

# Osservatorio sulle fonti

## IL D.LGS. N. 10 DEL 2016: UN “TAGLIA-DECRETI” PER UN NUOVO RIORDINO NORMATIVO

di *Andrea Razza*\*

SOMMARIO: 1. Cause della mancata adozione dei decreti (non legislativi) attuativi. - 2. La natura della delega legislativa e i confini temporali. - 3. Il censimento dei dati ai fini della predisposizione del provvedimento. - 4. L’articolazione del provvedimento. - 5. Una *best-practice* per un riordino normativo annuale.

*By Legislative Decree 22 January 2016, n. 10, the Government ordered the repeal of 46 legislative provisions and the editing of a further twelve, containing rules for the adoption of non-legislative measures to implement. The Decree was adopted on the basis of the delegation contained in art. 21 of the Law 7 August 2014, n. 124, regarding the reorganization of public administrations.*

*This is the first complete regulatory, legislative reorganization in nine years since the simplification law “Taglia-leggi”, adopted on the basis of the delegation contained in art. 14 of the Law 28 November 2005, n. 246 (2005 Simplification Law).*

---

\* Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza – Sapienza Università di Roma.

# Osservatorio sulle fonti

## 1. Cause della mancata adozione dei decreti (non legislativi) attuativi

Con il decreto legislativo 22 gennaio 2016, n. 10, il Governo ha disposto l'abrogazione di quarantasei disposizioni di rango legislativo e la modifica di ulteriori dodici, recanti norme per l'adozione di provvedimenti non legislativi di attuazione. L'intervento normativo è stato adottato in virtù della delega contenuta nell'art. 21 della legge 7 agosto 2014, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

Si tratta del primo intervento organico di riordino normativo a distanza di nove anni dall'operazione di semplificazione *Taglia-leggi*, condotta in virtù della delega di cui all'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 (c.d. legge di semplificazione 2005)<sup>1</sup>.

L'emanazione di un decreto legislativo recante l'abrogazione di disposizioni di legge aventi per contenuto l'adozione di provvedimenti non legislativi di attuazione si inserisce nel più ampio insieme di tre ordini di problemi<sup>2</sup>: a) la concentrazione, negli ultimi anni, delle decisioni legislative in un numero limitato di atti di rango legislativo, per lo più emanati nella forma di decreti-legge; b) il carattere multisetoriale di tali decreti-legge, finalizzati a razionalizzare le spese e determinare le condizioni per lo sviluppo in numerosi ambiti; c) il rinvio, in tali decreti-legge, a numerosi provvedimenti attuativi, la cui adozione è talora difficoltosa a causa della genericità delle previsioni e della loro stratificazione.

*Fare le leggi è nulla, applicarle bene è tutto.* Il monito risuona perché tra le cause dell'inflazione normativa purtroppo «ve ne è una ideologica, legata all'idea che i problemi vadano sempre risolti dettando nuove norme di tipo generale»<sup>3</sup>.

Nello specifico, tale operazione di *Taglia-decreti* può essere vista come una prima risposta all'incremento parossistico, negli ultimi anni, del numero di disposizioni da adottare, costantemente monitorato dall'Ufficio per il programma di Governo, ora operante

---

<sup>1</sup> Cui si sono affiancati inizialmente il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, e il decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, disponendo l'abrogazione di circa 3.370 e di circa 29.000 disposizioni legislative. Con una modifica all'art. 14 della legge n. 246 del 2005, introdotta dall'art. 4 della legge 18 giugno 2009 n. 69, l'operazione di semplificazione normativa è stata ricondotta nel più corretto ambito della delega legislativa. Vi ha fatto così seguito l'emanazione del decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212, che ha disposto l'abrogazione di circa 37.000 atti di rango legislativo. Per una ricostruzione e per profili critici sull'intera operazione si v. N. LUPO, *Dalla delega ai decreti-legge "taglia-leggi": continuità o rottura? Commento al decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, recante misure urgenti in materia di semplificazione normativa, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9*, in *Giorn. dir. amm.*, 7/2009, pp. 701-709, e ID. (a cura di), *Taglialeggi e Normattiva. Tra luci e ombre*, Cedam, Padova, 2011; P. CARNEVALE, *Le cabale della legge: raccolta di saggi in tema di semplificazione normativa e manovra taglia-leggi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011. Successivamente è stato emanato il decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, che all'art. 62 ha disposto l'abrogazione di quindici atti di rango legislativo, ritenuti superati o comunque non più applicabili.

<sup>2</sup> Come illustrato dal *Nota breve* della Commissione parlamentare per la semplificazione, Servizio Studi, Dossier n. 1, 9 dicembre 2015, Camera dei Deputati, Roma, p. 2.

<sup>3</sup> La massima è attribuita a Demostene, come ricordava E. DE NICOLA nel discorso nell'udienza inaugurale della Corte costituzionale, il 23 aprile 1956. Più ampiamente si v. S. CASSESE, B.G. MATTARELLA, *L'eccesso di regolazione e i rimedi*, in S. CASSESE, G. GALLI (a cura di), *L'Italia da semplificare, I, Le Istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 34.

# Osservatorio sulle fonti

nell'ambito del Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>4</sup>. Tale Ufficio ha il compito di predisporre la relazione del Ministro per il Rapporti con il Parlamento, letta in apertura di ogni riunione del Consiglio dei Ministri, con lo scopo di dare conto dei monitoraggi effettuati sullo *stock* dei provvedimenti attuativi da adottare e del tasso stesso di attuazione<sup>5</sup>.

Le cause che contribuiscono all'incremento del numero dei decreti attuativi non sono però univoche: se per i regolamenti di delegificazione pesa la complessità della procedura, la qualificazione dei decreti ministeriali come non regolamentari non comporta necessariamente una pronta attuazione. Incidono evidentemente una serie di fattori di obsolescenza.

In taluni casi, indicati nella relazione del decreto legislativo n. 10 del 2016, l'adempimento è stato ritenuto superfluo, in quanto le previsioni legislative hanno comunque dispiegato i loro effetti; in altri casi, sono intervenute successive disposizioni legislative; in altri casi, infine, l'attuazione della norma si è rivelata impervia e una finalità analoga è stata perseguita con altri strumenti<sup>6</sup>.

L'alto numero di decreti da attuare accumulato negli anni può essere inoltre imputato ad un lascito "necessitato" a causa della breve durata degli esecutivi nel c.d. regime maggioritario (con cambiamenti netti nella maggioranza di governo), e del conseguente mutamento di *politics* e di *policy*: un governo potrebbe non disporre della maggioranza necessaria, un altro potrebbe non giudicare politicamente opportuno attuare previsioni normative approvate dal proprio predecessore<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Tale prassi è stata avviata il 7 agosto 2014 con la produzione del primo *Monitoraggio sullo stato di attuazione del programma di governo* (cfr. [http://presidenza.governo.it/UPG/documenti/Monitoraggio%20programma\\_07\\_08\\_2014.pdf](http://presidenza.governo.it/UPG/documenti/Monitoraggio%20programma_07_08_2014.pdf)), al quale vi hanno fatto seguito aggiornamenti a cadenza mensile, di cui si è dato successivamente conto in apertura delle riunioni del Consiglio dei Ministri. L'Ufficio per il programma di Governo è la struttura che opera nell'area funzionale della programmazione strategica, del monitoraggio, della verifica e dell'impulso all'attuazione delle politiche governative. Ai sensi del decreto del Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento del 14 luglio 2014 è articolato in due Servizi: I) Servizio attuazione del programma e trasparenza; II) Servizio monitoraggio del programma. Istituito nel 2003 come Dipartimento per l'attuazione del programma di governo (d.p.c.m. 1 settembre 2003), poi trasformato in Ufficio per il programma di governo (d.p.c.m. 1 ottobre 2012). Dal 2001 al 2014 vi è stato preposto un Ministro senza portafoglio *ad hoc*. Sul punto si v. G. PICCIRILLI, *Un protocollo per misurare l'attuazione delle leggi (e del programma di Governo)*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2015, p. 1.

<sup>5</sup> Al momento in cui si scrive (marzo 2016) lo *stock*, ereditato il 22 febbraio 2014, di provvedimenti pendenti risulta sceso da 889 a 215, con un tasso di attuazione che è passato dal 38 al 78,9% (in particolare, si è passati dal 52,4 al 78,7% per i provvedimenti riconducibili a norme approvate durante il governo Monti e dal 13,6 al 73,2% per il governo Letta). Il tasso di attuazione risulta migliorato anche grazie ad una nuova attenzione, in fase di predisposizione dei testi normativi, a rendere il più possibile auto-applicative le nuove disposizioni di rango legislativo, cfr. <http://www.programmagoverno.gov.it/monitoraggio-dellattuazione-programma/monitoraggio-su-attuazione/>.

<sup>6</sup> Come illustrato in *Nota breve* della Commissione parlamentare per la semplificazione, cit., p. 3.

<sup>7</sup> Negli ultimi dieci anni, anche per via dello scioglimento anticipato del Parlamento nell'aprile 2008, si sono avuti cinque governi: Prodi II (2006-2008, centro-sinistra), Berlusconi IV (2008-2011, centro-destra), Monti (2011-2013, tecnico), Letta (2013-2014, cd. Grande coalizione), Renzi (2014 – attuale, centro-sinistra). Si v. N. LUPO, G. PICCIRILLI, *Le recenti evoluzioni della forma di governo italiana: una*

# Osservatorio sulle fonti

## 2. La natura della delega legislativa e i confini temporali

Con l'art. 21 della legge n. 124 del 2015, volto al fine di semplificare il sistema normativo e i procedimenti amministrativi e di dare maggiore impulso al processo di attuazione delle leggi, il Governo è stato delegato 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 l'abrogazione o la modifica di disposizioni legislative, entrate in vigore tra il 1° gennaio 2012 e la data di entrata in vigore della legge delega stessa (28 agosto 2015), che prevedevano provvedimenti non legislativi di attuazione.

Nell'esercizio della delega il Governo si è dovuto attenere ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) individuazione, fra le disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi, di quelle che dovevano essere modificate al solo fine di favorire l'adozione con le modificazioni necessarie;

b) individuazione, fra le disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi, di quelle per le quali, non sussistendo più le condizioni originarie se ne doveva disporre l'abrogazione espressa e specifica;

c) garanzia della coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa;

d) identificazione delle disposizioni la cui abrogazione avrebbe comportato effetti, anche indiretti, sulla finanza pubblica;

e) identificazione espressa delle disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi derivanti dalla normativa dell'Unione europea;

f) assicurazione dell'adozione dei provvedimenti attuativi degli adempimenti imposti connessi alla normativa dell'Unione europea e di quelli necessari per l'attuazione di trattati internazionali ratificati dall'Italia.

Il decreto legislativo n. 10 del 2016 non introduce nuove definizioni nell'ordinamento giuridico, né contiene disposizioni retroattive o che determinino la reviviscenza di norme precedentemente abrogate, oppure di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente<sup>8</sup>.

È opportuno infatti osservare come il legislatore non abbia ritenuto di dover indicare una data entro la quale i decreti attuativi da adottare potessero considerarsi obsoleti o addirittura abrogati. Evitando, con ciò, anacronismi eventualmente derivanti da sovrapposizioni, come nel caso del *Taglia-leggi*, che ha disposto l'abrogazione di tutti gli atti normativi antecedenti al 1 gennaio 1970, e del successivo *Salva-leggi*, emanato al fine di scongiurare i conseguenti vuoti normativi (e non senza incorrere in profili di incostituzionalità)<sup>9</sup>.

---

conferma della sua natura parlamentare, in *Dem. dir.*, 1-2/2012, p. 85-109.

<sup>8</sup> Come chiarito dall'Analisi tecnico normativa, Parte III, Elementi di qualità sistematica e redazionale del testo, p. 4.

<sup>9</sup> Qui tacendo di abrogazioni disposte persino con il decreto-legge Proroga termini (legge 26 febbraio 2011, n. 10, comma 50), basti far riferimento al c.d. *Codice dell'ordinamento militare*, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, emanato, secondo varie interpretazioni, "fuori delega" (e quindi

# Osservatorio sulle fonti

È preferibile infatti evitare di prevedere un termine temporale prima o dopo del quale un certo numero di atti debba considerato abrogato, poiché sarebbe azzardato calcolare un numero ottimale di decreti attuativi da emanare in un certo anno temporale, stante la possibilità che si susseguano in esso più Governi, operanti in situazioni politiche e macro-economiche molto diverse.

Per operare un riassetto normativo non si possono calcolare limiti cronologici assoluti perché «è un'operazione che comporta, per sua stessa intrinseca natura, la *novazione* delle fonti considerate e, dunque, la trasformazione (finale e/o sostanziale) della legislazione preesistente in *nuovo* diritto legislativo, anche mediante la semplice “riproduzione” dei contenuti normativi delle disposizioni già vigenti»<sup>10</sup>.

Nell'ambito dell'intervallo temporale della delega (1° gennaio 2012 – 28 agosto 2015), entro il quale operare l'intervento normativo di abrogazione, l'emanazione del decreto legislativo n. 10 del 2016 non esclude né la possibilità di ulteriori decreti integrativi o correttivi né ovviamente un successivo e auspicabile conferimento di deleghe al fine di operare nuovi e più ampi riordini. Possiamo perciò considerare tale delega come fortemente connotata dal principio di precauzione normativa.

### 3. Il censimento dei dati ai fini della predisposizione del provvedimento

In una prima fase, l'Ufficio per il Programma di Governo ha predisposto due schede da compilare, distinguendo tra “Abrogazioni” e “Modificazioni”, che sono state inviate a tutti gli Uffici legislativi dei Ministeri interessati. È stato richiesto di indicare espres-

---

incostituzionale per carenza assoluta di potere o per violazione della delega medesima) oppure, secondo altri, emanato “su base di una delega incostituzionale” (e quindi esso stesso incostituzionale per illegittimità derivata). Cfr. G. PICCIRILLI, *L'incostituzionalità del codice dell'ordinamento militare*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge. Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo edizioni, Brescia, 2011, p. 239-242. e L. DI DONATO, *Il Taglialeggi e il suo intarsio nel nuovo codice dell'ordinamento militare*, p. 81-92, in N. LUPO, *Taglialeggi e Normattiva*, cit. La Corte costituzionale si è espressa sull'incostituzionalità dell'abrogazione (tramite “*Taglia-leggi*”): del decreto legislativo 14 febbraio 1948, n. 43 in materia di associazioni a carattere militare che perseguono scopi politici (C.Cost. sent. 5 del 2014). La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per eccesso di delega, dell'art. 2268 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (*Codice dell'ordinamento militare*), nella parte in cui, al numero 297 del comma 1, abroga il d.lgs. n. 43 del 1948 (*Divieto delle associazioni di carattere militare*) e dell'art. 1 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*), nella parte in cui modifica il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (*Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246*). In precedenza, con sentenza n. 346 del 2010, pur dichiarando inammissibile la questione di legittimità costituzionale, la Corte costituzionale aveva riconosciuto natura «meramente ricognitiva» del decreto legislativo n. 179 del 2009 (“*Salva-leggi*”), perché sprovvisto di propria ed autonoma «forza precettiva» e del «carattere innovativo», elementi ritenuti qualificanti per contraddistinguere gli atti normativi. Cfr. P. CARNEVALE, *Prima salvato, poi abrogato e infine non più salvato. L'opaca vicenda del decreto in tema di associazioni militari costituzionalmente vietate al cospetto della Corte (che rinvia la decisione)*, in *Giur. cost.*, 6/2011, p. 4172 e ss.

<sup>10</sup> Così M. CECCHETTI, *ibidem*, cit., p. 47.

# Osservatorio sulle fonti

samente:

- 1) la disposizione da abrogare o modificare;
- 2) le ragioni che sorreggevano la richiesta di abrogazione/modifica;
- 3) in che modo la abrogazione/modifica richiesta avrebbe garantito la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa;
- 4) se la abrogazione/modifica avrebbe comportato effetti, diretti o indiretti, sulla finanza pubblica (e, in caso positivo, la quantificazione di tali effetti);
- 5) se la disposizione da abrogare/modificare costituisse adempimento di obblighi derivanti dalla normativa dell'Unione europea o per l'attuazione di trattati internazionali ratificati dallo Stato italiano;
- 6) il nuovo testo proposto (così come risultante dalla abrogazione/modifica).

L'esigenza di raccogliere i dati in tali modalità – largamente ispirata ad analoghi interventi europei di razionalizzazione normativa<sup>11</sup> – risponde ad alcune esigenze di logica legislativa: a) evitare di disporre abrogazioni in contrasto con norme costituzionali, come di disposizioni riconducibili a norme costituzionalmente vincolate o necessarie; b) evitare di “doppiare” abrogazioni espresse già operate oppure di abrogare norme di abrogazione espressa; c) evitare altresì di incorrere in ipotesi di abrogazione di atti o disposizioni di rango non legislativo, sicuramente non comprese nell'ambito della delega; d) individuare le ragioni per le quali dovesse ritenersi “verificata” l'abrogazione tacita o implicita, l'esaurimento della funzione o la perdita del contenuto normativo oppure l'obsolescenza degli atti o delle disposizioni indicate nell'allegato<sup>12</sup>.

In una seconda fase, a seguito del censimento di tali dati e ad una verifica preliminare, l'Ufficio per il Programma di Governo ha provveduto ad incontri bilaterali tra gli Uffici legislativi dei Ministeri interessati al fine di effettuare approfondimenti, modifiche e integrazioni.

Tale metodo può ricordare quanto avvenuto in Germania tra il febbraio 2006 e l'aprile 2007, quando è spettato ad ogni dicastero individuare le disposizioni suscettibili di riordino e/o di abrogazione mediante interventi legislativi specifici<sup>13</sup>.

In una dimensione locale, l'operazione *Taglia-decreti* del decreto n. 10 del 2016, ha potuto forse ispirarsi alla legge 10 maggio 2010, n. 13 della Regione Molise recante norme sul riordino e sulla semplificazione normativa, per l'abrogazione espressa di leg-

---

<sup>11</sup> Come nel caso tedesco, assimilabile al *Taglia-leggi*, della legge 10 luglio 1958 sullo sfoltimento della normativa vigente (*Gesetz über die Sammlung des Bundesrecht*) e successivi interventi in particolare di riordino dei Ministeri di settore. Nel caso svizzero si v. il progetto di *Raccolta ufficiale (RU)*, *Raccolta sistematica (RS)* e *Foglio federale (FS)*, in molteplici volumi, del diritto vigente dal 1848 in avanti, cfr. legge 12 marzo 1948, legge 16 ottobre 1966 e legge 21 marzo 1966. Nel caso infine dell'Austria, una norma costituzionale (Art. 49-A Cost.) ha disposto la «ripubblicazione del diritto federale vigente» (*Wiederverlautbarung*), con efficacia vincolante; cfr. C. MEOLI, *Le esperienze tedesca, svizzera e austriaca*, in N. LUPO (a cura di), *Taglialeggi e Normattiva*, cit., p. 138-143.

<sup>12</sup> *Ibidem*, cit., p. 70. Questi i quattro requisiti che l'A. individua per dimostrare invece l'“inadeguatezza” del decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212 in relazione al conseguimento degli obiettivi di «semplificazione normativa e delle prestazioni di certezza a fornire agli interpreti».

<sup>13</sup> Sul punto si v. L. TIVELLI, *La semplificazione normativa. Italia e Germania: due Paesi a confronto*, in *Rass. parl.*, 3/2007, p. 777 e ss.

# Osservatorio sulle fonti

gi e di regolamenti regionali e per l'adozione di testi unici<sup>14</sup>.

All'art. 1 infatti il provvedimento della Regione Molise chiariva le sue finalità: l'individuazione delle modalità per il riordino, la semplificazione e l'aggiornamento periodico della normativa regionale attraverso l'abrogazione espressa di atti normativi tacitamente abrogati o comunque privi di efficacia; la redazione e l'approvazione di testi unici.

Pur senza un orizzonte così ampio, il *Taglia-decreti* colma una delle carenze maggiori che avevano afflitto l'operazione *Taglia-leggi*: l'assenza di criteri di selezione utilizzati dal legislatore statale per individuare gli atti da sottoporre ad abrogazione.

## 4. L'articolazione del provvedimento

Il decreto legislativo n. 10 del 2016 si compone dunque di tre articoli: l'articolo 1 (con la rubrica "Modificazioni") interviene su disposizioni contenute in undici atti legislativi, in due leggi finanziarie e in una legge di stabilità (come modificate da disposizioni successive) e nove decreti-legge. In alcuni casi (per esempio al comma 2), le modifiche apportate vanno lette in combinato disposto con le abrogazioni elencate nell'articolo 2<sup>15</sup>.

L'articolo 2 (con la rubrica "Abrogazioni") abroga quarantasei previsioni relative ad adempimenti di varia natura elencate nell'allegato n. 1 al decreto. L'articolo 3 dispone l'immediata entrata in vigore del decreto.

Nel dettaglio le disposizioni abrogate prevedono le seguenti tipologie di adempimenti:

- 7 regolamenti di delegificazione, la cui procedura di adozione è particolarmente complessa (deliberazione del Consiglio dei ministri; parere del Consiglio di Stato; registrazione della Corte dei conti; parere delle competenti Commissioni parlamentari);
- 5 Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare in genere su proposta di Ministri, di concerto talora con altri Ministri e con procedure aggravate.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Per una prima rassegna di interventi di tale portata in ambito regionale si v. N. LUPO, *Il riordino dei sistemi delle fonti regionali*, in *Giorn. dir. amm.*, 3/2001, p. 231-236. Negli anni più recenti sono state adottate: la l.r. Toscana n. 40 del 2009 (*Legge di semplificazione e riordino normativo 2009*) e la l.r. Umbria n. 4 del 2010 (*Semplificazione legislativa mediante abrogazione di leggi e regolamenti regionali non più applicati*), l. r. Umbria n. 22 del 2012 (*Semplificazione legislativa mediante abrogazione di leggi e regolamenti regionali non più applicabili*). Cfr. ampiamente G. PERNICIARO, *Esperienze di taglialeggi regionali*, in N. LUPO (a cura di), *Taglialeggi e Normattiva*, cit., p. 175-177.

<sup>15</sup> A titolo esemplificativo basti citare l'art. 1, comma 5, del decreto legislativo in oggetto che sopprime due periodi dell'art. 14 del decreto legge n. 95 del 2012; successivamente all'art. 2 (All. 1, n. 22, 23, 24 e 25) si dispone l'abrogazione di interi articoli del decreto-legge n. 95 del 2012.

<sup>16</sup> La disposizione n. 16, All.1, del decreto legislativo n.10 del 2016 abroga l'articolo 2 del decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61, il quale prevede l'adozione del d.p.c.m. previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, così derogando alla legge 12 gennaio 1991, n. 13, a norma della quale «tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei Ministri sono emanati in forma di decreti del Presidente della Repubblica».

# Osservatorio sulle fonti

- 29 decreti ministeriali, per uno dei quali vi era un rinvio a decreti di natura non regolamentare<sup>17</sup>;
- 1 Piano nazionale;
- 4 provvedimenti di Agenzie fiscali.

Si può osservare che in alcuni casi le modifiche sono state finalizzate ad aggiornare i termini di taluni adempimenti, che prevedevano tempi molto brevi per la loro attuazione: ad esempio, l'art. 17, comma 4-*quinqies*, del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5 (ora modificato dall'art. 1, comma 3, lettera *b*) del decreto legislativo in oggetto) prevedeva l'adozione di un decreto del Ministro dell'Interno entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione (dunque entro il 6 luglio 2012). In altri casi il Governo è intervenuto abrogando la disposizione riguardante l'adozione di un decreto ministeriale (art. 15, comma 17-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95) e quella che ne stabiliva un termine per l'emanazione (articolo 2-*bis*, comma 2, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158).

Con riferimento invece ad altre disposizioni (art. 1, comma 3, del decreto-legge n. 1 del 2012), la mancata attuazione derivava dall'emanazione successiva di norme con medesime finalità, in tema di liberalizzazioni nel settore economico: la norma abrogata rinviava all'adozione di regolamenti di delegificazione<sup>18</sup>; successivamente però l'art. 5 della legge n. 124 del 2015 ha superato tale disposizione, prevedendo una delega al Governo in favore dell'individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio-assenso, nonché di quelli per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa e di quelli per i quali è sufficiente una comunicazione preventiva.

In altri casi infine, (All. 1, numeri 2, 4, 38), l'abrogazione ha investito non soltanto la previsione relativa all'adempimento ma anche le disposizioni di natura sostanziale ad essa correlate, al fine di «garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa», come disposto dalla legge di delega<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Il decreto legislativo n. 10 del 2016 ha infatti disposto, tra l'altro, l'abrogazione del seguente articolo:

a) Articolo 1, comma 11, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, secondo cui: «Il Commissario straordinario di cui all'articolo 2 del decreto-legge n. 52 del 2012 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 94 del 2012, istituisce tramite Consip S.p.A., senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, un elenco delle centrali di committenza. Consip pubblica i dati relativi ai contratti ed alle convenzioni di cui al comma precedente. Con decreto di natura *non regolamentare* del Ministro dell'economia e delle finanze sono stabilite le modalità di attuazione del presente comma». L'articolo 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52 è stato abrogato dall'articolo 49-*bis*, comma 9, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, pertanto si è resa necessaria l'abrogazione della norma in questione, che a tale articolo faceva riferimento.

Sulla natura “non regolamentare”, si v. A. MOSCARINI, *Sui decreti del governo “di natura non regolamentare” che producono effetti normativi*, in *Giur. cost.*, 6/2008, p. 5075-5108.

<sup>18</sup> Una previsione analoga, che peraltro non è risultata oggetto di abrogazione, è presente nell'articolo 12 del decreto-legge n. 5 del 2012.

<sup>19</sup> Nello specifico si fa riferimento a:

a) art. 35, comma 1-*bis*, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, inserita dall'art. 54, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, che prevedeva l'emanazione di un regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri dell'interno e delle infrastrutture e dei trasporti,



## 5. Una best-practice per un riordino normativo annuale

Il risultato raggiunto con l’emanazione del decreto legislativo n. 10 del 2016 non deve però considerarsi un punto di arrivo bensì un punto di partenza. Sono stati infatti tracciati alcuni presupposti entro cui avviare una nuova stagione di riordino normativo.

Scrivere (o avere) “buone leggi” equivale infatti a tutelare due principi: lo stato di diritto e il principio di legalità.

Nelle società contemporanee la produzione normativa si sta ormai imponendo sempre più come *law-in-action* anziché come *law-in-the-books*<sup>20</sup>: si approva una norma quanto più garantisce un risultato (più immediato possibile), cadendo nella tentazione manzoniana di risolvere ogni male «facendo una legge»<sup>21</sup>. Ma quanto più questa sarà priva di correlazione con le altre norme di settore, tanto meno quel risultato sarà conseguito o corrispondente agli scopi originari.

Per tale motivo, la moltitudine di centri di produzione normativa che hanno oggi capacità di modificare o innovare la legislazione vigente (Commissione europea/Parlamento europeo/Consiglio dell’Unione europea, Parlamento, Governo, Consigli regionali, giurisprudenza), non sempre coordinati tra loro, rende oggi quanto mai necessaria un’operazione di riordino normativo.

Si potrebbe dunque riprendere (e ripensare) lo strumento della legge di semplifica-

---

per determinare le modalità di costituzione e di gestione di un patrimonio destinato dagli enti locali a garantire le obbligazioni per il finanziamento delle opere pubbliche. Come chiarito dalla relazione illustrativa, tale norma, intervenuta in un momento di crisi del mercato, suggerendo di consentire agli enti locali di ricorrere a tali forme di indebitamento garantite da un patrimonio immobiliare, destinato esclusivamente alla soddisfazione degli obbligazionisti, è apparsa «attualmente inopportuna e controproducente», e conseguentemente è stata disposta l’abrogazione;

b) art. 5, comma 8-*quater*, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, introdotto dall’art. 1, comma 52, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, che prevedeva l’autorizzazione a Cassa depositi e prestiti S.p.a. a prestare garanzia sui finanziamenti relativi agli interventi di incremento dell’efficienza energetica delle infrastrutture pubbliche, realizzati attraverso il ricorso a forme di partenariato tra pubblico e privato o a società private appositamente costituite, in particolare per garantire il pagamento dei corrispettivi dovuti dall’amministrazione pubblica per la realizzazione degli interventi e la fornitura dei servizi. Con l’adozione del decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102, di recepimento della direttiva 2012/27/UE sull’efficienza energetica, che istituisce presso il Ministero dello sviluppo economico, il “Fondo nazionale per l’efficienza energetica”, la norma suddetta avrebbe comportato un’ulteriore impiego di risorse da parte dell’Agenzia per le Entrate per i necessari adeguamenti organizzativi e informatici, rilevando che, per le medesime finalità, Cassa depositi e prestiti S.p.a. aveva già costituito un *plafond* di risorse dedicato. Pertanto è stata disposta l’abrogazione della norma in oggetto;

c) art. 50-*bis* del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, che prevedeva l’istituzione di un regime di semplificazione per i soggetti passivi che svolgono un’attività d’impresa, arte o professione che provvedono all’invio telematico all’Agenzia delle entrate dei dati delle fatture emesse o ricevute. Poiché un analogo regime di favore, a decorrere dal 1° gennaio 2017, è stato istituito dal decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 127, in attuazione della c.d. delega fiscale (legge 11 marzo 2014, n. 23), è stata disposta l’abrogazione della norma in oggetto.

<sup>20</sup> P. RIDOLA, *Intervento*, in COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA SEMPLIFICAZIONE (a cura di), *Attuazione del procedimento “taglia-leggi”. Problemi, proposte e prospettive. Atti del Seminario di approfondimento*, Camera dei Deputati-Senato della Repubblica, Roma, 2009, p. 70.

<sup>21</sup> A. MINGARDI, *Cari economisti, studiate i Promessi sposi*, La Stampa, 09.02.2016.

# Osservatorio sulle fonti

zione, sforzandosi di emanarlo sempre a cadenza annuale, col dovuto coordinamento non solo tra Amministrazioni, ma anche in relazione alla legge di delegazione europea, al fine di «trovare i mezzi che consentano all'Italia di armonizzare le politiche e gli strumenti volti alla qualità della regolazione a diversi livelli di governo»<sup>22</sup>. Con una legislazione chiara e ordinata si potrà non solo risalire dalle norme alle fonti ma anche, in senso inverso, discendere dalle fonti alle norme.

“Liberando” infatti le Amministrazioni dal dover adottare provvedimenti ritenuti ormai superati, si potrebbe così concedere loro tempo e risorse necessarie per la creazione – col dovuto coordinamento – di un “albero” o “libro” delle leggi «in cui ogni nuovo intervento del legislatore è tenuto a collocarsi», sulla scorta dell’esperienza statunitense dello *US Code*, elaborato dall’Office of the Law Revision Counsel della House of Representatives fin dal 1926<sup>23</sup>.

Il criterio metodologico della «semplificazione permanente» e della «pregiudiziale di semplificazione» dovrà necessariamente seguire, come già accennato, quei principi che già si ritrovano nella normativa dell’Unione europea: sussidiarietà, necessità normativa, trasparenza, qualità della legislazione.

Il potere di riordino si caratterizzerà così con la missione di assicurare ai cittadini un diritto che abbia, per quanto possibile, i caratteri della modernità giuridica: un diritto necessario, certo, proporzionato e commisurato al principio di sussidiarietà<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> F. PATRONI GRIFFI, *Le politiche della qualità della regolazione in Italia*, in Atti della relazione al Convegno OECD-Formez, Roma, 8 novembre 2007, p. 1-8. La legge annuale di semplificazione amministrativa è stata prevista, com’è noto, dalla legge 15 marzo 1997 n. 59 (c.d. legge Bassanini) con funzione-quadro di «norma madre», contenente l’indicazione dei metodi e degli schemi procedurali che, di anno in anno, saranno utilizzati per gli obiettivi del «riassetto normativo». Vi hanno fatto seguito, con cadenza assolutamente saltuaria: la legge di semplificazione 1998 (legge 8 marzo 1999, n. 50), la legge di semplificazione 1999 (legge 24 novembre 2000, n. 340), la legge di semplificazione 2001 (legge 29 luglio 2003, n. 229), la legge di semplificazione 2005 (legge 28 novembre 2005, n. 246). Sui limiti di tale strumento nell’applicazione pratica, cfr. N. LUPO, *Quando la legge si propone di semplificare ma, purtroppo, non ci riesce: a proposito della legge n. 246 del 2005 (legge di semplificazione 2005)*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2006, pp. 275-292; E. LENZI, *Tra poche luci e molte ombre, il legislatore continua sulla via della semplificazione: le recenti innovazioni introdotte dalla legge 69/09*, in *Federalismi.it*, n. 22/2009.

<sup>23</sup> Cfr. N. LUPO, *Taglialeggi e Normattiva*, cit., p. XII.

<sup>24</sup> Così A. MANZELLA nella *Relazione per l’adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari* (Doc. XXVII, n. 5), in attuazione dell’art. 7, della legge 8 marzo 1999, n. 50, Senato della Repubblica, 6 luglio 1999, p. 6, cit. in P. AQUILANTI, *Il riordino normativo: tempi, problemi e prospettive*, in *Foro it.*, 3/2000, p. 106.