista la reviviscenza delle disposizioni oggetto della precedente (e rinnegata) abrogazione a decorrere dalla data di entrata in vigore della (originaria) norma abrogatrice, evitando quindi ogni soluzione di continuità; agli interventi così realizzati si accompagna, come detto, la correzione degli allegati ai due decreti legislativi cardine del procedimento, con l'intento di offrire all'interprete e all'operatore strumenti completi e aggiornati costituenti una "mappa" delle leggi vigenti.

---

<sup>19</sup> Si tratta della sentenza n. 13 del 2012, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili i quesiti referendari stessi.

<sup>20</sup> Le altre ipotesi citate dalla Corte sono quelle dell'annullamento di norma espressamente abrogatrice da parte del giudice costituzionale e quella della riespansione, che si ha, ad esempio, nel rapporto tra due discipline delle quali una generale, l'altra speciale o derogatoria, per cui la disciplina generale produce i propri effetti sulle fattispecie in precedenza regolate dalla disciplina speciale o derogatoria abrogata.

<sup>21</sup> Non si ha, invece, reviviscenza quando viene espressamente abrogata una disposizione non meramente abrogatrice, ma cui abbia, ad esempio, fatto seguito un'abrogazione per incompatibilità; il principio è ribadito più volte dalla Corte medesima, richiamando anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato e la dottrina sul punto, prevalentemente in decisioni concernenti quesiti referendari: sentenze della Corte costituzionale n. 24/2011, n. 31/2000 e n. 40/1997.

<sup>22</sup> Punto 15, lettera *d*, delle circolari del Presidente della Camera dei deputati e del Presidente del Senato della Repubblica, entrambe del 20 aprile 2001. Viene inoltre richiamata la «Guida alla redazione dei testi normativi» della Presidenza del Consiglio dei ministri, circolare 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92.

Come si è anticipato, per le abrogazioni delle abrogazioni recate dal codice dell'ordinamento militare è stata utilizzata una tecnica diversa<sup>23</sup>. In quell'ambito, un caso a sé è peraltro rappresentato dall'abrogazione, conseguita all'entrata in vigore del codice dell'ordinamento militare, del divieto delle associazioni di carattere militare di cui al decreto legislativo n. 43 del 1948<sup>24</sup>. Su tale vicenda si è già soffermata la precedente relazione; si vuole solo ricordare in questa sede che il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, lo aveva indicato tra le disposizioni legislative statali da mantenere in vigore e che il codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010 lo ha invece successivamente abrogato espressamente. Il ripristino di tale fonte, sollecitato dalla Commissione per la semplificazione, presenta peraltro caratteri peculiari, poiché trattandosi di norme di natura anche penale, per esse non potrebbe verificarsi una reviviscenza con connotazione retroattiva, per il principio del *favor rei*. Anche per le vicende che hanno caratterizzato tale questione, sulla quale si è nel frattempo pronunciata la Corte costituzionale, si fa rinvio a quanto si dirà nel capitolo III, paragrafo 4.

Può essere opportuno un cenno alla locuzione usualmente utilizzata nelle disposizioni di abrogazione espressa, a partire dai decreti-legge del 2008: quella secondo cui le norme elencate «sono o restano abrogate». Va premesso che si tratta di una formula utilizzata dal legislatore prevalentemente in ipotesi di abrogazioni espresse e «nominate», cui va ascritto – per le fonti secondarie – il decreto del Presidente della Repubblica «taglia regolamenti», n. 248 del 2010<sup>25</sup>, e presente anche in interventi di riassetto realizzati in tempi precedenti<sup>26</sup>; ma non mancano casi in cui tale formula è utilizzata per prevedere abrogazioni implicite, per incompatibilità: un esempio recente, ma non isolato<sup>27</sup>, è quello offerto dall'arti-

<sup>23</sup> Di cui si dirà nel paragrafo 4 del capitolo III

<sup>24</sup> Decreto legislativo 14 febbraio 1948, n. 43, recante *Divieto delle associazioni di carattere militare*.

<sup>25</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 13 dicembre 2010, n. 248, *Regolamento recante abrogazione espressa delle norme regolamentari vigenti che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete, a norma dell'articolo 17, comma 4-ter, della legge 23 agosto 1988, n. 400*; di tale strumento si è detto nella precedente relazione.

<sup>26</sup> È il caso di alcuni testi unici dei primi anni 2000, tra cui si possono citare quelli in tema di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti (decreto legislativo 14 novembre 2002, n. 311, decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 312 e n. 313) e in tema di spese di giustizia (decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113 e decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 114 e n. 115).

<sup>27</sup> Per altre disposizioni del genere, si veda, a mero titolo esemplificativo, l'articolo 85, comma 4, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, *Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno*; l'articolo 54 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, *Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici*. In altri casi, alla formula "classica" – «Sono o restano abrogate tutte le disposizioni incompatibili con il presente regolamento» o «con il presente provvedimento o legge» – si affianca la specifica espressa indicazione di alcune disposizioni certamente

colo 9, comma 1, lettera *b*), capoverso 8-*quater* del decreto-legge n. 138 del 2011<sup>28</sup>, a norma del quale "Sono o restano abrogate tutte le norme incompatibili con le disposizioni" ivi indicate.

La locuzione, utilizzata – come detto – dal decreto legislativo n. 212 del 2010, suggerisce un ambito di incertezza circa l'effettiva vigenza della disposizione nel momento in cui se ne dispone la chiara abrogazione, statuendo, in sostanza, che ove queste fossero già state abrogate<sup>29</sup>, resteranno tali, ove invece fossero vigenti, saranno abrogate.

Come si è avuto modo di sottolineare nella precedente relazione, il Consiglio di Stato aveva al riguardo segnalato – in occasione del parere sul decreto «taglia leggi» – l'opportunità di distinguere tra le abrogazioni espresse di atti già oggetto di una precedente abrogazione tacita (che «restano» abrogate) e i casi di cessazione di efficacia della norma nascenti dal fatto che le disposizioni abrogate con il provvedimento in questione avessero già esaurito la propria funzione o fossero prive di effettivo contenuto normativo o comunque obsolete (che «sono» abrogate). Ciò non di meno, l'Amministrazione proponente il decreto ha allora ritenuto che tale distinzione non avrebbe avuto alcuna utilità pratica «posto che l'abrogazione, qualunque ne sia la causa, non può che produrre i medesimi effetti». E così il testo del decreto è rimasto, sul punto, invariato, non diversamente dai non pochi precedenti prima richiamati.

Va peraltro ricordato che il Consiglio di Stato, pur prendendo atto della posizione del Governo, che ha condotto al mantenimento della formulazione originaria, aveva obiettato che «in realtà sul piano formale non si può negare che una differenza vi sia quanto al profilo temporale, e la formula usata (...) lo conferma. In tal modo, però, si è affidata all'interprete la distinzione tra le due fattispecie, con i rischi relativi».

Si può segnalare che anche la Corte costituzionale, nella sua sentenza n. 320 del 2011, esaminando un caso di abrogazione a seguito di delegificazione, ha incidentalmente notato, in merito a una norma secondo cui determinate disposizioni «sono o restano abrogate», che «con tale espres-

---

non vigenti: in questo senso operano, tra gli altri, l'articolo 26, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 gennaio 2008, n. 43, *Regolamento di riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, a norma dell'articolo 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296*, l'articolo 175 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale*, l'articolo 35 del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, *Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a norma dell'articolo 11 della L. 29 luglio 2003, n. 229*, che fa espressamente salvi gli effetti già prodotti, e così via.

<sup>28</sup> Si tratta del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*.

<sup>29</sup> Si ricorda che oggetto della delega di cui all'articolo 14, comma 14-*quater*, della legge n. 246 del 2005, ossia al «taglia leggi», era l'abrogazione espressa di disposizioni che fossero state oggetto di abrogazione tacita o implicita, o che avessero esaurito la loro funzione o fossero prive di effettivo contenuto normativo o fossero comunque obsolete.

sione, evidentemente, il Governo ha inteso distinguere le disposizioni (...) che "restano" abrogate perché l'effetto abrogativo si era già perfezionato all'atto della entrata in vigore» di uno specifico articolo di legge, «dalle altre disposizioni (...), che "sono abrogate" a seguito dell'entrata in vigore del regolamento e, cioè, nel momento al quale la legge delegificante differisce l'effetto abrogativo».

L'indiscussa distinzione, sotto il profilo temporale, tra abrogazioni confermate e abrogazioni *ex novo* sussiste dunque, e può sembrare contraddittorio, rispetto agli obiettivi della semplificazione normativa, che all'opera di abrogazione espressa non concorra l'ulteriore elemento di chiarezza che individui il momento della cessazione della vigenza, demandando tale delicata questione alla ricostruzione che di volta in volta gli interpreti dovranno operare; d'altra parte, come ha peraltro riconosciuto lo stesso Consiglio di Stato, almeno nel caso del decreto legislativo «taglia leggi» – il quale nell'indicare le disposizioni abrogate «in blocco» non ha superato la soglia del 1° gennaio 1970 nonostante la delega lo consentisse – «l'anzianità e l'evidente obsolescenza degli atti in questione rende il problema alquanto ipotetico».

La questione potrebbe però rivelarsi attuale per il caso di abrogazioni espresse che investano atti non altrettanto vetusti e obsoleti.

## 2. Altre abrogazioni espresse: nuove «ghigliottine» e nuovi «taglia leggi»

Entrate in vigore le abrogazioni disposte con il codice dell'ordinamento militare – nonché quelle, assai limitate, disposte dal codice del turismo e dal riassetto in materia di ordinamento e funzioni degli uffici consolari <sup>30</sup> – e trascorsa la data del 16 dicembre 2010, in cui sono scattate simultaneamente la «ghigliottina» e le circa 35.000 abrogazioni espresse del «taglia leggi» di cui si è ora detto, non si è tuttavia arrestato il processo di sfolgimento dello *stock* normativo mediante abrogazioni espresse. A ciò si è provveduto ormai al di fuori dell'alveo del meccanismo delineato dalla legge n. 246 del 2005, e con modalità non sempre ad esso coerenti.

Abrogazioni *sui generis* sono, ad esempio, quelle disposte dal decreto-legge cosiddetto «sulle liberalizzazioni», n. 1 del 2012 <sup>31</sup>, che segnano il riaffacciarsi di una tecnica di abrogazione esplicitamente prevista, ma «innominata» in quanto disposta nei confronti di norme non puntualmente individuate: vi sono casi in cui a tale individuazione si procede – per sottrazione – mediante l'adozione di successivi atti, anche di delegificazione.

Un esempio di tali meccanismi è offerto dall'articolo 1 del richiamato decreto-legge, che – riprendendo una tecnica già utilizzata dal decreto

<sup>30</sup> Si veda quanto detto nel precedente paragrafo.

<sup>31</sup> Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, recante *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*.

legge «per la stabilizzazione finanziaria», n. 138 del 2011<sup>32</sup> – prevede l’abrogazione delle norme che dispongono limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso dell’amministrazione per l’avvio di un’attività economica. È altresì prevista l’abrogazione: delle norme recanti divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati alle finalità pubbliche perseguite; delle disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale che intralciano l’avvio di nuove attività economiche, che condizionano l’offerta di prodotti e servizi al consumatore, che alterano le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici, che limitano o condizionano le tutele dei consumatori nei loro confronti. L’intervento abrogativo opererà dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di delegificazione chiamati da quel medesimo articolo a individuare le attività che necessitano di un preventivo atto di assenso e a dettare l’apposita disciplina, da adottare entro il 31 dicembre 2012, dopo l’approvazione da parte delle Camere di una relazione del Governo che specifichi periodi e ambiti di intervento degli atti regolamentari<sup>33</sup>.

Un’abrogazione siffatta, perimetrata *a contrario* dai regolamenti ora ricordati, sembra ricalcare il modello delineato dalla «ghigliottina» – di cui all’articolo 14, comma 14-ter della legge n. 246 del 2005 – presentando peraltro caratteri di ridotta intellegibilità, come rilevato nel corso dell’esame parlamentare di quella disposizione<sup>34</sup>.

Il decreto-legge n. 5 del 2012<sup>35</sup>, cosiddetto «semplificazione e sviluppo», recante una cospicua serie di semplificazioni, ha ripreso il percorso delle abrogazioni espresse con provvedimento d’urgenza, che era stato già intrapreso con i decreti-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e 22 dicembre 2008, n. 200, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9 e poi abbandonato per essere ricondotto nel solco dell’attuazione della legge n. 246 del 2005. Con tale decreto è disposta l’abrogazione – parziale o totale – di circa 300 atti prevalentemente di rango primario, anche se non mancano numerosi atti di varia natura (un regio decreto, taluni regolamenti, nonché decreti del Presidente della Repubblica di diverso rango). Di questi, solo due sono stati pubblicati prima del 1° gennaio 1970, e dunque per questi soltanto viene in rilievo l’eventuale intersecarsi con le abrogazioni tacite o espresse di cui al procedimento «taglia leggi» o, vice-

---

<sup>32</sup> Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*; si veda, ad esempio, il suo articolo 3.

<sup>33</sup> Per la sintetica descrizione delle norme si è utilizzata la documentazione offerta dal Dossier n. 606/1 del Servizio Studi della Camera dei deputati.

<sup>34</sup> Si vedano, a tale proposito, i pareri del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati.

<sup>35</sup> Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, recante *Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*.

versa, con la salvaguardia disposta dal «salva leggi»; a tale riguardo va segnalato che la legge n. 833 del 1961, in materia di stato giuridico di alcuni appartenenti alla Guardia di finanza<sup>36</sup>, di cui sono abrogati solo alcuni commi di un articolo, risultava (ed è tuttora) inserita nell'Allegato 1 al decreto legislativo n. 179 del 2009, l'altro atto precedente il 1° gennaio 1970 – anch'esso recante norme concernenti la Guardia di finanza – è di natura regolamentare<sup>37</sup>.

L'intervenuta abrogazione di alcune specifiche disposizioni della citata legge del 1961 non trovano evidenza nell'Allegato 1 al decreto legislativo n. 179.

### 3. Il decreto legislativo «salva leggi»: le ulteriori correzioni

Come si è detto in apertura della presente relazione – e più diffusamente nelle due che l'hanno preceduta – il decreto legislativo «salva leggi», n. 179 del 2009, costituisce un elemento fondamentale dell'operatività della cosiddetta «ghigliottina», individuando nominativamente le fonti e le disposizioni di rango primario «salvate» da quel meccanismo di abrogazione innominata e generalizzata, scattato il 16 dicembre 2010, e delineando, *a contrario*, il perimetro di quelle «perite», ossia delle disposizioni pre-1970 cadute sotto la ghigliottina.

A tale funzione originaria e fondante, e ormai giunta a compimento, sembra affiancarsi ora quella, perdurante nel tempo, di costituire il primo e più immediato punto di riferimento per determinare la permanenza in vigore o meno di norme pre-1970. Ma in verità all'interprete e agli operatori si presenta un panorama sin dall'origine composito, a partire dal medesimo decreto legislativo n. 179 del 2009, che mantiene in due distinti allegati gli *Atti normativi salvati pubblicati anteriormente al 1° gennaio 1970* e gli *Atti salvati dall'elenco delle abrogazioni allegato al decreto-legge 22 dicembre 2008 n. 200 così come convertito dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9*. A ciò si aggiunga che: l'articolo 2270 del codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010 opera come «salva leggi» per quella materia, recando l'elenco di 33 atti primari pubblicati prima del 1° gennaio 1970, non del tutto coincidenti con l'elencazione di atti salvati, in quella materia, dal decreto legislativo n. 179 del 2009; a queste si sommano, come è noto, le disposizioni riconducibili ai settori esclusi, di cui al comma 17 del medesimo articolo 14 della legge n. 246 del 2005 indicate in modo innominato e la cui qualificazione è quindi rimessa all'interprete: si comprende allora come il quadro delle norme pre-1970 «salvate» continui a presentare caratteristiche di una certa complessità.

<sup>36</sup> Legge 3 agosto 1961, n. 833, *Stato giuridico dei vicebrigadieri e dei militari di truppa della Guardia di finanza*.

<sup>37</sup> Regio decreto 3 gennaio 1926, n. 126, *Approvazione del regolamento organico per la regia Guardia di finanza*.

Alle modifiche realizzate con il decreto legislativo correttivo, n. 213 del 2010<sup>38</sup>, di cui si è dato conto nella precedente relazione<sup>39</sup>, vanno poi aggiunte quelle che hanno inciso sul «salva leggi» integrandone gli Allegati con nuovi atti, ritenuti indispensabili e dunque meritevoli di non cadere sotto i colpi della ghigliottina; tali modifiche sono state sancite con due provvedimenti d'urgenza nel 2010.

Il primo intervento, realizzato prima ancora dell'operatività della «ghigliottina», corregge l'Allegato 2 al decreto legislativo «salva leggi» – ossia l'Allegato con il quale si revocavano abrogazioni precedentemente previste dal decreto legge n. 200 del 2008, ma non ancora efficaci – mantenendo quindi in vigore le disposizioni ivi indicate<sup>40</sup>: si tratta del decreto legge n. 64 del 2010, in materia di spettacolo e attività culturali, che, con una disposizione inserita in sede di conversione in legge, fa salvi alcuni articoli di un regio decreto-legge recante provvedimenti a favore dell'industria cinematografica nazionale<sup>41</sup>.

Del secondo si è già accennato: si tratta del decreto-legge cosiddetto «milleproroghe» del 2010<sup>42</sup>, il quale, nella medesima disposizione con la quale procedeva a correggere il decreto «taglia leggi», n. 212 del 2010, (come già segnalato nel paragrafo 1), revocando abrogazioni precedentemente disposte, nel contempo provvedeva a integrare corrispondentemente l'Allegato 1 al decreto legislativo n. 179 del 2009<sup>43</sup>. L'integrazione ora ricordata, avvenuta in data successiva a quella dell'operare della ghigliot-

---

<sup>38</sup> Si tratta del decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 213, *Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, recante disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore*, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* 15 dicembre 2010, n. 292.

<sup>39</sup> Si veda XVI legislatura, Doc. XVI-bis, n. 4, capitolo II, paragrafo n. 1.

<sup>40</sup> Sulle vicende dei due già citati decreti-legge n. 112 e n. 200 del 2008 e sul loro intersecarsi con il procedimento di cui all'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, si rinvia, ancora una volta, alle due precedenti relazioni.

<sup>41</sup> Decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64, *Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali*, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2010, n. 100; come detto, il comma 2-bis del suo articolo 6 ha inserito nell'Allegato 2 al decreto legislativo n. 179 del 2009 il regio decreto-legge 16 giugno 1938, n. 1061, *Provvedimenti a favore dell'industria cinematografica nazionale*, limitatamente agli articoli 12, 13, 14.

<sup>42</sup> Si veda l'articolo 2, comma 50, inserito in sede di conversione in legge, del decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie*, il cui secondo periodo integra l'allegato al decreto salva leggi, inserendovi due articoli. «Ai sensi e per gli effetti di cui al presente comma, la legge n. 114 del 1950, limitatamente agli articoli 1 e 4, e la legge n. 302 del 1951, citate nel presente comma, sono incluse nell'Allegato 1 al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, con effetto dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo».

<sup>43</sup> Tale integrazione è avvenuta peraltro solo in parte: due delle disposizioni ivi individuate e salvate sono infatti probabilmente ritenute riconducibili a settori esclusi e dunque non sono state inserite in detto Allegato.



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.

namiento 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*).



tiva o confronto con le associazioni di categoria, le organizzazioni dei consumatori, i sindacati, gli enti locali <sup>93</sup>, – ancorché il Ministro per il turismo riferisse di aver svolto audizioni formali di tutti i rappresentanti delle categorie interessate <sup>94</sup> – nonché nella contrarietà manifestata dalle regioni e nelle criticità rilevate dal Consiglio di Stato nel suo parere, in cui – come si è detto – aveva anche invitato il Governo a valutare se, a fronte del parere sfavorevole delle regioni, non fosse il caso di soprassedere all’opera di codificazione.

Numerose sono state le audizioni svolte e la documentazione acquisita nel corso dell’esame parlamentare, sia da parte della Commissione per la semplificazione, sia da parte delle Commissioni di merito <sup>95</sup>. In esito alla cospicua e complessa attività istruttoria, che ha consentito di delineare un quadro conoscitivo ampio, si è pervenuti – come detto – alla formulazione, da parte del relatore, di una proposta di parere favorevole con condizioni e osservazioni in parte coincidente, per i rilievi e le condizioni maggiormente riferibili al merito, con i contenuti di quella approvata dalla Commissione industria del Senato, formulata infatti dal medesimo senatore che, anche in quella sede, era stato chiamato a svolgere le funzioni di relatore <sup>96</sup>.

Prima di dar conto di tale proposta di parere, giova illustrare, sia pure sinteticamente, i principali contenuti del codice del turismo (ossia, come detto, dell’Allegato 1 al decreto legislativo n. 79 del 2011) nel testo originariamente trasmesso alle Camere, evidenziando i casi di soppressione di articoli o, viceversa, di inserimento di nuove disposizioni nel testo poi approvato in via definitiva e successivamente entrato in vigore; di ulteriori modifiche al testo, corrispondenti a condizioni o osservazioni di carattere sistematiche (ossia non di merito) formulate dal relatore dinanzi alla Commissione per la semplificazione, si dirà invece più oltre, riferendo in merito alla suddetta proposta di parere.

Il codice, nel suo testo originario, si compone di 70 articoli, suddivisi in 7 titoli: il titolo I (articoli 1-5) dichiara la finalità di operare il riordino, il coordinamento e l’integrazione delle disposizioni statali vigenti sul turismo; sono qui dettati principi in materia di turismo accessibile, ripresa e

---

<sup>93</sup> In questo senso, con diverse formulazioni, si vedano le proposte di parere contrario citate nella nota precedente, nonché l’intervento dell’on. Lovelli (*PD*) nella seduta della Commissione parlamentare per la semplificazione del 2 marzo 2011.

<sup>94</sup> In questo senso sono le dichiarazioni del Ministro per il turismo Brambilla nella seduta della Commissione industria del Senato del 16 febbraio 2011; a tali audizioni si riferisce anche il Consiglio di Stato nel suo parere sul provvedimento.

<sup>95</sup> Tra i documenti presentati dinanzi alla Commissione industria del Senato, si ricordano quelli depositati da Confesercenti; Federturismo; Confconsumatori; Federconsumatori; Movimento consumatori; Confturismo; FIAIP; ENIT; Unioncamere; Associazione nazionale guide turistiche; Federagit-Confesercenti.

<sup>96</sup> Le funzioni di relatore sull’atto del Governo n. 327 sono state svolte inizialmente dallo stesso presidente della Commissione industria, quindi dal senatore Paravia (*PdL*), infine dal senatore Casoli, come detto relatore anche dinanzi alla Commissione parlamentare per la semplificazione.

aggiornata la definizione di impresa turistica e disciplinate le imprese turistiche senza scopo di lucro.

Il titolo II (articoli 6-10; ora articoli 6-7 del decreto legislativo n. 79 del 2011) regolava le professioni nel settore turistico, tra cui le guide turistiche, i maestri di sci e le guide alpine, e la formazione: questo titolo, e in particolare il suo primo capo, è stato modificato in sede di approvazione definitiva, con la soppressione degli articoli recanti principi e competenze in materia, nonché la disciplina delle professioni sopra indicate. Per la soppressione di alcune di quelle norme si era espressa la Commissione industria del Senato e l'omologa Commissione della Camera dei deputati<sup>97</sup>; in senso molto critico o per la soppressione delle norme in materia di professioni si erano anche espresse le due proposte di parere alternativo presentate in Commissione parlamentare per la semplificazione<sup>98</sup>. Residua quindi nel titolo II la norma che reca la definizione di professione turistica (attuale articolo 6) e quella che prevede percorsi formativi per l'inserimento lavorativo nel settore del mercato turistico dei giovani laureati o diplomati (attuale articolo 7, già articolo 10 dell'AG 327).

Il titolo III (articoli 11-20, ora 8-17) riguarda le strutture turistiche ricettive, suddivise in alberghiere-paralberghiere, extralberghiere, all'aperto e di mero supporto; fissa *standard* qualitativi e prevede la semplificazione degli adempimenti amministrativi delle strutture turistico-ricettive. Il titolo IV (articoli 21-24, ora 18-21) reca la disciplina delle agenzie di viaggio e turismo, ribadendo, tra l'altro, l'obbligo per tali agenzie di stipulare congrue polizze di assicurazione per garantire al turista l'esatto adempimento degli obblighi assunti; si provvede inoltre alla semplificazione degli adempimenti amministrativi per l'apertura di agenzie di viaggi e turismo. Il titolo V (articoli 25-33, ora 22-31 del decreto legislativo n. 79 del 2011) consente di promuovere circuiti nazionali di eccellenza a sostegno dell'offerta e dell'immagine dell'Italia e rielabora la disciplina dei sistemi turistici locali (capo I), incentiva iniziative di promozione turistica finalizzate alla valorizzazione del patrimonio artistico, archeologico e architettonico italiano (capo II), disciplina il turismo sociale e i buoni-vacanza (capo III), rinvia alle norme vigenti in materia di turismo termale e di agriturismo e agevola ed incentiva il turismo con animali al seguito (capo IV); a questi si è aggiunto, nel testo entrato in vigore, un nuovo ar-

---

<sup>97</sup> Nel parere approvato dalla Commissione industria del Senato nella seduta del 5 aprile 2011, è infatti formulata la seguente osservazione, poi ripresa anche dalla proposta di parere del relatore dinanzi alla Commissione parlamentare per la semplificazione, con la quale si invitava il Governo «a stralciare dallo schema di decreto legislativo le norme relative alla professione di guida turistica o, in alternativa, a definire con maggiore precisione le professioni di guida turistica e di accompagnatore turistico»; quanto alle osservazioni formulate dalla Commissione X della Camera dei deputati, si veda il resoconto della sua seduta del 9 marzo 2011.

<sup>98</sup> Per completezza, si ricorda che anche il Consiglio di Stato aveva suggerito la soppressione dell'articolo 7 recante principi e competenze in materia di professioni turistiche.

titolo (articolo 31) in materia di turismo nautico: si ricorda che un'osservazione in merito era stata formulata dalla Commissione industria del Senato <sup>99</sup>.

Il titolo VI (articoli 34-54, ora 32-53) stabilisce la disciplina dei pacchetti turistici nel capo I, in cui è stato inserito un nuovo articolo – l'attuale articolo 51 – disciplinante il Fondo nazionale di garanzia, anche in questo caso questione su cui si era soffermato il parere della Commissione industria del Senato <sup>100</sup>; modifica inoltre la disciplina delle locazioni di interesse turistico e alberghiere e delle locazioni di alloggi con finalità turistica (capo II). Infine, il titolo VII (articoli 55-70, ora 54-69) chiarisce le funzioni dello Stato in materia di turismo, disciplinando il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, la Conferenza nazionale del turismo, l'E.N.I.T.-Agenzia nazionale del turismo, il Comitato permanente di promozione italiana del turismo. Viene introdotta una nuova normativa finalizzata ad implementare e premiare le eccellenze turistiche nei settori enogastronomici ed alberghiero e viene rielaborata la disciplina della Carta dei servizi e regolata la composizione delle controversie in materia di turismo.

Tornando ora alla proposta presentata dal relatore dinanzi alla Commissione parlamentare per la semplificazione, va in primo luogo chiarito che questa non è stata trasmessa al Governo, come avvenuto invece in precedenti occasioni: in taluni casi, infatti, la Commissione, non giungendo a concludere l'esame di un provvedimento con la votazione del parere, ha comunque convenuto di trasmettere al Governo, a fini collaborativi, la proposta su cui si fosse registrato un generale consenso: ciò ha consentito l'emersione della riflessione svolta in Commissione, la quale è stata comunque costantemente presa in considerazione dal Governo e ha trovato spesso sostanziale riscontro negli atti poi definitivamente appro-

---

<sup>99</sup> E ripresa anche nella proposta di parere del relatore dinanzi alla Commissione parlamentare per la semplificazione.

<sup>100</sup> La Commissione industria del Senato aveva formulato, al riguardo, la seguente osservazione: «quanto alle disposizioni che regolano le modalità di assicurazione per i casi di insolvenza o fallimento del venditore o dell'organizzatore, di cui all'articolo 52, si segnala l'esigenza di un chiarimento circa la permanenza del Fondo di Garanzia di cui all'articolo 100 del decreto legislativo n. 206 del 2005, invitando il Governo a valutare l'opportunità di confermarne e garantirne l'operatività e di affiancare a tale forma di garanzia la previsione di polizze di assicurazione quali quelle disciplinate dal comma 2 del richiamato articolo 52 come facoltative»; la proposta del relatore dinanzi alla Commissione parlamentare per la semplificazione riprendeva anche questo rilievo. L'articolo in questione era oggetto di osservazioni ugualmente volte al mantenimento di garanzie quali quelle di cui all'articolo 100 del codice del consumo anche nelle due proposte di parere alternativo presentate dinanzi alla medesima Commissione parlamentare per la semplificazione; quello formulato dall'on. Paola De Micheli criticava inoltre la scelta del Governo di scorporare dal codice del consumo alcune norme, per riproporle nel codice del turismo: tra queste, viene indicata, in particolare, la regolamentazione dei contratti di multiproprietà, di quelli relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, nonché di rivendita e di scambio, oggetto dell'attuazione della direttiva europea.

vati. Nel caso del codice del turismo, viceversa, in assenza di tale generale condivisione, testimoniata, come detto, dalla presentazione di pareri alternativi con dispositivo contrario, non si è proceduto ad alcuna trasmissione, neppure informale, della proposta del relatore.

Può tuttavia presentare qualche interesse illustrare i profili concernenti aspetti per così dire metodologici, inerenti l'esercizio della delega e i principi di codificazione, contenuti nelle proposte di parere: la gran parte dei rilievi di tal genere infatti sono presenti, pur con formulazioni differenti, sia nella proposta di parere del relatore, sia nelle altre due che si concludono con un dispositivo contrario e il riferirne in questa sede intende dar conto, ad ogni buon fine, della riflessione svolta in sede di Commissione parlamentare per la semplificazione su quell'atto del Governo.

Si segnala, tra i rilievi di carattere sistematico, in primo luogo, quello con il quale si invitava il Governo, con riferimento al rispetto del riparto di competenze tra Stato e regioni alla luce del titolo V della parte seconda della Costituzione, a verificare puntualmente l'esistenza di una ragione di intervento del legislatore statale, nonché a garantire, nella fase di esercizio dei poteri amministrativi, il coinvolgimento delle autonomie territoriali negli ambiti in cui la potestà legislativa sia stata esercitata dallo Stato in attuazione del principio di sussidiarietà ascendente. È appena il caso di ricordare che tra le ragioni che hanno condotto alla formulazione di proposte di pareri alternativi di segno contrario vi era la posizione contraria manifestata dalle regioni; tali proposte proseguono, sul punto, richiamando l'addotto vizio di eccesso di delega lamentato dalle regioni che – come si tornerà a dire tra breve – ha trovato eco nella recente sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2012.

Si rilevava inoltre come la norma di cui all'articolo 2, comma 1, del codice<sup>101</sup> in cui si riconosceva che allo Stato è consentito legiferare in materia di turismo quando sia ravvisabile una competenza legislativa esclusiva dello Stato medesimo ovvero una competenza concorrente, apparisse da un lato superflua in quanto enunciativa di un principio direttamente derivante dal riparto di competenze delineato dal titolo V della parte seconda della Costituzione, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale, e dall'altro impropria laddove intendesse codificare i contenuti della giurisprudenza costituzionale stessa, peraltro indicando specificazioni che potevano non apparire compiutamente coerenti con quella: tra queste si citava il riferimento all'«oggetto principale» dell'intervento legislativo – che richiamava probabilmente il principio di prevalenza elaborato dalla Corte costituzionale. Anche in merito al comma 2 del medesimo articolo, che richiamava alcune ipotesi ricorrendo le quali la Corte ha riconosciuto la sussistenza di un'esigenza unitaria che legittima l'intervento legislativo statale in materia di turismo, si rilevava come sussistes-

---

<sup>101</sup> Con tale dizione si fa riferimento, per comodità, all'Allegato 1 allo schema allora all'esame delle Camere, ora Allegato 1 del decreto legislativo n. 79 del 2011.

sero le medesime criticità – intendendo codificare orientamenti della giurisprudenza costituzionale – potendo apparire tale norma come volta a prefigurare un’indebita limitazione a quelle sole ipotesi finora riscontrate dei casi in cui sussistono esigenze di carattere unitario, essendo peraltro inefficace allo scopo, in quanto inserita in una disposizione di legge ordinaria. In conclusione, anche alla luce delle osservazioni formulate sul punto dal Consiglio di Stato, si invitava il Governo a valutare l’opportunità di sopprimere l’articolo 2. Rilievi di analogo tenore si ritrovano nelle proposte di parere alternativo di cui si è detto.

L’articolo 2, adottato in via definitiva dal Governo senza modificazioni sul punto ora ricordato, è tra le disposizioni del codice di cui la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimità.

Quanto al tema delle abrogazioni, si sollecitava il Governo a un’attenta valutazione delle abrogazioni disposte dall’articolo 3 dello schema, in parte derivanti dalla ricollocazione e riformulazione di norme contenute nel codice del consumo e concernenti anche disposizioni ritenute indispensabili dal decreto legislativo n. 179 del 2009, con particolare riferimento all’eventuale abrogazione di disposizioni di natura penale o comunque sanzionatoria e, in ogni caso, alla congruità delle abrogazioni stesse. L’abrogazione poi della legge 27 dicembre 1977, n. 1084, che ha reso esecutiva la Convenzione internazionale sul contratto di viaggio (CCV), veniva disposta sia dall’articolo 3 dello schema n. 327, sia dall’articolo 34 del codice: si segnalava pertanto l’esigenza di coordinare tali norme, le quali peraltro nel disporre la medesima abrogazione, vi provvedevano indicando decorrenze diverse. Sull’abrogazione in parola si esprimeva in senso critico una delle due proposte di parere alternativo<sup>102</sup>. Va rammentato che il provvedimento è stato corretto sul punto dal Governo, il quale ha regolato l’abrogazione della Convenzione in questione riformulando l’articolo 3 del decreto legislativo n. 79 del 2011 e sopprimendo un comma dell’articolo 34 del codice (ora articolo 32).

Oltre a segnalazioni di carattere formale o volte a una migliore formulazione del testo, la proposta di parere del relatore sollecitava il Governo ad apportare al testo le modificazioni indicate come condizioni nel parere del Consiglio di Stato, invitando altresì a valutare l’opportunità di apportare quelle ivi formulate come osservazioni. Si concludeva infine rilevando come il provvedimento recasse la contestuale attuazione di due distinte deleghe legislative, l’una di carattere generale, volta al riassetto della legislazione vigente e disposta nell’ambito del procedimento cosiddetto «taglia-leggi», l’altra di natura specifica, per l’attuazione della direttiva 2008/122/CE, sulla base di delega conferita dalla legge 4 giugno 2010, n. 96 (legge comunitaria 2009). Si osservava come le due deleghe legislative si distinguano, oltre che per l’oggetto, per i principi e criteri direttivi che sono chiamati ad attuare, per il diverso termine di delega e per le differenti modalità di approvazione dei decreti legislativi di rispet-

<sup>102</sup> Quella dell’on. Paola De Micheli.

tiva attuazione, con particolare riferimento al parere parlamentare e come a tale natura composita fosse probabilmente da ascrivere la scelta del Governo di configurare lo schema di decreto legislativo in titolo come un articolato il cui contenuto precipuo (articoli 1 e 2) è di carattere formale, consistendo nell'asserzione dell'approvazione dei due distinti testi normativi, che costituiscono l'intervento normativo sostanziale, relegati negli Allegati 1 e 2 <sup>103</sup>, cui si aggiunge l'indicazione delle abrogazioni e della clausola di invarianza finanziaria. Nel rilevare il carattere singolare di tale opzione e rammentando che il Consiglio di Stato – nell'esaminare l'Allegato 2 – ne sollecitava «lo stralcio, per ragioni di ordine sistematico e di materia, oltre che di tecnica legislativa, affinché formino oggetto di un autonomo decreto legislativo, recante, appunto, modificazioni al codice del consumo», si prendeva tuttavia atto dell'opzione operata dal Governo, a favore del mantenimento in un unico atto dei due interventi normativi suddetti, ribadendo peraltro la preferenza per un più omogeneo e lineare esercizio delle due distinte deleghe. In senso analogo si pronunciava anche una delle due proposte di parere alternativo <sup>104</sup>. Si segnala che il Governo ha mantenuto la scelta di attuare le due deleghe con un unico decreto legislativo: l'Allegato 2, peraltro, è confluito nel corpo del medesimo decreto, nel testo del suo articolo 2.

Quanto alle altre osservazioni e alle condizioni formulate nella proposta di parere, queste, essendo sostanzialmente coincidenti con quelle da egli stesso formulate dinanzi alla Commissione industria del Senato e da questa approvate, sono pervenute al Governo in quanto, appunto, contenute nel parere trasmesso da quella Commissione; si osserva, al riguardo come molte di queste siano state considerate dal Governo ai fini dell'adozione del testo definitivo, come anche alcuni rilievi formulati dalla omologa Commissione della Camera dei deputati e rimasti nell'ambito dell'esame parlamentare in quanto destinati alla Commissione parlamentare per la semplificazione, che non ha concluso l'esame <sup>105</sup>.

Il codice del turismo si è connotato come un riassetto con notevoli profili di innovazione della materia, rilevati agli operatori del settore e alle regioni. Tali profili sono stati oggetto di riflessione nel corso dell'esame parlamentare e considerati nei pareri alternativi a quello del relatore – sia dinanzi alla Commissione parlamentare per la semplificazione, sia

---

<sup>103</sup> Nel testo definitivamente approvato dal Governo e ora in vigore il testo dell'Allegato 2, contenente l'attuazione della direttiva europea, è confluito nell'articolo 2 del decreto legislativo n. 79 del 2011.

<sup>104</sup> Quella dell'on. Paola De Micheli.

<sup>105</sup> Si veda, a titolo d'esempio, quanto suggerito in merito all'articolo 11 dello schema dalla Commissione attività produttive della Camera dei deputati nella seduta del 9 marzo 2011, nel rilievo di cui alla lettera *d*), e la corrispondente riformulazione della norma nel testo definitivo (ora articolo 8, comma 3).

dinanzi alla Commissione industria del Senato <sup>106</sup> – nei quali venivano segnalati numerosi profili problematici per i quali si sollecitavano modifiche del testo originariamente deliberato dal Governo. Si è detto altresì che la Commissione parlamentare per la semplificazione non ha concluso l'esame con la votazione di alcun parere; il Governo ha dunque approvato in via definitiva il provvedimento, ora decreto legislativo n. 79 del 2011, il quale è stato impugnato dalle regioni dinanzi alla Corte costituzionale, per violazione degli articoli 76 e 77, primo comma, della Costituzione, in relazione alle attribuzioni regionali sancite dal titolo V della Costituzione e in particolare dai suoi articoli 117 e 118, con specifica impugnazione di singole norme contenute nell'Allegato 1, ossia nel «codice del turismo» propriamente detto, perché ritenute lesive delle competenze delle regioni.

Si è anche detto nel precedente paragrafo che la Corte ha deciso la questione di legittimità – con la recente sentenza n. 80 del 2012 – chiarendo innanzi tutto che l'atto impugnato «sicuramente incide, in misura prevalente, sugli ambiti materiali di competenza esclusiva regionale in tema di turismo e di commercio, ma che interferisce pure con ambiti rimessi alla competenza esclusiva dello Stato (ad esempio, con la materia "ordinamento civile")», accogliendo in larga parte le censure sollevate dalle regioni e dichiarando pertanto illegittime numerose disposizioni impuginate per carenza di delega, «considerate alla luce della loro specifica ridondanza su competenze legislative costituzionalmente garantite delle regioni». La Corte <sup>107</sup> ha dichiarato illegittime per carenza di delega le disposizioni sostanzialmente innovative del codice che riformulano i rapporti tra Stato e regioni, poiché tali interventi esulano dall'oggetto di delega – che si limita al «coordinamento formale ed alla ricomposizione logico-sistematica di settori omogenei di legislazione statale» finalizzato alla «generale semplificazione del sistema normativo statale» – e poiché non sono riscontrabili specifici principi e criteri direttivi in tal senso.

La Corte, nel valutare le singole disposizioni censurate, verificando se introducano o meno una nuova disciplina dei rapporti tra Stato e regioni – come detto non consentita dalla delega – nella specifica materia regolata, ha dichiarato illegittimo in primo luogo l'articolo 1 del codice <sup>108</sup> limitatamente a quelle parole <sup>109</sup> con le quali si richiama la fina-

---

<sup>106</sup> L'esame, invece, da parte della Commissione attività produttive della Camera dei deputati si è concluso con l'approvazione del parere della relatrice, senza la presentazione di pareri alternativi.

<sup>107</sup> Come più diffusamente detto nel paragrafo 1 del presente Capitolo.

<sup>108</sup> Per completezza, va precisato che la sentenza della Corte riferisce l'illegittimità all'articolo 1, comma 1 del decreto legislativo n. 79, nella parte in cui dispone l'approvazione delle singole disposizioni del "codice del turismo" di seguito indicate.

<sup>109</sup> L'articolo 1, che recitava: «Il presente codice reca, nei limiti consentiti dalla competenza statale, norme necessarie all'esercizio unitario delle funzioni amministrative in materia di turismo ed altre norme in materia riportabili alle competenze dello Stato, provvedendo al riordino, al coordinamento e all'integrazione delle disposizioni legislative statali vigenti, nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e delle at-

lità di provvedere «all'esercizio unitario delle funzioni amministrative», che, ricalcando la formula dell'articolo 118, primo comma, della Costituzione, si riferisce al possibile accentramento di competenze amministrative, e conseguentemente legislative: si tratta – secondo la Corte – di una finalità che attiene non al riassetto della legislazione statale in materia di turismo, ma che riassume sinteticamente l'orientamento a disciplinare, in senso innovativo, l'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni nella medesima materia; la disposizione è pertanto illegittima per carenza di delega<sup>110</sup>.

È illegittimo anche l'articolo 2 che contiene i «principi sulla produzione del diritto in materia turistica» e che pone le condizioni per l'intervento legislativo dello Stato nella stessa materia: si tratta di una 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 turistica e fuoriesce pertanto dai limiti della delega. Il seguito legislativo delle sentenze della Corte costituzionale richiede, comunque, una manifestazione di volontà, pur generale e di principio, del legislatore delegante. In caso contrario, prosegue la Corte, sarebbe il potere esecutivo delegato ad inserire nuove norme nell'ordinamento, in diretta attuazione di orientamenti giurisprudenziali della Corte costituzionale, superando il potere legislativo del Parlamento delegante<sup>111</sup>.

La sentenza prosegue vagliando le singole disposizioni del codice e verificando di volta in volta, alla luce della normativa previgente (anche precedente la riforma costituzionale del titolo V, e anche di natura pattizia, come l'accordo Stato-regioni recepito dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 settembre 2002, pubblicato nella *Gazzetta ufficiale*, n. 225, del 25 settembre 2002) se vi sia innovazione nel riparto di competenze di Stato e regioni in materia di turismo. Alla luce di tali criteri sono pertanto dichiarate illegittime le disposizioni in materia di: turismo accessibile (articolo 3); classificazione delle strutture ricettive (articolo 8); classificazione e disciplina delle strutture ricettive alberghiere e paralberghiere (articolo 9); classificazione degli *standard* qualitativi delle imprese turistiche ricettive (articolo 10); disciplina della pubblicità dei prezzi (articolo 11, comma 1); classificazione e disciplina delle strutture ricettive extralberghiere (articolo 12); classificazione e disciplina delle strutture ricettive all'aperto (articolo 13); definizione delle strutture ricettive di mero supporto (articolo 14); disciplina degli *standard* qualitativi

---

tribuzioni delle regioni e degli enti locali», è stato dichiarato illegittimo limitatamente alle parole «necessarie all'esercizio unitario delle funzioni amministrative» e «ed altre norme in materia».

<sup>110</sup> Punto 6.1 dei *Considerato in diritto della sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2012*; l'originaria formulazione dell'articolo 1, comma 1, del codice era stata modificata dal Governo conformandola a quella suggerita dal Consiglio di Stato nel suo parere sul provvedimento.

<sup>111</sup> Ivi, punto 6.2 dei *Considerato in diritto*.



dei servizi e delle dotazioni per la classificazione delle strutture ricettive (articolo 15); semplificazione degli adempimenti amministrativi delle strutture turistico-ricettive e relativi alle agenzie di viaggio e turismo (rispettivamente, articoli 16 e 21); «definizioni» in materia di agenzie di viaggio e turismo (articolo 18); nomina di un direttore tecnico per l'apertura di filiali, succursali e altri punti vendita di agenzie, già legittimate ad operare (articolo 20, comma 2); definizione e regolazione di «sistemi turistici locali» (articolo 23, commi 1 e 2); agevolazioni in favore di turisti con animali domestici al seguito (articolo 30, comma 1); attività di assistenza al turista (articolo 68); gestione dei reclami nei confronti delle imprese e degli operatori turistici (articolo 69).

Altre disposizioni sono invece ritenute legittime in quanto non modificative del riparto di competenze tra Stato e regioni precedentemente vigente e dunque non viziate da eccesso di delega: rispondono a tali caratteristiche le norme impugnate in materia di imprese turistiche (articolo 4, commi 1 e 2), poiché riprodotte di precedente normativa e riconducibili alla materia di competenza esclusiva statale «ordinamento civile».

Anche la norma (recata dall'articolo 19) che sancisce, a carico delle agenzie di viaggio e turismo, l'obbligo di stipulare «congrue polizze assicurative a garanzia dell'esatto adempimento degli obblighi assunti verso i clienti con il contratto di viaggio in relazione al costo complessivo dei servizi offerti» viene ricondotta alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento civile». «Si tratta di disposizione che incide sul sistema di garanzie posto a tutela del cliente delle agenzie di viaggio e turismo, e quindi sulla materia dell'ordinamento civile», afferma la Corte; pertanto, prosegue il giudice delle leggi, la censura delle Regioni ricorrenti «relativa alla carenza di delega non è ammissibile», in quanto «l'asserita violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. non ridonda, infatti, in una lesione delle competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni»<sup>112</sup>.

Altra disposizione non dichiarata illegittima è quella in materia di «incentivazione di iniziative di promozione turistica finalizzate alla valorizzazione del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico italiano» (articolo 24), non alterando il riparto di competenze tra Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 117, comma terzo della Costituzione, in quanto l'articolo impugnato «sottende (...) un principio generale di valorizzazione e di promozione dei beni culturali con finalità turistica», senza inibire «alle Regioni di intervenire attraverso analoghe attività volte a promuovere e a valorizzare, a fini turistici, i beni culturali presenti nel territorio regionale». Pertanto, conclude la Corte, «il legislatore statale non ha oltrepassato i limiti posti dall'art. 117, terzo comma, Cost., di talché deve essere dichiarata inammissibile la questione prospettata per eccesso di delega, in quanto la relativa censura non ridonda in una

<sup>112</sup> Ivi, punto 6.15 dei *Considerato in diritto*.

lesione di attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle Regioni». <sup>113</sup>

Il codice del turismo è entrato in vigore il 21 giugno 2011: a norma dell'articolo 14, comma 18-*bis* della legge n. 246 del 2005, quindi, il Governo può, entro il giugno 2012, adottare interventi correttivi e integrativi.

Nel frattempo, il Governo ha provveduto a una prima correzione con provvedimento d'urgenza, non diversamente da quanto già realizzato con riferimento alle correzioni in tema di abrogazioni, su cui si è riferito nel paragrafo 1 del capitolo II. Con il decreto-legge cosiddetto di «semplificazione» <sup>114</sup>, si sono infatti modificati l'articolo 22 del decreto legislativo n. 79 del 2011, in tema di promozione di forme di turismo accessibile, e si è abrogata una norma che prevedeva l'affluenza al «Fondo buoni vacanza» di parte della quota dell'8 per mille destinata allo Stato <sup>115</sup>.

Il ricorso alla decretazione d'urgenza, anziché ai previsti decreti legislativi integrativi e correttivi va registrato anche per il riassetto in materia di ordinamento e funzioni degli uffici consolari, decreto legislativo n. 71 del 2011 <sup>116</sup>: anche in quel caso, infatti, si è introdotta una correzione in tema di rilascio dei passaporti con il decreto-legge n. 107 del 2011 <sup>117</sup>, di proroga delle missioni internazionali.

<sup>113</sup> Ivi, punto 6.19 dei *Considerato in diritto*.

<sup>114</sup> Si tratta del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, della legge 4 aprile 2012, n. 35, *Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*, già citato in precedenza.

<sup>115</sup> Così dispone l'articolo 56 del citato decreto-legge n. 5 del 2012, inserendo nell'articolo 22, tra i criteri alla luce dei quali definire i circuiti nazionali d'eccellenza, quello «della promozione di forme di turismo accessibile, mediante accordi con le principali imprese turistiche operanti nei territori interessati attraverso pacchetti a condizioni vantaggiose per i giovani, gli anziani e le persone con disabilità, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica»; l'altra modifica, di cui si è dato conto nel testo, riguarda l'articolo 27, comma 1, lettera c).

<sup>116</sup> Si tratta del decreto legislativo 3 febbraio 2011, n. 71, *Ordinamento e funzioni degli uffici consolari, ai sensi dell'articolo 14, comma 18, della legge 28 novembre 2005, n. 246*, di cui si è detto nella precedente relazione e cui si è accennato, per quanto concerne le abrogazioni espresse, nel paragrafo 1 del capitolo II. Va segnalato, per completezza, che l'allegato a tale decreto legislativo, contenente la tabella dei diritti consolari da riscuotersi dagli uffici diplomatici e consolari era stato corretto con il comunicato del 15 dicembre 2011, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 15 dicembre 2011, n. 291.

<sup>117</sup> Si tratta del decreto-legge 12 luglio 2011, n. 107, *Proroga delle missioni internazionali delle forze armate e di polizia e disposizioni per l'attuazione delle Risoluzioni 1970 (2011) e 1973 (2011) adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, nonché degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione. Misure urgenti antipirateria*, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2011, n. 130; il suo articolo 3, comma 16, ha modificato l'articolo 21, comma 1, del decreto legislativo 3 febbraio 2011, n. 71, sostituendo le parole: "il capo dell'ufficio consolare" con le seguenti: "l'ufficio consolare".

### 3. Il codice dell'attività agricola

Tra i riassetti avviati dal Governo in attuazione dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 vi è quello in materia di attività agricola, concepito – come quello dell'ordinamento militare – come codificazione di norme primarie e secondarie che prevede anche legificazioni e delegificazioni e, come quello, trasmesso alle Camere per il parere il 14 dicembre 2009, nell'imminenza della scadenza per l'esercizio della delega di cui all'articolo 14, comma 14, della legge n. 246 del 2005. L'*iter* dei due atti – lo schema di decreto legislativo e il parallelo schema di decreto del Presidente della Repubblica<sup>118</sup> – si è interrotto dopo quasi due anni, con la rinuncia da parte del Governo ad approvare definitivamente i provvedimenti; della prima fase d'esame si è dato conto diffusamente nella precedente relazione<sup>119</sup>, quindi ci si limita qui a ricordare che gli atti furono trasmessi senza i prescritti pareri del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata e pertanto assegnati con riserva alla Commissione parlamentare per la semplificazione per il parere, considerato che – in forza del comma 23 dell'articolo 14 – il termine per l'esercizio della delega era prorogato di novanta giorni, ossia al 16 marzo 2010.

La Commissione peraltro non si è pronunciata entro tale termine prorogato, anche in attesa dei pareri di cui si è detto, pur procedendo all'elaborazione e pubblicazione di due proposte di parere<sup>120</sup> – una per ciascuno dei due atti – che tenevano conto delle osservazioni nel frattempo formulate dalla Commissione agricoltura del Senato<sup>121</sup> e degli orientamenti di carattere generale emersi nel parere reso in quelle settimane dal Consiglio di Stato sul coevo codice dell'ordinamento militare. Successivamente, avendo il Governo chiarito di voler proseguire nel procedimento di adozione degli atti in forza del comma 18 del richiamato articolo 14 ed essendo stati trasmessi nel settembre del 2010 i prescritti pareri del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata, si è avviata, una nuova fase d'esame, che si sarebbe dovuta concludere entro il nuovo termine del 20 ottobre 2010; la riqualificazione dell'atto di rango primario come attuativo della delega di cui al comma 18 dell'articolo 14 poneva comunque come termine ultimo per l'adozione definitiva il dicembre 2011.

Alla ripresa dell'*iter* non ha fatto seguito, come si è anticipato, la definitiva approvazione del riassetto: l'avvicinarsi di quattro Ministri<sup>122</sup>

---

<sup>118</sup> Si tratta degli atti del Governo n. 164 e 168, rispettivamente schema di decreto legislativo recante *Riordino della normativa sull'attività agricola* e schema di decreto del Presidente della Repubblica recante *Attuazione del decreto legislativo di riordino della normativa sull'attività agricola*.

<sup>119</sup> Si veda XVI legislatura, Doc. XVI-bis, n. 4, pag. 69 e seguenti.

<sup>120</sup> Pubblicate in allegato al resoconto della seduta del 24 febbraio 2010.

<sup>121</sup> L'omologa Commissione della Camera dei deputati non si pronunciò nel merito; si veda quanto riferito nella precedente relazione.

<sup>122</sup> Al Ministro Zaia, in carica al momento dell'adozione dello schema originario, è poi succeduto il Ministro Galan – dal 16 aprile 2010 al 23 marzo 2011 – quindi il Ministro Romano, fino al 16 novembre 2011; infine, alla fine di novembre 2011,

alla guida del Ministero, la non sempre univoca indicazione circa l'intenzione di concluderne l'*iter* e in merito al grado di accoglimento delle numerose modifiche suggerite nei pareri acquisiti, le perplessità espresse dai vari soggetti coinvolti, *in primis* dalle associazioni di categoria maggiormente rappresentative, che avevano trovato eco nell'esame parlamentare<sup>123</sup>, sono elementi che hanno concorso a determinare una situazione di sospensione del giudizio che si è protratta fino al novembre 2011, quando il relatore ha presentato una nuova proposta di parere favorevole con osservazioni per ciascuno degli atti<sup>124</sup>.

Subito dopo, tuttavia, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali ha indirizzato alla Commissione parlamentare per la semplificazione<sup>125</sup> una comunicazione nella quale, considerata la difficoltà di pervenire, in tempi rapidi, a un componimento delle diverse posizioni espresse dai vari soggetti coinvolti, *in primis* dalle associazioni di categoria maggiormente rappresentative, ha rappresentato l'impossibilità di compiere un esame approfondito e completo dei testi in esame entro il termine di scadenza della delega. Vi si riferiva che il Ministro, nella consapevolezza dell'importanza di realizzare un riordino della normativa esistente in materia agricola anche al fine di fornire agli operatori del settore un quadro giuridico di riferimento certo, aveva manifestato l'intenzione di proporre una nuova norma di delega che potesse «consentire a tutti gli interessati di confrontarsi, con spirito dialettico e collaborativo, sulle questioni connesse al riordino della normativa esistente per giungere alla redazione di un codice agricolo che sia realmente un efficace e utile strumento di semplificazione».

---

quando è giunta la comunicazione dell'impossibilità di pervenire alla conclusione dell'*iter*, era in carica il Ministro Catania, componente del Governo Monti, allora di recente nomina.

<sup>123</sup> Con le ripetute difficoltà e poi con la mancata conclusione dell'attività consultiva in sede di Commissione agricoltura della Camera dei deputati, che ne aveva ripreso l'esame, svolgendo anche un ciclo di audizioni, e con la rinuncia all'incarico di un cor-relatore dinanzi alla Commissione parlamentare per la semplificazione.

<sup>124</sup> Pubblicate in allegato al resoconto della seduta del 23 novembre 2011. Va segnalato che nel dicembre 2010 la Commissione aveva convenuto di trasmettere al Governo, in spirito di collaborazione, le proposte di parere favorevole con osservazioni a suo tempo presentate e pubblicate in allegato al resoconto della seduta del 24 febbraio 2010, per il caso che il Governo intendesse adottare definitivamente i testi in questione in tempi ravvicinati; nel trasmettere tali proposte si segnalava, comunque, che le proposte medesime non tenevano conto dei rilievi del Consiglio di Stato e del parere della Conferenza unificata, formulati successivamente rispetto al momento di pubblicazione delle stesse, e che avrebbero dovuto esser presi in considerazione in caso di adozione definitiva. Si richiamava inoltre la necessità di riqualificare il riordino come attuativo della delega di cui all'articolo 14, comma 18, della legge n. 246 del 2005; si veda il resoconto della seduta della Commissione parlamentare per la semplificazione del 7 dicembre 2010.

<sup>125</sup> Analoga comunicazione perveniva nel contempo alla Commissione agricoltura della Camera dei deputati.

La Commissione per la semplificazione, preso atto degli orientamenti del Governo, ha pertanto convenuto di non proseguire nell'esame dei provvedimenti <sup>126</sup>.

Ancora recentemente, il Governo ha adombrato la possibilità che il percorso di questa codificazione possa ripartire, previo rinnovo della delega; nel corso delle comunicazioni rese alla Commissione parlamentare per la semplificazione sulle linee programmatiche in materia di semplificazione <sup>127</sup>, infatti, il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione ha riferito come sulla codificazione in materia di attività agricola sia ancora in corso una riflessione.

Si segnala, a mero titolo di esempio, che a un riordino settoriale in materia di pesca e acquacoltura ha nel frattempo provveduto, in attuazione di una specifica delega conferita con legge comunitaria, il decreto legislativo 9 gennaio 2012, n. 4, *Misure per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura*, operando il riordino, coordinamento e integrazione della normativa nazionale in quelle materie, fatte salve le competenze regionali, al fine di dare corretta attuazione ai criteri ed agli obiettivi previsti da regolamenti comunitari in forza dei quali è stato istituito un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata.

#### 4. *Il correttivo al codice dell'ordinamento militare*

Il codice dell'ordinamento militare e il connesso testo unico regolamentare sono stati caratterizzati dall'ampio iato temporale tra la data di emanazione, 15 marzo 2010, e di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, 8 maggio di quello stesso anno, e l'entrata in vigore delle norme, il 9 ottobre 2010. In tale interstizio temporale, ossia prima ancora della data di entrata in vigore delle disposizioni medesime, sono intervenute, in primo luogo, numerosissime correzioni a diversi articoli del codice, mediante avvisi di rettifica pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*, di cui si è data notizia già nella precedente relazione <sup>128</sup>; ad esse si è poi aggiunta una rettifica concernente l'abrogazione di una norma secondaria, intervenuta nel marzo 2011 <sup>129</sup>. Gli avvisi di rettifica, che hanno riguardato anche il parallelo testo unico delle norme regolamentari, hanno svolto una funzione di «attenta

---

<sup>126</sup> Si veda il resoconto della seduta del 30 novembre 2011, in tempi ormai vicini al termine ultimo per l'esercizio della delega (dicembre 2011); nello stesso senso decideva la Commissione agricoltura della Camera dei deputati.

<sup>127</sup> Si veda la seduta del 22 febbraio 2012.

<sup>128</sup> Si fa riferimento alla pubblicazione, nella *Gazzetta Ufficiale* del 1° giugno 2010, del 7 e del 30 settembre 2010 di avvisi di rettifica articolati "Comunicato relativo al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, recante: «Codice dell'ordinamento militare»" con i quali si apportano correzioni a diversi articoli del medesimo decreto legislativo prima della sua entrata in vigore, avvenuta – come detto – il 9 ottobre 2010.

<sup>129</sup> Si veda il comunicato 11 marzo 2011, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 11 marzo 2011, n. 58, con il quale si è rettificata l'indicazione dell'abrogazione di una norma secondaria – il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 maggio

rilettura per l'eliminazione di errori materiali e refusi» che il Consiglio di Stato ha considerato meritoria <sup>130</sup>.

Ma sin dalle settimane immediatamente successive all'entrata in vigore, e ben prima dell'adozione del primo decreto correttivo e integrativo – oggetto principale del presente paragrafo – non sono mancati gli interventi volti a modificare e a integrare il codice appena varato; analogamente a quanto accaduto per il citato codice del turismo, nonché per lo stesso decreto legislativo «salva leggi» <sup>131</sup>, si è proceduto quindi con provvedimenti adottati al di fuori dello strumento dei decreti legislativi integrativi e correttivi di cui al comma 18 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005. Non poche sono state infatti le modifiche e correzioni apportate in forza di provvedimenti d'urgenza, alcuni dei quali aventi prevalentemente ad oggetto il settore della difesa, altri invece aventi contenuti più vari: si vedano i decreti-legge di proroga di missioni internazionali o di interventi di cooperazione allo sviluppo e partecipazione a processi di pace n. 102 del 2010 <sup>132</sup>, n. 228 del 2010 <sup>133</sup>, n. 107 del 2011 <sup>134</sup> e n. 215 del 2011 <sup>135</sup>, ma anche le modifiche apportate da decreti-legge "mille proroghe", n. 225 del 2010 <sup>136</sup> e n. 216 del 2011 <sup>137</sup>, nonché dal decreto-legge di stabilizzazione finanziaria n. 138 del 2011 <sup>138</sup>.

---

2005, n. 97, *Approvazione del nuovo Statuto dell'Associazione italiana della Croce rossa* – nella quale sono identificati i soci attivi della Croce rossa italiana.

<sup>130</sup> Nel suo parere sul correttivo al codice militare, di cui si dirà tra breve.

<sup>131</sup> Nonché per il decreto «taglia leggi» per il quale peraltro – come si è detto nel Capitolo II, par. 1 – non era stata conferita una delega all'adozione di interventi correttivi e integrativi.

<sup>132</sup> Decreto-legge 6 luglio 2010, n. 102, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2010, n. 126, *Proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace, di stabilizzazione e delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia*.

<sup>133</sup> Decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 228, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 febbraio 2011, n. 9, *Proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia*.

<sup>134</sup> Decreto-legge 12 luglio 2011, n. 107, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2011, n. 130, *Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia e disposizioni per l'attuazione delle Risoluzioni 1970 (2011) e 1973 (2011) adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, nonché degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione. Misure urgenti antipirateria*; tra le altre disposizioni, si segnala l'articolo 8, comma 2-bis, di quel decreto-legge, che ha dato un'interpretazione autentica dell'articolo 307, comma 10, lettera b) del codice.

<sup>135</sup> Decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 215, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, n. 13, *Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché disposizioni urgenti per l'amministrazione della difesa*.

<sup>136</sup> Decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*

Modifiche testuali al codice, in materia giurisdizionale, sono state introdotte dal decreto legislativo in materia di riordino del processo amministrativo <sup>139</sup>, mentre su alcune disposizioni ha infine inciso, disponendo una riduzione di oneri o fondi previsti dal codice, o prevedendo l'assenza di maggiori o nuovi oneri per alcune disposizioni del medesimo, anche la legge di stabilità 2012 <sup>140</sup>.

Altre disposizioni contenute in provvedimenti di varia natura - decreti legge, leggi, decreti legislativi - sono ugualmente intervenute a regolare aspetti che avrebbero potuto trovare collocazione nel codice dell'ordinamento militare o comunque destinati ad avere ripercussioni sulle discipline da questo recate: conseguenti modifiche sono state quindi successivamente inserite nel codice ad opera proprio del decreto correttivo, come ad esempio quelle derivanti dalle norme del decreto-legge n. 78 del 2010 <sup>141</sup> in materia di programmi militari di investimento e di canone per l'utilizzo di alloggi da parte di personale *sine titolo*, o come alcune disposizioni in materia di personale delle Forze armate contenute nella legge n. 183 del 2010 <sup>142</sup>; di queste norme "extravaganti" cui conseguono norme successivamente immesse nel codice si dirà più oltre.

Con la trasmissione, il 16 settembre del 2011, dello schema di decreto legislativo recante modifiche e integrazioni al codice dell'ordina-

---

*e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie;* di queste si era già dato conto nella precedente relazione.

<sup>137</sup> Decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14, *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*.

<sup>138</sup> Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*.

<sup>139</sup> Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, *Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo*, il cui allegato 4, recante *Norme di coordinamento e abrogazioni*, ha sostituito l'articolo 441 e un comma dell'articolo 1940 del codice; un successivo intervento di mera correzione materiale è stato realizzato dal decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195, correttivo del decreto legislativo n. 104.

<sup>140</sup> Legge 12 novembre 2011, n. 183, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012)*.

<sup>141</sup> Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*, il cui articolo 6, comma 21-ter ha comportato la modifica dell'articolo 541 del codice ad opera del correttivo che lo ha contestualmente abrogato.

<sup>142</sup> Legge 4 novembre 2010, n. 183, *Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro*, il cui articolo 27 ha comportato numerose modifiche a vari articoli del codice in cui erano state riassettate le norme novellate dal medesimo articolo 27 (si vedano - a titolo di esempio - le modifiche agli articoli 909, 1053, comma 3, 1097, comma 1, lettera b), e così via); ulteriori modifiche al codice, apportate dal correttivo, derivano dagli articoli 21, 26 e 28 della legge n. 183 del 2010.

mento militare <sup>143</sup>, atto del Governo n. 404, si è avviato l'esame parlamentare del primo correttivo in senso proprio del codice e – in generale – del primo correttivo a una codificazione realizzata in attuazione dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005.

Il correttivo è giunto all'esame delle Camere corredato del prescritto parere del Consiglio di Stato <sup>144</sup> e assegnato alla Commissione parlamentare per la semplificazione per il prescritto parere al Governo; anche le Commissioni difesa dei due rami del Parlamento hanno esaminato il testo al fine di indirizzare alla Commissione bicamerale i loro rilievi. L'esame si è svolto tra la fine del settembre 2011 e gennaio 2012, avendo la Commissione usufruito della proroga del termine per l'espressione del parere di cui all'articolo 14, comma 23, della legge n. 246 del 2005, e avendo comunque acquisito la disponibilità del Governo ad attendere il parere anche oltre tale termine. Tra le ragioni del protrarsi dell'esame parlamentare vi è stata, da una parte, l'attesa del pronunciamento della Corte costituzionale su una questione direttamente concernente il correttivo al codice dell'ordinamento militare: quella, cui si è già accennato nel capitolo II, paragrafo 3, dell'abrogazione del divieto di associazioni militari stabilito dal decreto legislativo 14 febbraio 1948, n. 43, e abrogato dal codice dell'ordinamento militare (su cui si tornerà tra breve). Dall'altra, un rallentamento connesso al cambiamento di Governo intervenuto nel corso di quell'esame <sup>145</sup>.

In particolare, la Commissione per la semplificazione ha iniziato l'esame a partire dalla seduta del 28 settembre 2011, con la relazione dei due relatori, esponenti di entrambi gli schieramenti <sup>146</sup>; è poi proseguito con la presentazione di una prima proposta di parere favorevole con osservazioni <sup>147</sup>, che teneva conto anche dei rilievi delle Commissioni permanenti, le quali si erano espresse entrambe favorevolmente sollevando taluni rilievi <sup>148</sup>, cui sono seguite due successive riformulazioni, l'ultima delle quali – sempre con dispositivo favorevole con osservazioni – è stata infine approvata dalla Commissione parlamentare per la semplifica-

---

<sup>143</sup> Si segnala che tale codice, di seguito indicato anche con la dizione di codice militare o codice *tout court*, è stato adottato con il decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, *Codice dell'ordinamento militare*.

<sup>144</sup> Reso dalla sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza di sezione del 26 luglio 2011.

<sup>145</sup> L'arco temporale considerato abbraccia infatti il periodo che ha visto l'avvicinarsi del Governo Monti a quello precedentemente in carica, il Governo Berlusconi, che aveva varato il testo del correttivo in questione.

<sup>146</sup> I due relatori, on. La Forgia (PD) e sen. Massimo Garavaglia (LNP) hanno mantenuto tale connotazione anche dopo il cambiamento di Governo e della maggioranza che lo sostiene.

<sup>147</sup> Pubblicata in allegato al resoconto della seduta della Commissione parlamentare per la semplificazione del 23 novembre 2011.

<sup>148</sup> Si vedano le osservazioni favorevoli con rilievi deliberate dalla Commissione difesa del Senato nella seduta del 12 ottobre 2011 e i rilievi deliberati dalla omologa Commissione della Camera dei deputati nella seduta del 19 ottobre 2011.



zione <sup>149</sup> e trasmessa al Governo; l'atto è stato quindi definitivamente adottato dal Governo ed emanato: si tratta del decreto legislativo n. 20 del 2012 <sup>150</sup>.

Passando ora a illustrare i contenuti del provvedimento, si può sinteticamente ricordare che l'atto del Governo si componeva di 11 articoli: i primi nove concernenti ciascuno le modifiche a uno dei nove titoli in cui si articola il codice dell'ordinamento militare; il decimo contenente le disposizioni di coordinamento, transitorie e finali; l'undicesimo contenente la clausola di invarianza di spesa. L'intervento correttivo riguardava 178 articoli dei 2272 complessivi del codice; nella relazione <sup>151</sup> si segnalavano, in particolare:

- interventi mirati alla correzione di meri errori materiali;
- interventi tendenti a perfezionare il riassetto delle fonti previgenti, correggendo inesatte riproduzioni dei testi originari;
- interventi finalizzati a realizzare un miglior coordinamento formale delle norme riassetate (semplificazione formale, aggiornamento del linguaggio legislativo, coerenza interna);
- interventi mirati a perfezionare il coordinamento sostanziale delle disposizioni del codice, mediante l'adeguamento della disciplina normativa al nuovo quadro complessivo derivato dal sovrapporsi di norme nel tempo;
- interventi concernenti la più puntuale registrazione dell'assetto organizzativo della Difesa, derivante dal riordino strutturale delle Forze armate, disposto dal decreto legislativo 28 novembre 1997, n. 464;
- interventi finalizzati al recepimento dello *ius superveniens*, che aveva innovato il quadro legislativo dall'approvazione definitiva del codice da parte del Consiglio dei ministri (13 marzo 2010).

Si prevedeva inoltre l'inserimento di 2 nuovi articoli: 935-*bis* e 1475-*bis*, quest'ultimo volto a risolvere la vicenda avente ad oggetto il già ricordato decreto legislativo n. 43 del 1948, in tema di divieto delle associazioni militari (su cui si veda *infra*).

Può essere utile ricordare l'ambito in cui sono chiamati a operare i decreti legislativi correttivi e integrativi; il Consiglio di Stato, richiamando la giurisprudenza della Corte costituzionale, dell'adunanza generale nonché della sezione normativa del Consiglio stesso <sup>152</sup>, ha ribadito che i correttivi:

---

<sup>149</sup> Nella seduta del 18 gennaio 2012: in allegato al resoconto di quella seduta è pubblicato il parere approvato.

<sup>150</sup> Decreto legislativo 24 febbraio 2012, n. 20, *Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, recante codice dell'ordinamento militare, a norma dell'articolo 14, comma 18, della legge 28 novembre 2005, n. 246.*

<sup>151</sup> Come sinteticamente riportato nel parere del Consiglio di Stato.

<sup>152</sup> Sono richiamate la sentenza della Corte costituzionale 26 giugno 2001 n. 206 e le pronunce del Consiglio di Stato adunanza generale, 6 giugno 2007 n. 1; Consiglio di Stato, sezione per gli atti normativi, 9 luglio 2007 n. 2660; 5 novembre 2007 n. 3838.

«a) possono intervenire solo in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate, e non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega principale;

b) hanno il delimitato fine "di consentire una prima sperimentazione applicativa di questi, sperimentazione che sembra assumere i connotati di un presupposto indispensabile, in linea con quella attenzione alla qualità anche sostanziale della legislazione che è da tempo all'attenzione del Parlamento e del Governo; ovviamente, a maggior ragione, deve ritenersi non solo possibile ma doveroso un intervento volto a garantire la qualità formale, e in particolare l'eliminazione di illegittimità costituzionali o comunitarie nonché di errori tecnici, illogicità, contraddizioni".

È da escludersi, pertanto, che con il decreto correttivo possano essere rimesse in discussione le scelte di fondo del codice. Si potrà invece:

a) correggere errori materiali, refusi, difetti di coordinamento, illogicità, contraddizioni, illegittimità costituzionali;

b) apportare, previa verifica di impatto della regolamentazione "le correzioni e integrazioni che l'applicazione pratica renda necessarie od opportune"».

Il Consiglio di Stato afferma che, esercitando il potere correttivo delegato, «in sintesi è possibile:

a) eliminare le imperfezioni testuali che costituiscono rettifiche materiali ai testi o inesatte riproduzioni di norme riassettate;

b) perfezionare il riassetto delle fonti previgenti, mediante il loro coordinamento formale e sostanziale;

c) recepire il cosiddetto *jus superveniens* che non ha direttamente modificato le disposizioni del codice».

Quella dell'«immissione» nel codice dell'ordinamento militare delle norme «extravaganti» entrate in vigore senza modifiche testuali del codice dell'ordinamento militare è questione infatti non pienamente risolta dalla clausola di salvaguardia, pur prevista dal medesimo decreto legislativo n. 66 del 2010, a mente della quale le disposizioni del codice (e del regolamento) «possono essere abrogate, derogate, sospese, modificate, coordinate o implementate solo in modo esplicito, e mediante intervento avente ad oggetto le disposizioni contenute nel codice o nel regolamento» (articolo 2267, comma 2 del codice). Come ha infatti osservato il Consiglio di Stato, «numeroso norme attinenti la materia, come delimitata ai sensi dell'art. 1 del codice, entrate in vigore successivamente all'approvazione definitiva del codice stesso, sono rimaste al di fuori dell'impianto codicistico, determinando una nuova complicazione dell'assetto legislativo in materia di ordinamento militare. 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».

Né il codice dell'ordinamento militare contiene una clausola di salvezza – come quella suggerita dalla proposta di parere dei relatori sullo

schema di codice militare a suo tempo presentata dinanzi alla Commissione parlamentare per la semplificazione – per le disposizioni emanate tra la data di pubblicazione del codice medesimo (o meglio, della sua definitiva adozione) e quella di entrata in vigore, nelle materie già disciplinate dal codice stesso, che assicurasse cioè la permanenza in vigore alle disposizioni approvate *medio tempore*, fino all'adozione di un primo intervento correttivo che provvedesse ad adeguare il codice ed evitandone l'abrogazione per incompatibilità derivante dall'entrata in vigore del codice stesso, ai sensi del suo articolo 2267<sup>153</sup>.

Gli adeguamenti che il correttivo ha apportato per adeguare il codice allo *ius superveniens* hanno quindi riguardato sia disposizioni entrate in vigore tra la data di pubblicazione del codice medesimo (8 maggio 2010) – o meglio, della sua definitiva adozione (15 marzo) – e quella di entrata in vigore (9 ottobre 2010), per le quali si poteva verificare, come detto, un'abrogazione implicita per incompatibilità con norme successive (quelle del codice, appunto); sia disposizioni adottate dopo l'entrata in vigore del codice.

Alla prima tipologia appartengono, ad esempio, le modifiche al codice introdotte dal correttivo a seguito di disposizioni del maggio 2010 che individuano l'Arma dei carabinieri quale forza di polizia italiana a statuto militare per la forza di gendarmeria europea (immesse nell'articolo 155 del codice dell'ordinamento militare)<sup>154</sup>, che ribadiscono quanto stabilito dal decreto sul cosiddetto «federalismo demaniale» in materia di dismissioni di beni immobili del Ministero della difesa, evitando l'abrogazione tacita connessa all'entrata in vigore del codice militare (articolo 307, comma 9)<sup>155</sup>, in materia di programmi militari di investimento (articolo 541, comma 2-*bis*)<sup>156</sup>, nonché quelle del luglio 2010 che regolano organi collegiali consultivi e di coordinamento del Ministero della difesa (articolo 24)<sup>157</sup>.

---

<sup>153</sup> Il quale prevede che «Alla data di approvazione definitiva del codice e del regolamento, sono abrogate, ai sensi dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale, tutte le disposizioni incompatibili o comunque afferenti alle materie indicate nell'articolo 1, commi 1 e 3, a eccezione di quelle richiamate dal codice o dal regolamento».

<sup>154</sup> La modifica origina dal recepimento di quanto disposto dall'articolo 3 della legge 14 maggio 2010, n. 84 di ratifica del Trattato tra il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica portoghese per l'istituzione della Forza di gendarmeria europea, EUROGENDFOR, firmato a Velsen il 18 ottobre 2007.

<sup>155</sup> Si veda l'articolo 5, comma 4, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, *Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42*.

<sup>156</sup> L'articolo 6, comma 21-*ter* del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*, cui si è già accennato all'inizio del presente paragrafo, ha comportato la modifica dell'articolo 541 del codice; il suddetto comma è stato contestualmente abrogato dal correttivo al codice.

Alla seconda tipologia – *ius superveniens* derivante da disposizioni adottate dopo l'entrata in vigore del codice militare – sono da ricondurre, a titolo di esempio e senza pretesa di esaustività, le modifiche al codice (cui pure si è accennato all'inizio del presente paragrafo) conseguenti alla legge 4 novembre 2010, n. 183<sup>158</sup>, prevalentemente in materia di personale; quella in materia di riammissione in servizio del personale che sia stato sospeso dal servizio a seguito di procedimento penale conclusosi con sentenza definitiva di proscioglimento, che il correttivo ha previsto in conformità a quanto disposto dal decreto-legge «mille proroghe» del dicembre 2010<sup>159</sup>; la norma in materia di invalidità derivante da causa di servizio, conseguente a quanto sancito dal decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214<sup>160</sup>.

Nella generalità dei casi e salvo specifiche indicazioni di segno diverso di cui si dirà, si tratta di adeguamenti del codice realizzati con il correttivo intervenuti dopo l'entrata in vigore del codice stesso e dunque dopo il verificarsi di eventuali abrogazioni espresse o implicite, per incompatibilità e con vigenza dalla data di entrata in vigore del correttivo. Il periodo tra il 9 ottobre 2010 e il 27 marzo 2012 è, quindi, in genere connotato da una disciplina diversa da quella successiva al correttivo.

Il tema dell'«immissione» dello *ius superveniens* mediante il correttivo era ben presente nell'esame parlamentare: il parere approvato dalla Commissione per la semplificazione invitava infatti il Governo, a tale riguardo, a verificare la completezza di tale opera di immissione, segnalando anche alcune specifiche disposizioni che richiedevano un'armonizzazione o un coordinamento con norme nel frattempo entrate in vigore: così, ad esempio, in materia di determinazione dei canoni degli alloggi, si richiamavano le modalità richieste da una norma di un decreto-legge nel frattempo intervenuto in materia e l'esigenza di armonizzare la regolazione prevista con la tempistica dettata da una precedente determinazione<sup>161</sup>; sempre in tema di alloggi si segnalava l'esigenza di coordinamento con la disciplina regolamentare, che prevedeva più ampie fa-

---

<sup>157</sup> Gli organismi collegiali in questione, a suo tempo confermati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 maggio 2007, sono stati prorogati per un ulteriore biennio all'articolo 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 luglio 2010.

<sup>158</sup> La legge n. 183 del 2010 reca diverse disposizioni la cui disciplina ha comportato modifiche al codice dell'ordinamento militare: il suo articolo 21 ha comportato una modifica all'articolo 24 del codice; l'articolo 26 quella dell'articolo 884; i commi da 1 a 5 dell'articolo 27 hanno modificato disposizioni previgenti rispetto al codice e in esso riassettate, comportando quindi la modifica dei corrispondenti articoli del codice: articoli 906, 909, 1053, 1097, 1229, 1232, 1234, 1236, 1777, 1821 e 2248. Il suo articolo 28 ha infine comportato la modifica dell'articolo 1524.

<sup>159</sup> Si veda l'articolo 935-*bis* del codice, che richiama quanto disposto dall'articolo 2, comma 32, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225.

<sup>160</sup> Si veda l'articolo 1878 del codice, che sancisce l'applicabilità di quanto disposto dall'articolo 6 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*.

coltà<sup>162</sup>; un'altra modificazione al codice veniva segnalata come non più attuale, alla luce di quanto nel frattempo disposto con decretazione d'urgenza<sup>163</sup>.

Un invito a un coordinamento "interno", ossia con altre disposizioni presenti nel codice, riguardava invece la materia disciplinare, e in particolare la forma del richiamo<sup>164</sup>.

Si raccomandava inoltre il coerente adeguamento delle norme regolamentari alle modificazioni apportate al codice con il correttivo medesimo.

Oltre a far propri i rilievi formulati dalle Commissioni permanenti e a invitare il Governo a «valutare l'opportunità di apportare al testo ulteriori modificazioni indicate nel parere del Consiglio di Stato», il parere della Commissione parlamentare per la semplificazione ha segnalato alcune disposizioni correttive (o già presenti nel codice) per le quali venivano in rilievo profili di innovazione sostanziale: in questo senso sono l'osservazione concernente la modifica dei criteri per l'individuazione dei soggetti che possono mantenere la conduzione degli alloggi di servizio, la cui opportunità si invitava il Governo a valutare «considerando in particolare se si configurino in tal modo modifiche sostanziali che non siano rese necessarie da esigenze di coordinamento»<sup>165</sup>; quella che, in materia di esercizio delle libertà in ambito politico, invitava a modificare un articolo del codice militare – integrando quindi il correttivo – ripristinando il testo della normativa vigente prima della codificazione, che sanciva il divieto

---

<sup>161</sup> Nel parere approvato dalla Commissione il 18 gennaio 2012, in merito a quanto statuito dall'articolo 2, comma 1, lettera *i*) del decreto legislativo n. 20 del 2012, è richiamato quanto previsto dall'articolo 6, comma 21-*quater*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 e l'esigenza di armonizzazione con quanto statuito nel decreto di attuazione della disposizione, articolo 3, comma 3, del decreto del Ministro della difesa 16 marzo 2011, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 122 del 27 maggio 2011, che prevede la decorrenza dei nuovi canoni solo a far data dalla loro notificazione agli interessati.

<sup>162</sup> Tale osservazione riguardava l'articolo 306, comma 2, del codice per il quale si segnalava l'esigenza di coordinamento con la sopravvenuta disciplina regolamentare, riconoscendo al conduttore dell'immobile oltre al diritto di prelazione anche la facoltà di opzione.

<sup>163</sup> L'osservazione riguardava l'articolo 9, comma 1, lettera *a*), numero 5), con il quale si modificava la lettera *q*), del comma 1 dell'articolo 2136 del Codice, osservandosi «come tale previsione non appaia più necessaria alla luce di quanto disposto dall'articolo 6, comma 4-*bis* del decreto-legge 12 luglio 2011, n. 107, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2011, n. 130, segnalando pertanto al Governo l'esigenza di espungere il richiamato numero 5)».

<sup>164</sup> L'osservazione in questione riguardava l'articolo 4, comma 1, lettera *iii*), per il quale si rilevava «l'esigenza di coordinare la correzione dell'articolo 1359, che precisa il carattere esclusivamente verbale del richiamo, con le disposizioni (articoli 1360, comma 1 e 1369, comma 2) che, sul presupposto dell'annotazione del richiamo nei registri ad esclusivo uso interno, attualmente dispongono la rilevanza della recidiva del richiamo, precisando se ed a quali condizioni sia comunque consentita una possibile annotazione del richiamo medesimo».

<sup>165</sup> L'osservazione aveva ad oggetto l'articolo 306, comma 2, del codice come modificato dall'articolo 2, comma 1, lettera *m*), dello schema di decreto correttivo.

di partecipare a riunioni e manifestazioni di partiti, associazioni e organizzazioni politiche: tale norma era stata infatti modificata in senso sostanziale dal codice del 2010<sup>166</sup>. Si concordava poi con la correzione in merito alla denominazione del grado dell'Ordinario militare mediante la quale si ripristinava il contenuto della normativa previgente l'opera di riassetto realizzata dal codice, segnalando l'origine concordataria della disciplina e l'assenza di nuove intese con la Santa Sede dalle quali fosse conseguita l'esigenza di modificare la denominazione del grado a cui è assimilato l'Ordinario<sup>167</sup>; va ricordata, infine, l'osservazione con la quale si invitava a riconsiderare una modifica – proposta con il correttivo – a un articolo del codice, in tema di vacanze organiche degli ufficiali del ruolo normale dell'Arma dei carabinieri, il quale riproduceva quanto sancito da previgente disposizione di legge<sup>168</sup>.

Sempre in tema di ripristino della normativa previgente l'entrata in vigore del codice militare, oggetto di riassetto, va ricordato incidentalmente che il correttivo ha dato seguito anche a un'osservazione formulata in sede di esame del correttivo al «salva leggi»<sup>169</sup>, con la quale si invitava il Governo a valutare l'opportunità di modificare, proprio in sede di correttivo al codice militare, l'articolo 1472 del codice medesimo in materia di libertà di espressione dei militari, ripristinando il testo previgente il riassetto<sup>170</sup>.

---

<sup>166</sup> L'osservazione in questione era così formulata: «con riferimento all'articolo 1483, comma 2, del codice dell'ordinamento militare, il quale riproduce con alcune modificazioni le disposizioni contenute nell'articolo 6, comma secondo, della legge n. 382 del 1978, si raccomanda al Governo di integrare l'articolo 4, comma 1, lettera *bbb*), dello schema di decreto in titolo con una correzione al testo vigente del richiamato articolo 1483, comma 2, che prescriva il divieto di partecipare a riunioni e manifestazioni "di partiti, associazioni e organizzazioni politiche", ripristinando il testo della previgente normativa oggetto di riassetto».

<sup>167</sup> Si tratta della modifica all'articolo 1533 del Codice recata dall'articolo 5, comma 1, lettera *a*), dello schema di correttivo, relativa alla denominazione del grado dell'Ordinario militare, che ripristinava il contenuto dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 512 del 1961 oggetto di riassetto ad opera del decreto legislativo n. 66 del 2010. Nel ricordare l'origine concordataria della disciplina e che la figura dell'Ordinario militare si configura del tutto distinta e peculiare rispetto ai vertici dei Corpi dell'Esercito, si osservava «come tale correzione sia volta a riprodurre la norma nel testo originario non essendo intervenute nuove intese con la Santa Sede dalle quali sia conseguita l'esigenza di modificare la denominazione del grado a cui è assimilato l'Ordinario».

<sup>168</sup> Si trattava della correzione all'articolo 2245 del codice dell'ordinamento militare, recata dall'articolo 9, comma 1, lettera *i*), dello schema di decreto correttivo; l'articolo 2245 riproduceva quanto disposto dall'articolo 19 del decreto legislativo n. 298 del 2000.

<sup>169</sup> Si veda la proposta di parere presentata dal relatore nella seduta del 24 novembre 2010.

<sup>170</sup> L'articolo 4, comma 1, lett. *uuu*), del correttivo ha ripristinato, nell'articolo 1472, comma 1 del codice, il testo del soppresso articolo 9, comma 1, della legge 21 luglio 1978, n. 382.

Il testo del provvedimento definitivamente approvato dal Governo e ora in vigore accoglie e dà seguito in larghissima parte alle osservazioni formulate nel parere della Commissione parlamentare per la semplificazione sullo schema di decreto correttivo al codice militare ora ricordate.

Il correttivo provvedeva poi a talune correzioni alle abrogazioni precedentemente disposte dal codice, mediante la revisione dell'articolo 2268<sup>171</sup>, nonché attraverso singoli interventi su specifiche disposizioni del codice dell'ordinamento militare. Per alcune di esse aventi ad oggetto il trattamento economico o previdenziale del personale o particolari discipline per le quali occorreva assicurare «copertura legislativa in relazione ad effetti amministrativi comunque prodottisi nella prassi gestionale»<sup>172</sup>, alla soppressione delle erronee norme abrogatrici<sup>173</sup> si accompagnava – nel testo originario – la previsione della contestuale reviviscenza retroattiva delle fonti primarie con effetto dal 9 ottobre 2010<sup>174</sup>.

Il Consiglio di Stato aveva svolto, nel suo parere, alcune considerazioni di metodo in merito all'abrogazione delle abrogazioni e alla reviviscenza – già richiamate *supra*<sup>175</sup> – ricordando come l'abrogazione «di per sé (e salvo un'espressa previsione contraria) opera *ex nunc*, circoscrivendo nel tempo la vigenza della norma abrogata e senza disconoscere il valido operare della norma stessa per il tempo in cui è stata applicabile. Ciò significa che l'abrogazione opera normalmente per il futuro. La normale proiezione solo per il futuro dell'abrogazione, ricorre anche nel caso dell'abrogazione di disposizione (o norma) abrogatrice. In sostanza l'abrogazione dell'abrogazione – a differenza della declaratoria di illegittimità costituzionale della norma abrogante – non comporta, di regola, alcun fenomeno di reviviscenza retroattiva della norma per la prima volta abrogata e riportata in vita mediante l'abrogazione dell'abrogazione».

Il Consiglio distingue i casi in cui l'abrogazione sia stata solo effetto di un'operazione di coordinamento formale – come nella ipotesi di emanazione di un codice di riassetto – dalle cosiddette abrogazioni «secche». Nel primo caso, infatti, l'abrogazione di una disposizione di legge dettata da fonte «autonoma», avviene a seguito della confluenza delle sue norme in un codice, e l'eventuale successiva abrogazione della norma abrogatrice non determina soluzioni di continuità nella disciplina, bensì «solo una diversa collocazione formale non trovandosi più nel codice per effetto dell'abrogazione dell'abrogazione, conseguente allo spostamento della disciplina al di fuori del codice militare, ripristinando così la collocazione precedente». Nel secondo, invece, che si verifica quando le abrogazioni riguardino discipline ritenute sostanzialmente non più attuali, e perciò da

---

<sup>171</sup> Per le abrogazioni di norme primarie, con l'articolo 9, comma 1, lettera *p*); la successiva lettera *r*) corregge invece l'articolo 2269, in merito alle abrogazioni di norme secondarie disposte dal codice.

<sup>172</sup> Così la relazione illustrativa dell'atto del Governo n. 404.

<sup>173</sup> Articolo 9, comma 1, lettera *p*), dell'AG n. 404.

<sup>174</sup> Articolo 10, comma 4, dell'AG n. 404.

<sup>175</sup> Si veda il capitolo II, par. 1.

rimuovere dall'ordinamento, non si può determinare la reviviscenza dell'assetto normativo pregresso mediante abrogazione della disposizione abrogatrice: «in tal caso la reviviscenza non sembra ammissibile, fatta salva l'eccezionale ipotesi – da valutarsi comunque sotto il profilo della ragionevolezza – della reintroduzione, a seguito della abrogazione della abrogazione, del testo normativo originariamente vigente, con effetto volutamente retroattivo».

Alla stregua di tali considerazioni, il Consiglio di Stato aveva invitato il Governo a valutare «se le abrogazioni delle abrogazioni disposte con la riformulazione dell'art. 2268 non destino perplessità sotto il profilo della sistematicità della disciplina facendo rivivere ora interi corpi normativi, già riassetati nel codice, ora singole disposizioni, fermo restando che, a fronte di abrogazioni "secche" alle quali non corrisponda la recezione della disciplina vigente *ante* codice nel codice medesimo, le abrogazioni delle abrogazioni avranno, di norma, efficacia per il futuro.

Sul piano della tecnica legislativa, poi, ove l'abrogazione dell'abrogazione riguardi testi normativi non recepiti nel codice (id. abrogazione "secca"), sarebbe preferibile riformularli per esteso, mentre, ove riguardi testi riassetati (abrogazione a seguito di recezione nel codice), dovrebbe essere seguita da un intervento nel corpo del codice, onde evitare duplicazioni di disciplina».

Come si è ricordato in un precedente capitolo della presente relazione <sup>176</sup>, la Corte costituzionale si è recentemente soffermata sul fenomeno della reviviscenza di norme precedentemente abrogate, chiarendo che quest'ultimo non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate, tra le quali il giudice delle leggi indica il ripristino di norme a séguito di abrogazione disposta dal legislatore di norme meramente abrogatrici, «perché l'unica finalità di tali norme consisterebbe nel rimuovere il precedente effetto abrogativo», e il ripristino di norme abrogate per via legislativa quando ciò sia disposto in modo espresso <sup>177</sup>; tale ipotesi – ricorda la Corte – è ammessa in via eccezionale sia dalla giurisprudenza della Corte di cassazione che del Consiglio di Stato, sia dalla scienza giuridica che dalle «Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi» della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica» <sup>178</sup>.

<sup>176</sup> Nel capitolo II, paragrafo 1.

<sup>177</sup> Non si ha, invece, reviviscenza quando viene espressamente abrogata una disposizione non meramente abrogatrice, ma cui abbia, ad esempio, fatto seguito un'abrogazione per incompatibilità; il principio è ribadito più volte dalla Corte medesima, richiamando anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato e la dottrina sul punto, prevalentemente in decisioni concernenti quesiti referendari: sentenze della Corte costituzionale n. 24/2011, n. 31/2000 e n. 40/1997.

<sup>178</sup> Punto 15, lettera *d*, delle circolari del Presidente della Camera dei deputati e del Presidente del Senato della Repubblica, entrambe del 20 aprile 2001. Viene inoltre richiamata la «Guida alla redazione dei testi normativi» della Presidenza del Consiglio dei ministri, circolare 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92.



Tra le correzioni alle abrogazioni di norme primarie disposte dal codice dell'ordinamento militare contenute nell'atto del Governo, alcune sono riconducibili alla prima fattispecie indicata dal Consiglio di Stato, quella delle "abrogazioni di riassetto", abrogazioni di una precedente abrogazione di una fonte autonoma, a seguito della confluenza delle sue norme nel codice. È il caso della soppressione del n. 993 dell'articolo 2268 del codice<sup>179</sup>: quest'ultimo aveva abrogato una legge concernente la tutela del patrimonio storico della Prima Guerra mondiale riassetandone le disposizioni, che erano state infatti inserite nel codice dell'ordinamento militare. L'immissione di quella disciplina nel codice era stata peraltro oggetto di riconsiderazione, trattandosi di "provvedimento che rientra prevalentemente nell'ambito di competenza istituzionale del Ministero per i beni e le attività culturali"<sup>180</sup>: di qui la previsione, nel correttivo, dell'abrogazione dell'abrogazione precedentemente disposta, per la quale si prevedeva l'efficacia retroattiva a decorrere dal 9 ottobre 2010 (data di entrata in vigore del codice dell'ordinamento militare), cui si accompagnava l'abrogazione degli articoli del codice in cui erano confluite le disposizioni della legge in questione<sup>181</sup>, onde evitare duplicazioni di norme, che altrimenti sarebbero state presenti sia nella legge originaria e «autonoma» ripristinata, sia nelle disposizioni del codice; una scelta valutata positivamente sia dal Consiglio di Stato, sia dal parere della Commissione per la semplificazione. Si può dire che si tratta di «abrogazioni di riassetto» soppressive, in quanto appunto sopprimono precedenti abrogazioni.

Anche altre correzioni alle abrogazioni si connotano come «abrogazioni di riassetto», ma additive, nel senso che il correttivo ha inserito ulteriori disposizioni nell'elenco delle disposizioni primarie abrogate dal codice: la loro connotazione «di riassetto» deriva dal fatto che le nuove abrogazioni rispondono allo scopo di recepire lo *ius superveniens*, i cui contenuti sono ricondotti all'interno del codice dal correttivo medesimo. Si tratta di norme – già segnalate *supra* - in materia di programmi militari di investimento<sup>182</sup> e di canone per l'utilizzo di alloggi da parte di personale *sine titulo*<sup>183</sup> nonché disposizioni concernenti il personale delle

<sup>179</sup> Articolo 9, comma 1, lettera *p*), numero 9).

<sup>180</sup> Così la relazione illustrativa all'atto del Governo n. 404.

<sup>181</sup> Si tratta degli articoli da 256 a 264 e 566 del codice dell'ordinamento militare, abrogati dall'articolo 2, comma 1, lettera *h*) e dall'articolo 3, comma 1, lettera *c*).

<sup>182</sup> La disposizione di cui al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, e legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122, articolo 6, comma 21-*ter*, è stata abrogata dall'articolo 9, comma 1, lettera *p*), numero 13, del decreto correttivo n. 20 del 2012, con l'inserimento del numero 1085-*bis*) nell'elenco di abrogazioni contenuto nell'articolo 2268 del codice dell'ordinamento militare. Lo stesso correttivo, all'articolo 3, comma 1, lett. *b*), n. 2), ha provveduto a inserire il contenuto di quella disposizione nel codice nell'articolo 541, comma 2-*bis*).

<sup>183</sup> Il medesimo decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, articolo 6, comma 21-*quater*, è stato abrogato sempre dall'articolo 9, comma 1, lettera *p*), numero 13, del decreto correttivo n. 20 del 2012 con l'inserimento del numero 1085-*bis*) nell'elenco di abrogazioni contenuto nell'articolo 2268 del codice dell'ordinamento militare. Il contenuto

Forze armate<sup>184</sup>, tutte ricondotte nel codice. Ulteriore caso di «abrogazione di riassetto» additiva, ma derivante dall'esigenza di completare il riordino già compiuto con l'adozione del codice, è quella che concerne la norma che estende alla Guardia di finanza la possibilità di stipulare convenzioni e contratti per la permuta di materiali o prestazioni con soggetti pubblici e privati. Quest'ultima, prevista dalla legge finanziaria 2010<sup>185</sup>, era già confluita nel codice dell'ordinamento militare<sup>186</sup>: pertanto il correttivo ne prevede l'abrogazione<sup>187</sup>, espungendo quindi una norma che duplicava quella ormai inserita nella fonte codicistica<sup>188</sup>, con ciò dando seguito a una segnalazione della Commissione per la semplificazione, nonché delle Commissioni di merito.

Alla seconda fattispecie – quella di abrogazione di «abrogazioni seche» – sono da ricondurre la gran parte delle correzioni all'articolo 2268 del codice; per molte di queste l'atto del Governo prevedeva, nel suo testo originario, che l'efficacia abrogativa dell'articolo 9 – che correggeva appunto le precedenti erronee abrogazioni, per lo più parzialmente, con riferimento a singole disposizioni – decorresse dal 9 ottobre 2010, con ciò assicurandone la reviviscenza con effetto retroattivo, senza soluzioni di continuità<sup>189</sup>.

In merito alla questione delle reviviscenze normative, nel parere approvato dalla Commissione per la semplificazione si rammentava l'esigenza di evitare duplicazioni di norme: la questione rileva, come si è visto, con riferimento ai casi di "abrogazioni di riassetto", che comportano l'esigenza di espungere dal codice le norme della fonte di cui si provocava la reviviscenza come fonte autonoma o, viceversa, l'esigenza di abrogare disposizioni "autonome" i cui contenuti confluiscono nel codice. Si segna-

---

di quella disposizione è stato inserito dall'art. 2, comma 1, lett. *i*), n. 2), del correttivo nel codice dell'ordinamento militare, all'articolo 286, comma 3-bis, con le modificazioni richieste dal parere della Commissione per la semplificazione, con particolare riferimento alla forma del provvedimento di rideterminazione del canone e alla sua decorrenza.

<sup>184</sup> Gli articoli 27, commi 1, 2, 3 e 5, e 28 della legge 4 novembre 2010, n. 183, sono stati abrogati dall'articolo 9, comma 1, lettera *p*), numero 13, del decreto correttivo n. 20 del 2012, con l'inserimento del numero 1085-*ter*) nell'elenco di abrogazioni contenuto nell'articolo 2268 del codice dell'ordinamento militare, e le loro norme sono state contestualmente inserite nel codice.

<sup>185</sup> Comma 47 dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, (Legge finanziaria 2010).

<sup>186</sup> Articolo 2133 del decreto legislativo n. 66 del 2010.

<sup>187</sup> All'articolo 9, comma 1, lettera *p*), n. 12, che aggiunge alle abrogazioni già disposte dall'articolo 2268, comma 1, n. 1083), di numerosi commi dell'articolo 2 della legge finanziaria 2010, anche il citato comma 47.

<sup>188</sup> E provvedendo nel contempo a integrare il contenuto dell'articolo del codice in cui la norma era confluita, con il richiamo alle procedure di cui all'articolo 545, che regola la fattispecie per le Forze armate: articolo 9, comma 1, lett. *a*).

<sup>189</sup> Si veda l'articolo 10, comma 4 dell'atto del Governo n. 404; il medesimo effetto di reviviscenza retroattiva veniva disposto anche per le «abrogazioni di riassetto» concernente il patrimonio storico della Prima Guerra mondiale di cui si è appena detto.

lava poi l'esigenza di corredare i correttivi previsti, ove ritenuto necessario, con espresse clausole di reviviscenza retroattiva con effetto dal 9 ottobre 2010, evitando in ogni caso soluzioni di continuità nella vigenza delle norme ripristinate o confermate e prevedendo comunque la salvaguardia degli effetti giuridici prodottisi nonché dei provvedimenti adottati, anche in attuazione di quanto previsto dall'articolo 2186 del codice dell'ordinamento militare <sup>190</sup>.

Nel testo definitivo del correttivo, tuttavia, la previsione che gli effetti abrogativi di alcune delle precedenti (e poi riconsiderate) abrogazioni decorresse dalla data di entrata in vigore del codice non è più presente: l'articolo 10, comma 8, del citato decreto legislativo n. 20 del 2012, infatti, prevede che talune delle disposizioni primarie, già abrogate e per le quali il precedente articolo 9 dispone l'abrogazione dell'abrogazione, riprendano vigore, ma senza indicare la decorrenza di tale reviviscenza; si dovrebbe ritenere che esse quindi riprendano vigore alla data di entrata in vigore del correttivo medesimo, con una conseguente cesura nella vigenza stessa. In tal senso è l'indicazione della banca dati Normattiva che, con riferimento ad esempio al decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1965, n. 758, o all'articolo 1 della legge n. 22 dicembre 1969, n. 967, o, ancora, all'articolo 68 della legge 10 aprile 1954, n. 113, notifica come le disposizioni richiamate risultassero non in vigore tra il 9 ottobre e il 26 marzo 2012, in quanto abrogate dal codice dell'ordinamento militare, mentre sono ora nuovamente in vigore, a far data dal 27 marzo 2012, data di entrata in vigore del correttivo di cui al decreto legislativo n. 20 del 2012. Il legislatore delegato ha comunque inteso introdurre una salvaguardia con la previsione, contenuta nell'articolo 10, comma 8, lettera c) del decreto legislativo n. 20 del 2012, secondo cui «Sono comunque fatti salvi gli effetti giuridici, nonché i provvedimenti adottati in attuazione dell'articolo 2186 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66».

Si dovrebbe dunque ritenere che tutte le correzioni operate dall'articolo 9 del correttivo alle abrogazioni disposte dall'articolo 2268 del co-

---

<sup>190</sup> L'articolo citato, in materia di *Validità ed efficacia degli atti emanati. Salvaguardia dei diritti quesiti*, così recita: «1. Alla data di entrata in vigore del presente codice e del regolamento:

a) restano validi gli atti e i provvedimenti emanati;  
b) sono fatti salvi i diritti acquisiti sulla base della normativa antecedente;  
c) le disposizioni del presente codice e quelle del regolamento, in relazione al trattamento economico e previdenziale del personale del comparto sicurezza e difesa, non possono produrre effetti peggiorativi ovvero disallineamenti rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente alla data della loro entrata in vigore.

2. I decreti ministeriali non regolamentari, le direttive, le istruzioni, le circolari, le determinazioni generali del Ministero della difesa, dello Stato maggiore della difesa, del Segretariato generale della difesa, degli Stati maggiori di Forza armata, del Comando generale dell'Arma dei carabinieri e del Comando generale del Corpo della Guardia di finanza, emanati in attuazione della precedente normativa abrogata, continuano a trovare applicazione, in quanto compatibili con il presente codice ed il regolamento, fino alla loro sostituzione».

dice, sia quelle che dispongono nuove abrogazioni integrando quelle disposte dal codice, sia quelle che sopprimono (anche parzialmente) precedenti abrogazioni provocando la reviviscenza (anche parziale) delle disposizioni, abbiano effetto *ex nunc*, dalla data di entrata in vigore del correttivo al codice. E ciò non diversamente da quanto previsto per le modifiche alla disciplina «sostanziale» del codice <sup>191</sup>.

Tali correzioni hanno peraltro, sotto il profilo formale, un destino differenziato, secondo quanto previsto dallo stesso articolo 10, comma 8, del decreto legislativo n. 20 del 2012: per alcune delle abrogazioni di abrogazioni disposte dell'articolo 9 <sup>192</sup> si stabilisce che riprendono vigore, come fonti autonome, del tutto esterne al codice, le relative disposizioni (lettera a)) <sup>193</sup>; per altre tra quelle abrogazioni di abrogazioni si prevede invece l'inserimento delle corrispondenti norme nell'elenco di disposizioni che permangono in vigore (di cui all'articolo 2270 del codice militare (lettera b)) <sup>194</sup>. Tale opzione ha comunque l'effetto di provocarne la reviviscenza (*ex nunc*, come detto, dal 27 marzo 2012) come fonte autonoma, esterna al codice militare.

Si ricorda che l'articolo 2270 del codice ha operato come meccanismo «salva leggi» per le fonti dell'ordinamento militare pubblicate prima del 1° gennaio 1970, cosicché molte di quelle, allora contenute nel decreto legislativo «salva leggi», già adottato quando il codice dell'ordinamento militare non aveva ancora completato il proprio *iter*, sono state successi-

---

<sup>191</sup> Alle quali sono riconducibili le modifiche per *ius superveniens* di cui si è detto.

<sup>192</sup> Comma 1, lettera *p*).

<sup>193</sup> Le disposizioni la cui abrogazione (totale o parziale) viene revocata dall'articolo 9, comma 1 lettera *p*) e che sono ripristinate (totalmente o parzialmente) dall'articolo 10, comma 8, lettera *a*), come fonti autonome, estranee al codice riguardano la disciplina della tredicesima mensilità ai pubblici dipendenti (atto di cui al n. 268 dell'articolo 2268, comma 1, del codice militare), il cumulo delle pensioni e degli stipendi a carico dello Stato e di Enti pubblici (n. 552), il trattamento economico del personale delle Forze di polizia impiegate in sede di servizi di sicurezza pubblica e disciplinanti l'attribuzione dell'indennità per i servizi di ordine pubblico (n. 630, limitatamente al suo articolo 1), la legge recante *Tutela del patrimonio storico della prima guerra mondiale* (n. 993), nonché disposizioni in favore delle famiglie delle vittime civili italiane degli attentati di Nassiriya e di Istanbul (n. 1022, limitatamente al suo articolo 1-*bis*).

<sup>194</sup> Le disposizioni la cui abrogazione (totale o parziale) viene revocata dall'articolo 9, comma 1 lettera *p*) e che sono ripristinate (totalmente o parzialmente) dall'articolo 10, comma 8, lettera *b*), come fonti autonome estranee al codice mediante l'inserimento nell'articolo 2270 del codice medesimo, riguardano diritto, limiti di attribuzione e misure di una speciale indennità, non reversibile, dovuta agli ufficiali in posizione di ausiliaria, ovvero di riserva o congedo assoluto (atto di cui al n. 390 dell'articolo 2268, comma 1, del codice militare, limitatamente al suo articolo 68), diritto, limiti di attribuzione e misure di una speciale indennità, non reversibile, dovuta ai sottufficiali che cessano dal servizio permanente (n. 400, articolo 32), il riconoscimento della decorazione al merito di guerra e il conferimento dell'unica classe di Cavaliere dell'Ordine di Vittorio Veneto, in favore dei partecipanti alla guerra 1914-1918 e alle guerre precedenti (n. 596), la disciplina del trattamento economico durante l'aspettativa per infermità non dipendente da causa di servizio (n. 723, articolo 26).

vamente eliminate dall'Allegato 1 del decreto legislativo n. 179 del 2009<sup>195</sup>, proprio perché nel frattempo fatte salve dall'articolo 2270 del codice dell'ordinamento militare. Quest'ultimo costituisce infatti fonte idonea a sottrarre gli atti ivi indicati alla «ghigliottina»<sup>196</sup>, avendo espressamente previsto che le disposizioni ivi indicate restano in vigore «In attuazione dell'articolo 14, comma 14, legge 28 novembre 2005, n. 246».

L'inserimento, tuttavia, di nuove disposizioni nell'articolo 2270 non può, al momento attuale, avere tale funzione, essendo ormai «scattata», il 16 dicembre 2010, la ghigliottina che ha abrogato in via generalizzata e presuntiva tutte le disposizioni contenute in fonti pre-1970 che non fossero state esplicitamente salvate dal decreto legislativo n. 179 del 2009 o – nel caso dell'ordinamento militare – dall'articolo 2270. In tale senso si ragionava, nel capitolo II, paragrafo 3, in merito alle correzioni all'Allegato al decreto legislativo «salva leggi» intervenute successivamente all'operatività della ghigliottina. All'inserimento nell'articolo 2270 del codice può, allora, probabilmente essere attribuito – non diversamente da quelli nell'Allegato 1 al decreto legislativo n. 179 del 2009 – un valore «ricognitivo»: quello, in questo caso, di riconoscere comunque la pertinenza di quelle disposizioni alle materie proprie del codice dell'ordinamento militare, pur non confluendo nel codice medesimo e rivivendo in fonti esterne ad esso, a differenza di quelle di cui alla precedente lettera a) dell'articolo 10, comma 8, che concernono discipline applicabili non esclusivamente all'ordinamento militare.

Vi sono poi abrogazioni di abrogazioni previste dall'articolo 9 del decreto correttivo che non figurano nell'articolo 10 ora illustrato.

Va segnalato che due correzioni alle abrogazioni del codice hanno trovato un'ulteriore, diversa soluzione, nel testo definitivo: per questi due casi, infatti, non si è proceduto a correggere l'elenco delle abrogazioni recate dal codice – come invece originariamente previsto dall'atto del Governo<sup>197</sup> – bensì riproducendo le norme erroneamente abrogate. Permane quindi l'abrogazione delle disposizioni originarie – recata dall'articolo 2268 del codice militare – cui si affiancano nuove disposizioni che replicano quelle vigenti prima dell'entrata in vigore del codice stesso. Per una sola di queste reviviscenze, concernente una norma in materia di provvidenze in favore dei familiari delle vittime del disastro aereo di Ustica del 1980, nonché delle vittime della cosiddetta «banda della Uno bianca», viene disposta espressamente l'efficacia retroattiva, «con effetti dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66»<sup>198</sup>. Un altro di tali interventi di ripristino – in materia di requisiti dei familiari delle vittime di atti di terrorismo per l'accesso ai benefici

---

<sup>195</sup> Ad opera del correttivo a quel provvedimento, decreto legislativo n. 213 del 2010.

<sup>196</sup> Di cui all'articolo 14, comma 14-ter, della legge n. 246 del 2005: per tali aspetti sia consentito rinviare al Capitolo I e II, par. 3.

<sup>197</sup> Si veda l'articolo 9, comma 1, lettera p), che ai numeri 10) e 12) interveniva, rispettivamente, sui numeri 1059 e 1082 dell'articolo 2268, comma 1.

di legge – riproduce, peraltro, una norma di interpretazione autentica, per sua natura destinata quindi ad avere anch'essa efficacia retroattiva<sup>199</sup>; nulla disponendosi per gli altri due interventi di ripristino – in materia di nulla osta di segretezza (NOS), nonché in materia di ripartizione delle risorse destinate alle vittime del dovere ed equiparati – essi hanno efficacia dalla data di entrata in vigore del correttivo<sup>200</sup>.

Una fattispecie a sé stante di abrogazione operata dal codice successivamente riconsiderata dal correttivo concerne il decreto legislativo 14 febbraio 1948, n. 43, recante *Divieto delle associazioni di carattere militare*: sulle vicende di tale abrogazione si è già riferito nella precedente relazione e si è accennato anche nel capitolo II.

Giova comunque ricordare ancora una volta che il decreto legislativo n. 179 del 2009 «salva leggi» aveva indicato tra le disposizioni legislative statali da mantenere in vigore il summenzionato decreto legislativo n. 43 del 1948<sup>201</sup> e che il codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010 lo ha invece successivamente abrogato espressamente<sup>202</sup>, con decorrenza 9 ottobre 2010. L'esigenza di espungere la norma, recante il divieto di associazioni di carattere militare con scopi politici, dall'elenco delle oltre duemila disposizioni abrogate dal codice dell'ordinamento militare era emersa nei mesi che hanno separato l'adozione definitiva del codice (marzo 2010) e la sua entrata in vigore (9 ottobre di quello stesso anno). Nel dibattito pubblico<sup>203</sup> si era anche avanzata la richiesta che il Governo intervenisse con una rettifica in tal senso prima che

<sup>198</sup> Così dispone l'articolo, comma 2, del decreto legislativo n. 20 del 2012, che riproduce il comma 1-*bis* dell'articolo 1 della legge n. 206 del 2004, già introdotto dal comma 1270 dell'articolo 1 della legge 296 del 2006; lo stesso comma 1270 era stato erroneamente abrogato dal numero 1059 dell'articolo 2268 del codice.

<sup>199</sup> Si tratta dell'articolo 10, comma 3 del decreto legislativo n. 20 del 2012, che riproduce integralmente il comma 5 dell'articolo 3 del decreto-legge n. 152 del 2009, erroneamente abrogato dal n. 1082 dell'articolo 2268 del codice, concernente l'interpretazione autentica del comma 2 dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2004, n. 206, nel senso che le disposizioni dell'articolo 82, comma 4, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, ivi richiamato, in materia requisiti dei familiari delle vittime di atti di terrorismo per l'accesso ai benefici di legge, ricomprendono le pensioni di reversibilità o indirette.

<sup>200</sup> L'articolo 10, comma 4, del decreto legislativo n. 20 del 2012 sostituisce il comma 8 dell'articolo 9 della legge 124 del 2007 – in materia di nulla osta di segretezza – NOS per l'esercizio di determinate funzioni per le quali esso è richiesto – già novellato dal comma 7-*bis* dell'articolo 3 del decreto-legge n. 152 del 2009; lo stesso comma 7-*bis* era stato erroneamente abrogato dal numero 1082) dell'articolo 2268 del codice. Il successivo comma 5 dell'articolo 10 riproduce il comma 7-*ter* dell'articolo 3 del decreto-legge n. 152 del 2009 (legge di conversione n. 197 del 2009), erroneamente abrogato dal numero 1082) dell'articolo 2268 del codice, in materia di ripartizione delle risorse destinate alle vittime del dovere ed equiparati a mezzo decreti del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con i Ministri della difesa, dell'interno e della giustizia.

<sup>201</sup> Al numero 1001 dell'Allegato 1.

<sup>202</sup> Articolo 2268, comma 1, numero 297).

<sup>203</sup> Riportata da alcuni interventi di organi di informazione.

si producesse l'effetto abrogativo, destinato a produrre effetti particolari, trattandosi di modifica della norma penale suscettibile di incidere su processi in corso per il principio del *favor rei*.

Non essendo intervenuta alcuna modifica, il 9 ottobre 2010, con l'entrata in vigore del codice dell'ordinamento militare, la fonte che disponeva il divieto di associazioni di carattere militare con scopi politici ha cessato di avere vigore. Poco dopo, il decreto legislativo correttivo del «salva leggi», n. 213 del 2010, ha conformato l'Allegato al decreto legislativo n. 179 del 2009, espungendo l'indicazione del decreto legislativo n. 43 del 1948 dall'elenco delle disposizioni da sottrarre alla «ghigliottina», in quanto fonte nel frattempo abrogata. Si intendeva realizzare così la mera correzione del decreto «salva leggi», proprio sul presupposto che l'atto in questione – come gli altri elencati nell'Allegato B al citato decreto n. 213 – era stato precedentemente abrogato e non poteva pertanto restare tra gli atti dei quali «si ritiene indispensabile la permanenza in vigore»<sup>204</sup> in un momento in cui la presenza di disposizioni in tale elenco era destinata a sottrarre norme vigenti all'abrogazione ad opera della ghigliottina. In questo senso si era espressa la proposta di parere sul correttivo al «salva leggi» formulata dinanzi alla Commissione parlamentare per la semplificazione, con la quale, tenuto conto, da un lato, del limitato ambito oggettivo dell'intervento realizzato con il decreto correttivo e integrativo dell'elenco allegato al decreto legislativo n. 179 del 2009, dall'altro del termine ampio per l'esercizio della delega legislativa per emanare disposizioni correttive del codice dell'ordinamento militare, si invitava il Governo a valutare l'opportunità di uno specifico intervento correttivo del richiamato codice dell'ordinamento militare, finalizzato a reintrodurre la disciplina del decreto legislativo n. 43 del 1948.

Effettivamente, il correttivo al codice dell'ordinamento militare prevede in questo senso: nella versione originariamente trasmessa alle Camere, si dava soluzione alla vicenda e si dava seguito a quanto sollecitato dalla Commissione per la semplificazione inserendo, nel corpo del codice, un articolo aggiuntivo<sup>205</sup>, nel quale veniva riprodotto il testo del soppresso decreto legislativo n. 43 del 1948. Si trattava di un testo deliberato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 16 giugno 2011 e trasmesso alle Camere il 16 settembre di quello stesso anno.

Dopo l'avvio dell'esame parlamentare dell'atto, la Corte costituzionale ha adottato due ordinanze (già ricordate nel precedente capitolo II) che hanno deciso le impugnazioni dell'articolo 2268 del codice nella parte in cui abrogava il decreto legislativo n. 43 del 1948 con la prima – del 9 novembre 2011 – la Corte costituzionale 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 corret-

<sup>204</sup> Articolo 14, comma 14 della legge n. 246 del 2005.

<sup>205</sup> Articolo 1475-bis dell'AG n. 404.

tivo n. 213 del 2010 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>206</sup>. Nella successiva<sup>207</sup> – del 22 dicembre 2011 – 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 del 2010: «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'articolo 1 del decreto legislativo n. 213 del 2010 e verificare se in seguito alla sua sopravvenienza le questioni proposte fossero ugualmente rilevanti.

Il parere della Commissione parlamentare per la semplificazione – del 18 gennaio 2012 – prendendo atto delle decisioni della Corte costituzionale, valutava positivamente l'opzione del correttivo di reintrodurre la disciplina in questione, segnalando in ogni caso l'esigenza di modificarne il contenuto evitando che dalla mera riproduzione delle norme del 1948 potesse derivare la reintroduzione, con effetto novativo, di istituti penali – di dubbia legittimità costituzionale – ormai espunti da tempo considerabile dal diritto processuale penale, come l'arresto preventivo<sup>208</sup>.

Peraltro, il testo del decreto legislativo correttivo, definitivamente approvato dal Consiglio dei ministri il 14 febbraio 2012, modifica la scelta precedentemente operata: il ripristino delle norme di cui al decreto legislativo n. 43 del 1948 non viene più realizzata riproducendole in un nuovo articolo inserito nel codice, bensì procedendo alla soppressione della precedente «abrogazione secca» – ossia espungendo il corrispondente numero (297) dall'elenco delle norme primarie abrogate dall'articolo 2268 del codice – e accompagnandola con la seguente formula<sup>209</sup>: «e, per l'effetto, il decreto legislativo 14 febbraio 1948, n. 43, riprende vigore ed è sottratto agli effetti di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 213<sup>210</sup>».

Quest'ultimo inciso sembra tener conto delle ordinanze della Corte costituzionale: come anticipato, nella prima si affermava che il decreto le-

<sup>206</sup> Ordinanza n. 296 del 2011.

<sup>207</sup> Ordinanza n. 341 del 2011.

<sup>208</sup> Richiamato al comma 5 del citato articolo 1475-*bis*.

<sup>209</sup> Decreto legislativo n. 20 del 2011, art. 9, comma 1, lett. *q*), non presente nel testo originario; è corrispondentemente assente, nel testo definitivo, l'articolo 1475-*bis*, di cui si era detto.

<sup>210</sup> Si tratta della disposizione del decreto legislativo n. 213 del 2010 che dispone siano espunte dall'Allegato 1 del «salva leggi» le disposizioni legislative statali indicate nel suo Allegato B, tra cui figura, appunto, il decreto legislativo n. 43 del 1948.



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 riassetti 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.