

AS 1152, Delega al Governo per la semplificazione e la razionalizzazione della normativa in materia di ordinamento militare

9 aprile 2019

1. I precedenti della Difesa in tema di semplificazione normativa

Il [Codice dell'ordinamento militare](#) e il [Testo Unico delle disposizioni regolamentari](#) sono stati pubblicati entrambi il 15 marzo del 2010 all'esito di un processo di semplificazione e riassetto dell'ordinamento militare durato 2 anni affidato al Dicastero della Difesa dietro delega. Tale opera di semplificazione normativa attraverso l'approntamento di codici di settori e testi unici, volta a consentire una più agevole accessibilità del diritto vigente per il cittadino, si svolgeva peraltro in contemporanea anche in materia di attività agricola.

Per il **Codice dell'ordinamento militare**, il decreto legislativo che lo ha recato trovava il presupposto normativo nella delega per la semplificazione e il riassetto della materia di volta in volta considerata recata **dall'art. 14, comma 15 della legge n. 246/2005 (cosiddetta taglia-leggi)**. Principi e criteri della delega erano individuati mediante rinvio all'art. 20 della [legge n. 59/1997](#) (legge Bassanini).

Per il **Testo unico**, il DPR che lo ha recato trovava il suo presupposto normativo nell'**art. 20, co. 3-bis** della [legge n. 59/1997 \(legge Bassanini\)](#) che autorizza il Governo (nelle materie di competenza esclusiva dello Stato) a completare

il processo di codificazione di ciascuna materia emanando (anche contestualmente al decreto legislativo di riassetto) una raccolta organica delle norme regolamentari regolanti la materia, anche adeguandole alla nuova disciplina di livello primario e semplificandole.

Rispettivamente, gli schemi di decreto legislativo (n. 165) e di DPR (n. 166) della XVI legislatura furono assegnati per l'esame in sede consultiva alla Commissione bicamerale per la semplificazione e per le osservazioni alle competenti commissioni parlamentari.

L'articolo 20 della [legge n. 59/1997](#), richiamato dal comma 15 dell'articolo 14 della citata legge n. 246 del 2005, detta i seguenti principi e criteri direttivi generali per l'esercizio della delega:

- a) definizione del riassetto normativo e codificazione della normativa primaria regolante la materia;
- a-bis) coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo;
- b) indicazione esplicita delle norme abrogate, fatta salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile;
- c) indicazione dei principi generali, in particolare per quanto attiene alla informazione, alla partecipazione, al contraddittorio, alla trasparenza e pubblicità che regolano i procedimenti amministrativi;
- d) eliminazione degli interventi amministrativi autorizzatori e delle misure di condizionamento della libertà contrattuale, ove non vi contrastino gli interessi pubblici alla difesa nazionale, all'ordine e alla sicurezza pubblica, all'amministrazione della giustizia, alla regolazione dei mercati e alla tutela della concorrenza, alla salvaguardia del patrimonio culturale e dell'ambiente, all'ordinato assetto del territorio, alla tutela dell'igiene e della salute pubblica;
- e) sostituzione degli atti di autorizzazione, licenza, concessione, nulla osta, permesso e di consenso comunque denominati che non implicino esercizio di discrezionalità amministrativa e il cui rilascio dipenda dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge, con una denuncia di inizio di attività da presentare da parte dell'interessato all'amministrazione competente corredata dalle attestazioni e dalle certificazioni eventualmente richieste;
- f) determinazione dei casi in cui le domande di rilascio di un atto di consenso, comunque denominato, che non implichi esercizio di discrezionalità amministrativa, corredate dalla documentazione e dalle certificazioni relative alle caratteristiche tecniche o produttive dell'attività da svolgere, eventualmente richieste, si considerano accolte qualora non venga comunicato apposito provvedimento di diniego entro il termine fissato per categorie di atti in relazione alla complessità del procedimento, con esclusione, in ogni caso, dell'equivalenza tra silenzio e diniego o rifiuto;
- g) revisione e riduzione delle funzioni amministrative non direttamente rivolte:
 - 1) alla regolazione ai fini dell'incentivazione della concorrenza;
 - 2) alla eliminazione delle rendite e dei diritti di esclusività, anche alla luce della normativa comunitaria;
 - 3) alla eliminazione dei limiti all'accesso e all'esercizio delle attività economiche e lavorative;
 - 4) alla protezione di interessi primari, costituzionalmente rilevanti, per la realizzazione della solidarietà sociale;
 - 5) alla tutela dell'identità e della qualità della produzione tipica e tradizionale e della professionalità;
- h) promozione degli interventi di autoregolazione per standard qualitativi e delle certificazioni di conformità da parte delle categorie produttive, sotto la vigilanza

pubblica o di organismi indipendenti, anche privati, che accertino e garantiscano la qualità delle fasi delle attività economiche e professionali, nonché dei processi produttivi e dei prodotti o dei servizi;

- i) per le ipotesi per le quali sono soppressi i poteri amministrativi autorizzatori o ridotte le funzioni pubbliche condizionanti l'esercizio delle attività private, previsione dell'autoconformazione degli interessati a modelli di regolazione, nonché di adeguati strumenti di verifica e controllo successivi. I modelli di regolazione vengono definiti dalle amministrazioni competenti in relazione all'incentivazione della concorrenzialità, alla riduzione dei costi privati per il rispetto dei parametri di pubblico interesse, alla flessibilità dell'adeguamento dei parametri stessi alle esigenze manifestatesi nel settore regolato;
- l) attribuzione delle funzioni amministrative ai comuni, salvo il conferimento di funzioni a province, città metropolitane, regioni e Stato al fine di assicurarne l'esercizio unitario in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza; determinazione dei principi fondamentali di attribuzione delle funzioni secondo gli stessi criteri da parte delle regioni nelle materie di competenza legislativa concorrente;
- m) definizione dei criteri di adeguamento dell'organizzazione amministrativa alle modalità di esercizio delle funzioni di cui al presente comma;
- n) indicazione esplicita dell'autorità competente a ricevere il rapporto relativo alle sanzioni amministrative, ai sensi dell'articolo 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Il percorso di semplificazione normativa e amministrativa offerto dalla delega del 2005 è stato affrontato dalla Difesa attraverso:

a) l'identificazione e la catalogazione di tutte le disposizioni legislative anteriori al 1970 (ancorché successivamente novellate) di cui si riteneva indispensabile la permanenza in vigore;

b) la semplificazione e il riassetto della materia "sopravvissuta" e la sua armonizzazione con la normativa entrata in vigore successivamente al 1970.

La Difesa non si è dunque limitata ad abrogare – secondo il meccanismo della cosiddetta "ghigliottina" (al 15 dicembre 2010) recato dalla cosiddetta *taglia-leggi* – ma ha intrapreso, parallelamente, il procedimento di riassetto normativo conclusosi nel 2010 con la realizzazione di due sole fonti di riferimento: il Codice dell'ordinamento militare, di livello primario, recato dal decreto legislativo n. 66 del 2010, e il Testo Unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, di livello sub-primario, recato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 90 del 2010.

L'opera di riassetto delle norme primarie e secondarie del comparto della difesa era stata affidata ad un "Comitato scientifico per il coordinamento delle attività del Ministero della difesa in materia di semplificazione della legislazione", organismo che nello svolgimento del proprio incarico ha operato in stretto raccordo con l'Ufficio legislativo, con il Gabinetto del Ministro della Difesa, con lo Stato Maggiore della difesa e con il Segretariato generale. Il Comitato aveva promosso una ricognizione delle fonti di interesse per la Difesa, talmente numerose da confluire in una banca dati informatica detta Codice Hammurabi.

Il lavoro di riassetto della materia che ha impegnato l'Amministrazione della Difesa negli anni 2008-2010 può essere sintetizzato attraverso i seguenti numeri:

- per il livello primario, ha comportato l'abrogazione espressa di 1.271

- fonti, per complessivi 10.513 articoli, e la realizzazione di un corpo normativo unico e coordinato, Il Codice, di circa 2.400 articoli;
- per il livello *sub*-primario, ha comportato l'abrogazione espressa di 390 regolamenti, per complessivi 7.481 articoli, e la realizzazione di una sola fonte, il Testo Unico, sviluppatasi su circa 1070 articoli.

2. Il disegno di legge A.S. n. 1152

L'articolo unico del disegno di legge in esame al **comma 1** reca delega al Governo a provvedere alla revisione del Codice dell'ordinamento militare, indicando contestualmente i principi e criteri di delega, da esercitare entro 2 anni dall'entrata in vigore della presente legge tramite l'adozione di uno più decreti legislativi, secondo le modalità recate dal **comma 2**; il **comma 3** stabilisce che il Governo provveda anche alla revisione del Testo unico in coerenza con la revisione del Codice ed entro i medesimi termini; il **comma 4** prevede che entro 2 anni dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo possa adottare decreti integrativi e correttivi nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi; infine il **comma 5** prevede la clausola di invarianza finanziaria delle disposizioni dei decreti legislativi.

Più in dettaglio, l'**articolo 1, comma 1** del ddl in esame, ai fini della razionalizzazione, semplificazione e riassetto delle disposizioni dell'ordinamento militare, reca delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi di **revisione del Codice dell'ordinamento militare**, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, entro 2 anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) coordinare sotto il profilo formale e sostanziale le disposizioni in materia di ordinamento militare, anche di recepimento e attuazione della normativa europea, apportandovi le opportune modifiche volte a garantire o migliorare la coerenza giuridica, logica e sistematica delle disposizioni;

b) adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo, intervenendo mediante novellazione e aggiornamento del Codice dell'ordinamento militare e del Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90;

Si valuti l'opportunità di espungere dalla lettera b) del comma 1 il riferimento al Testo unico e di ricollocarlo al successivo comma 3 riferito al Testo unico.

c) indicare esplicitamente le norme da abrogare, fatta salva comunque l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile;

d) assicurare l'unicità, la contestualità, la completezza, la chiarezza e la semplicità delle disposizioni in materia di ordinamento militare;

e) mantenere nel Codice dell'ordinamento militare le sole disposizioni recanti le norme generali regolatrici delle materie in esso disciplinate nonché quelle che regolano materie coperte da riserva di legge, con contestuale ricognizione, coordinamento e, ove possibile, codificazione delle disposizioni legislative appartenenti all'ordinamento militare ma non ricomprese nel Codice;

f) razionalizzare e semplificare la normativa in materia di ordinamento militare adeguandola alle esigenze dello strumento militare professionale e ridurre

i tempi previsti per la conclusione dei relativi procedimenti;

g) razionalizzare e semplificare le forme, i parametri e i criteri di valutazione del personale; semplificare, velocizzare e razionalizzare i processi e le attività formative, incentivando le sinergie organizzative e l'integrazione delle attività medesime, in un'ottica di salvaguardia delle professionalità del personale militare e civile della Difesa nonché di contenimento e ottimizzazione della spesa;

h) effettuare una ricognizione, ai sensi dell'articolo 17, comma 2 della [legge n. 400/1988](#), delle disposizioni del Codice dell'ordinamento militare aventi natura attuativa o esecutiva delle norme generali regolatrici delle materie di cui alla lettera e), nonché di quelle che disciplinano materie non coperte da riserva di legge, anche relativa, e conseguente loro inserimento, nel rispetto dell'articolo 2267, comma 2, dello stesso Codice, all'interno del Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90, (ipotesi di *delegificazione*).

Si ricorda che l'art. 2267, comma 2 del Codice dell'Ordinamento militare prevede che le disposizioni del Codice e del Regolamento possono essere abrogate, derogate, sospese, modificate, coordinate o implementate solo in modo esplicito, e mediante intervento avente ad oggetto le disposizioni contenute nel Codice o nel Regolamento.

Si ricorda inoltre che l'art. 17 della legge n. 400/1988 al [comma 2](#) disciplina i regolamenti che regolano materie non coperte da riserva assoluta di legge, mentre al [comma 1](#) disciplina i regolamenti di attuazione delle leggi o di esecuzione delle leggi; i [commi 3 e 4](#) disciplinano i decreti ministeriali ed interministeriali.

In relazione alla lettera h), si valuti l'opportunità di estendere il riferimento limitato al solo comma 2 dell'art. 17 della legge n. 400/1988 anche al comma 1 del medesimo articolo.

L'articolo 1, comma 2 stabilisce che i decreti legislativi di cui al comma 1 siano adottati su proposta dei Ministri della Difesa e per la Pubblica Amministrazione, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato. Il **medesimo comma** prevede che gli schemi dei decreti legislativi siano successivamente trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri della Commissione parlamentare per la semplificazione (istituita ai sensi dell'articolo 14, comma 19, della legge 246/2005) e delle Commissioni parlamentari competenti per materia, da rendere nel termine di 45 giorni, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Il **terzo periodo del medesimo comma** prevede un meccanismo di scorrimento della delega qualora il termine previsto per il parere delle Commissioni parlamentari scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto per l'esercizio della delega o successivamente: in tal caso quest'ultimo termine è prorogato di novanta giorni. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni si esprimono sulle osservazioni del Governo entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono comunque essere emanati.

L'articolo 1, comma 3 stabilisce che entro 2 anni dall'entrata in vigore della presente legge (cioè il medesimo termine di cui al comma 1), si provvede altresì, coerentemente con la revisione del Codice dell'ordinamento militare, alla **revisione complessiva del Testo unico** in applicazione delle procedure di cui

all'articolo 1, comma 3, dello stesso Codice, che rinvia alle procedure previste dall'art. 17 della [L.400/1988](#), prevedendo anche l'adozione di decreti ministeriali per la definizione di aspetti meramente tecnici e procedurali, già contenuti nel predetto Testo unico (configurandosi ipotesi di *de-regolamentazione*).

L'**articolo 1, comma 4** prevede che, il Governo può adottare decreti integrativi e correttivi, con le medesime procedure e nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi di cui al presente articolo, entro 2 anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1.

Il **comma 5** stabilisce che dall'attuazione dei decreti legislativi di cui al presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

A cura di Angela Mattiello