

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 14/07/2015

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/37218-semplificazione-normativa-e-ordinamento-dello-stato-civile>

Autore: Panozzo Rober

Semplificazione normativa e ordinamento dello stato civile

La semplificazione normativa.

Semplificazione normativa e ordinamento dello stato civile

La semplificazione normativa.

Si è soliti ricondurre ai primi anni '90 l'inizio del dibattito sulle politiche di semplificazione normativa (1); ed è – parimenti – riconducibile a quel periodo il ruolo centrale conquistato dall'esigenza di razionalizzare l'organizzazione e l'azione della pubblica amministrazione (id est: la semplificazione amministrativa), rispetto alla quale l'intervento sugli strumenti normativi si poneva quale strumento necessario – ma non unico – al perseguimento del fine.

La prima tappa, nel cammino della semplificazione normativa, è il regolamento di delegificazione.

Fondato sull'art. 17, c. 2, della l. 23 agosto 1988, n. 400, Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri [ai sensi del quale, sono emanati – “con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia” – i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari], il regolamento de quo si basa sul combinato disposto di una legge di autorizzazione e di un regolamento governativo, autorizzato dalla norma (primaria) a disciplinare per il futuro la materia, con la contestuale sostituzione della fonte regolamentare alla preesistente disciplina legislativa (2).

Come rileva autorevole dottrina (3), lo strumento della delegificazione rimane per anni inutilizzato; la sua rivitalizzazione si deve, dapprima, alla l. 24 dicembre 1993, n. 537, Interventi correttivi di finanza pubblica, ove si autorizzava il declassamento delle norme relative ad procedimenti amministrativi (quelli – circa centoventi – elencati nell'allegato alla legge stessa), individuando – all'art. 2, c. 9 – i principi ed i criteri (di massima) vincolanti l'Esecutivo, poi, alla l. 15 marzo 1997, n. 59, Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa, il cui art. 20 prevede(va) l'obbligo, per il Governo, di presentare annualmente al Parlamento un disegno di legge per la semplificazione e il riassetto normativo.

La delegificazione consente, da un lato, di intervenire sulla semplificazione procedimentale strictu sensu, mediante – tra l'altro – la riduzione sia del numero dei procedimenti che delle (relative) fasi, dall'altro, di rinnovare velocemente – grazie allo strumento regolamentare – la disciplina giuridica dell'azione amministrativa. Per converso, si sono manifestati alcuni dubbi sulla legittimità costituzionale del regolamento di delegificazione, sia, in astratto, con ampio dibattito dottrinale, sulla (stessa) configurabilità dello (rectius: di questo) strumento (4), sia, in concreto, per la mancanza, nella legge istitutiva, di un – qualsiasi – riferimento all'individuazione, nella sfera primaria, delle norme oggetto di abrogazione (5); senza contare le critiche, di natura politica, incentrate sullo “spostamento dell'asse normativo a favore del Governo”, con “forte compressione del principio di legalità in senso sostanziale”, dal momento che le “leggi delegificanti hanno rinunciato a porre «norme generali» e, più che circoscrivere la materia divenuta oggetto della delegificazione, si sono limitate ad indicare le finalità della politica di semplificazione da perseguire” (6); tralasciando, infine, che, se è indubbia la maggiore flessibilità dello strumento regolamentare, rispetto alla fonte primaria, è pure indiscutibile la “plurularizzazione delle fonti del

diritto” (7), che si traduce in una maggiore frammentazione dell’ordinamento e in un minor grado di conoscibilità della regolamentazione, con il passaggio – come rileva autorevole dottrina – da “un sistema a raggiera che si sviluppa attorno al primato della legge, a un sistema a cascata in cui il precetto normativo è progressivamente specificato e il completamento dell’ordine normativo è attuato con la combinazione di più livelli di fonte” (8).

La stagione dei successi è di breve durata. Complici numerosi fattori – dall’abuso dello strumento, sia a livello di indirizzo preventivo, con la (sistemica) mancanza vuoi della predeterminazione legislativa delle “norme generali regolatrici della materia”, vuoi della (previa) indicazione delle norme di legge oggetto di abrogazione, che mediante l’adozione di regolamenti-provvedimento, atti – questi ultimi – “profondamente in contrasto con la logica della legge del 1988, la quale inserisce il regolamento fra le fonti del diritto” (9), sottraendolo all’area provvedi-mentale, al fallimento del risultato, verificandosi, contrariamente alle aspettative, la (già richiamata) frammentazione del quadro normativo, in uno con il proliferare delle fonti secondarie (10), da ultimo, dal mutato assetto ordinamentale, dovuto alla modifica del Titolo V della Costituzione, con una significativa riduzione dello spazio di intervento della potestas regolamentare statale (11) – la vis attrattiva della delegificazione (nei termini di cui sopra) declina inesorabilmente.

Già con la l. 8 marzo 1999, n. 50, Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998, si decide di affrancare la semplificazione normativa da quella – propriamente – amministrativa; l’art. 7, 2° c., della novella, individua, infatti, uno strumento innovativo: il testo unico misto – carattere, questo che nasceva “dalla consapevolezza che il quadro di regole è sempre più la risultante di fonti di livello diverso e il consolidamento della regolazione non può prescindere da questa realtà” (12) – destinato a ricomprendere, “in un unico contesto e con opportune evidenziazioni, le disposizioni legislative e regolamentari”, concernenti “materie e settori omogenei”.

Il testo unico misto costituisce una raccolta – (solo) tendenzialmente omnicomprensiva – delle norme, legislative e regolamentari, disciplinanti un determinato settore. La ratio è evidente: offrire all’operatore giuridico – in un unico (con)testo – la disciplina, primaria e regolamentare, di un determinato settore ordinamentale, favorendo, mediante un processo di razionalizzazione delle fonti, una migliore fruibilità del sistema normativo.

Se gli intenti sono apprezzabili, l’accorpamento – in un unico testo – di norme legislative e regolamentari alimenta questioni che investono la (stessa) natura e l’efficacia dello strumento adottato. Così, in primis, si indaga sulla portata del citato art. 7 della l. 50/1999, interrogandosi sulla sussistenza di (una) vera e propria delega legislativa, attributiva del potere normativo primario, o, al contrario, di (una) mera autorizzazione alla compilazione dei testi unici (13). Si evidenzia, poi, la disorganicità formale (14), inevitabilmente insita nella coabitazione – nel medesimo testo – di disposizioni di diversa natura ed efficacia, che, seppur contraddistinte graficamente [attraverso la lettera l (legge) o r (regolamento)], aggravano l’esercizio del controllo di legittimità. Si segnalano, ancora, i “forti dubbi” che suscita “la scommessa di fondo che è alla base dell’operazione testo unico misto, vale a dire la scelta di reputare possibile il divorzio fra la forma e la forza dell’atto e l’efficacia formale dei suoi disposti, sciogliendo a questo riguardo il vincolo di solidarietà che ha da esserci fra contenitore e contenuto” (15). Si rileva, infine, “il fondamentale difetto di non essere delle fonti legislative ma dei meri atti di riordino e che, pertanto, non innovavano la disciplina esistente” (16); in uno con la (possibile) complessità delle modifiche, dal momento che, secondo parte della dottrina, “non era chiaro se la parte legislativa del testo unico misto fosse o meno stata delegificata attraverso la delega al riordino attribuita al Governo e quindi se quest’ultimo potesse

intervenire direttamente anche sulla parte legislativa o, al contrario, potesse modificare solo quella regolamentare” (17).

Anche il richiamo dei testi unici misti è effimero: già la l. 29 luglio 2003, n. 229, Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. - Legge di semplificazione 2001, abroga – con l’art. 23, 3° c. – l’art. 7 della l. 59/1999.

Lo stesso legislatore (del 2003) propone un nuovo strumento, in sostituzione del testo unico misto: il codice di settore. Con la riscrittura dell’art. 20, della l. 59/1997, l’art. 1 della citata l. 229/2003 obbliga il Governo a “presentare al Parlamento, entro il 31 maggio di ogni anno, un disegno di legge per la semplificazione e il riassetto normativo, volto a definire, per l’anno successivo, gli indirizzi, i criteri, le modalità e le materie di intervento, anche ai fini della ridefinizione dell’area di incidenza delle pubbliche funzioni”; disegno di legge che deve prevedere “l’emanazione di decreti legislativi, relativamente alle norme legislative sostanziali e procedurali, nonché di regolamenti ai sensi dell’articolo 17, commi 1 e 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, per le norme regolamentari di competenza dello Stato”. Si passa, in tal modo, dalla fase del riordino normativo a quella del riassetto dei diversi settori legislativi, mediante un intervento codificatorio, da realizzare con delega legislativa, di spiccata matrice riformatrice e con autentica valenza innovativa; é, come avverte attenta dottrina, una “piccola svolta”, vuoi per “la nuova consapevolezza del ruolo centrale dello strumento legislativo nel processo di riqualificazione normativa”, con la conferma della “rinuncia ad un modello di semplificazione avente ad oggetto procedimenti in favore di uno avente riguardo materie”, vuoi per “il tramonto definitivo del protagonismo del regolamento in delegificazione, il quale risulta ricollocato in un panorama ampio, imperniato sul ruolo dominante del decreto legislativo e popolato, per il resto, da tutte le tipologie regolamentari conosciute dal nostro sistema, all’interno delle quali non sembra godere di una posizione di rilievo particolare” (18).

Se è indubbia la capacità (in)novativa, in quanto prodotto da decreti legislativi, è anche evidente il limite del codice di settore: la mancanza di completezza normativa, determinata dalla centralità della normazione primaria, in uno con la marginalità – ancillare (19) – del regolamento. Se si decide di puntare sulla – sola – normativa primaria, si tralascia – inevitabilmente – l’obiettivo del corpus unitario, in precedenza assicurato – pur con i limiti che si sono sommariamente evidenziati – dal testo unico misto. Il problema, segnalato (anche) dal massimo organo consultivo (20), è affrontato dal legislatore nella l. 28 novembre 2005, n. 246, Semplificazione e riassetto normativo per l’anno 2005, il cui art. 1, novellando l’art. 20 della l. 59/1997, prevede – nella scia di quanto suggerito dal Consiglio di Stato (21) – il completamento del processo di codificazione, abilitando il Governo, nelle materie di competenza statale esclusiva, all’emanazione, “anche contestualmente al decreto legislativo di riassetto”, di “una raccolta organica delle norme regolamentari regolanti la medesima materia, se del caso adeguandole alla nuova disciplina di livello primario e semplificandole”.

Proprio la novella del 2005 propone un ulteriore strumento di semplificazione normativa: la ghigliottina (o taglia-leggi).

L’art. 14 della l. 246/2005 delinea un percorso – complesso ed articolato – per sfolire il ragguardevole stock normativo vigente, eliminando le norme obsolete: individuazione – ad opera del Governo, entro due anni – della normativa primaria (statale) effettivamente vigente, evidenziando le incongruenze e le antinomie (comma 12), emanazione – nel successivo biennio – di decreti legislativi per individuare le disposizioni legislative statali indispensabili, “pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi” (comma 14), (eventuale) adozione – nel biennio successivo – di decreti legislativi integrativi, correttivi e/o di

riassetto (comma 18). Si tratta di un procedimento incentrato “sull’abrogazione espressa generalizzata e presuntiva” **(22)** di tutte le norme contenute in disposizioni legislative statali pubblicate prima del 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, e non espressamente sottratte – alla ghigliottina – dalla stessa l. 246/2005 (art. 14, c. 17) o dai decreti legislativi (art. 14, c. 14). Dopo varie vicissitudini e non pochi dubbi di costituzionalità, manifestatisi in dottrina **(23)**, il percorso del taglia-leggi sembra essersi concluso nel dicembre del 2010, con “esiti decisamente deludenti” **(24)**.

Venendo a tempi – relativamente – recenti, si deve segnalare la l. 18 giugno 2009, n. 69, Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile, che ha novellato, in varie parti, la l. 400/1988; tra queste, rivestono particolare interesse il c. 4 ter dell’art. 17 e l’art. 17 bis (introdotti, rispettivamente, dall’art. 5, c. 1, lett. b) e c. 2, della l. 69/2009).

Sul modello della procedura taglia-leggi, l’art. 17, c. 4 ter, della l. 400/1988 assegna a regolamenti – da emanare ai sensi del c. 1 dello stesso articolo – il compito di procedere “al periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti, alla ricognizione di quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita e all’espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete”. Secondo l’interpretazione del massimo organo consultivo, la norma introduce “un autonomo potere regolamentare, volto ad effettuare una periodica opera di riordino (nonché di ricognizione e abrogazione)” e diversifica il contenuto – dei regolamenti in parola – in ragione dell’effetto cui mirano, se di riordino, di ricognizione o di abrogazione: “quando operano il riordino, essi hanno un contenuto anche eventualmente novativo dell’ordinamento vigente, nei limiti in cui può innovarsi attraverso le operazioni di riordino; quando provvedono alla ricognizione di disposizioni implicitamente abrogate, esse hanno un contenuto dichiarativo di un effetto già prodotto; hanno infine un effetto propriamente abrogativo quando provvedono all’abrogazione di disposizioni prive di contenuto normativo o comunque ormai prive di effetti” **(25)**.

L’art. 17 bis della l. 400/1988 (come inserito dalla – citata – novella del 2009) prevede una (sorta di) autorizzazione permanente **(26)** all’adozione di testi unici compilativi. In relazione a tale strumento, la norma individua: l’oggetto (“disposizioni aventi forza di legge regolanti materie e settori omogenei”), i criteri redazionali (puntuale individuazione del testo vigente delle norme; ricognizione delle norme abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni; coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti in modo da garantire la coerenza logica e sistematica della normativa; ricognizione delle disposizioni, non inserite nel testo unico, che restano comunque in vigore) e il procedimento di formazione (schema deliberato dal Consiglio dei ministri, valutato il parere che il Consiglio di Stato, deve esprimere entro quarantacinque giorni dalla richiesta – salva la possibilità di demandare allo stesso organo consultivo la redazione dello schema – e emanazione del decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa ulteriore deliberazione del Consiglio dei ministri). Quanto al valore della fonte in parola, secondo parte della dottrina si è creato un “potere nuovo, mediante il quale si attribuisce rilevanza formale alla attività interpretativa del Governo nella redazione dei Testi unici riproducibili di norme già in vigore” **(27)**; altri rinvencono “atti normativi di secondo grado meramente formali, poiché nella sostanza non innovano in nulla l’ordinamento giuridico, proponendosi solo di razionalizzare e di coordinare le disposizioni già vigenti in determinati settori” **(28)**.

Si assiste, ancora, alla crescente diffusione del fenomeno che va sotto il nome di fuga dal regolamento: espressione entrata – oramai – nel linguaggio comune (dei giuristi) **(29)**, per designare

l'adozione di 'atti' (governativi o ministeriali) di contenuto (sostanzialmente) normativo, (ma) privi della forma regolamentare, prescritta dall'art. 17 della l. 400/1988.

L'atteggiamento di cui si discute – per la verità, piuttosto risalente **(30)** – è determinato da due cause, imputabili all'esecutivo: la volontà di sfuggire agli stretti vincoli, normativi e procedurali, fissati dal citato art. 17, e, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, ex l.c. 3/2001, l'esigenza (nell'ottica governativa) di aggirare il limite al potere di intervento dei regolamenti statali **(31)**.

Si deve osservare, in conclusione ed in estrema sintesi, come il modello di delegificazione, previsto dall'art. 17, c. 2°, della l. 400/1988, sia ormai recessivo e tenda ad essere sostituito – in larga parte – dalla (rectius: da quella che viene definita) delegificazione spuria, “cioè l'attribuzione della facoltà di intervenire su materie disciplinate dalla legge a fonti diverse dai regolamenti di delegificazione ovvero con procedure diverse rispetto a quelle definite dal comma 2 dell'articolo 17” **(32)**.

Il d.P.R. 396/2000

Dopo una lunga gestazione, che ha comportato l'inosservanza del 'dies ad quem' previsto dalla legge-delega, è stato emanato il d.P.R. 3 novembre 2000, n.396, Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n.127, sostitutivo – ma, allo stato, con non poche eccezioni – del r.d. 9 luglio 1939, n. 1238, Ordinamento dello stato civile.

Non sarà inopportuno ricordare che l'art. 2, c. 12, della l. 127/1997, vincola(va) il Governo ad emanare misure per la revisione dell'ordinamento dello stato civile, sulla base di specifici criteri di semplificazione; nel dettaglio: riduzione e semplificazione dei registri dello stato civile, eliminazione o riduzione delle fasi procedurali che si svolgono tra uffici, eliminazione, riduzione e semplificazione degli adempimenti richiesti al cittadino in materia di stato civile, revisione delle competenze e dei procedimenti degli organi della giurisdizione volontaria in materia di stato civile, riduzione dei termini per la conclusione dei procedimenti, regolazione uniforme dei procedimenti dello stesso tipo che si svolgono presso diverse amministrazioni o presso diversi uffici della medesima amministrazione, infine riduzione del numero dei procedimenti amministrativi e accorpamento dei procedimenti che si riferiscono alla medesima attività, anche riunendo in un'unica fonte regolamentare disposizioni provenienti da fonti di rango diverso o che richiedano particolari procedure, ove ciò non ostacoli la conoscibilità normativa. In relazione ai risultati, sia il Consiglio di Stato che la relazione al Progetto non hanno dubbi sulla semplificazione, “assai incisiva”, dei procedimenti concernenti lo stato civile, sulle agevolazioni che caratterizzano gli adempimenti a carico dei cittadini, sulla razionalizzazione delle modalità di formazione e di conservazione degli atti, prevedendo il ricorso allo strumento informatico in sostituzione dell'obsoleto supporto cartaceo, in sintesi sulla piena risposta alle nuove esigenze di semplificazione e di razionalizzazione dell'attività della pubblica amministrazione **(33)**, nei cui confronti il r.d. 1238/1939 denotava la sua palese inidoneità, sia per l'impostazione rigorosamente e minuziosamente formalistica che per la datazione, oramai risalente.

Quanto allo strumento idoneo a concretare l'input del Parlamento, la legge-delega individua (va) il regolamento ex art. 17, 2° c., l. 400/1988: in effetti, il d.P.R. 396/2000 è stato adottato con decreto del Presidente della Repubblica, emanato ai sensi del citato art. 17, sentito il Consiglio di Stato e la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, previo parere del Garante per la protezione dei dati personali e della competente Commissione della Camera dei Deputati.

Dagli elementi predetti consegue – de plano – la collocazione del provvedimento de quo nell'orbita dei regolamenti di delegificazione (34).

Si tratta, come si è – fugacemente – accennato supra, di provvedimenti emanati nel (pieno del)la stagione del binomio semplificazione amministrativa/semplificazione normativa, laddove “la semplificazione era l'obiettivo, la delegificazione lo strumento: i nuovi regolamenti avrebbero dovuto da un lato realizzare l'obiettivo, prevedendo procedimenti semplificati, dall'altro sostituire la disciplina legislativa in vigore con una modificabile, anche in seguito, mediante l'esercizio della potestà regolamentare” (35).

L'identificazione normativa del d.P.R. 396/2000, se, da un lato, consente di acclarare la “natura” e il “valore” – regolamentare – delle (relative) disposizioni (36), dall'altro, alimenta il confronto con le criticità manifestate dal (fenomeno del)la delegificazione.

Si è rilevato, anzitutto, che “il conferimento espresso di potestà regolamentare e la contestuale indicazione di criteri e principi per il suo esercizio devono essere ritenuti obbligatori e come tale fondanti un presupposto di legittimità della stessa adozione dell'atto, nel caso di regolamenti di delegificazione, adottati ai sensi dell'art. 17, comma 2, della l. n. 400/1988” (37).

Si è osservato, ancora, che, se “alla legge statale è consentita l'organizzazione e la disciplina delle funzioni amministrative”, la stessa “non può spogliarsi della funzione regolativa affidandola a fonti subordinate, neppure predeterminando i principi che orientino l'esercizio della potestà regolamentare, circoscrivendone la discrezionalità” (38). Sul punto, è stato – ulteriormente – precisato che l'art. 17, c. 2, della l. 400/1988, “prevede che il legislatore, nel conferire al Governo la potestà regolamentare di delegificazione, deve indicare “le norme generali regolatrici della materia”, con ciò escludendo, in via espressa, che la delegificazione comporti un affidamento integrale di una materia alla fonte secondaria, persistendo l'esigenza di sia pur minimi e generali riferimenti di rango primario” (39).

Emergono, soprattutto, due anomalie, rispetto allo schema delineato dal citato art. 17, c. 2, entrambe imputabili alla legge di delegificazione, nel nostro caso alla 127/1997.

Il primo scostamento consiste nella mancanza – legislativa – di una “disciplina generale”, per privilegiare la fissazione di meri obiettivi (40); per tacere, di quando, come nel nostro caso, il regolamento delegificante abroga l'intero corpus primario, al termine, peraltro, di un complicato – e tuttora in itinere – meccanismo di rinvii ad ulteriori provvedimenti.

La seconda anomalia si riscontra – anche in questo caso, per la verità, in modo tutt'altro che singolare (41) – nella fonte abrogatrice della previgente disciplina primaria: le norme espunte dall'ordinamento sono individuate non dalla legge, come prevede il – più volte – citato art. 17, c. 2, bensì dal regolamento di delegificazione (42).

Sembra sopito, invece, il dibattito sulla compatibilità – con il sistema costituzionale – dell'effetto abrogativo di norme primarie, ad opera di fonti subordinate, cui poteva prestare il fianco il d.P.R. in commento. Tramontata l'idea dell'abbassamento di livello delle norme di legge anteriori, così da consentirne la deroga e l'abrogazione ad opera del regolamento (43), appare prevalente la tesi secondo la quale, nella delegificazione, è il regolamento ad abrogare quanto era stato già disposto con legge. In effetti, disponendo l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari, il legislatore ha accolto la tesi dell'abrogazione

differita, nel senso di attribuire direttamente alla legge delegante l'effetto abrogativo delle norme primarie, ma condizionandolo all'entrata in vigore della fonte regolamentare (44).

Occorre richiamare, infine, una questione (puramente) terminologica. Secondo parte – per la verità, non secondaria – della dottrina (stato-civilistica), “è errato o, almeno, del tutto improprio ...parlare di ‘nuovo ordinamento’, quando l’espressione tecnicamente corretta dovrebbe essere unicamente quella di ‘regolamento’” (45); o, meglio, “va sottolineato come sia improprio parlare ancora di ordinamento dello stato civile, in quanto oggi esso è rappresentato in un regolamento, cioè in una norma secondaria che non ha più natura e forza di legge (come l’ordinamento), anche se la consuetudine può portare a reiterare il termine” (46). Ora, tralasciando sia il largo utilizzo della locuzione, in dottrina (47) e in giurisprudenza (48), che l’accezione comune – ovviamente in dottrina – del sostantivo ordinamento, solitamente utilizzato per richiamare l’insieme delle norme - di qualunque grado - che regolano un istituto, un settore o anche l’intera società civile, ci limitiamo ad osservare che il d.P.R. 396/2000 è il regolamento per la revisione e la semplificazione dell’ordinamento dello stato civile: un ordinamento, quindi, esiste ancora; che, definendo il d.P.R. predetto ordinamento dello stato civile o anche nuovo ordinamento dello stato civile, non si intende affatto richiamare il valore delle norme che lo compongono; da ultimo, per neutralizzare l’eventuale obiezione sull’improprietà delle espressioni predette, alla luce della surrichiamata definizione di ordinamento (poiché il d.P.R. è soltanto una parte, ancorché essenziale, dello stato civile), che le locuzioni in parola designano, da decenni, la parte fondamentale della regolamentazione dei registri e degli atti di stato civile.

Note

(1)Cfr. LONGO, Per la fondazione di una «scienza della legislazione», in *Dir. economia.*, 1960, 583 ss., ed – ivi – i contributi (al dibattito) di CARNELUTTI, *Scienza o arte della legislazione?*, MORTATI, *Perplexità e riserve in merito alla fondazione di una «scienza della legislazione»*, SANDULLI, *Conoscere per legiferare* e LUCIFREDI, *Miglioramento della tecnica legislativa ed illusorietà di una «scienza della legislazione»*.

(2)Sulla tecnica della delegificazione, si veda, tra l’amplessima bibliografia, DE PASQUALE, *La giurisprudenza consultiva del comitato per la legislazione sulla delegificazione: tra modello generale e prassi*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2011; CARTABIA, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella ‘ legge annuale di semplificazione ’*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 391 ss.

(3)Cfr. RODOMONTE, *La delegificazione e i rapporti tra Parlamento e Governo*, in *Nomos*, 2003, 83 ss.

(4)Per qualche riferimento, si rinvia a MARTINES, *Delegificazione e fonti del diritto*, in *Studi Biscaretti di Ruffia*, II, Milano, 1987, 983 ss.; SILVESTRI, *La ridefinizione del sistema delle fonti*, in *Pol. dir.*, 1987, 149 ss.

(5)Così CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2005, 227.

(6)DEMURO, *La delegificazione come strumento di semplificazione: una difficile coesistenza*, in www.osservatoriosullefonti.it, 1999.

(7)NICCOLAI, *Delegificazione e principio di competenza*, Padova, 2001, 4.

(8)PATRONI GRIFFI, *La “fabbrica delle leggi” e la qualità della formazione in Italia*, in *Dir. amm.*, 2000, 97 ss.

(9)CARLASSARE, VERONESI, *Regolamento (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, Agg. V, Milano, 2001, 963.

(10)Si veda, sul punto, MODUGNO, *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in *Enc. dir.*, Agg. I, Milano, 1997, 581 ss.

(11)Cfr. GUZZETTA, *Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, in *Istit. fed.*, 2001, n. 6 (vedilo anche on line <http://www.regione.emilia->

romagna.it/affari_ist/rivista_6_2001/guzzetta.pdf); SCASSERRA, I regolamenti governativi di delegificazione : limiti di applicabilità alle regioni e alle province autonome prima e dopo la legge costituzionale n. 3/2001 (sentenze n. 302/2003 e n. 303/2003 della Corte costituzionale), in www.diritto.it .

(12) Secondo BASSANINI, PAPARO, TIBERI, Qualità della regolazione: una risorsa per competere, in www.astridonline.it .

(13) Questione, per inciso, risolta dallo stesso legislatore, con la modifica del citato art. 7, ad opera dell'art. 1 della l. 24 novembre 2000, n. 340, Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1999, evidenziando la natura di decreti legislativi delegati, come tali aventi capacità innovativa della fonte primaria, Con l'avvertenza, però, che la capacità de qua doveva intendersi "limitata, secondo il criterio di delega...", al "coordinamento formale" della legislazione vigente, con la (sola) possibilità di apportare, "nei limiti di detto coordinamento, le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo": così BASSANINI, PAPARO, TIBERI, Qualità della regolazione, cit.

(14) CASAMASSIMA, Recenti esperienze e nuove prospettive in materia di semplificazione e riordino normativo, in Dir. pubbl., 2003, 53. In senso contrario PATRONI GRIFFI, Forme e procedure della regolazione. Il ruolo consultivo del Consiglio di Stato, in www.giustizia-amministrativa.it/.

(15) CARNEVALE, La qualità del sistema normativo fra pluralità delle politiche, elusione di snodi teorici e ricerca di un factotum, in www.federalismi.it , aggiungendo che "al dilemma circa la qualità normativa primaria o secondaria da riconoscere alla nuova fonte non sembra fornire un decisivo contributo neppure la soluzione, escogitata dalla legge di semplificazione dell'anno successivo, della tripartizione degli atti-testi – C, che contiene le disposizioni regolamentari; B, che raccoglie quelle legislative ed A, comprensivo delle une e delle altre – che, piuttosto che fornire una risposta risolutiva, finisce per spostare il problema sul solo atto-testo A". La soluzione, "pur nella sua macchinosità", sembra(va) persuadere SORRENTINO, Dai testi unici misti ai codici di settore: profili costituzionali, in Dir. amm., 2005, 261 ss., posto che "il risultato finale ... consegue un'organicità ed una coerenza impensabili in altre esperienze di testi unici meramente compilativi, il limite dei quali ... è di non essere dotati di capacità innovativa e quindi di non potersi sostituire, novandola, alla normazione preesistente".

(16) GABALLO, Brevi note sulla semplificazione normativa, in www.consiglio.regione.toscana.it/ . In senso contrario PATRONI GRIFFI, Forme e procedure della regolazione. Il ruolo consultivo del Consiglio di Stato, in www.giustizia-amministrativa.it/, secondo cui "anche un testo unico emanato per eminenti finalità di coordinamento (formale o sostanziale che sia) innova nel momento in cui incide formalmente sul corpus normativo e incorpora le precedenti disposizioni, in ipotesi immutate, abrogandole: anche questo tipo di testo unico, in altre parole, innova l'ordinamento e costituisce fonte del diritto in senso tecnico".

(17) GABALLO, Brevi note, cit.

(18) CARNEVALE, La qualità del sistema normativo, cit.

(19) Con questa – efficace – aggettivazione FORLENZA, Stop alle autorizzazioni, largo al silenzio assenso, in Guida dir., 20 settembre 2003, n. 36, 41.

(20) Cfr. Cons. di Stato, Ag. Gen., 25 ottobre 2004, n. 2, (parere sullo) Schema di decreto legislativo recante il "Codice dei diritti di proprietà industriale", ai sensi dell'art. 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273, ove si sottolinea (par. 4.6), che "la codificazione deve garantire il più possibile non solo l'organicità della materia oggetto del riordino ad un dato livello normativo (quello primario), ma anche la sua completezza ... e tale completezza non può prescindere, per le materie in cui tale competenza sia rimasta in capo allo Stato, dalla normazione secondaria: non solo quella di natura attuativa e integrativa, ma anche quella di delegificazione". Considerazioni analoghe sono espresse nel successivo parere 7 febbraio 2005, sul testo del Codice dell'amministrazione digitale.

(21) Nel citato (supra, nota 19) parere 2/2004, il massimo organo consultivo evidenziava (sempre nel par. 4.6) che, alla stregua dell'art. 20, c. 2, della l. 59/1997, "e in considerazione del fatto che il Governo può in ogni momento avvalersi della propria potestà normativa secondaria, che è una potestà autonoma e non "delegata" (ovviamente, per le sole materie consentite ai sensi dell'art. 117 Cost.)", "la redazione e l'adozione di un corpus organico di norme di natura regolamentare" può "avvenire anche contestualmente al processo di adozione del codice", senza richiedere "un ulteriore fondamento legislativo nelle specifiche norme di delega "sostanziale" per le singole materie"; detto in altri termini: "nel corso di un intervento di riassetto ai sensi della l. n. 229 (cui quello in oggetto va, anche per tale profilo, assimilato), in alternativa alla codificazione, ad un livello primario, di norme di origine regolamentare – che è un intervento cui

ricorrere con estrema cautela ... – ben si potrebbe operare una verifica delle norme regolamentari preesistenti e della loro compatibilità o meno con la nuova disciplina di rango legislativo.

(22) Commissione Parlamentare per la Semplificazione, *Semplificazione normativa e “taglia-leggi”*, 2013 (gennaio), n. 10, 98.

(23) Cfr. PINELLI, Ghigliottina delle norme o (anche) dei diritti? *Alcune considerazioni sull'automatismo abrogativo sancito dall'art. 14, comma 16 della legge di semplificazione 2005*, in www.federalismi.it (6 aprile 2006).

(24) LENZI, *L'intreccio tra il ruolo delle fonti secondarie nella politica di semplificazione e le vicende del meccanismo 'taglia-leggi*, in www.federalismi.it.

(25) Cons. di Stato, Sez. cons. atti norm., 20 settembre 2010, n. 3244, (parere sullo) Schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente *“Regolamento di abrogazione espressa dalle norme regolamentari vigenti che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete ai sensi dell'articolo 17, comma 4-ter, della legge 23 agosto 1988, n. 400”*. Sulla base del parere, è stato emanato il d.P.R. 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.

(26) Così CONSALVES, *Compendio di diritto costituzionale e amministrativo*, Rimini, 2010, 329.

(27) GIMELLI, Il valore dei testi unici, in www.forumcostituzionale.it (1 marzo 2011).

(28) NICOTRA, *Diritto pubblico e costituzionale*, Torino, 2013, 455.

(29) Si vedano, tra i tanti, MARCENO', Quando il formalismo giuridico tradisce se stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti, in www.osservatoriosullefonti.it ; TARLI BARBIERI, Il potere regolamentare nel caos senza fine della produzione normativa in Italia (alcune considerazioni a margine dalle relazioni di Albanesi ed Arconzo), in www.gruppodipisa.it ; CECCATO, Fuga dal regolamento: un fenomeno anche regionale?, in www.consiglio.regione.toscana.it. L'espressione è ripresa anche a livello giurisdizionale: cfr. Cons. di Stato, Ad. pl., 4 maggio 2012, n. 9.

(30) Lo registrava già DE SIERVO, *Lo sfuggente potere regolamentare del Governo (riflessioni sul primo anno di applicazione dell'art. 17 della l. n. 400/1988)*, in Scritti Nigro, I, Milano, 1991, 277 s.

(31) Ovvero, “nell'esigenza dello Stato di preservare sfere di competenza normativa erose dall'art. 117 Cost. in favore delle Regioni, sia sul fronte della potestà normativa primaria sia sul fronte di quella regolamentare”: MOSCARINI, *Sui decreti del governo “di natura non regolamentare” che producono effetti normativi*, in <http://archivio.rivistaaic.it> .

(32) Comitato per la legislazione, *Rapporto sull'attività svolta*, 7 maggio 2013 - 6 marzo 2014, in www.camera.it .

(33) Giudizio non condiviso, già in (sede di) prima lettura, da chi scrive: cfr. PANOZZO, Un primo confronto tra il r.d. 9.7.1939, n.1238 (Ordinamento dello stato civile), e il d.P.R. 3.11.2000, n.396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'Ordinamento dello stato civile, a norma dell'art.2, comma 12, della legge 15.5.1997, n.127), in *Stato civ.*, 2001, 662 ss.

(34) Cfr. Cass. 15 marzo 2012, n. 4184, in <http://www.altalex.com> , che rileva come il d.P.R. 396/2000 sia “certamente qualificabile, sul piano delle fonti, come regolamento cosiddetto di delegificazione”.

(35) Corte cost. 23 luglio 2002, n. 376, reperibile nel sito del Giudice delle leggi. Secondo TORCHIA, Delegificazione, in www.treccani.it/enciclopedia/delegificazione, “l'effetto delegificante ha il carattere della stabilità, ma non necessariamente della permanenza, con la conseguenza che il regolamento può essere modificato “da un successivo regolamento senza necessità di una nuova autorizzazione legislativa, ma, di converso, non sussistono ostacoli alla eventuale rilegificazione della materia a opera di una legge successiva, proprio in virtù del già citato principio di gerarchia tra le fonti”. Contra, in relazione alle modifiche – proprio – all'ordinamento dello stato civile, ex d.P.R. 396/2000, apportate dal d.P.R. 79/2009 (su cui vedi infra), SCOLARO, I servizi demografici e il pacchetto sicurezza 2009, Maggioli, 2009, 28, nota 20, secondo il quale “eventuali modifiche ...[al citato d.P.R. ...ndA] ... o norma di legge ordinaria o legge ordinaria che attribuisca, ex novo, al potere esecutivo la titolarità ad introdurre modifiche, aggiunte, integrazioni a tale regolamento”. Per inciso, il d.P.R. 396/2000 è stato modificato da tre regolamenti: il d.P.R. 5 maggio 2009, n. 79, Regolamento concernente disposizioni in materia di anagrafe e di stato civile [sul quale, in sede di parere, Cons. di Stato, Sez. Cons. Atti Norm., 16 marzo 2009, n. 762, Schema di d.P.R. recante disposizioni in

materia di anagrafe e stato civile; rileva la “modifica due diversi atti normativi”: il d.P.R. 223/1989, che è un regolamento di esecuzione, “espressione dell’ordinaria e permanente potestà regolamentare di esecuzione delle leggi e degli atti aventi forza di legge”, e – appunto – il d.P.R. 396/2000, che “nasce da una specifica attribuzione di competenza, che lo legittima ad abrogare addirittura disposizioni legislative”], il d.P.R. 13 marzo 2012, n. 54, Regolamento recante modifica delle disposizioni in materia di stato civile relativamente alla disciplina del nome e del cognome prevista dal titolo X del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 e il d.P.R. 30 gennaio 2015, n. 26, Regolamento recante attuazione dell’articolo 5, comma 1, della legge 10 dicembre 2012, n. 219, in materia di riconoscimento dei figli naturali (quest’ultimo emanato ai sensi del 1° c. dell’art. 17 della l. 400/1988).

(36) Cass. 15 marzo 2012, n. 4184, cit. Di “atto avente forza di legge, indipendentemente dal nomen iuris”, parla SCOLARO, Guida al nuovo regolamento dello stato civile (D.P.R. 3.11.2000 n. 396, Rimini, 2001, 486. MOROZZO DELLA ROCCA, Figli fuori del matrimonio da genitori coniugati, in *Serv. dem.*, 2014, n. 10, 18 ritiene che “l’ordinamento dello stato civile, costituendo il d.P.R. 396/2000 espressione di attività regolamentare autorizzata dalla legge “delegificante”, vada collocato nel sistema normativo primario e non al di sotto di esso...”.

(37) Cons. di Stato, IV, 28 febbraio 2012, n. 1120, reperibile nel sito del massimo organo di giustizia amministrativa, ripreso e richiamato da Cons. di Stato, IV, 10 luglio 2013, n. 3691, *ivi*.

(38) Corte cost. 1 ottobre 2003, n. 303, nell’ambito di un giudizio di legittimità costituzionale in via principale, promosso da alcune regioni. Analogamente, sempre nell’ambito predetto, Corte cost. 26 gennaio 2005, n. 30: “per quanto riguarda la disciplina rimessa ai regolamenti (scilicet: di delegificazione, come si evince dal richiamo all’art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 – Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), va tenuto conto che qualora alla legge statale, in materia di competenza concorrente, è consentita l’organizzazione e la disciplina delle funzioni amministrative, la legge stessa non può spogliarsi della funzione regolativa affidandola a fonti subordinate, neppure predeterminandone i principi che orientino l’esercizio della potestà regolamentare per circoscriverne la discrezionalità (sentenza n. 303 del 2003), con la conseguente illegittimità costituzionale della norma che prevede l’applicabilità degli emanandi regolamenti anche alle Regioni”.

(39) Cons. di Stato, IV, 28 febbraio 2012, n. 1120, *cit.*; Cons. di Stato, IV, 10 luglio 2013, n. 3691, *cit.*

(40) Cfr. CARLASSARE, VERONESI, Regolamento, *cit.*, 971, che, in termini generali, osserva come “ci si trova, in realtà, di fronte a un mero elenco di finalità da raggiungere, spesso corredato da suggerimenti che sembrano affondare nel comune buon senso”.

(41) Si vedano, quale memento, l’art. 1, c. 2, della stessa l. 127/1997, l’art. 24, c. 1, della l. 24 dicembre 1993, n. 537, Interventi correttivi di finanza pubblica, e l’art. 21, c. 13, della l. 15 marzo 1997, n. 59, Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa. Dopo aver ricordato il pensiero di MATTARELLA, secondo il quale, “piuttosto che frutto di una prassi anarchica e deviante, quanto rilevato sarebbe in realtà il frutto della obiettiva impossibilità per la legge di delegificazione di una previa individuazione delle norme legislative da abrogare, la quale richiederebbe, per essere realizzata, «una chiara consapevolezza, anche nei dettagli, della disciplina regolamentare successiva», di modo che è quasi inevitabile che essa «avvenga ad opera del regolamento autorizzato piuttosto che della legge che lo autorizza»”, CARNEVALE, La qualità del sistema normativo, *cit.*, evidenzia “la nota difficoltà del legislatore ad indicare espressamente i disposti da considerare abrogati, stante la cronica scarsità di conoscenza preliminare circa lo stato del diritto oggettivo vigente in un determinato settore dell’ordinamento”. Meno permissiva ci sembra la posizione di CARLASSARE, VERONESI, Regolamento, *cit.*, 974. Del resto, la prassi normativa risulta largamente avvallata dal Consiglio di Stato, come rileva PATRONI GRIFFI, La delegificazione in Italia, in *Cons. Stato*, II, 1998, 690 ss.

(42) Al di là di quanto evidenziato nella nota precedente, sarebbe facile ribattere che per questa – come per l’altra – anomalia, rileva l’equiordinazione delle fonti: legge ordinaria è la 400/1988, leggi ordinarie sono quelle delegificanti. In tal modo, peraltro, si dimenticano i principi costituzionali, tradotti nella prima: cfr. CARLASSARE, VERONESI, Regolamento, *cit.*, *passim*. Secondo Cass., sez. lav., 13 novembre 2014, n. 24221, reperibile nel sito del S.C., la norma ex art. 17, c. 2, della l. 400/1988, “pur priva di rango costituzionale, disegna un modello di carattere generale di tal che la deviazione da esso, ad opera della legge ordinaria, è di stretta interpretazione”.

(43) Così LAVAGNA, La delegificazione: possibilità, forme e contenuti, in *Studi Ass. Costituente*, IV, Firenze, 1969, 326.

(44) Cfr., ad es., TORCHIA, Delegificazione, *cit.*

(45) SCOLARO, I servizi demografici, *cit.*, 27, nota 20.

(46)REDAZIONE, in Serv. dem.,2002,834.

(47)Cfr., per tutti, CLERICI, La trascrizione nei registri di stato civile delle decisioni matrimoniali in base al regolamento (Ce) n. 2201/2003, in Serv. Dem., 2010, n. 9, 10; MOROZZO DELLA ROCCA, Figli fuori del matrimoni, cit., 18; ZACCARIA, FACCIOLI, OMODEI SALE', TESCARO, *Commentario all'ordinamento dello stato civile*, Rimini, 2013, passim.

(48)Cfr. Cass. 7 febbraio 2014, n. 2802; Cass. 18 giugno 2013, n. 15234; Cass. 15 settembre 2014, n. 19319; Cass. 3 maggio 2011, n. 9687 ("vigente ordinamento"); Cass. 23 aprile 2010, n. 9727; Cass. pen. 21 maggio 2014, n. 39089; Cass. pen. 21 maggio 2013, n. 23167 (tutte reperibili nel sito del S.C.); Tar Friuli Venezia Giulia 21 maggio 2015, n. 228 (reperibile nel sito del Consiglio di Stato).

Rober PANOZZO

(2 luglio 2015)