

## **I "CODICI DI SETTORE" DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE: NOTE PRELIMINARI**

**di Giovanni Savini\***

**Sommario: § 1. Introduzione; § 2. I nuovi "codici di settore": natura e finalità; § 3. I principi direttivi "generali", la procedura di adozione e il nuovo ruolo delle Amministrazioni di settore; § 4. Il Codice della proprietà industriale; § 4.1. I contenuti; § 4.2. I profili di codificazione e semplificazione; § 5 Il Codice del consumo; § 5.1. I contenuti; § 5.2. I profili di codificazione e semplificazione; § 6. Il Codice delle assicurazioni; § 6.1. I contenuti; § 6.2. I profili di codificazione e semplificazione; § 7. Conclusioni**

### **§ 1. Introduzione**

Sono stati di recente pubblicati in Gazzetta Ufficiale, a pochi giorni di distanza l'uno dall'altro, il d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206, recante il c.d. "Codice del consumo" e il d.lgs 7 settembre 2005, n. 209 - "Codice delle assicurazioni private"<sup>1</sup>.

Si tratta di due decreti di "riassetto normativo", in attuazione della l. 229/2003- legge di semplificazione per il 2001, predisposti dal Ministero delle attività produttive al fine, da un lato, di raccogliere e coordinare le disposizioni vigenti in materia, dall'altro, di riformare le discipline di settore, semplificando i procedimenti amministrativi, liberalizzando e adeguando il riparto di competenze tra Stato e Regioni al nuovo Titolo V Cost.

I due interventi si aggiungono al lgs. 10 febbraio 2005, n. 30, in materia di

---

\* Dirigente presso l'Ufficio legislativo del Ministero delle attività produttive. Si precisa, però, che le opinioni espresse nel presente studio sono di natura personale e non impegnano l'Amministrazione di appartenenza. Si ringraziano, infine, gli amici e colleghi che con suggerimenti ed indicazioni hanno contribuito al presente studio: Marco De Giorgi, Antonella Valery, Marina Amato, Edoardo Cervone e Filippo Leone.

<sup>1</sup> si vedano, rispettivamente, i supplementi ordinari alla Gazzetta Ufficiale, n. 235 dell'8 ottobre 2005 e alla Gazzetta n. 239 del 13 ottobre 2005.

proprietà industriale, che, seguendo le indicazioni del Consiglio di Stato<sup>2</sup>, è stato emanato su proposta del Ministro delle attività produttive, secondo le procedure ed i principi e criteri direttivi dei nuovi “codice di settore”.

Nelle pagine seguenti si approfondiranno il contenuto e la natura giuridica di questi decreti legislativi, finalizzati alla “codificazione” delle disposizioni vigenti nei tre “settori produttivi” della proprietà industriale, della tutela dei consumatori e della disciplina delle assicurazioni private.

I tre “codici delle attività produttive” rappresentano assieme al “Codice delle pubbliche amministrazioni digitali” (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, ma vedi anche d.lgs. 28 febbraio, n. 42, sul sistema pubblico di connettività)<sup>3</sup>, predisposto dal Dipartimento per l’informazione e le tecnologie, il risultato sinora più importante dell’attività di semplificazione svolta nella XIV legislatura.

Per di più, al di là delle problematiche ancora aperte e dei limiti che verranno evidenziati, si tratta di interventi di notevole rilevanza, che contribuiscono al “riassetto normativo”, ma anche alla semplificazione e liberalizzazione economica, di tre “settori” strategici per lo sviluppo economico del Paese.

## **§ 2. I nuovi “codici di settore”: natura e finalità**

La l. 229/2003 (legge di semplificazione per il 2001 recante “Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione”)<sup>4</sup>,

---

<sup>2</sup> Si veda sul punto il *Considerato 1* dell’Adunanza Generale 25 ottobre 2005, n. 2, sullo schema di d.lgs., nella quale si osserva come la delega contenuta all’articolo 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273, pur non rientrando tra le deleghe contenute nella legge 229, “costituisce un’anticipazione di quelle della legge di semplificazione per il 2001”, richiamando i principi e criteri direttivi dell’art. 20 della l. 59/97, senza porre il limite della formulazione antecedente all’art. 1 dell’l. 229/03..

<sup>3</sup> Sul codice delle amministrazioni digitali, cfr. su questa stessa rivista informatica, G. CAMMAROTA.

<sup>4</sup> La legge è pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 25 agosto 2003, n. 196. Per un primo commento vd. O. FORLENZA, *Nel passaggio alla forma federale il Governo punta sui decreti legislativi e ID., Stop alla autorizzazioni, largo al silenzio assenso*, in *Guida al Diritto*, 20 settembre 2003, n. 36, rispettivamente pp. 38-39 e 40-45; A. NATALINI, *Legge 29 luglio 2003, n. 229 - Il commento*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 10/2003, pp. 1007 e ss.; G. SAVINI,

novellando l'art. 20 della l. 15 marzo 1997, n. 59, ha introdotto nell'ordinamento un nuovo strumento di razionalizzazione della legislazione: decreti legislativi, denominati "codici"<sup>5</sup>, di "riassetto normativo" delle disposizioni vigenti in determinati settori.

Rispetto ai "testi unici misti", previsti dalla previgente formulazione della l. 59/97<sup>6</sup> i nuovi "codici" si caratterizzano per l'opportunità per il Governo, grazie alla natura di atto normativo equiparato alla legge e dotato di capacità innovativa, di riformare intere discipline di settore, anche al fine di ridurre la quantità di regolamentazione, semplificare e liberalizzare (e specificare le nuove competenze regionali).

Sulla natura di tali d.lgs. di "riassetto normativo" si è svolta un'approfondita riflessione, grazie anche ai pareri resi dal Consiglio di Stato, sui primi schemi di provvedimento<sup>7</sup>. La tematica, in particolare, è stata trattata nell'Adunanza Generale n. 2 del 25 ottobre 2004, relativa allo schema di "Codice dei diritti di proprietà

---

*La nuova legge di semplificazione: prime considerazioni sul nuovo modello di codificazione*, in *Diritto e Formazione*, n. 10/2003, pp. 1392 e ss. e M. DE GIORGI e G. SAVINI, *La legge annuale di semplificazione: il nuovo modello di codificazione*, in *Nuova Rassegna*, pp. 2451 e ss. Il 17 e 18 marzo 2005, da ultimo, si è svolto presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre il convegno "Codificazione, semplificazione e qualità delle regole", i cui atti, parte dei quali già consultabili sul sito [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), sono ora raccolti nel volume a cura di M. A. SANDULLI e L. CARBONE, Giuffrè, 2005. Si veda, in particolare, l'intervento di M. LIPARI, *La codificazione e il riassetto normativo delle attività produttive*, pp. 49 ss., in cui si approfondisce la problematica del rapporto tra il Codice civile e le regolazioni di settore e si illustra lo stato di avanzamento al marzo 2005 degli schemi di decreto legislativo di riassetto normativo di competenza del Ministero delle attività produttive, con particolare riferimento ai codici della proprietà industriale, del consumo e delle assicurazioni, oggetto anche del presente studio.

<sup>5</sup> Si noti che il termine "codice" non è mai utilizzato nell'articolato della legge. Si parla solo di "codificazione" nel titolo della legge (Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione) e nella rubrica dell'art. 1 (Riassetto normativo e codificazione).

<sup>6</sup> "Comprendenti, in un unico contesto e con le opportune evidenziazioni, le disposizioni legislative e regolamentari" (secondo le modalità successivamente specificate dall'art. 7 della legge 50 del 1999, ora soppressa dalla l. 229).

<sup>7</sup> Si sono avuti ad oggi l'Adunanza Generale 25 ottobre 2005, n. 2, sul "codice della proprietà industriale", che ha fornito rilevanti indicazioni sulla nozione dei nuovi "codici di settore"; il parere del 20 dicembre 2004 sul "codice del consumo", importante per le riflessioni sui rapporti con il codice civile; quello del 7 febbraio 2005 sul "codice delle amministrazioni digitali" (preceduto dai pareri del 14 giugno e del 30 agosto 2004 n. 7904/04 sullo schema di decreto legislativo ai sensi dello stesso art. 10 l. 229/2003, sul Sistema Pubblico di Connettività- SPC), anch'esso rilevante per la problematica della definizione degli ambiti di intervento e dei rapporti con le altre fonti normative; il parere del 14 febbraio sul "codice delle assicurazioni"; ed i pareri interlocutori del 31 gennaio e del 4 aprile 2005, sullo schema di decreto di riassetto delle disposizioni in materia di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori. Per un approfondimento cfr. G. SAVINI *I pareri del Consiglio di Stato sui primi schemi di "codici di settore" ai sensi della l. 229/2003*, in corso di pubblicazione su *Iter Legis*.

industriale”, che, dopo una comparazione con precedenti i “testi unici misti”<sup>8</sup> e con i codici *à droit constant* dell’ordinamento francese<sup>9</sup>, ha individuato i due requisiti essenziali dei nuovi “codici di settore”:

- la riforma della disciplina legislativa della materia, con finalità di “semplificazione sostanziale, liberalizzazione e deregolazione”;
- la creazione di una raccolta organica di tutte le norme di livello legislativo in una determinata materia<sup>10</sup>.

Il primo requisito li distingue “dai precedenti testi unici, quantomeno nella parte di innovazione dei contenuti; il secondo (tipico, invece, dei testi unici) li caratterizza nell’ambito degli ordinari decreti legislativi di riforma di una materia ai sensi dell’art. 76 Cost.”

Relativamente, poi, al “grado” di innovatività attribuito ai d.lgs. di “riassetto”, ad essi il Consiglio di Stato riconosce confini ampi di intervento, da individuare in relazione ai criteri direttivi delle deleghe, sia quelli “generali” di cui all’art. 20, che quelli specifici per singolo articolo di delega. Si tratta di ambiti di intervento superiori a quelli dei “testi unici misti”, ma minori di quelli generalmente attribuiti alle deleghe legislative.

Un ulteriore aspetto approfondito dalla dottrina e dai citati pareri del Consiglio di Stato è quello della delimitazione dell’ambito di intervento (la “perimetrazione”, secondo l’espressione dell’Ad. Gen.). I nuovi codici si caratterizzano, infatti, rispetto alle compilazioni ottocentesche per essere, appunto, “di settore”, finalizzati a creare “micro sistemi legislativi”<sup>11</sup>. Secondo l’Ad. Gen. 2/2004, in particolare, “se il

---

<sup>8</sup> Rispetto ai quali, peraltro, l’Ad. Gen. ridimensiona le differenze, evidenziando come ciò che cambi sia “la portata, per così dire, “quantitativa” dell’intervento innovativo, poiché per i decreti legislativi “di riassetto” vi sono criteri di delega più ampi e incisivi, che autorizzano il legislatore delegato non soltanto ad apportare modifiche di “coordinamento formale” alla disciplina di rango legislativo, ma anche a consistenti innovazioni del merito della disciplina codificata”.

<sup>9</sup> Essendo quelli delineati dalla l. 229 “veri e propri codici che disciplinano ex novo la materia”.

<sup>10</sup> Ad. Gen. *Punto* 3.4.

<sup>11</sup> Si veda sul tema l’intervento di N. IRTI ‘*Codici di settore*’: *compimento della ‘decodificazione’* al ricordato convegno su “*Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*”, i cui atti sono raccolti nel citato volume a cura di M. A. SANDULLI e L. CARBONE.

modello illuministico della codificazione è sicuramente scomparso (si è anche parlato di “età della decodificazione”), l’esigenza di raccogliere organicamente le norme che disciplinano una stessa materia si fa sempre più pressante”<sup>12</sup>.

Se, poi, si passa all’esame delle finalità, sembra che ai d.lgs. di attuazione della l. 229/2003 possano essere attribuiti almeno quattro obiettivi contemporanei:

- la raccolta e razionalizzazione delle disposizioni di disciplina di determinati settori, a fini, in primo luogo, di “conoscibilità” da parte dei cittadini, con possibilità anche di rendere più flessibile parte della normativa, provvedendo a delegificazioni;
- la semplificazione “sostanziale” dell’attività amministrativa statale<sup>13</sup>;
- la liberalizzazione delle attività economiche<sup>14</sup>;
- l’individuazione dei principî fondamentali per la legislazione regionale<sup>15</sup>.

Si può, quindi, affermare che con “l’occasione” del “riassetto normativo” si siano volute realizzare altre e più rilevanti riforme dei settori “codificati”, provvedendo, da un lato, alla loro liberalizzazione, dall’altro, alla riforma dell’intervento pubblico, secondo le due direttrici della semplificazione e della devoluzione di competenze a regioni ed enti locali<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Ancora più chiaro un altro passaggio: “Siamo in una fase storica nella quale all’idea regolativa del codice si è sostituita l’esistenza di discipline sistematicamente organizzabili in una pluralità di codici di settore”. Cfr., in particolare, il *Punto 3.1*.

<sup>13</sup> Si vedano, in particolare, i principî di cui ai commi 4 (sia per i decreti legislativi che per i regolamenti) e 8 (per i soli regolamenti), prioritariamente finalizzati alla specifica “semplificazione interna” dei procedimenti amministrativi relativi alle “funzioni amministrative mantenute”.

<sup>14</sup> Si ricordino a tal proposito i principî e criteri direttivi stabiliti dall’art. 20, comma 3, lettere d), e), f) e g): eliminazione degli interventi amministrativi autorizzatori e delle misure di condizionamento della libertà contrattuale; sostituzione degli atti di autorizzazione, licenza, concessione, nulla osta, permesso e di consenso comunque denominati con una denuncia di inizio di attività; determinazione dei casi di silenzio assenso e revisione e riduzione delle funzioni amministrative non direttamente finalizzate all’incentivazione della concorrenza, eliminando le rendite di esclusività ed i limiti all’accesso e all’esercizio delle attività economiche.

<sup>15</sup> Si veda, in particolare, il criterio direttivo di cui al comma 3, lett. a). Sul punto cfr., in particolare, O. FORLENZA, *Nel passaggio alla forma federale il Governo punta sui decreti legislativi, cit. e Stop alle autorizzazioni, largo al silenzio assenso, cit.*, che sottolinea come con i nuovi codici si cerchi, da un lato, di dare attuazione all’art. 117 della Costituzione in materia di legislazione concorrente e, dall’altro, realizzare anche l’obiettivo di riallocazione delle funzioni e dei compiti amministrativi alle Regioni e agli enti locali.

<sup>16</sup> In parte analoga è la natura dei decreti legislativi di “riassetto” normativo previsti da altre leggi delega e, in primo luogo, dall’art. 10 della l. 6 luglio 2002, n. 137, che delega il Governo (su proposta del Ministro per i beni e le attività culturali) ad adottare “uno o più decreti legislativi per il riassetto e, limitatamente alla lettera a), la codificazione delle

### **§ 3. I principi direttivi “generali”, la procedura di adozione e il nuovo ruolo delle Amministrazioni di settore**

Per l’emanazione dei futuri codici l’art. 20 della l. 59/97 (come sostituito dall’art. 1 della l. 229/03) pone dei principi e criteri direttivi “generali”, che si affiancano a quelli “speciali”, previsti per le singole deleghe<sup>17</sup>.

Il comma 3 dispone, infatti, che “salvi i principi e i criteri direttivi specifici per le singole materie, stabiliti con la legge annuale di semplificazione e riassetto normativo” l’esercizio delle deleghe legislative di riassetto normativo si deve attenere ai principi e criteri direttivi indicati<sup>18</sup>.

Il comma 4, poi, pone ulteriori principi non solo per i decreti legislativi, ma anche per i successivi regolamenti. Si tratta di indicazioni “procedurali”, per lo più dirette alla riorganizzazione delle strutture e dei procedimenti interni alla pubblica

---

disposizioni legislative in materia di: a) beni culturali e ambientali; b) cinematografia; c) teatro, musica, danza e altre forme di spettacolo dal vivo; d) sport; e) proprietà letteraria e diritto d'autore. Oltre quelli “specifici” per i singoli “codici” (anche per questi d.lgs. è stata utilizzata tale denominazione) sono stabiliti i seguenti principi e criteri direttivi: a) adeguamento agli articoli 117 e 118 della Costituzione; b) adeguamento alla normativa comunitaria e agli accordi internazionali; c) miglioramento dell'efficacia degli interventi concernenti i beni e le attività culturali, anche allo scopo di conseguire l'ottimizzazione delle risorse assegnate e l'incremento delle entrate; chiara indicazione delle politiche pubbliche di settore, anche ai fini di una significativa e trasparente impostazione del bilancio; snellimento e abbreviazione dei procedimenti; adeguamento delle procedure alle nuove tecnologie informatiche. Infine, la procedura, disciplinata dal comma 3, prevede il parere della Conferenza Unificata e quello delle Commissioni parlamentari (ma non del Consiglio di Stato). In attuazione di tali deleghe di riassetto normativo è stato emanato (oltre altri d.lgs. di ambito circoscritto) il d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, recante il “Codice dei beni culturali e del paesaggio”.

<sup>17</sup> Secondo A. NATALINI, *op. cit.*, p. 1009, “con la legge di semplificazione 2001 vengono introdotti due livelli di criteri per l’attuazione delle deleghe legislative. Sono previsti dei criteri generali, che operano trasversalmente su tutta l’attività di codificazione, e dei criteri speciali dettati in relazione al riassetto normativo delle singole materie”. L’Autore nota, inoltre, come “sulla base delle disposizioni contenute nella l. n. 229/2003, si può osservare come questo secondo tipo di criteri assuma spesso un contenuto meramente «ricognitivo» di criteri già previsti a livello generale o dell’obbligo di non derogare norme comunitarie. Per quanto riguarda il primo livello di criteri, si rileva come essi siano molto ampi e quasi indeterminati, lasciando un ampio spazio all’azione discrezionale del Governo in sede di attuazione delle deleghe legislative”.

<sup>18</sup> Tra i quali si segnalano, in particolare, quelli di cui alle lettere d), e), f) e g), aventi finalità di semplificazione dei procedimenti amministrativi e liberalizzazione delle attività economiche: eliminazione degli interventi amministrativi autorizzatori e delle misure di condizionamento della libertà contrattuale; sostituzione degli atti di autorizzazione, licenza, concessione e simili con la denuncia di inizio attività; determinazione dei casi in cui le domande di rilascio di un atto di consenso siano sottoposte a silenzio-assenso; revisione e riduzione delle funzioni amministrative non direttamente finalizzate all'incentivazione della concorrenza, eliminando le rendite di esclusività ed i limiti all'accesso e all'esercizio delle attività economiche.

amministrazione<sup>19</sup>.

Infine, il comma 8 stabilisce altri principi e criteri direttivi, stavolta per i soli regolamenti, anch'essi di natura prevalentemente procedurale<sup>20</sup>.

Per quanto riguarda la procedura di adozione dei codici, la legge 229 (si veda, in particolare, il combinato disposto dei commi 2 e 5 del nuovo art. 20) individua un *iter* piuttosto complesso:

- proposta del Ministro competente, di concerto con il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per la funzione pubblica, con i Ministri interessati e il Ministro dell'economia
- deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri;
- invio al Consiglio di Stato, il cui parere deve essere reso nel termine di 90 giorni, e alla Conferenza Unificata<sup>21</sup>;
- parere successivo delle competenti Commissioni parlamentari, entro 60 giorni;
- deliberazione definitiva del Consiglio dei ministri.

Si segnala, in particolare, oltre il parere del Consiglio di Stato (connesso agli specifici profili di codificazione<sup>22</sup>) e delle Commissioni parlamentari (già previsto dalla legge 50/99 e sempre più presente nelle deleghe conferite al Governo<sup>23</sup>), il ruolo

---

<sup>19</sup> Secondo criteri di semplificazione, riduzione del numero delle fasi procedimentali e dei termini procedurali, accelerazione degli adempimenti contabili e adeguamento delle procedure alle nuove tecnologie informatiche.

<sup>20</sup> Sostituzione degli organi collegiali con conferenze di servizi o organi monocratici, soppressione di procedimenti (in particolare, di quelli che comportino, per l'amministrazione e per i cittadini, costi più elevati dei benefici), adeguamento alla normativa comunitaria (anche sostituendo al regime concessorio quello autorizzatorio), etc.

<sup>21</sup> Nell'esperienza dei primi codici i termini per l'espressione dei relativi pareri sono decorsi in parallelo.

<sup>22</sup> Si ricordi che l'art. 17, commi 25-28, nel costituire l'apposita sezione consultiva per gli atti normativi, aveva attribuito al Consiglio i pareri sugli schemi di regolamenti governativi e ministeriali e per l'emanazione di "testi unici", ai quali i nuovi "codici di settore" possono essere assimilati. Cfr. Sul punto anche l'Ad. Gen. 2/2004, dove si nota come l'espressione, di cui all'art. 17, comma 25, della legge n. 127 del 1997, che assegna al Consiglio di Stato funzioni consultive per l' "emanazione dei testi unici", vada "intesa in senso ampio, poiché è antecedente alla nuova fase di codificazione di cui alla l. n. 229 del 2003".

<sup>23</sup> Quasi a "compensazione" dell'eccessiva ampiezza dell'oggetto delle deleghe e della "rarefazione" dei principi e criteri direttivi. La dottrina ha molto studiato il fenomeno, preoccupata anche dell'evoluzione, non pienamente condivisibile, verso modelli di "colegislazione" o di "codecisione dei contenuti normativi" da parte delle Camere rispetto al legislatore delegato. Sulle evoluzioni registrate in tema di pareri delle Commissioni parlamentari sugli atti normativi del Governo, si veda dello stesso autore, *Il parere parlamentare sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, pp. 973 e ss.

attribuito alla Conferenza Unificata, che nel nuovo contesto istituzionale successivo alla l. cost. 3/2001, è chiamata ad esprimersi su tutti i più rilevanti interventi normativi di origine governativa<sup>24</sup>.

Qualche riflessione merita, infine, il ruolo delineato dalla nuova legge di semplificazione per le Amministrazioni di settore. Infatti, una delle maggiori differenze tra il sistema di emanazione dei testi unici "misti" ed i nuovi "codici" è nella diversa titolarità dell'iniziativa normativa: nella "vecchia" procedura questa era demandata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed in particolare al Ministro per la funzione pubblica, ora la titolarità è dei Ministri competenti per materia.

Mentre, infatti, il comma 4 dell'art. 7 della l. 50/99 prevedeva che i testi unici fossero emanati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per la funzione pubblica, il nuovo comma 5 dispone che "I decreti legislativi di cui al comma 2 (*id est* i "codici") sono emanati su proposta del Ministro competente, di concerto con il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per la funzione pubblica, con i Ministri interessati e con il Ministro dell'economia e delle finanze". Inoltre, il comma 9 del nuovo art. 20 ribadisce espressamente che "I Ministeri sono titolari del potere di iniziativa della semplificazione e del riassetto normativo nelle materie di loro competenza, fatti salvi i poteri di indirizzo e coordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, che garantisce anche l'uniformità e l'omogeneità degli interventi di riassetto e semplificazione".

---

<sup>24</sup> Sul ruolo oramai assunto dalla Conferenza Stato-Regioni e dalla Conferenza Unificata nel procedimento normativo, si veda, da ultimo, G. CARPANI, *I pareri della Conferenza Stato-Regioni per l'esercizio dell'attività normativa del Governo*, in E.CATELANI/E. ROSSI (a cura di), (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, Atti del seminario di studi svoltosi a Pisa il 10 giugno 2002, Giuffrè, 2003, pp. 203 ss, che evidenzia (pp. 208-9) come con l'entrata in vigore dei decreti delegati di conferimento di funzioni e ai sensi della l. 59/97 ed ancora di più con il nuovo Titolo V, oramai il coinvolgimento delle Conferenze Stato-Regioni ed Unificata nell'attività normativa è tale che "può essere più agevole elencare ciò che non passa dalle "forche caudine della Conferenza" che i provvedimenti che vi devono essere portati."



## § 4. Il Codice della proprietà industriale

### § 4.1. I contenuti

Il primo “codice di settore”, in attuazione della l. 229/2003, è il d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30<sup>25</sup>, recante il “Codice della proprietà industriale”<sup>26</sup>. Infatti, come già accennato, l’art. 15 della l. 273/2002, nel delegare il Governo all’emanazione del decreto, ha richiamato anche (con un rinvio “mobile”, che ricomprende anche le successive modificazioni) i principi e criteri direttivi dell’art. 20 della l. 59/97<sup>27</sup>.

In attuazione di questi e degli altri criteri direttivi stabiliti dalla norma di delega<sup>28</sup>, è stato emanato il codice in esame<sup>29</sup>, che si compone di 246 articoli, ripartiti in sette Capi, a loro volta divisi in sezioni, nei quali sono confluite le innumerevoli disposizioni previgenti in materia (contenute, in particolare, in circa 40 leggi e numerosi provvedimenti di altra natura).

Nella strutturazione del codice è stata seguita l’impostazione dell’accordo TRIP’s o *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*, sulla proprietà intellettuale, concluso a Marrakesh il 15 aprile 1994<sup>30</sup>.

Il Capo I (artt. 1-6) è dedicato alle disposizioni generali ed ai principi fondamentali. È stato in tal modo realizzato il duplice obiettivo, da un lato, di far

<sup>25</sup> Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 4 marzo 2005, n. 52 S.O.

<sup>26</sup> Per un approfondimento sui contenuti del codice si veda l’ampio numero monografico (n. 1/2005) de *Il diritto industriale*, con interventi di alcuni componenti della Commissione, presieduta dal prof. Floridia, incaricata dell’allora Ministro Marzano (con decreto del 20 dicembre 2001) della redazione del codice.

<sup>27</sup> Tale è stata, del resto, l’interpretazione delle norme assunta dall’Amministrazione proponente e confermata dagli organi consultivi, in primo luogo il Consiglio di Stato nella più volte ricordata Adunanza generale 25 ottobre 2004, n. 2, anche se, inspiegabilmente, non è fatto nelle Premesse alcun riferimento alla l. 229/2003.

<sup>28</sup> a) Ripartizione della materia per settori omogenei e coordinamento, formale e sostanziale, delle disposizioni vigenti per garantire coerenza giuridica, logica e sistematica; b) adeguamento della normativa alla disciplina internazionale e comunitaria; c) revisione e armonizzazione della protezione del diritto d’autore sui disegni e modelli con la tutela della proprietà industriale; d) adeguamento della disciplina alle moderne tecnologie informatiche; e) riordino e potenziamento della struttura istituzionale; f) introduzione di appositi strumenti di semplificazione e riduzione degli adempimenti amministrativi; g) delegificazione e rinvio alla normazione regolamentare della disciplina dei procedimenti amministrativi secondo i criteri di cui all’art. 20 della legge n. 59/97; h) previsione che la rivelazione o l’impiego di conoscenze ed esperienze tecnico-industriali, generalmente note e facilmente accessibili agli esperti e operatori del settore, non costituiscono violazioni di segreto aziendale.

<sup>29</sup> Il termine originariamente previsto per il 29 dicembre è stato prorogato al 28 febbraio dalla l. 306 del 2004.

confluire nella categoria della proprietà industriale diritti che in precedenza erano unicamente protetti dalle norme civilistiche (artt. 1598- 1601) contro la concorrenza sleale e, dall'altro, di uniformare la disciplina per tutti i diritti di proprietà industriale eliminando differenze, che davano luogo a ingiustificate disparità di trattamento<sup>31</sup>.

La parte II dell'accordo TRIP's è divisa in più sezioni, ciascuna delle quali si riferisce ad un specifico diritto di Proprietà Industriale del quale fissa le condizioni di esistenza, di estensione e di esercizio. Parallelamente il Capo II del Codice – indubbiamente il più importante – è concepito come un insieme di sezioni dedicate ai singoli diritti di proprietà industriale disposti nel seguente ordine: marchi (Sezione I, artt. 7-28), indicazioni geografiche (Sezione II, artt. 29-30), disegni e modelli (Sezione III, artt. 31-44), invenzioni (Sezione IV, artt. 45-81), modelli di utilità (Sezione V, artt. 82-86)<sup>32</sup>, topografie dei prodotti a semiconduttori (Sezione VI, artt. 89-97), informazioni segrete (Sezione VII, artt. 98-99) ed infine nuove varietà vegetali (Sezione VIII, artt. 100-116).

Di particolare rilievo è, naturalmente, la sezione dedicata alle invenzioni e, specialmente, gli articoli 64 e 65, relativi, rispettivamente, alle invenzioni dei dipendenti ed a quelle dei ricercatori delle università e degli enti pubblici di ricerca<sup>33</sup>.

Per le prime, si è sostanzialmente riprodotta la normativa vigente (artt. 23 e 24 della Legge sulle Invenzioni) distinguendo tre ipotesi:

---

<sup>30</sup> Parte integrante del GATT e ratificato in Italia con legge 29 dicembre 1994, n. 747.

<sup>31</sup> Di particolare rilievo la previsione di cui al comma 4 dell'art. 2, in materia di costituzione ed acquisto dei diritti di proprietà industriale, che prevede la protezione, ricorrendone i presupposti di legge, dei segni distintivi diversi dal marchio registrato, delle informazioni aziendali riservate, delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine. Si tratta dei cosiddetti diritti di proprietà industriale non titolati, non originati cioè dalla brevettazione oppure dalla registrazione, che vengono ricompresi (con scelta apprezzata anche dal Consiglio di Stato, cfr. Ad Gen. *Punto 7*) nelle modalità di tutela di marchi, brevetti, etc, "attraendone" la disciplina da quella della "concorrenza sleale" di cui agli artt. 2598- 2601 del Codice civile.

<sup>32</sup> Il mantenimento della distinzione tra invenzioni e modelli di utilità, che avrebbe, forse, potuto essere superata a fini di semplificazione della disciplina e di uniformazione alla normativa internazionale, è stato argomentato, oltre che per ragioni di continuità, per la possibile "rivitalizzazione" dell'istituto, attualmente in studio in sede comunitaria.

<sup>33</sup> Rilevante è, inoltre, l'art. 61 che, innovando la normativa previgente (cfr. in particolare, l'art. 8 del d.l. 63/2002), provvede ad una riduzione (di sei mesi per ciascuno anno a partire dal 1° gennaio 2004) dei cosiddetti "certificati complementari", introdotti dalla l. 349/91, per prolungare l'utilizzazione dei diritti di privativa sui medicinali, "neutralizzando" i tempi della sperimentazione. Sul punto cfr. G. GHIDINI e M. PANUCCI, *La disciplina dei brevetti nel nuovo Codice della proprietà industriale*, in *Il Diritto industriale*, n. 1/2005, pp. 23 e ss, spec. p. 24.

- l' "invenzione di servizio", realizzata da chi è stato assunto per inventare ed è retribuito a tale scopo, con attribuzione dei diritti di utilizzazione al datore di lavoro (e all'inventore del solo diritto di esserne riconosciuto autore);
- l' "invenzione d'azienda", realizzata dal dipendente non assunto per tale scopo specifico e al quale viene riconosciuto il diritto ad un equo premio;
- l' "invenzione occasionale", realizzata dal dipendente nel corso di un'attività estranea alla prestazione lavorativa, nel qual caso viene attribuito al datore di lavoro un diritto di opzione sull'invenzione dietro pagamento del prezzo.

L'art. 65 dispone relativamente alle invenzioni dei ricercatori universitari e di istituti di ricerca, sostanzialmente riproducendo la disciplina dell'art. 7 della l. 383 del 2001, e riconoscendo, in deroga all'art. 64, al ricercatore la titolarità esclusiva dei diritti derivanti dall'invenzione<sup>34</sup>. In verità, come rilevato anche nel parere del Consiglio di Stato, nelle versioni preliminari del codice si era ipotizzata una modifica a tale disciplina, prevedendo, in considerazione del cattivo funzionamento del meccanismo disegnato nel 2001, che l'università o il centro di ricerca abbiano un diritto di prelazione sul brevetto (e così equiparando tale situazione a quella dell'invenzione al di fuori della prestazione lavorativa).

Invece, il testo deliberato in esame preliminare dal Consiglio dei Ministri e poi confermato in sede definitiva, non innova sul punto e prevede una generale titolarità in capo al ricercatore, con possibilità per l'ente di acquisirne la proprietà, salvo il riconoscimento all'inventore di non meno del cinquanta per cento dei proventi (che salgono al 70% in caso di mancata predeterminazione dei canoni).

Un'eccezione, anche rispetto alla precedente normativa, è prevista all'ultimo comma dell'art. 65 per le ricerche finanziate da enti e soggetti operanti con risorse

---

<sup>34</sup> Si ricordi che fino al 2001 le norme vigenti in tema di titolarità dei diritti di ricercatori dipendenti da pubbliche amministrazioni, riprendendo la disciplina generale della Legge Invenzioni (artt. 23-26), attribuiva la titolarità dell'invenzione al datore di lavoro. Per fronteggiare, però, i ripetuti fenomeni di ritardi e mancata registrazione con la l. 383/2001 il sistema era stato rovesciato, con l'obiettivo di stimolare il ricercatore pubblico a brevettare. Cfr., GHIDINI-PANUCCI, *op. cit.*, p. 26, dove si riferiscono, inoltre, le aspre critiche alla norma formulate dagli ambienti accademici e professionali.

private, “ovvero realizzate nell'ambito di specifici progetti di ricerca finanziati da soggetti pubblici diversi dall'università, ente o amministrazione di appartenenza del ricercatore”, proprietari dei diritti derivanti dall'invenzione.

Al di là, però, dell'esame di merito, occorre sottolineare che, come anche rilevato nella relazione illustrativa, l'originaria proposta della Commissione sia stata considerata eccedente la delega legislativa, “che imponeva al legislatore delegato di non modificare, se non per quanto strettamente necessario al coordinamento tra le varie normative, la legislazione vigente”<sup>35</sup>.

Per le considerazioni sopra svolte sulla natura “innovativa” dei decreti legislativi di “riassetto normativo” delineati dalla l. 229/2003, forse, questa ricostruzione “minimale” dei possibili ambiti di intervento del codice può essere superata, anche se, in assenza di uno specifico criterio direttivo, la scelta di prudenza compiuta non sembra irragionevole<sup>36</sup>.

Il Capo III del codice (artt. 117-146), disciplina le modalità di tutela giurisdizionale di tutti i diritti di proprietà industriale ricompresi nel Codice. Si tratta di uno dei maggiori contributi dati del riassetto normativo in esame alla reale omogeneizzazione e semplificazione delle diverse normative del settore<sup>37</sup>.

Il Capo IV (artt. 147-193) riguarda le procedure di acquisto e mantenimento dei diritti di proprietà industriale, svolte presso l'Ufficio Italiano Brevetti e Marchi del

---

<sup>35</sup> Cfr. sul punto GHIDINI- PANUCCI, *op. cit.*, p. 27, che citano a tale riguardo il punto 9.7 della Relazione al Codice.

<sup>36</sup> Un rammarico per la mancata riforma della normativa del 2001 è espresso da L. AGRO', Direttore dell'Ufficio italiano brevetti e marchi, nell'introduzione del ricordato numero monografico de *Il Diritto industriale (ivi, Prime riflessioni sulle novità introdotte dal Codice della proprietà industriale*, pp. 9-10).

<sup>37</sup> Le norme degli articoli 124, 125 e 126 sono dedicate alla disciplina delle sanzioni civili dell'inibitoria, della pubblicazione della sentenza e del risarcimento del danno in relazione al quale, come riferito nella Relazione illustrativa, il Governo ha ritenuto di colmare una vistosa lacuna segnalata dalla dottrina e dalla giurisprudenza disponendo esplicitamente che “il titolare del diritto di proprietà industriale può altresì chiedere che gli vengano attribuiti gli utili realizzati dal contraffattore”: disposizione questa la cui rilevanza si manifesta soprattutto quando una massiccia contraffazione sia posta in essere ai danni di un soggetto, titolare del diritto di proprietà industriale, che, per le più varie ragioni quivi compresa eventualmente la sua ridotta dimensione, non sia in grado di dimostrare di avere subito perdite e mancati guadagni a causa della contraffazione posta in essere. Altra disposizione rilevante è quella di cui all'art. 134, ai sensi del quale si ribadisce che tutte le controversie in materia di diritti di proprietà industriale sono devolute alla cognizione delle sezioni specializzate che, in attuazione della l. 273/2002, sono state istituite dal d.lgs. 11 luglio 2003, n. 5, il quale definisce anche la composizione delle suddette sezioni e degli organi giudicanti, la competenza territoriale delle sezioni medesime e le competenze del Presidente di ciascuna sezione specializzata.

Ministero delle attività produttive. Il Capo V (artt. 194- 200), sensibilmente ridotto a seguito delle osservazioni del Consiglio di Stato (che al *Punto* 17 dell'Ad. Gen. aveva osservato la mancanza di coerenza sistematica nella collocazione di alcune disposizioni nei Capi III e V) disciplina le cosiddette “procedure speciali”: espropriazione, trascrizione, segregazione militare, etc.

Infine, i Capi VI (artt. 201- 222), VII (artt. 223- 230) e VIII (art. 231- 246) dispongono, rispettivamente, in materia di ordinamento professionale, disciplinando i requisiti di accesso e di esercizio della professione di consulente di proprietà industriale<sup>38</sup>, sulla gestione dei servizi e dei diritti da parte dell'Ufficio italiano brevetti e marchi e delle altre strutture preposte dalla normativa internazionale (tra cui l'Ufficio europeo dei brevetti, di cui alla convenzione di Monaco del 1973), e ponendo, quindi, le norme transitorie e finali.

#### **§ 4.2. I profili di codificazione e semplificazione**

Anche da questa sommaria descrizione emerge la vastità degli ambiti sottoposti a codificazione, rilevata anche nei pareri del Consiglio di Stato del 25 ottobre e delle commissioni di Senato e Camera dei deputati<sup>39</sup>.

Si noti, infatti, come in attuazione dei principi e criteri direttivi (quelli “specifici” dell'art. 15 della l. 273/2002, ma anche quelli “generali” dell'art. 1 della l. 229/2003), l'attività di “riassetto normativo” ha costituito l'occasione, da un lato, per uniformare discipline tra loro immotivatamente disomogenee e, dall'altro, per “attrarre” nel nuovo codice fattispecie ulteriori.

---

<sup>38</sup> Si vedano, in particolare, gli artt. 202 sull'Albo dei consulenti e 203 sui requisiti per l'iscrizione.

<sup>39</sup> Rispettivamente, del 21 e del 22 dicembre 2004. Non sono, invece, state svolte osservazioni di particolare rilievo nel succinto parere reso dalla Conferenza Unificata del 28 ottobre 2004, che era stata preceduta da una riunione tecnica svoltasi l'8 ottobre e nel corso della quale non erano state manifestate problematiche da parte delle Regioni in ordine al riparto delle competenze.

Nel primo senso si veda il Capo III, che, come accennato, detta una disciplina uniforme per tutte le iniziative di tutela giurisdizionale dei diritti di proprietà.

Un esempio, invece, di “ri-perimetrazione” della materia (per utilizzare l’espressione indicata dal Consiglio di Stato) è fornito dalla riconduzione alla disciplina generale della proprietà industriale di quelle fattispecie quali, i segni distintivi diversi dal marchio registrato, le informazioni aziendali registrate, le indicazioni geografiche e le denominazioni di origine, protette in precedenza solo dalle norme del codice civile sulla concorrenza sleale<sup>40</sup>.

Vero è che la formulazione stessa dell’art. 15 ha impedito che la codificazione della materia fosse davvero completa, provvedendo all’inserimento nell’emanando codice anche delle disposizioni sulla proprietà intellettuale<sup>41</sup>. Questa esclusione sembrerebbe giustificata unicamente da ragioni inerenti alla ripartizione delle competenze ministeriali, essendo la materia della c.d. proprietà intellettuale di competenza del Ministero dei beni culturali, e non è coerente con le disposizioni contenute nei trattati internazionali ed, in primo luogo, nel ricordato 'accordo TRIP's<sup>42</sup>.

Risultati, invece, solo in parte soddisfacenti sono stati raggiunti sul piano della semplificazione sostanziale e procedurale, anche attraverso la delegificazione, come evidenziato sia nel parere dell’Adunanza generale che delle Commissioni parlamentari, soprattutto con riferimento alle disposizioni sulle procedure di acquisto e mantenimento dei diritti di proprietà industriale, di cui al Capo IV.

---

<sup>40</sup> Cfr. G. FLORIDIA, *Il Codice della proprietà industriale: disposizioni generali e principi fondamentali*, in *Il Diritto industriale*, n. 1/2005, pp. 11 e ss.

<sup>41</sup> Si ricordi che, come accennato, l’art. 10 della l. 137/2002 ha delegato il Governo (l’Amministrazione proponente è il Ministero dei beni e delle attività culturali) all’adozione di un decreto legislativo per il “riassetto normativo” della materia della “proprietà letteraria e diritto d’autore”.

<sup>42</sup> Questo, infatti, ricomprende nella “proprietà intellettuale” anche la categoria nota in Italia come “proprietà industriale”, rispecchiando così la concezione anglo-americana in base alla quale la protezione del diritto d’autore non si distingue concettualmente da ogni altro diritto esclusivo su bene immateriale. Considerazioni analoghe possono, poi, essere svolte sulla mancanza di disposizioni in materia di “invenzioni biotecnologiche”, di cui alla direttiva 94/44/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 6 luglio 1998, non ancora recepita.

Secondo il Consiglio di Stato, in particolare, in considerazione anche degli specifici criteri direttivi delle lettere f) e g), si evidenzia “la carenza o, quantomeno la scarsa presenza, di istituti che, in linea con i criteri stessi prevedano strumenti di semplificazione e di riduzione degli adempimenti amministrativi”.

In particolare, viene stigmatizzata dai magistrati di Palazzo Spada la mancanza di delegificazione e semplificazione di istituti quali la procedura di opposizione alla registrazione del marchio di impresa, le modalità di pubblicità dei titoli di proprietà industriale, le norme sull'ordinamento dell'Albo professionale contenute nel successivo Capo VI, la disciplina dei diritti dovuti per i servizi resi in materia di proprietà industriale e la definizione delle funzioni dell'Ufficio italiano brevetti e marchi (Capo VII). Viene, inoltre, criticata la mancata previsione del deposito per via telematica della documentazione richiesta ed il pagamento delle tasse e diritti con lo stesso sistema.

La legge 306 del 2004, di conversione del d.l. 186/2004, ha delegato il Governo all'emanazione (entro un anno dall'entrata in vigore del Codice), seguendo gli stessi criteri direttivi e la medesima procedura di adozione, di disposizioni integrative e/o correttive. Sarà, forse, questa l'occasione, oltre che per migliorare (ed eventualmente correggere) le norme emanate, anche secondo le indicazioni emerse dalla prima fase di attuazione<sup>43</sup>, per incidere maggiormente sul piano della semplificazione.

## **§ 5. Il Codice del consumo**

### **§ 5.1. I Contenuti**

---

<sup>43</sup> Anche, eventualmente, rimeditando le soluzioni adottate, ad esempio in materia di invenzioni dei ricercatori universitari.

Il secondo decreto legislativo di riassetto normativo emanato su proposta del Ministro delle attività produttive ai sensi della l. 299/03<sup>44</sup> è stato il c.d. “Codice del consumo”, d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206<sup>45</sup>.

Ai sensi dell’art. 7 della l. 229, si delegava il Governo ad adottare un “codice” “per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di tutela dei consumatori ai sensi e secondo i principi e i criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59”. I principi e criteri direttivi specifici sono:

“a) adeguamento della normativa alle disposizioni comunitarie e agli accordi internazionali e articolazione della stessa allo scopo di armonizzarla e riordinarla, nonché di renderla strumento coordinato per il raggiungimento degli obiettivi di tutela del consumatore previsti in sede internazionale;

b) omogeneizzazione delle procedure relative al diritto di recesso del consumatore nelle diverse tipologie di contratto;

c) conclusione, in materia di contratti a distanza, del regime di vigenza transitoria delle disposizioni più favorevoli per i consumatori<sup>46</sup> e rafforzamento della tutela del consumatore in materia di televendite;

d) coordinamento, nelle procedure di composizione extragiudiziale delle controversie, dell'intervento delle associazioni dei consumatori, nel rispetto delle raccomandazioni della Commissione delle Comunità europee”.

Come per il codice della proprietà industriale, anche in questa occasione, il Ministero delle attività produttive, si è avvalso di una Commissione di studio, istituita con decreto ministeriale 23 dicembre 2002, presieduta dal Prof. Guido Alpa e composta da alcuni tra i maggiori esperti della materia. Inoltre, nell’articolato si è

---

<sup>44</sup> Dopo le ricordate proroghe ai sensi dell’art. 2 dalla l. 27 luglio 2004, n. 186, di conversione del decreto legge 28 maggio 2004, n. 136, e, successivamente dall’art. 7 della l. 27 dicembre 2004, n. 306, che hanno portato l’originario termine da 6, a 18 ed, infine, a 24 mesi, e, cioè, il termine di scadenza della delega al 9 settembre 2005.

<sup>45</sup> Cfr. M. AMATO/ U. TROIANI *Commento al Codice del consumo*, in *Diritto e Giustizia* n. 36 dell’8 ottobre 2005, pp. 109 ss.

<sup>46</sup> Previste dall’articolo 15 del decreto legislativo 22 maggio 1999, n. 185, di attuazione della direttiva 97/7/CE del 20 maggio 1997, del Parlamento europeo e del Consiglio.



tenuto conto delle richieste delle associazioni di categoria, alle quali lo schema di codice è stato presentato per le osservazioni nel novembre 2003.

Il Codice si compone di 146 articoli, riuniti in sei Parti (articolate in Titoli e Capi), sostanzialmente riprendendo le varie fasi del rapporto di consumo, sino agli strumenti di difesa dell'utente.

La Parte I (articoli 1-3) contiene le disposizioni generali. In particolare, sono chiarite le finalità della nuova disciplina e fornite alcune definizioni terminologiche, perlopiù riprese dalla legge 281 del 1998, recante disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti.

La Parte II (articoli 4-32) riguarda l'educazione del consumatore, l'informazione e la pubblicità. Essa comprende tutte le attività che, ancor prima della specifica fase della informazione precontrattuale, pongono il consumatore in grado di ottenere una corretta conoscenza del bene da acquistare. Si tratta di uno dei punti più rilevanti e qualificanti del codice, che configura un vero e proprio "diritto dei consumatori all'educazione al consumo", anche in attuazione dell'ordinamento comunitario ed, in primo luogo, dell'art. 153 del Trattato istitutivo della Comunità europea dedicato, appunto, ai diritti dei consumatori.

In particolare, il Titolo I, contenente il solo articolo 4, è dedicato all'educazione del consumatore, il Titolo II all'attività di informazione ai consumatori (la normativa è prevalentemente tratta dalla legge n. 126/1991<sup>47</sup> e dal decreto legislativo n. 84/2000<sup>48</sup>).

Il Titolo III riguarda, invece, la pubblicità e le altre comunicazioni commerciali, riprendendo le disposizioni del d.lgs. 74/1992, come modificato dal d.lgs. 67/2000. All'interno del Titolo, inoltre, gli articoli da 28 a 32, in attuazione del criterio di

---

<sup>47</sup> Legge 10 aprile 1991, n. 126, recante norme per l'informazione al consumatore. Peraltro, alcune delle disposizioni degli articoli in esame sono tratte dal decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, 8 febbraio 1997, n. 101, recante regolamento di attuazione della predetta legge n. 126/1991.

<sup>48</sup> Recante attuazione della direttiva 98/6/CE relativa alla protezione dei consumatori, in materia di indicazione dei prezzi offerti ai medesimi.

delega di cui alla lettera c), sono finalizzati al “rafforzamento della tutela del consumatore in materia di televendite”.

La Parte III (articoli 33-101) riguarda il rapporto di consumo. La disciplina del contratto costituisce l’oggetto principale di tale gruppo di disposizioni. Alcune regole riguardano, trasversalmente, tutti i contratti, riferendosi a particolari modalità di circolazione dei beni o dei servizi. Altre norme si riferiscono a specifici settori, definendo la disciplina di determinati contratti.

Il Titolo I ha per oggetto i contratti dei consumatori in generale e contiene, in attuazione del parere reso dal Consiglio di Stato<sup>49</sup>, le norme di tutela del consumatore in tema di clausole vessatorie abusive, finora contenute nel codice civile (articoli 1469-*bis* e seguenti)<sup>50</sup>. Gli articoli 45 e seguenti riguardano i contratti negoziati fuori dai locali commerciali e riprendono, prevalentemente, il d.lgs. 50/92. Gli artt. 50 e seguenti, invece, disciplinano i contratti a distanza (d.lgs. 185/99). Il Capo III (art. 68 e ss.) pone disposizioni in materia di commercio elettronico (d.lgs. 427/98 e successive modifiche). Gli articoli 82 e seguenti concernono, infine, i servizi turistici (d.lgs. 111/95).

La Parte IV (artt.102-135) inerisce la materia della sicurezza e qualità dei prodotti. In particolare, vengono raccolte e coordinate le disposizioni in tema di responsabilità per prodotti difettosi, di certificazione di qualità, di garanzia legale di conformità e di garanzia commerciale per i beni di consumo.

Sono state, altresì, introdotte le norme in materia di sicurezza generale dei prodotti previste dal decreto legislativo 21 maggio 2004, n. 172, attuativo della direttiva 2001/95/CE, nonché le disposizioni in tema di vendita di beni di consumo, attualmente contenute negli articoli 1519-*bis* e seguenti del codice civile.

---

<sup>49</sup> Adunanza del 20 dicembre 2004, sezione 11602/04.

<sup>50</sup> Invece, altre norme fino ad oggi contenute nel codice civile (gli articoli 1519-*bis* e seguenti, in tema di vendita di beni mobili di consumo) sono inserite nella Parte IV.

La parte V (artt.136-141) riguarda le associazioni dei consumatori e l'accesso alla giustizia, con particolare riferimento all'individuazione delle associazioni rappresentative a livello nazionale ed alle azioni proponibili dalle medesime.

Infine, la parte VI (artt.142-146) contiene le disposizioni finali e le abrogazioni.

## **§ 5.2. I profili di codificazione e semplificazione**

Complessivamente, oltre ad alcune importanti innovazioni come le già accennate disposizioni sul diritto all'educazione e informazione dei consumatori ed in materia di televendite<sup>51</sup>, il pregio maggiore del d.lgs.....sembra essere la riconduzione ad un unico *corpus* normativo, che favorisca la diffusione e la conoscibilità da parte dei destinatari, delle numerose disposizioni a tutela dei consumatori, in un nuovo contesto di centralità di tale figura e, conseguentemente, di rafforzamento.

Si veda in tale senso anche l'inserimento (su precisa indicazione contenuta nel parere reso dal Consiglio di Stato nell'adunanza del 20 dicembre 2004 e dalla X Commissione del Senato nel parere del 9 marzo 2004), rispettivamente, agli articoli 33 e seguenti e 128 e seguenti, delle disposizioni prima contenute agli articoli 1469-*bis* e ss. e 1519-*bis* e ss. del codice civile. Le prime riguardano le clausole vessatorie abusive. Le seconde recano disposizioni in tema di vendita di beni mobili di consumo.

Dette norme erano frutto di recenti novelle legislative al codice civile introdotte, in attuazione rispettivamente delle direttive 93/13 e 99/44 CE, dalla legge n. 52 del

---

<sup>51</sup> Nel parere reso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi sullo schema di codice emerge un giudizio complesso per quanto riguarda gli specifici profili di e semplificazione. Da un lato, infatti, i giudici di Palazzo Spada danno atto che "la materia in oggetto si presta poco ad una semplificazione anche sostanziale, trattandosi di rafforzare e sistematizzare i diritti dei consumatori, su cui poco incide la questione dell'alleggerimento di oneri burocratici". Dall'altro, la Sezione sostiene che "lo schema in oggetto non sembra sfrutta in pieno le potenzialità della delega, che come si è detto consentono comunque un intervento di riforma sostanziale e non solo di riordino formale".

1996 (poi novellata dalle leggi n.526 del 1999 e n.14 del 2003) e dal decreto legislativo n.24 del 2002.

La scelta di intervenire sul codice civile, all'epoca, era stata motivata dall'assenza di una sede capace di raccogliere organicamente le norme sul consumatore, non essendosi rivelata idonea a tal fine la normativa introdotta con il d.P.R. n.224 del 1988, attuativa della direttiva n.85/374 CEE sui prodotti difettosi.

Come esplicitamente asserito nella relazione illustrativa, riprendendo quanto suggerito dal Consiglio di Stato, "il sopravvenire del codice del consumo fa, ora, venire meno quelle esigenze che giustificarono la temporanea inserzione nel codice civile, da un lato, di un apposito Titolo (XIV-bis) alla fine della parte generale sul contratto e prima della disciplina dei singoli contratti e, dall'altro, del § 1-bis rubricato "Della vendita dei beni di consumo". Il nuovo codice costituisce, oggi, la sede sistematicamente più idonea in cui collocare le disposizioni in oggetto, inserendole nell'ambito della disciplina organica di protezione del consumatore, come auspicato nelle stesse relazioni governative alle normative ora richiamate". D'altronde, la nuova collocazione comporta un evidente "vantaggio pratico per i consumatori, consistente nella concreta possibilità di consultare, in un unico testo normativo, tutte le disposizioni finalizzate alla loro protezione specifica"<sup>52</sup>.

Un'ultima considerazione riguarda il mancato inserimento nel codice di disposizioni, fortemente richieste dalle associazioni dei consumatori, finalizzate

---

<sup>52</sup> Cfr. *Considerato 3*. Lo spostamento di sede delle norme in questione, inoltre, è stato richiesto dai giudici di Palazzo Spada anche sulla base di un'ulteriore considerazione: la normativa di fonte comunitaria a tutela del consumatore ruota intorno ad un'esigenza di protezione speciale di questo soggetto, qualificato come "parte debole" del rapporto con l'interlocutore professionale, rispetto al quale si trova in una posizione di "asimmetria contrattuale". Di qui un approccio specifico, ignoto al codice civile del 1942, fondato invece su un concetto formale di eguaglianza, diretto a garantire una tutela sostanziale, attenta all'equilibrio effettivo - normativo ed economico - del contratto. Sulla questione si vedano anche le considerazioni riportate in M. AMATO- U. TROIANI, *op. cit.*, sulle argomentazioni, rispettivamente, a favore e contro la riallocazione delle disposizioni sulle clausole vessatorie nel codice del consumo. *Ibidem*, si veda anche il riferimento alla problematica della "nozione oggettiva" di "buona fede" di cui all'art. 1469-bis del codice civile. Infatti, nella prima versione del codice proposta dal Ministero delle attività produttive si modificava il testo vigente del primo comma dell'art. 1469-bis, ora art. 33 del codice ("nel contratto concluso tra il consumatore ed il professionista si considerano vessatorie le clausole che, *malgrado la buona fede*, determinano a carico del consumatore un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto") sostituendo la locuzione "*malgrado la buona fede*" con "in

all'introduzione della cosiddetta "*class action*", vale a dire la possibilità di trattare in un solo procedimento giudiziario tutte le domande nate dallo stesso atto illecito. Tale strumento, infatti, consentirebbe di "aggregare piccole controversie in una causa economicamente consistente e, quindi, di raggiungere le economie di scala necessarie per portare avanti l'azione legale", così riducendo "il lavoro" dei giudici<sup>53</sup>.

Nei commenti riportati nei quotidiani i giorni successivi all'approvazione definitiva in Consiglio dei Ministri, emergeva, da un lato, la delusione dei rappresentanti dei consumatori, che consideravano il codice "un'occasione persa", dall'altro, una visione del d. lgs. 206/2005 come di un "primo passo", di "un'opera aperta" in cui potranno confluire le future norme legislative in materia di *class action*<sup>54</sup>. Si vedrà nelle pagine finali come, forse, l'occasione potrebbe essere costituita dai "decreti integrativi e correttivi", che potrebbero essere predisposti in attuazione della delega prevista dall'art. 19 del disegno di legge di semplificazione per il 2005, attualmente in fase di approvazione finale al Senato.

## **§ 6. Il Codice delle assicurazioni**

### **§ 6.1. I contenuti**

Il d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209, pubblicato in G.U. del 13 ottobre 2005 (s.o. al n. 239), di "riassetto normativo" delle disposizioni in materia di assicurazioni è il terzo dei "codici" ai sensi della l. 229/2003 proposti dal Ministero delle attività produttive. Si tratta di un intervento di rilievo primario, in considerazione sia dell'importanza del settore in questione sia delle innovazioni introdotte, finalizzate in

---

contrasto con la buona fede" e così optando per un riferimento alla "nozione oggettiva" di buona fede, nel significato di correttezza e lealtà di comportamento.

<sup>53</sup> AMATO- TROIANI, *op. cit.*

<sup>54</sup> Cfr. D. LUSI, *Ma la class action non trova ancora spazio*, in *Il Sole 24 ore* del 29 agosto 2005, p. 18.

particolare alla liberalizzazione ed alla tutela dei consumatori (anche in relazione agli aumenti tariffari registrati negli ultimi anni).

Il codice provvede all'accorpamento (e semplificazione) in 355 articoli delle numerosissime disposizioni normative (circa un migliaio) vigenti in materia di assicurazione private, con le sole (sebbene rilevanti) eccezioni di quelle dedicate ai contratti di assicurazione e di riassicurazione<sup>55</sup> e delle norme sull'istituzione ed il funzionamento dell'ISVAP<sup>56</sup>.

L'art. 4 della l. 229/2003 aveva delegato il Governo ad adottare un decreto legislativo per il riassetto (la semplificazione e la delegificazione) della legislazione in materia di assicurazioni private, ponendo, oltre quelli "generali" di cui all'art. 20 della l. 59/97, i seguenti principi e criteri direttivi:

“a) adeguamento della normativa alle disposizioni comunitarie e agli accordi internazionali;

b) tutela dei consumatori e, in generale, dei contraenti più deboli<sup>57</sup>, avendo riguardo anche alla correttezza dei messaggi pubblicitari e del processo di liquidazione dei sinistri;

c) salvaguardia dell'effettiva concorrenza tra le imprese;

d) previsione di specifici requisiti di accesso e di esercizio per le società di mutua assicurazione esonerate dal pieno rispetto delle norme comunitarie, nonché per le imprese di riassicurazione;

e) garanzia di una corretta gestione patrimoniale e finanziaria delle imprese autorizzate all'esercizio dell'attività assicurativa<sup>58</sup>;

f) armonizzazione della disciplina delle diverse figure di intermediari nell'attività di distribuzione dei servizi assicurativi;

---

<sup>55</sup> La cui collocazione è stata mantenuta nel codice civile.

<sup>56</sup> Che sono state conservate nella legge 12 agosto 1982, n. 576.

<sup>57</sup> Sotto il profilo della trasparenza delle condizioni contrattuali, nonché dell'informativa preliminare, contestuale e successiva alla conclusione del contratto.

<sup>58</sup> Nonché con riferimento alle partecipazioni di imprese assicurative in soggetti esercenti attività connesse a quella assicurativa e di partecipazione di questi ultimi in imprese assicurative.

g) armonizzazione della disciplina sull'esercizio e sulla vigilanza delle imprese di assicurazione e degli intermediari assicurativi alla normativa comunitaria;

h) riformulazione dell'apparato sanzionatorio alla luce dei principi generali in materia;

i) riassetto della disciplina dei rapporti tra l'ISVAP e il Governo, in ordine alle procedure di crisi cui sono assoggettate le imprese di assicurazione.

Il Codice si articola in 19 Titoli, a loro volta divisi in Capi<sup>59</sup>. Il Titolo I contiene le disposizioni generali, con articoli dedicati alle definizioni (art. 1), alle autorità di vigilanza del settore (artt. 4 e 5, rispettivamente, sul Ministero delle attività produttive e sull'ISVAP) ed alle procedure di adozione dei regolamenti e degli altri provvedimenti generali (art. 9, su cui si tornerà in seguito).

Il Titolo II concerne le procedure di accesso all'attività assicurativa<sup>60</sup>, il Titolo III le modalità di esercizio<sup>61</sup> e il Titolo IV la normativa semplificata relativa alle mutue di assicurazione che limitano l'attività al territorio italiano (attuando il principio di cui alla lett. d).

Il Titolo V disciplina l'accesso all'attività di riassicurazione e il Titolo VI le modalità di esercizio.

Il Titolo VII riordina (in attuazione del criterio direttivo di cui alla lett. e) della delega) le disposizioni sulle partecipazioni al capitale delle imprese di assicurazione e sugli investimenti partecipativi delle imprese di assicurazione in altre. La relativa disciplina viene ridisegnata sul modello del testo unico bancario, prevedendo obblighi di comunicazioni e procedure di autorizzazione preventiva da parte dell'ISVAP per

---

<sup>59</sup> Anche per la predisposizione di questo Codice il Ministero delle attività produttive si è avvalso di un'apposita commissione di studio, istituita con decreto ministeriale 23 dicembre 2002.

<sup>60</sup> In particolare, le disposizioni del Capo II riguardano le imprese con sede legale in Italia, quelle del Capo III le imprese appartenenti ad altri Stati comunitari, mentre il Capo IV disciplina le condizioni e la procedura di accesso all'attività assicurativa nel territorio italiano per le imprese aventi la sede legale in Stati terzi rispetto all'Unione Europea o non aderenti allo Spazio Economico Europeo.

<sup>61</sup> Riproducendo le disposizioni dei decreti legislativi n. 174/1995 e n. 175/1995 sulle condizioni di esercizio dell'attività assicurativa, in coerenza con il principio di cui all'art. 4, comma 1, lett. g) della legge delega.

l'acquisizione di partecipazioni rilevanti in imprese di assicurazione o riassicurazione<sup>62</sup>.

Il Titolo VIII regola la tenuta delle scritture contabili e il Titolo IX l'attività degli intermediari di assicurazione e di riassicurazione.

Il Titolo X, probabilmente il più rilevante per la materia trattata, "riassetta" la vigente normativa sull'assicurazione obbligatoria per i veicoli a motore e i natanti, suddividendo le disposizioni in un Capo I dedicato agli obblighi di assicurazione, in un Capo II relativo alle regole particolari per l'esercizio dell'assicurazione, in un Capo III che include le norme sostanziali sul risarcimento del danno, in un Capo IV relativo alle procedure di liquidazione, in un Capo V dedicato al danno derivante da sinistri avvenuti all'estero ed, infine, in un Capo VI che riguarda l'attività dei periti assicurativi.

In particolare, agli articoli 148-150 viene realizzata una delle innovazioni più importanti del Codice: l'istituzione di un sistema di "indennizzo diretto" da parte dell'assicurazione del danneggiato (su cui si tornerà tra breve).

Si ricordino a tale riguardo i principi e criteri direttivi di cui alle lettere, rispettivamente, b) e c) della delega: tutela dei consumatori e, in generale, dei contraenti più deboli, "avendo riguardo anche alla correttezza dei messaggi

---

<sup>62</sup> In particolare, l'articolo 68 stabilisce le condizioni e la procedura di autorizzazione preventiva affermando espressamente la regola di motivazione dei provvedimenti dell'ISVAP che concedono, rifiutano, revocano o sospendono l'autorizzazione e le forme di pubblicità dei medesimi. L'articolo 69 disciplina gli obblighi di comunicazione all'ISVAP posti a carico del soggetto che intende divenire titolare di una partecipazione rilevante, sia essa semplicemente qualificata ovvero di controllo, così come determina gli altri obblighi informativi per il caso di variazione in aumento o in diminuzione. Analogo obbligo di comunicazione è espressamente previsto per le società fiduciarie che intendono assumere partecipazioni che appartengono a terzi. Infine, l'articolo 70 riformula la disciplina relativa agli obblighi di comunicazione degli accordi di voto e attribuisce all'ISVAP il potere di sospendere il diritto di voto qualora dall'accordo derivi un pregiudizio alla sana e prudente gestione dell'impresa di assicurazione o di riassicurazione. Si segnala, inoltre, che nell'ambito delle disposizioni dedicate alla disciplina delle partecipazioni in altre società assunte da imprese di assicurazione o di riassicurazione (capo III) il codice innova la legislazione esistente, attribuendo con l'articolo 79 ampia libertà di investimento del patrimonio libero delle imprese, anche mediante partecipazioni di controllo in società che non esercitano attività assicurativa. La libertà di investimento è contemperata con i doveri di informazione preventiva nei confronti dell'autorità di vigilanza, alla quale (art. 80) è attribuito un compito di autorizzazione preventiva per l'assunzione di partecipazioni di controllo in società che esercitano attività non connesse.



pubblicitari e del processo di liquidazione dei sinistri, compresi gli aspetti strutturali di tale servizio” e salvaguardia dell'effettiva concorrenza tra le imprese.

I Titoli XI e XII sono dedicati, rispettivamente, a particolari operazioni assicurative ed alla regolamentazione di specifici contratti di assicurazione, che non sono ricompresi nel codice civile.

Il Titolo XIII disciplina le regole di trasparenza e di correttezza nell'offerta di contratti di assicurazione nei rami danni e nei rami vita e il Titolo XIV riordina le norme sulla vigilanza, sulle imprese e sugli intermediari, adeguando la disciplina alla riforma del diritto societario<sup>63</sup>.

Il Titolo XV è dedicato alla disciplina della vigilanza supplementare sulle imprese di assicurazione e si caratterizza per l'ampia delegificazione della normativa di carattere tecnico, demandata ad un regolamento ISVAP, mentre il Titolo XVI stabilisce le misure di salvaguardia, di risanamento e di liquidazione.

Il Titolo XVII riordina la normativa sui sistemi di indennizzo sull'assicurazione r.c. autoveicoli e natanti e sull'indennizzo delle vittime della caccia, mentre il successivo (in attuazione del principio di cui alla lett. h) della delega) adegua l'apparato sanzionatorio<sup>64</sup>. Infine, il Titolo XIX pone le disposizioni di natura tributaria, quelle transitorie e, soprattutto, quelle finali e di abrogazione<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> In particolare, l'articolo 188 raccoglie ed unifica i poteri di intervento attribuiti all'ISVAP per la verifica della gestione tecnica, finanziaria e patrimoniale delle imprese di assicurazione e di riassicurazione; l'art. 189 disciplina i poteri di indagine e l'art. 190 gli obblighi di informativa verso l'Istituto, prevedendo specifici obblighi a carico degli organi che svolgono le funzioni di controllo interno e a carico della società di revisione, analogamente a quanto previsto nel testo unico bancario. L'articolo 191 disciplina, invece, i poteri regolamentari attribuiti all'autorità di vigilanza nelle varie disposizioni del Codice, prevedendo, ai commi 4 e 5, che tali regolamenti siano adottati nel rispetto di procedure di consultazione e di analisi di impatto della regolamentazione (secondo quanto stabilito anche dall'art. 12 della l. 229/2003) e possano essere sottoposti al parere del Consiglio di Stato.

<sup>64</sup> In particolare, all'articolo 305 si introduce una sanzione penale per l'abusivo esercizio dell'attività assicurativa, riassicurativa e di intermediazione, all'articolo 306 una sanzione per l'impedimento all'esercizio della vigilanza e all'articolo 308 una sanzione per l'abuso di denominazione a garanzia del regolare ed ordinato funzionamento del mercato. Si depenalizzano, invece, le violazioni compiute dagli amministratori, dai direttori generali e dai sindaci per inottemperanza alle richieste dell'autorità di vigilanza (ora previste dalla legge 576/1982), prevedendo sanzioni pecuniarie.

<sup>65</sup> In particolare, l'articolo 354 al primo comma elenca espressamente le leggi abrogate e, soprattutto, prevede l'adozione da parte dell'ISVAP di un unico regolamento (ispirato a principi di semplificazione) di attuazione delle disposizioni previste nel Codice. L'art. 355 fissa il termine di emanazione in ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del codice, fissata per il primo gennaio 2006.

## § 6.2. I profili di codificazione e semplificazione

Già da questa sintetica ricostruzione dei principali contenuti del codice emerge chiaramente come si tratti di un'opera di "riassetto normativo" davvero notevole. Il nuovo *corpus* disciplina, infatti, la quasi totalità degli ambiti del settore, con le sole eccezioni delle norme sui contratti di assicurazione e di riassicurazione e di quelle sull'istituzione ed il funzionamento dell'ISVAP, che sono state conservate nella legge 12 agosto 1982, n. 576.

A dire il vero, sulle prime il Consiglio di Stato<sup>66</sup> aveva (sulla falsa riga di quanto avvenuto nel Codice del consumo sulle previsioni in materia di clausole abusive e vendita di beni di consumo) rimesso al Ministero delle attività produttive (l'Amministrazione proponente) la valutazione sull'opportunità di trasporre nell'emanando d.lgs. le disposizioni allo stato contenute nel codice civile<sup>67</sup>. Ma l'ipotesi non è stata perseguita, come si argomenta nella relazione di accompagnamento, per mancanza di specifici criteri direttivi.

Connessa a questa encomiabile attività di consolidamento e riduzione delle disposizioni legislative è l'ampia delegificazione che con il Codice viene avviata. Rilevano a tale riguardo, in particolare, gli articoli 9, 191 e 355. Questi affidano a regolamenti ministeriali, da adottarsi ai sensi dell'art. 17, comma 3, della l. 400/1988,

---

<sup>66</sup> Si veda il parere reso il 14 febbraio 2005, Sezione 11603/04, presidente De Lise, relatori Cossu, Piacentini, Farina, Maruotti, Carbone, Inastasi, Russo, De Ioanna, Roxas e Mele. Cfr, in particolare, il *Punto 5.2*.

<sup>67</sup> Secondo il Consiglio di Stato (cfr *Punto 5.2*), da un lato, lo spostamento delle norme sulle assicurazioni dal codice civile al codice "di settore" potrebbe fondarsi sulla considerazione di un'esigenza di protezione speciale del pubblico in questa materia, nonché nel "vantaggio pratico, per gli utenti e gli operatori del settore, nel potere consultare in un unico testo normativo tutte le disposizioni finalizzate alla disciplina della materia delle assicurazioni", dall'altro, a differenza delle norme sul consumo, le norme del codice civile sulle assicurazioni non costituiscono il frutto di recenti novelle legislative: "occorre, quindi, invitare il Ministero ad affrontare la questione se il nuovo codice delle assicurazioni possa costituire, oggi, la sede sistematicamente più idonea in cui collocare le disposizioni *de quibus*, inserendole nell'ambito della disciplina organica delle assicurazioni [...] ovvero se non risulti preferibile mantenere una parte della disciplina generale del contratto nel codice civile, con tutte le implicazioni di tipo sistematico che ciò comporta".

ed ad un unico provvedimento dell'autorità di vigilanza, la disciplina attuativa del Codice.

E', peraltro, interessante rilevare come nella versione definitiva del d.lgs. sia stata accolta l'osservazione del Consiglio di Stato ed il provvedimento regolativo dell'ISVAP sia stato, condivisibilmente, qualificato come regolamento<sup>68</sup>, con tutto ciò che ne consegue in termini procedurali<sup>69</sup>.

Passando, invece, ai profili di "semplificazione sostanziale" si segnala come, in accoglimento di specifiche richieste del Consiglio di Stato, delle Commissioni parlamentari e delle associazioni dei consumatori, il d.lgs 209/2005 innovi profondamente il sistema di liquidazione dei danni, introducendo il cosiddetto "indennizzo diretto". Questo consiste nella possibilità, per i danni ai veicoli, alle cose trasportate nonché, nei limiti del danno biologico per lesioni di lieve entità<sup>70</sup>, per i danni alla persona, di richiedere il risarcimento direttamente alla propria assicurazione<sup>71</sup>, che "è obbligata a provvedere alla liquidazione dei danni per conto dell'impresa di assicurazione del veicolo responsabile, ferma la successiva regolazione dei rapporti fra le imprese medesime".

L'art. 150 demanda ad un futuro decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle attività produttive, da emanarsi entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del codice, la disciplina di attuazione, con particolare riferimento ai criteri di determinazione del grado di responsabilità delle parti, al contenuto ed alle modalità di presentazione delle denunce ed agli adempimenti delle imprese di assicurazione.

---

<sup>68</sup> Si vedano a riguardo le ampie argomentazioni sviluppate nel parere del consiglio di Stato al *Punto 6*, dove, dopo un ampio *excursus* sui poteri normativi delle autorità indipendenti, si rilevava (*Punto 6.7*) come lo schema di d.lgs. dovesse "prendere atto con maggiore chiarezza di tale quadro regolamentare, rendendo esplicita la natura, regolamentare o meno, del potere di volta in volta esercitato dall'ISVAP".

<sup>69</sup> Con riferimento, in primo luogo, al parere del Consiglio di Stato.

<sup>70</sup> Disciplinato dall'art. 139 del codice.

<sup>71</sup> Ai sensi del comma 2, la procedura non si applica ai sinistri che coinvolgono veicoli immatricolati all'estero ed al risarcimento del danno subito dal terzo trasportato ovvero, ai sensi dell'art. 150, comma 2, alle imprese di assicurazione con sede legale in altri Stati membri, "salvo che le medesime abbiano aderito al sistema di risarcimento diretto".

In sostanza, quindi, si capovolge il sistema adottato in precedenza, stabilendo un rapporto tra l'impresa e il proprio cliente e non tra questi ed un soggetto terzo (l'impresa assicuratrice del veicolo danneggiante), che non ha particolare interesse ad una liquidazione rapida e soddisfacente per il danneggiato.

Si tratta un'innovazione molto profonda del sistema assicurativo, che qualifica l'intero codice<sup>72</sup> e persegue il duplice obiettivo di migliorare la tutela dei consumatori, semplificandone le procedure di risarcimento, ed aumentare il livello di concorrenza all'interno del settore, favorendo la competizione tra imprese in base all'efficienza dei sistemi di risarcimento del danno ai propri clienti. Secondo i dati diffusi dal Ministero delle attività produttive, per effetto della nuova normativa il costo dei premi assicurativi diminuirà nel medio periodo del 15%.

## § 7. Conclusioni

Nelle pagine precedenti si sono, brevemente, illustrati i contenuti dei tre decreti legislativi di "riassetto normativo" predisposti dal Ministero delle attività produttive ai sensi e secondo i principi e i criteri direttivi del nuovo art. 20 della l. 59/97 (come novellato dall'art. 1 della l. 229/03). Si sono anche evidenziati i principali profili di semplificazione e "codificazione" di tali interventi.

Si è, infatti, visto come i "codici" previsti dalla l. 229/2003 abbiano non solo finalità di raccolta delle disposizioni vigenti in determinati settori, ma anche di semplificazione "sostanziale" delle attività amministrative e di "liberalizzazione" del settore (nonché di eventuale individuazione dei principi fondamentali per la futura legislazione regionale).

---

<sup>72</sup> Non a caso introdotta in sede di esame definitivo del d.lgs. dopo un vivace contrasto tra i soggetti esponenti di interessi contrapposti..

Rispetto a tali ambiziosi obiettivi i tre d.lgs. analizzati sembrano, nel complesso, risultare soddisfacenti dal punto di vista del “riassetto normativo” propriamente detto (con le sole eccezioni delle disposizioni sulla proprietà intellettuale<sup>73</sup> per il d.lgs. 30/2005 e di quelle in materia di contratti di assicurazione e di funzionamento dell’ISVAP per il codice delle assicurazioni).

I tre articolati, infatti, assolvono adeguatamente la principale finalità loro attribuita di coordinamento e razionalizzazione delle disposizioni vigenti nei tre settori di intervento e di “conoscibilità” da parte dei cittadini.

Risultati meno brillanti, si sono, invece, avuti in relazione alle altre finalità poste per i “codici di settore”: la semplificazione procedurale dell’attività amministrativa e la liberalizzazione (non assumevano particolare rilievo per i tre d.lgs. le esigenze di individuazione dei principi fondamentali per la legislazione regionale).

Questo è avvenuto nonostante i pareri delle commissioni parlamentari e, soprattutto, del Consiglio di Stato, che ha più volte invitato il Governo a semplificare (e liberalizzare) con maggiore decisione, avvalendosi degli ampi ambiti di intervento consentiti dal nuovo strumento dei decreti legislativi di “riassetto normativo”, non limitandosi alla “raccolta organica” delle disposizioni vigenti.

Il disegno di legge di semplificazione per il 2005, attualmente in seconda lettura al Senato<sup>74</sup>, prevede all’art. 19 l’emanazione di decreti legislativi “integrativi e correttivi” di quelli emanati ai sensi della l. 229/2003. È auspicabile che sia questa l’occasione per migliorare anche i tre codici qui esaminati, provvedendo ad una maggiore semplificazione, delegificazione e liberalizzazione.

Non si può, però, non rilevare come i tre codici rappresentino un risultato nel complesso importantissimo sia per la rilevanza dei settori di intervento sia per le

---

<sup>73</sup> Data anche la citata delega dell’art. 10, comma 1, lett. e) della l. 137/2002, in materia di “proprietà letteraria e diritto d’autore”.

<sup>74</sup> A.S. 3186-B, allo stato in seconda lettura in Aula al Senato.

innovazioni introdotte rispetto alla legislazione vigente (si pensi solo all' "indennizzo diretto" disciplinato dal Codice delle assicurazioni).

Si spera, dunque, che tale positiva esperienza sia da esempio per ulteriori ipotesi di codificazione-semplificazione.

È, infatti, opinione condivisa che interventi di tale natura possano avere effetti molto positivi anche per l'aumento di produttività e competitività in quei settori economici, la cui legislazione si caratterizza per frammentarietà, stratificazione normativa, "iper-regolazione" ed eccesso di controlli e condizionamenti statali.

Si ricordino, in tal senso, anche le altre deleghe di riassetto normativo di "settori produttivi" previste dalla stessa l. 229/03, in particolare, in materia di "incentivi alle imprese" (art. 5), il cui termine di esercizio è scaduto lo scorso 9 settembre, di prodotti alimentari (art. 6, in scadenza il 9 settembre 2006) e di "internazionalizzazione delle imprese" (art. 9, in scadenza il 9 marzo 2006). Si ricordi, inoltre, la delega prevista dalla l. 23 agosto 2004, n. 239, (di riordino del settore energetico, cosiddetta "legge Marzano") per l'emanazione entro settembre 2006, di un "codice", che raccolga e coordini le disposizioni vigenti in materia di energia secondo i criteri e principi direttivi di cui all'art. 20 della l. 59/97 (come novellata dalla l. 229/03).

Roma, 16 ottobre 2005