

**SEZIONE QUARTA - QUATER**  
**La semplificazione normativa nella XVII legislatura**  
**(9 febbraio 2016)**

**2.4.quater. Presentazione di Enrico Albanesi**

***L'eclissarsi dello strumento della legge annuale di semplificazione e di riordino ed il tentativo del Governo Letta di "programmare" il riordino normativo***

Lo strumento della legge annuale di semplificazione sembrò costituire nei primi anni Duemila un valido mezzo per assicurare nel nostro ordinamento una programmazione degli interventi di riordino normativo<sup>1</sup>. Tale strumento ha tuttavia presto mostrato i suoi limiti intrinseci<sup>2</sup>, andandosi peraltro gradualmente ad eclissare nel corso degli anni.

Una volta portata a compimento nel corso della XVI legislatura l'attuazione delle deleghe legislative contenute nella legge di semplificazione e riassetto per il 2005 (cfr. la Sezione 2.4.bis), all'apertura della XVII legislatura si è dunque posta per il legislatore l'esigenza di individuare le coordinate all'interno delle quali impostare nuovi interventi di semplificazione normativa, venuta meno la "bussola" costituita dalla legge annuale di semplificazione<sup>3</sup>.

Sotto questo punto di vista, il primo tentativo di "programmare" politiche di riordino normativo nella XVII legislatura è stato compiuto dal Governo Letta che nel luglio 2013 ha presentato al Senato un disegno di legge recante *Misure di semplificazione degli adempimenti per i cittadini e le imprese e di riordino normativo*<sup>4</sup>. Il disegno di legge conteneva altresì una serie di misure di semplificazione amministrativa nonché la disciplina di un' *Agenda per la semplificazione* concernente le linee di indirizzo da attuare da parte di Stato, regioni, province autonome ed autonomie locali.

Per quanto di interesse in questa sede, il disegno di legge aveva il merito di compiere chiare scelte di politica legislativa. Esso andava infatti ad individuare sei materie (istruzione, università e ricerca; ambiente; pesi e misure; società fiduciarie e di revisione; borse e merci; società di mutuo soccorso) in relazione alle quali il Parlamento delegava il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per il «riassetto» e la «codificazione» delle disposizioni vigenti (art. 1, comma 1, nonché artt. 2 e 3).

Il disegno di legge individuava, da un lato, alcuni principi e criteri direttivi generali, comuni cioè a tutti i decreti legislativi (art. 1, comma 2), rinviando a tal fine ai principi e criteri direttivi di cui all'art. 20 della l. n. 59 del 1997 e successive modificazioni; dall'altro, principi e criteri direttivi specifici per i decreti legislativi in materia di istruzione, università e ricerca (art. 2) e di ambiente (art. 3). Alla tecnica dei principi e criteri direttivi "generali" e "specifici" avevano fatto d'altronde ricorso, se pur con riguardo ad un ambito materiale assai più ampio, proprio le due leggi di semplificazione e riassetto adottate negli anni Duemila<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Sull'assenza nel nostro ordinamento di politiche di riordino normativo secondo un progetto unitario cfr. B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, 2011, p. 192.

<sup>2</sup> Sui limiti intrinseci di tale strumento cfr. P. CARNEVALE, *Codificazione legislativa e normazione secondaria nel nuovo modello di semplificazione delineato dalla legge n. 229 del 2003 (legge di semplificazione per il 2001)*, in *Dir. soc.*, 2005, p. 585 ss. nonché, anche con riferimento alla prassi applicativa nel corso degli anni, N. LUPO-G. TARLI BARBIERI, *Le leggi annuali di semplificazione: appunti per un bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della regolazione*, a cura di P. Caretti, Torino, 2009, p. 221 ss.

<sup>3</sup> Sul punto, volendo, cfr. E. ALBANESI, *Delega legislativa e codificazione nella XVI e XVII legislatura a fronte dell'eclissarsi dello strumento della legge annuale di semplificazione*, in *Federalismi.it Focus fonti*, 2015, n. 3

<sup>4</sup> Cfr. XVII leg., A.S. n. 958.

Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

Il disegno di legge predisponeva inoltre una procedura comune a tutti i decreti legislativi ai sensi della quale erano richieste la proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e quella dei Ministri competenti nonché l'acquisizione di pareri della Conferenza unificata, del Consiglio di Stato, delle Commissioni parlamentari competenti e della Commissione per la semplificazione (art. 1, comma 3). Il Governo era infine delegato all'adozione di decreti integrativi e correttivi entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascun decreto, nel rispetto della medesima procedura e dei principi e criteri direttivi dei decreti principali (art. 1, comma 4).

Quanto alla portata delle operazioni di riordino normativo delegate al Governo, va detto che il disegno di legge non fosse particolarmente rigoroso dal punto di vista terminologico (nel titolo si parlava di «riordino» e nell'articolato di «riassetto» e «codificazione»). Tuttavia, alla luce della giurisprudenza costituzionale<sup>6</sup>, sulla portata (se di mero consolidamento oppure di riassetto) delle suddette operazioni delegate al Governo, sembra potersi giungere alla seguente conclusione. Le deleghe in materia di pesi e misure, società fiduciarie e di revisione, borse e merci nonché società di mutuo soccorso costituivano deleghe volte al solo coordinamento formale della disciplina vigente: i principi e criteri direttivi erano infatti solo quelli di cui alla l. n. 59 del 1997 e successive modificazioni. Le deleghe in materia di istruzione, università e ricerca nonché in materia di ambiente, consentivano invece al legislatore delegato operazioni dalla portata innovativa più ampia: il disegno di legge delega determinava infatti agli artt. 2 e 3 specifici principi e criteri direttivi dettati per ciascuna materia e l'art. 2 in materia di istruzione, università e ricerca qualificava espressamente le disposizioni contenute nei decreti legislativi come «anche modificative della disciplina vigente».

Le dimissioni del Governo Letta nel febbraio 2014 e, a monte di queste, le difficoltà politiche che ne hanno caratterizzato la vita, hanno fatto sì che il disegno di legge non avesse alcun seguito<sup>7</sup>.

Il quadro di instabilità politico-istituzionale del primo anno della XVII legislatura ha dunque impedito che andasse in porto il primo tentativo di programmazione delle politiche legislative in materia di codificazione dopo il formale esaurirsi dell'esperienza delle leggi annuali di semplificazione.

---

<sup>5</sup> Cfr. G. SAVINI, *Esperienze di nuova codificazione: i "codici di semplificazione di settore"*, Padova, 2007, specie p. 61 ss.

<sup>6</sup> La giurisprudenza costituzionale è nel senso di ritenere che «la revisione, il riordino o il riassetto di norme preesistenti», consentono sempre «l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente», a condizione tuttavia che siano «stabiliti principi e criteri direttivi volti a definire in tal senso l'oggetto della delega ed a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato» (Corte cost., sent. n. 170 del 2007). Ciò che dunque in definitiva rileva per determinare la portata delle innovazioni consentite al legislatore delegato nell'opera di raccolta organizzata di norme è la maggiore o minore ampiezza dei principi e criteri direttivi della relativa delega. Come è stato rilevato, alla luce della sent. n. 170 del 2007, «la differenza tra testi unici e "codici di riassetto" è allora meno netta, dipendendo in definitiva dalla latitudine dei principi e criteri direttivi della disposizione di delega». Così G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in Corte costituzionale, *La delega legislativa*, Milano, 2009, p. 127. Di recente, si vedano anche Corte cost., sentt. nn. 80 e 162 del 2012 nonché nn. 5 e 94 del 2014, sulle quali, volendo, cfr. [E. ALBANESI, Delega legislativa e codificazione nella XVI e XVII legislatura, cit.](#), p. 13 ss.

<sup>7</sup> Lo strumento dell'*Agenda per semplificazione* è stato invece introdotto con l'art. 24 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, conv. con mod. dalla l. 11 agosto 2014, n. 114.

Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

***L'indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per la semplificazione del marzo 2014 e la mozione della Camera del giugno 2014: il riavvio delle politiche di semplificazione normativa (in particolare, con il decreto taglia-disposizioni non autoapplicative)***

Dal canto suo, il Parlamento non è rimasto nel frattempo inerte.

La Commissione parlamentare per la semplificazione ha infatti deliberato nel novembre 2013 lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa, al termine della quale la Commissione ha approvato un Documento conclusivo il 31 marzo 2014.

Sulle analisi e sulle proposte contenute nel Documento si tornerà a breve (cfr. 2.4. quater.1). È tuttavia opportuno sin d'ora segnalare come uno dei principali profili critici del nostro ordinamento sul quale il Documento ha focalizzato l'attenzione, è stata la frequente mancanza di attuazione degli atti legislativi, i quali dal canto loro demandano sempre più la loro attuazione ad altri atti, assumendo quindi le sembianza di «una sorta di portaerei, sulla cui pista di decollo vengono collocati numerosi aerei, che poi stentano, per il congestionamento del traffico, a prendere il volo»<sup>8</sup>.

Nel nuovo quadro politico apertosi con la nomina del Governo Renzi e sulla base delle risultanze e delle proposte contenute nel Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva della Commissione per la semplificazione, la Camera dei deputati ha quindi approvato il 18 giugno 2014 una mozione con la quale ha impegnato il Governo alla messa in atto di «una vasta opera di semplificazione legislativa ed amministrativa»<sup>9</sup>. In particolare, per quanto qui interessa, la mozione ha impegnato il Governo alla presentazione alle Camere entro il 31 dicembre 2014 di una relazione contenente un programma di proposte puntuali in materia di semplificazione normativa, suddiviso per settori e discipline, relative alla cadenza temporale degli interventi e delle iniziative; alla ricognizione della legislazione vigente nei singoli settori, ricorrendosi all'elaborazione di testi unici compilativi di cui all'art. 17-bis della l. n. 400 del 1988, accompagnata dalla ricognizione degli oneri amministrativi derivanti dalle disposizioni vigenti; alla realizzazione infine di un'operazione di semplificazione normativa (ed amministrativa) in senso stretto.

Si tornerà a breve ad esaminare i contenuti della mozione (cfr. 2.4. quater.2). Va tuttavia sin da subito detto che, ad oggi, il percorso delineato in quest'ultima non è stato ancora intrapreso dal Governo, probabilmente in ragione del fatto che negli ultimi due anni le priorità dell'agenda politica del Governo sono state altre.

Sebbene non sia stata ancora avviata quella «vasta opera di semplificazione» auspicata nella mozione della Camera dei deputati del giugno 2014, un tentativo di assicurare una «programmazione» ed una cornice comune ad operazioni di riordino è stato compiuto nel corso della XVII legislatura con riferimento ad uno specifico ambito normativo, quello della riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. La legge 7 agosto 2015, n. 124, recante *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, accanto ad una serie di deleghe per la riforma dell'organizzazione e del personale della Pubblica Amministrazione, contiene infatti alcune deleghe per la «semplificazione normativa» ed il «riordino» (cfr. 2.4. quater.3).

Non solo. Proprio attraverso la legge n. 124 del 2015, il legislatore si è fatto carico di dare una (se pur parziale...) risposta al problema, segnalato dal Documento conclusivo della Commissione per la semplificazione, del proliferare delle disposizioni legislative non autoapplicative. L'art. 21 della l. n. 124 del 2015 ha infatti delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi con cui modificare o abrogare le disposizioni legislative, entrate in vigore tra il 31 dicembre 2011 e il 28 agosto 2015, che prevedono provvedimenti non

<sup>8</sup> Cfr. [XVII leg., Commissione parlamentare per la semplificazione, res. somm. 31 marzo 2014](#), p. 26.

<sup>9</sup> Cfr. [XVII leg., Camera dei deputati, Mozione 1-00509, 18 giugno 2014](#).

legislativi di attuazione e che devono essere modificate al solo fine di favorire l'adozione dei medesimi provvedimenti o per le quali non sussistono più le condizioni per l'adozione di questi ultimi. Tale adempimento è stato condotto in porto dal Governo con l'adozione del d.lgs. 22 gennaio 2016, n. 10 (cfr. 2.4.*quater*.4).

In definitiva, se pur in ambiti circoscritti e non all'interno di quel quadro organico costituito dal programma di proposte auspicato nella mozione della Camera, anche nella XVII legislatura la "macchina" della semplificazione normativa sembra essersi rimessa in moto.

**2.4.quater.1. Indagine conoscitiva Commissione parlamentare per la semplificazione**  
(a cura di Enrico Albanesi)

[XVII legislatura, Commissione parlamentare per la semplificazione, Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa](#)

<b>Tipologia dell'atto</b>	Documento conclusivo indagine conoscitiva
<b>Natura</b>	Non normativa
<b>Data</b>	31 marzo 2014
<b>Autorità emanante</b>	Commissione parlamentare per la semplificazione
<b>Destinatari</b>	Camera dei deputati e Senato della Repubblica
<b>Richiami espliciti ad altre fonti o documenti</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articolo 14, legge 28 novembre 2005, n. 246</li> <li>• Articoli 13-bis, 17, comma 4-ter, 17-bis, legge 23 agosto 1988, n. 400</li> </ul>

### Commento

A conclusione di un'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa avviata nel novembre 2013, la Commissione parlamentare per la semplificazione ha approvato il 31 marzo 2014 un Documento conclusivo.

Nel Documento si individuano nei seguenti profili i fattori che ostacolano nel nostro Paese il perseguimento dell'obiettivo della semplificazione legislativa ed amministrativa: 1) la presenza di un sistema di regole sempre più complesso e globalmente integrato; 2) il ricorso privilegiato da parte del legislatore statale allo strumento del decreto-legge, anche per la definizione di interventi ordinamentali (prassi che non consente né una progettazione legislativa a monte né una adeguata istruttoria parlamentare a valle); 3) il proliferare, come si è già detto (cfr. 2.4.quater), di atti legislativi non autoapplicativi, i quali demandano cioè la loro attuazione ad ulteriori atti, non sempre facilmente riconducibili al sistema delle fonti; 4) il ricorso a politiche settoriali, le quali spesso danno origine ad elementi di complicazione; 5) l'esistenza di un sistema di controlli e sanzioni non sempre adeguato ed efficace<sup>10</sup>.

Concentrando qui l'analisi sui profili più strettamente attinenti alla semplificazione normativa, va registrato come il Documento dà conto degli sforzi compiuti negli ultimi anni volti alla riduzione dello *stock* normativo ed al riordino della legislazione vigente.

La Commissione per la semplificazione constata tuttavia nel Documento, alla luce di dati forniti dalla Corte dei conti, come il rapporto tra norme eliminate dall'ordinamento e quelle che entrano in vigore, sia di 1,2 nuove norme per ogni norma abrogata<sup>11</sup>.

Non solo. Nel Documento si riconosce come gli stessi strumenti di semplificazione normativa cui si è fatto ricorso negli ultimi anni hanno mostrato i propri limiti. È il caso del c.d. taglia-leggi di cui alla l. n. 246 del 2005 che, secondo la Commissione, da un lato, ha assunto «un valore prevalentemente spettacolare, ma non di sostanza, riducendosi, per di più con una non indifferente quantità di errori, all'eliminazione di norme che, in quanto ormai esaurite, non risultavano in concreto più applicate e, quindi, obiettivamente non erano rilevanti nei rapporti intersoggettivi»; dall'altro, ha condotto all'emanazione di un numero limitato di codici, non essendo dunque tale strumento riuscito a porre rimedio «ad un altro grave problema strutturale della legislazione italiana, dispersa in numerosissimi provvedimenti, sempre più spesso a contenuto *omnibus* o multisettoriale»<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Cfr. [XVII leg., Commissione parlamentare per la semplificazione, cit.](#), p. 26 s.

<sup>11</sup> [Ibidem](#), p. 34 s.

<sup>12</sup> [Ibidem](#), p. 36.

Il Documento si sofferma poi sulla problematica della mancata attuazione delle norme legislative, auspicandosi che queste siano progettate in modo da essere autoapplicative: efficaci cioè di per sé, senza necessità di atti ulteriori<sup>13</sup>.

È con riferimento a questa problematica che la Commissione ricorre alla metafora già richiamata (cfr. 2.4. *quater*) degli atti legislativi come «una sorta di portaerei, sulla cui pista di decollo vengono collocati numerosi aerei, che poi stentano, per il congestionamento del traffico, a prendere il volo»<sup>14</sup>. Il fenomeno era stato d'altronde già stato evidenziato in dottrina, ricorrendosi all'efficace immagine della produzione legislativa «a cannocchiale»: caratterizzata cioè dal fatto che «la legge parlamentare (oppure gli stessi atti aventi forza di legge, magari delegati a loro volta dalla legge, come nel caso del decreto legislativo) demanda[no] e rimanda[no] parti della scelta politica ad *altri* atti, inevitabilmente del Governo. Siano essi atti normativi primari (quali i decreti legislativi), secondari (quali i regolamenti di delegificazione), non normativi (quali le ordinanze di protezione civile) o di incerta natura (quali i decreti di natura non regolamentare)»<sup>15</sup>.

Alla luce delle risultanze dell'indagine conoscitiva, nel Documento la Commissione si propone dunque di assumere alcune iniziative, quali la presentazione da parte dei propri componenti di mozioni, risoluzioni, ordini del giorno, iniziative legislative ordinarie o costituzionali, proposte di modifiche regolamentari, volte al perseguimento di obiettivi di semplificazione amministrativa e legislativa.

Limitandosi qui a richiamare gli obiettivi più significativi individuati dalla Commissione e connessi alla semplificazione normativa e rinviandosi al Documento conclusivo per un quadro esaustivo<sup>16</sup>, si segnalano in particolare: 1) la redazione di codici e testi unici, anche avvalendosi dell'opera del Consiglio di Stato e partendo dalla redazione di testi unici compilativi, come primo passo verso il riordino delle normative settoriali, anche nell'ottica della semplificazione amministrativa; 2) il superamento di una legislazione per annunci e delle cosiddette norme “manifesto” (prive di effetti pratici e rinviati ad una miriade di provvedimenti attuativi non applicati) nonché la soluzione del problema della “non attuazione” della legislazione, con particolare attenzione all'implementazione delle azioni di semplificazione.

I primi passi nella direzione auspicata dalla Commissione per la semplificazione sono stati compiuti nel giugno 2014 con l'approvazione da parte della Camera dei deputati di una mozione sulla semplificazione (cfr. 2. *quater*.2); nonché nel gennaio 2016 con l'adozione da parte del Governo, in un più ampio contesto di deleghe per la semplificazione normativa in materia di P.A. approvate dal Parlamento nell'agosto 2015 (cfr. 2. *quater*.3), di un decreto legislativo volto alla modifica o all'abrogazione di disposizioni legislative non autoapplicative (cfr. 2. *quater*.4).

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 36 s.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>15</sup> Così R. ZACCARIA, *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, 2011, p. 15 ss. Sul punto cfr. anche M. MAZZARELLA, *Decretazione d'urgenza e atti “post-legislativi” del Governo: spunti dall'esperienza della XVI legislatura*. «I'll think about that tomorrow. After all... tomorrow... Frankly, my dear, I don't give a damn», in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2015, n. 22, il quale a p. 2 segnala come il fenomeno consista nel rinvio da parte degli atti legislativi ad atti «non meramente attuativi, né soltanto sub-legislativi» ma che si pongono come “post-legislativi”, ai quali il legislatore tende a «demandare esplicitamente la disciplina [...] di numerosi aspetti ed elementi (ormai davvero disparati, sul piano tipologico, funzionale e contenutistico)». Sul tema dell'attuazione delle leggi, cfr. recentemente G. PICCIRILLI, *Un protocollo per misurare l'attuazione delle leggi (e del programma di Governo)*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2015, n. 2.

<sup>16</sup> Cfr. *XVII leg., Commissione parlamentare per la semplificazione, cit.*, p. 46 ss.  
Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

## 2.4.quater.2. Mozione della Camera dei deputati sulla semplificazione (a cura di Enrico Albanesi)

### [Mozione 1-00509](#)

<b>Tipologia dell'atto</b>	Mozione
<b>Natura</b>	Non normativa
<b>Data</b>	18 giugno 2014
<b>Autorità emanante</b>	Camera dei deputati
<b>Destinatari</b>	Governo
<b>Richiami espliciti ad altre fonti o documenti</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articolo 17, comma 4-ter, e 17-bis, legge 23 agosto 1988, n. 400</li> </ul>

### Commento

La mozione approvata dalla Camera dei deputati nel giugno 2014 ha impegnato il Governo a porre in essere una «vasta opera di semplificazione» legislativa ed amministrativa, seguendo un ben preciso percorso attraverso le seguenti fasi.

In prima battuta, la mozione impegna il Governo a presentare alle Camere entro il 31 dicembre 2014 una relazione contenente un programma di proposte in materia di semplificazione normativa, suddiviso per settori e discipline, contenente in particolare proposte puntuali in ordine alla cadenza temporale degli interventi e delle iniziative.

In secondo luogo, la Camera ha impegnato il Governo a compiere una ricognizione della legislazione vigente nei singoli settori ricorrendosi all'elaborazione di testi unici compilativi di cui all'art. 17-bis della l. n. 400 del 1988 (cfr. 2.4.ter.4), anche accompagnati da regolamenti di cui all'art. 17, comma 4-ter, della l. n. 400 del 1988 (cfr. 2.4.ter.3). A ciò dovrebbe fare seguito la ricognizione degli oneri amministrativi derivanti dalle disposizioni vigenti.

Infine, tali adempimenti dovrebbero condurre il Governo a porre in atto l'operazione di semplificazione normativa ed amministrativa in senso stretto.

Soffermandosi in particolare sulla ricognizione della legislazione vigente attraverso testi unici compilativi, è bene precisare come essa, nell'ottica della mozione della Camera, costituisca una «operazione del tutto propedeutica ai successivi obiettivi della semplificazione». Il ricorso ai testi unici compilativi ha dunque lo scopo di «fare chiarezza nella galassia della stratificata e ramificata legislazione italiana, intanto individuando le normative effettivamente vigenti nei singoli settori e le disposizioni che risultano implicitamente abrogate».

Nella mozione si sottolinea in particolare come in tale fase preliminare non vi sia la «necessità di conferire al Governo specifiche deleghe» e si auspica che a tale operazione dia «il suo fondamentale contributo» anche il Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 17-bis della l. n. 400 del 1988.

Sul percorso prefigurato nella mozione della Camera del giugno 2014 sembra potersi esprimere un giudizio cautamente positivo. Tale percorso si fonda infatti su un programma di proposte puntuali suddiviso per *settori e discipline* e caratterizzato da una cadenza temporale degli interventi e delle iniziative; esso prevede il ricorso allo strumento del testo unico compilativo per la ricognizione della normativa vigente, ancora una volta, nei *singoli settori*; contempla il coinvolgimento di un organo di alta qualificazione tecnica come il Consiglio di

Stato nella redazione dei testi unici compilativi<sup>17</sup>. Ed è solo a conclusione di tali adempimenti che si prevede la realizzazione delle operazioni di semplificazione normativa vere e proprie (verosimilmente attraverso il conferimento di deleghe al Governo per il “recepimento” in forma legislativa dei testi unici compilativi redatti dal Consiglio di Stato).

Come si diceva (cfr. 2.4.*quater*), ad oggi il percorso auspicato nella mozione della Camera del giugno 2014 non è stato tuttavia ancora avviato.

---

<sup>17</sup> Per un giudizio positivo sul coinvolgimento del Consiglio di Stato nella redazione dei testi unici compilativi, cfr., volendo, [E. ALBANESI, \*Delega legislativa e codificazione nella XVI e XVII legislatura\*, cit.](#), p. 24, dove si menziona anche (p. 9 ss.) un caso in cui al Consiglio di Stato è stata recentemente altresì attribuita la formulazione di uno schema di decreto legislativo di riordino.



**2.4.quater.3. L. 124/15, Deleghe per la semplificazione normativa in materia di P.A. (a cura di Enrico Albanesi)**

**[Legge 7 agosto 2015, n. 124 “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”](#)**

**Artt. 16-21**

<b>Tipologia dell’atto</b>	Delega legislativa
<b>Natura</b>	Normativa
<b>Data</b>	7 agosto 2015
<b>Autorità emanante</b>	Parlamento
<b>Destinatari</b>	Governo
<b>Richiami espliciti ad altre fonti o documenti</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articolo 17, comma 1, legge 23 agosto 1988, n. 400</li> <li>• Articolo 20, legge 15 marzo 1997, n. 59</li> </ul>

**Commento**

Come si è detto (cfr. 2.4.quater), sebbene non sia stata ancora avviata quella «vasta opera di semplificazione» auspicata nella mozione della Camera dei deputati del giugno 2014, un tentativo di assicurare una “programmazione” ed una cornice comune ad operazioni di riordino è stato compiuto nel corso della XVII legislatura con riferimento ad uno specifico ambito normativo, quello della riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

La legge 7 agosto 2015, n. 124, recante *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, accanto ad una serie di deleghe per la riforma dell’organizzazione e del personale della Pubblica Amministrazione, contiene infatti alcune deleghe per la «semplificazione normativa» ed il «riordino».

Gli ambiti delle deleghe sono: il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche ed i connessi profili di organizzazione amministrativa; le partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche; i servizi pubblici locali di interesse economico generale (art. 16, comma 1). Il Governo è delegato ad esercitare tali deleghe secondo principi e criteri direttivi in parte generali (art. 16, comma 2)<sup>18</sup> ed in parte specifici per le singole deleghe, in relazione alle specifiche materie (artt. 17, 18 e 19). Si individua poi una procedura comune per l’adozione dei decreti legislativi (art. 16, comma 4) e si delega il Governo all’adozione di decreti legislativi integrativi o correttivi entro dodici mesi dall’entrata in vigore dei primi (art. 16, comma 7).

Accanto alle tre deleghe appena menzionate ne va ricordata una quarta, volta al riordino della procedura dei giudizi innanzi la Corte dei conti (art. 20). In questo caso i principi e criteri direttivi sono quelli di cui all’art. 20, comma 3, della l. n. 59 del 1997 e successive modificazioni, nonché quelli specificamente determinati dalla legge delega stessa (art. 20, comma 2). L’art. 20, comma 4, affida la stesura dello schema del decreto legislativo di riordino della procedura dei giudizi innanzi la Corte dei conti ad una commissione istituita

<sup>18</sup> I principi e criteri direttivi generali di cui all’art. 16, comma 2, sono i seguenti: a) l’elaborazione di un testo unico delle disposizioni in ciascuna materia, con le modifiche strettamente necessarie per il coordinamento delle stesse; b) il coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni legislative vigenti, apportando le modifiche strettamente necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo; c) la risoluzione delle antinomie in base ai principi dell’ordinamento e alle discipline generali regolatrici della materia; d) l’indicazione esplicita delle norme abrogate, fatta salva l’applicazione dell’articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile; e) aggiornamento delle procedure, prevedendo, in coerenza con quanto previsto dai decreti legislativi di cui all’articolo 1, la più estesa e ottimale utilizzazione delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, anche nei rapporti con i destinatari dell’azione amministrativa.

presso il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei ministri, presieduta dal capo del Dipartimento e composta da magistrati della Corte dei conti, esperti esterni e rappresentanti del libero foro e dell'Avvocatura generale dello Stato, i quali prestano la propria attività a titolo gratuito e senza diritto al rimborso delle spese. Una scelta, quella di affidare la stesura di tale schema alla menzionata commissione, da accogliersi positivamente, data l'alta qualificazione tecnica del DAGL sul versante della tecnica legislativa<sup>19</sup>.

La l. n. 124 del 2015 contiene infine un'ulteriore delega che merita di essere menzionata in questo contesto ed è la delega al Governo di cui all'art. 21 per la modifica e l'abrogazione di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti non legislativi di attuazione. Di quest'ultima si darà conto esaminando il decreto legislativo adottato dal Governo per darvi attuazione (cfr. 2.4. *quater*.4).

---

<sup>19</sup> Come si è sottolineato in altra sede, l'impressione che tuttavia si ha, è che la scelta di attribuire il compito di redigere lo schema del decreto legislativo a tale commissione sia stata dettata piuttosto dall'esigenza di coinvolgere magistrati della Corte dei conti ed esperti vari nella scrittura dello stesso. In definitiva, una scelta dettata più dalla specifica materia oggetto del decreto legislativo, che dall'obiettivo di assicurare un'elevata qualità dal testo dal punto della tecnica legislativa. Sul punto, volendo, cfr. *amplius* [E. ALBANESI, Delega legislativa e codificazione nella XVI e XVII legislatura, cit.](#), p. 21 s.

*Dott.<sup>10</sup> in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

**2.4.quater.4. D.lgs. n. 10/16, Decreto legislativo taglia-disposizioni non autoapplicative**  
(a cura di Enrico Albanesi)

[D.lgs. 22 gennaio 2016 n. 10, “Modifica e abrogazione di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti non legislativi di attuazione, a norma dell'articolo 21 della legge 7 agosto 2015, n. 124”](#)

<b>Tipologia dell'atto</b>	Decreto legislativo
<b>Natura</b>	Normativo
<b>Data</b>	22 gennaio 2016
<b>Autorità emanante</b>	Governo
<b>Richiami espliciti ad altre fonti o documenti</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articolo 14, legge 23 agosto 1988, n. 400</li> <li>• Articolo 21, legge 7 agosto 2015, n. 124</li> </ul>

### Commento

Come si accennava (cfr. 2.4.quater. 3), la l. n. 124 del 2015 contiene all'art. 21 una delega per la modifica e l'abrogazione di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi<sup>20</sup>. Una misura, quest'ultima, adottata sulla scia delle segnalazioni contenute nel Documento conclusivo dell'indagine della Commissione per la semplificazione in merito alla problematica della frequente mancata attuazione delle norme legislative (cfr. 2.4.quater.1).

L'art. 21 delega il Governo ad adottare, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro delegato per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, uno o più decreti legislativi per:

1) la modifica delle disposizioni legislative, entrate in vigore dopo il 31 dicembre 2011 e fino alla data di entrata in vigore della legge di delega (cioè: il 28 agosto 2015), che prevedono provvedimenti non legislativi di attuazione. I principi e criteri direttivi di cui all'art. 21, comma 1, lett. a), dispongono che il Governo individui tra siffatte disposizioni quelle che devono essere modificate al solo fine di favorire l'adozione dei medesimi provvedimenti e vi apporti quindi le modificazioni necessarie;

2) l'abrogazione delle disposizioni legislative, entrate in vigore dopo il 31 dicembre 2011 e fino alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015 (cioè: il 28 agosto 2015), che prevedono provvedimenti non legislativi di attuazione. I principi e criteri direttivi di cui all'art. 21, comma 1, lett. b), dispongono che il Governo individui tra siffatte disposizioni quelle per le quali non sussistono più le condizioni per l'adozione dei provvedimenti medesimi e ne disponga l'abrogazione espressa e specifica.

Nel compiere tali operazioni il Governo è altresì tenuto al rispetto degli ulteriori principi e criteri direttivi di cui all'art. 21, comma 1, lett. c), d), e) ed f), assicurando la garanzia della coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa; identificando le disposizioni la cui abrogazione comporterebbe effetti, anche indiretti, sulla finanza pubblica; identificando espressamente le disposizioni che costituiscono adempimenti di obblighi derivanti dalla normativa dell'Unione europea; assicurando l'adozione dei provvedimenti attuativi che

<sup>20</sup> L'articolo contenente la delega non compariva nel testo del disegno di legge originario del Governo (A.S. 1577). Esso è stato introdotto, in una versione diversa dall'attuale, attraverso l'emendamento 15.0.500 del relatore nel corso dell'esame in Commissione al Senato il 31 marzo 2015. Nel dibattito, sia in Commissione (31 marzo 2015) sia in Aula (29 aprile 2015), sulla delega si sono appuntate le critiche in particolare del sen. Crimi (M5S) in ragione degli ampi margini di discrezionalità a disposizione del Governo e della mancanza di un termine che delimitasse le disposizioni da modificare/abrogare.

costituiscono adempimenti imposti dalla normativa dell'Unione europea e di quelli necessari per l'attuazione di trattati internazionali ratificati dall'Italia<sup>21</sup>.

Il fatto che l'orizzonte temporale delle disposizioni legislative, sulle quali il meccanismo deve operare, sia circoscritto (31 dicembre 2011-28 agosto 2015) è da accogliersi con favore. È infatti ancora vivo il ricordo del caos prodotto da un meccanismo abrogativo, quale il c.d. taglia-leggi, assai più complesso dell'attuale ed avente ad oggetto, di fatto, l'intero *stock* normativo dell'ordinamento italiano (cfr. la Sezione 2.4.bis).

La procedura per l'adozione del decreto legislativo disposta dall'art. 21, comma 2, della l. n. 124 del 2015 è la seguente.

Si prevede in primo luogo che lo schema di ciascun decreto legislativo sia trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari nonché per il parere della Commissione parlamentare per la semplificazione<sup>22</sup>. Il Governo, poi, ove non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione: le Commissioni competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono comunque essere adottati. Si tratta del meccanismo del c.d. doppio parere<sup>23</sup>.

L'art. 21, comma 3, delega infine il Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi di cui al comma 1, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive di questi ultimi e nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura disposti nei commi 1 e 2.

Il Governo ha provveduto all'attuazione della delega con l'adozione del d.lgs. 22 gennaio 2016, n. 10<sup>24</sup>.

Il decreto è composto di tre articoli.

L'art. 1, recante "modificazioni", dispone la modificazione di una serie di disposizioni legislative (che prevedono disposizioni non legislative di attuazione) secondo quanto disciplinato, disposizione per disposizione, nei dodici commi dell'articolo stesso.

Le ragioni sottese alle modificazioni di tali disposizioni sono di vario tipo<sup>25</sup>. Si ha, ad esempio, la soppressione di alcune parole o di alcuni periodi di articoli di legge in ragione del fatto che la finalità della normativa è già stata raggiunta (es. art. 1, comma 1) o potrà essere raggiunta (es. art. 1, comma 5) con l'adozione di un altro provvedimento attuativo. Si ha un caso in cui la norma non ha mai trovato applicazione, è stata quindi affiancata da una nuova normativa e si sente ora l'esigenza di eliminare la prima per evitare la coesistenza di istituti

<sup>21</sup> I principi e criteri direttivi di cui alle lettere c), d), e) ed f), così come la data di entrata in vigore della legge di delega come termine per la delimitazione delle disposizioni di legge da modificare/abrogare, sono stati introdotti nel corso dell'esame in Commissione alla Camera il 7 luglio 2015 per mezzo, rispettivamente, degli emendamenti 16.8 e 16.9 di alcuni senatori di opposizione e dell'emendamento 16.1000 del relatore. I due profili critici della formulazione originaria della delega (cioè: la necessità di ulteriori principi e criteri e l'assenza di un termine che delimitasse le disposizioni da modificare/abrogare) erano stati d'altronde messi in rilievo nel parere del Comitato per la legislazione dell'11 giugno 2015. Cfr. [XVII leg., Comitato per la legislazione, res. somm., 11 giugno 2015](#), pp. 5-6.

<sup>22</sup> La richiesta del parere della Commissione per la semplificazione è frutto di due emendamenti identici 16.65 e 16.12 al testo della delega, presentati da deputati di maggioranza e di opposizione ed approvati nel corso dell'esame in Commissione alla Camera il 7 luglio 2015.

<sup>23</sup> Sul meccanismo del c.d. doppio parere cfr. da ultimo E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Napoli, 2012, p. 64 ss.

<sup>24</sup> Per avere contezza della portata dell'operazione, si vedano i dati riportati nella [Nota breve](#) del 9 dicembre 2015 elaborata dal Servizio Studi del Senato e dal Servizio Studi della Camera relativa all'A. 249 (cioè lo schema di decreto legislativo sottoposto al parere delle Camere). Le disposizioni da abrogare prevedono le seguenti tipologie di adempimenti attuativi: 7 regolamenti di delegificazione, 5 DPCM, 29 DM, 1 Piano nazionale, 4 provvedimenti di Agenzie fiscali.

<sup>25</sup> Cfr. la [Relazione illustrativa](#) allo schema di decreto legislativo A. 249.

Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

analoghi (es: art. 1, comma 2). Ancora, si registra la soppressione di alcune parole o periodi in virtù del fatto che la materia è ora oggetto di una delega legislativa (es. art. 1, comma 7, lett. b)) o perché il sistema disciplinato da attuare è stato ormai superato da un nuovo sistema prossimo all'entrata in vigore (es. art. 1, comma 9). Si hanno poi casi di razionalizzazione delle disposizioni al fine di chiarirne l'ambito di applicazione (es. art. 1, comma 3), il procedimento attuativo (es. art. 1, comma 11) o i criteri o le modalità attuative (es. art. 1, comma 12, lett. b)), così da favorirne l'attuazione. Infine, si hanno casi di modifiche legislative volte alla semplificazione degli adempimenti amministrativi che il provvedimento di attuazione andrà a prevedere (es. art. 1, commi 4 e 10).

L'art. 2, recante "abrogazioni", dispone l'abrogazione delle disposizioni legislative (che prevedono disposizioni non legislative di attuazione) contenute nell'Allegato 1 del decreto stesso. L'allegato contiene un elenco di quarantasei disposizioni legislative.

Anche qui, le ragioni delle abrogazioni sono di vario tipo<sup>26</sup>. In alcuni casi le disposizioni legislative sono state superate dall'adozione di una delega legislativa (es. n. 9, Allegato), abrogate implicitamente da una successiva norma (es. n. 12, Allegato) o comunque superate da successive normative (es. nn. 43, 45 e 46, Allegato). In altri casi, la finalità della disposizione legislativa è stata comunque raggiunta attraverso altri provvedimenti (es. n. 10, Allegato) o si è ritenuto che possa essere raggiunta da previgenti provvedimenti (es. n. 1, Allegato). Ancora, vi sono casi in cui la norma non ha mai trovato applicazione (es. n. 6, Allegato), non si sono verificati i presupposti per l'adozione dei provvedimenti attuativi (es. n. 14, Allegato), sono venute meno le condizioni oggettive per la sua applicazione (es. n. 20, Allegato) oppure lo schema di provvedimento attuativo non ha trovato l'accordo tra le Amministrazioni interessate e la norma è dunque da ritenersi non attuabile (es. n. 42, Allegato). Infine vi sono casi in cui sembra configurarsi un "ripensamento" della norma stessa, giudicata, «nelle mutate condizioni, [...] inopportuna e controproducente» (es. n. 2, Allegato), inattuabile in ragione dell'«incremento del fenomeno fraudolento» nel settore (es. n. 13, Allegato) o giudicata «inidonea» (es. n. 44, Allegato).

L'art. 3 dispone infine l'entrata in vigore del decreto legislativo il giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Sullo schema di decreto legislativo deliberato dal Consiglio dei ministri il 23 novembre 2015, avevano espresso parere favorevole il 16 dicembre 2015 la Commissione parlamentare per la semplificazione ed il 22 dicembre 2015 la Commissione Affari costituzionali della Camera e quella del Senato, sottolineandosi nei pareri la complessiva bontà dell'operazione in esame, pur con alcune osservazioni.

In particolare, le osservazioni della Commissione per la semplificazione andavano ad indicare puntualmente (peraltro «a titolo esemplificativo») tre disposizioni legislative meritevoli di abrogazione (di cui una per motivi di mero coordinamento formale) che non comparivano nello schema del Governo e due disposizioni, al contrario, da espungere dall'elenco stesso, in quanto non ritenute meritevoli di essere abrogate. Tali indicazioni sono state peraltro recepite quasi interamente dal Governo nell'adozione della versione finale del decreto legislativo.

Al di là di ciò, il punto sul quale il parere della Commissione per la semplificazione si sofferma in modo critico è il fatto che il Governo non abbia sfruttato a pieno le opportunità contenute nella delega legislativa. Tanto è vero che la principale indicazione al Governo contenuta nel parere della Commissione è proprio quella di valutare «l'opportunità di proseguire con il massimo impegno nella ricognizione delle previsioni di adempimenti ormai superate o comunque inattuabili [...] al fine di elaborare, in attuazione della stessa

---

<sup>26</sup> Cfr. la [Relazione illustrativa](#) allo schema di decreto legislativo A. 249.  
Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

disposizione di delega, uno schema di decreto legislativo integrativo, che possa contribuire all'opera di semplificazione in atto»<sup>27</sup>.

In ogni modo, al di là dei risultati positivi raggiunti dal decreto legislativo e di quelli che ancora si potranno raggiungere con un decreto integrativo, questi ultimi a poco potranno servire se si continueranno comunque a produrre per il futuro norme-manifesto e non auto-applicative.

---

<sup>27</sup> Cfr. [XVII leg., Commissione parlamentare per la semplificazione, res. somm. 16 dicembre 2015](#), p. 201.  
Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*