

SEZIONE QUARTA-BIS
Il processo di semplificazione normativa mediante abrogazione
(10 gennaio 2011)

2.4.bis. Presentazione di Enrico Albanesi.

Le politiche di semplificazione normativa dal 1997 ad oggi.

Le politiche di semplificazione normativa avviate nell'ordinamento italiano alla fine degli anni Novanta si sono caratterizzate per il succedersi di quattro fasi¹. Ciascuna di esse si è caratterizzata per il ricorso da parte del legislatore, in modo prevalente (se pur non sempre esclusivo), ad un determinato strumento giuridico per il perseguimento di specifici obiettivi.

La prima fase è stata caratterizzata dal ricorso all'istituto della **delegificazione**, individuato dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 come lo strumento per conseguire l'obiettivo della semplificazione amministrativa².

La seconda e la terza fase hanno visto il legislatore individuare, rispettivamente, nel **testo unico misto** e nel **codice di settore** gli strumenti attraverso i quali realizzare un'operazione di riordino della legislazione vigente: riordino tendenzialmente limitato al consolidamento³ della legislazione nel caso dei testi unici previsti dalla legge 8 marzo 1999, n. 50⁴; riordino tendenzialmente esteso al riassetto normativo⁵ nel caso dei codici di settore previsti dalla legge 23 luglio 2003, n. 229.

La quarta fase è quella avviata nel 2005 ed è tutt'ora in corso, caratterizzata dal ricorso all'istituto dell'**abrogazione** come strumento finalizzato alla riduzione dello *stock* normativo. La scelta del legislatore di perseguire un obiettivo di più vasta portata ed attraverso uno strumento dall'impatto assai più radicale sull'ordinamento rispetto a quelli che hanno caratterizzato le

¹ Si parla di «stagioni della semplificazione» nel dossier predisposto dal Senato della Repubblica nel giugno 2008 sulla semplificazione normativa. Cfr. [Senato della Repubblica. Servizio per la qualità degli atti normativi – XVI legislatura, La semplificazione normativa, n. 2, nuova ed. giugno 2008](#), p. 1.

² La «semplificazione» amministrativa consiste «nella eliminazione di ogni superfetazione di norme (generalmente di stampo burocratico), nella riduzione delle prescrizioni di procedure complesse e defatiganti mediante la eliminazione di formalità eccessive nonché di autorizzazioni e di controlli non indispensabili, la riduzione dei tempi lunghi di emissione dei pareri di organi molteplici e pletorici, l'accorpamento dei procedimenti relativi ad un medesimo oggetto, ecc.». Così R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano, 2003, p. 73-74. Al proposito cfr. anche P. COSTANZO, *La semplificazione normativa nell'ordinamento italiano*, in *Legislação*, 2009, n. 50, p. 344 ss., il quale, peraltro, sottolinea che il primo processo sistematico di delegificazione è partito già con al l. n. 537 del 24 dicembre 1993.

³ Per «consolidamento» (o «codificazione formale») si intende «il risultato dell'operazione di sostituzione di una pluralità di leggi o atti aventi forza di legge, stratificatesi nel tempo nella stessa materia, con un unico testo che senza apportare modifiche di sostanza alla normativa vigente in quella materia restituisca ad essa chiarezza e coerenza. [Esso tende] a conservare la legislazione esistente liberandola, con una operazione di pulizia (*berreinigung*), da quelle sovrapposizioni e incrostazioni accumulate nel tempo che rendono incerta la individuazione delle norme vigenti». Così R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, cit., p. 74.

⁴ Sul punto cfr., *amplius*, P. COSTANZO, *La semplificazione normativa*, cit., p. 347 ss.

⁵ Per «riassetto» (o «codificazione sostanziale») si intende la «revisione sostanziale ed organica di settori di legislazione». Così R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, cit., p. 239. Al proposito cfr. anche P. COSTANZO, *La semplificazione normativa*, cit., p. 340 ss., il quale precisa che la differenza tra testi unici misti e codici, che caratterizzano l'attuale «era» della semplificazione, è rappresentata, in primo luogo, «dall'abbandono del livello regolamentare, il che può comportare, in alcuni casi, la legificazione o la ri-legificazione di alcuni aspetti della disciplina, prima regolati con norme secondarie. Un secondo profilo di differenza è dato dalla capacità innovativa della previgente disciplina di livello primario». In sostanza, quindi, pur se entrambi hanno la stessa finalità «e cioè la riorganizzazione della normativa», e se la qualità dell'intervento è la medesima, tuttavia a cambiare è la portata «quantitativa» in quanto per i decreti legislativi di «riassetto» «sono previsti criteri di delega più ampi ed incisivi, che autorizzano il legislatore delegato non soltanto ad apportare modifiche di coordinamento formale alla disciplina previgente, ma anche a considerevoli innovazioni del merito della disciplina codificata».

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

precedenti politiche di semplificazione, muove dalla precisa consapevolezza che queste ultime non sembrano fino ad oggi essere riuscite ad «aggredire in maniera risolutiva [...] l'ipertrofia, la complessità, la farraginosità e la scarsa coerenza dell'ordinamento italiano»⁶. Per l'attuazione delle politiche di semplificazione normativa mediante abrogazione, il Parlamento ed il Governo hanno fatto ricorso a partire dal 2005 a due distinte fonti normative (la **delega legislativa** ed il **decreto-legge**) ed a due differenti tecniche abrogative (l'**abrogazione presuntiva e generalizzata** e l'**abrogazione espressa**). Si è parlato in proposito di «un unitario processo di semplificazione normativa mediante abrogazione, sia pure condotto attraverso una pluralità di procedimenti»⁷.

Ad ogni modo va chiarito che l'abrogazione non costituisce l'esclusivo strumento che caratterizza l'attuale fase, dato che, in particolare, il riassetto attraverso **codici di settore** continua ad essere perseguito come finalità delle politiche di semplificazione normativa avviata a partire dal 2005.

Il processo di semplificazione normativa mediante abrogazione (2005-2010): il quadro cronologico.

L'avvio di tale processo si è avuto nel 2005 sul finire della **XIV legislatura**.

La legge 22 novembre 2005, n. 246 (cfr. 2.4.bis.2) prevede un meccanismo fondato sull'**abrogazione presuntiva e generalizzata** (inizialmente destinata a prodursi alla data del 16 dicembre 2009) di tutte le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi (art. 14, comma 16), salvo quelle riconducibili ai c.d. settori esclusi (art. 14, comma 17) e **salvo quelle individuate dal Governo con decreti legislativi delegati** in quanto ne ritenga indispensabile la permanenza in vigore (art. 14, comma 14). Sugli schemi di tali decreti legislativi è chiamata ad esprimersi una Commissione bicamerale istituita a tale scopo (art. 14, comma 21)⁸. Allo scopo di individuare tali disposizioni, il Governo è chiamato a compiere preliminarmente la ricognizione della legislazione statale vigente (art. 14, comma 12), avvalendosi dell'informatizzazione e classificazione della normativa vigente condotte attraverso una banca dati pubblica e gratuita (c.d. Progetto *Normattiva*) da realizzare ai sensi dell'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (cfr. 2.4.bis.1).

Nel corso della **XV legislatura** si sono delineate le linee guida operative dell'attuazione di tale percorso nel *Piano di azione per la semplificazione* del 20 luglio 2007 (cfr. 2.4.bis.3) e soprattutto con la presentazione al Parlamento da parte del Governo il 14 dicembre 2007 della *Relazione sulla ricognizione della legislazione statale vigente* (cfr. 2.4.bis.4), sebbene il Governo non potesse ancora disporre della banca dati di cui al c.d. Progetto *Normattiva*, in quanto non ancora operativa⁹.

⁶ Così si legge nella *Relazione concernente la ricognizione della legislazione statale vigente*, sulla quale cfr. 2.4.bis.4.

⁷ Così R. ZACCARIA-E. ALBANESI, *Il contributo del Parlamento nel processo di semplificazione normativa mediante abrogazione nella XVI legislatura*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 4090.

⁸ Sulla molteplicità degli aspetti critici del c.d. taglia-leggi, cfr., *amplius*, P. COSTANZO, *La semplificazione normativa*, cit., p. 352 ss.

⁹ Sulle problematiche connesse all'originario percorso delineato dalla l. n. 246/05 e sui primi passi compiuti per la sua attuazione, cfr. P. AQUILANTI, *Abrogare le leggi più vecchie, e anche quelle di mezza età*, in *Foro it.*, 2005, p. 162 ss.; N. LUPO, *Quando la legge si propone di semplificare ma, purtroppo, non ci riesce. A proposito della legge n. 246 del 2005 (legge di semplificazione 2005)*, in *Rass. parl.*, 2006, p. 274 ss.; R. PAGANO, *Qualche osservazione sull'articolo 14 della legge di semplificazione e riassetto normativo per il 2005 (legge 28 novembre 2005 n. 246)*, ibidem, p. 293 ss.; P. CARNEVALE, *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa fra istanze del mondo economico e riposte del legislatore*, in G. COCCO (a cura di), *L'economia e la legge*, Milano, 2007, p. 105 ss.; Id., *Le politiche della legislazione: codificazione e semplificazione*, in M. RUOTOLO (a cura di), *La funzione legislativa oggi*, Napoli, 2007, p. 56 ss.; A. PAJNO, *L'attuazione della delega "taglialeggi" a metà del suo cammino*, in N. LUPO-R. ZACCARIA (a cura di), *La delega "taglialeggi": i passi compiuti e i problemi da sciogliere. Atti del seminario svoltosi Dott.¹⁰ in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

All'avvio della **XVI legislatura** il Governo, “deviando” dal percorso della delega c.d. taglia-leggi avviata nella precedente legislatura, ha fatto ricorso allo strumento del **decreto-legge** (decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, sul quale cfr. 2.4.bis.5; decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito con modificazioni dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9, sul quale cfr. 2.4.bis.7) per procedere alla **abrogazione espressa** di una serie di atti primari contenuti negli allegati dei due decreti. Ciò ha costituito il frutto della scelta politica del Governo di voler abbandonare, almeno in parte, il solco della delega c.d. taglia-leggi¹⁰.

Tuttavia nel corso del 2009 la Camera ed il Senato hanno approvato alcuni ordini del giorno al Governo attraverso i quali quest'ultimo si è impegnato ad «utilizzare, per il futuro, strumenti volti al riordino legislativo non aventi carattere d'urgenza, affinché essi possano essere elaborati sulla base di indirizzi e criteri predefiniti dal legislatore parlamentare e secondo procedure che assicurino il pieno coinvolgimento di quest'ultimo, come era appunto statuito» nella l. n. 246/05 (cfr. 2.4.bis.8). Parallelamente il Parlamento ha introdotto attraverso la legge 18 giugno 2009, n. 69 una serie di modifiche¹¹ all'originaria disciplina di cui alla l. n. 246/05 (cfr. 2.4.bis.10). Tra queste in particolare la posticipazione dell'abrogazione presuntiva e generalizzata al 16 dicembre 2010 ed una delega al Governo attraverso la quale procedere all'abrogazione espressa (con decorrenza alla medesima data) delle disposizioni statali oggetto di abrogazione tacita o implicita e delle disposizioni che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete, anche se pubblicate successivamente al 1° gennaio 1970 (art. 14, comma 14-*quater*, l. n. 246/05, come mod. dalla l. n. 69/09). Sugli schemi dei decreti legislativi recanti abrogazione espressa è chiamata ad esprimersi la Commissione bicamerale (art. 14, comma 21, l. n. 246/05, come mod. dalla l. n. 69/09), ora denominata Commissione parlamentare per la semplificazione (art. 14, comma 19, l. n. 246/05, come mod. dalla l. n. 69/09). In definitiva, dunque, il processo di semplificazione normativa a partire dal 2009 è venuto nuovamente a caratterizzarsi per il ricorso alla fonte normativa della **delega legislativa**. Tuttavia, rispetto a quanto originariamente previsto nella l. n. 246/05, all'abrogazione presuntiva e generalizzata si è affiancata la tecnica dell'**abrogazione espressa**.

alla Luiss “Guido Carli” il 1° aprile 2008, Roma, 2008, p. 29 ss.; M. CECCHETTI, *I contenuti dei decreti legislativi*, ibidem, p. 41 ss.; N. LUPO, *Le materie escluse e i decreti legislativi “correttivi”*, ibidem, p. 51 ss.; P. CARNEVALE, *Sui problemi attuativi della norma “taglialeggi”*, ibidem, p. 63 ss.; M. CECCHETTI, *Problemi e prospettive di attuazione della delega «taglialeggi»*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, Torino, 2009, p. 258 ss.; [P. CARNEVALE, La legge di delega come strumento per la semplificazione normativa e la qualità della normazione: il caso del meccanismo del c.d. “taglia-leggi”, in *Federalismi*, 2009, n. 12.](#)

¹⁰ In particolare sui decreti-legge n. 112 e n. 200 del 2008, cfr. O. FORLENZA, *Preferibile un atto regolamentare all'abrogazione implicita delle norme*, in *Guida al diritto*, n. 2, 2009, p. 42 ss.; G. D'ELIA-L. PANZERI, *Sull'illegittimità costituzionale dei decreti-legge «taglia-leggi» (art. 24, comma 1, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, e art. 2, comma 1, decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200)*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 497 ss.; N. LUPO, *Dalla delega ai decreti-legge «taglia-leggi»: continuità o rottura?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, p. 701 ss.; [F. MODUGNO, Sulla relazione presentata dal ministro Calderoli in data 24 giugno 2009 sull'impatto delle abrogazioni previste dall'art. 2 d.l. 22 dicembre 2008, convertito, con modificazioni, dalla l. 18 febbraio 2009, n. 9, recante misure urgenti in materia di semplificazione normativa, con riferimento ai diversi settori di competenza dei singoli ministeri, in *Federalismi*, 2009, n. 22.](#)

¹¹ In particolare sulle modifiche introdotte dalla l. n. 69/09 alla l. n. 246/05, cfr. [E. LENZI, Tra poche luci e molte ombre, il legislatore continua sulla via della semplificazione: le recenti innovazioni introdotte dalla l. n. 69/09, in *Federalismi*, 2009, n. 22](#) e F. PACINI, *Il «nuovo» taglia-leggi: un'occasione mancata?*, in *Quad. cost.*, 2009, p. 678 ss. Si segnalano inoltre gli interventi di F. Sorrentino, A. D'Atena, B. Caravita, F. Modugno, P. Ridola e P. Benvenuti nel seminario svoltosi nel corso dell'*iter legis* che ha condotto all'approvazione della l. n. 69/09 per il quale cfr. [Senato della Repubblica-Camera dei deputati, Attuazione del procedimento “taglia-leggi”. Problemi, proposte e prospettive. Seminario di approfondimento. Palazzo San Macuto. 31 marzo, 2 e 21 aprile 2009, Convegni e seminari, n. 19, luglio 2009](#) o anche [Costituzionalisti a Parlamento \(sul “taglia-leggi”\) Dossier del Senato n. 25/09](#). Alcuni di questi interventi sono altresì reperibili in [F. MODUGNO, Procedimento Taglia-leggi: profili problematici, in *Federalismi*, n. 8/2009; Attuazione del procedimento Taglia Leggi \(con interventi di Federico Sorrentino e Antonio D'Atena\), ibidem, n. 10; B. CARAVITA, Attuazione del procedimento Taglia-leggi, ibidem, n. 10.](#) Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

Il processo di semplificazione normativa mediante abrogazione (2005-2010): il quadro d'insieme.

In definitiva, le fonti normative e le tecniche abrogative attraverso le quali si è proceduto alla semplificazione normativa a partire della XIV legislatura¹² ed i risultati ai quali si è ad oggi giunti, si possono ricostruire nel seguente quadro d'insieme.

a) La **delega c.d. taglia-leggi** di cui alla l. n. 246/05 (cfr. 2.4.bis.2), come modificata dalla legge 4 marzo 2009, n. 15 (cfr. 2.4.bis.9) e dalla l. n. 69/09 (cfr. 2.4.bis.10), ha disposto un complesso procedimento che ha condotto all'**abrogazione presuntiva e generalizzata** (c.d. ghigliottina) il **16 dicembre 2010 di tutte le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi** (art. 14, comma 14-ter, l. n. 246/05, come mod. dalla l. n. 69/09), salvo quelle riconducibili ai c.d. settori esclusi (art. 14, comma 17, l. n. 246/05, come mod. dalla l. n. 69/09) e quelle individuate dal Governo con decreto legislativo in quanto ne è stata ritenuta indispensabile la permanenza in vigore (art. 14, comma 14, l. n. 246/05, come mod. dalla l. n. 69/09). A seguito della ricognizione della legislazione statale vigente (art. 14, comma 12, l. n. 246/05) compiuta nel corso della XV legislatura (cfr. 2.4.bis.4), in attuazione di tale delega l'**individuazione di tali disposizioni da "salvare"** è avvenuta ad opera del d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 179 (il decreto legislativo c.d. salva-leggi, sul quale cfr. 2.4.bis.11), successivamente peraltro modificato con il d. lgs. 13 dicembre 2010, n. 213 (cfr. 2.4.bis.14) cioè il **decreto legislativo integrativo e correttivo** adottato in attuazione della delega integrativa e correttiva del c.d. salva-leggi (art. 14, comma 18, l. n. 246/05, come mod. dalla l. n. 15/09).

In tale contesto, a seguito delle modifiche introdotte dalla l. n. 69/09 alla l. n. 246/05, il Governo è stato altresì delegato ad adottare uno o più decreti legislativi recanti l'abrogazione espressa delle disposizioni statali oggetto di abrogazione tacita o implicita e delle disposizioni che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete, anche se pubblicate successivamente al 1° gennaio 1970 (art. 14, comma 14-quater, l. n. 246/05, come mod. dalla l. n. 69/09). In attuazione di tale delega con l'adozione del d.lgs. 13 dicembre 2010, n. 212 (cfr. 2.4.bis.13), si è quindi giunti all'**abrogazione espressa il 16 dicembre 2010 di circa 37.000 atti primari** ritenuti di tale natura.

Sempre nell'alveo del percorso delineato dalla l. n. 246/05, si è altresì giunti all'**abrogazione espressa** con effetto a partire dal **9 ottobre 2010 di circa 1.200 atti primari** ad opera del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 recante il Codice dell'ordinamento militare (cfr. 2.4.bis.12) con il quale si è altresì proceduto al riassetto dell'intera materia ai sensi dell'art. 14, comma 15, l. n. 246/05, come mod. dalla l. n. 69/09.

b) I due **decreti-legge c.d. taglia-leggi** hanno condotto all'**abrogazione espressa** rispettivamente: il **22 dicembre 2008 di circa 3.300 atti primari vigenti** approvati tra il 1864 ed il 1997 (art. 24, d.l. n. 112/08, conv. con mod. dalla l. n. 133/08, sul quale cfr. 2.4.bis.5) ed il **16 dicembre 2009 di circa 27.000 atti primari di dubbia vigenza** approvati tra il 1861 ed il 1947

¹² Sulle vicende della XVI legislatura (decreti-legge n. 112 e n. 200 del 2008, modifiche introdotte dalla l. n. 69/09 alla l. n. 246/05 e successiva attuazione delle ulteriori singole fasi, con particolare riferimento alla delega c.d. salva-leggi, attuata con il d.lgs. n. 179/09), cfr. N. LUPO-B.G. MATTARELLA, *Gli sviluppi del "taglia-leggi": per ora, molta immagine e poca sostanza*, in *Stud. parl. pol. cost.*, 2008, p. 7 ss.; R. ZACCARIA-E. ALBANESI, *Il contributo del Parlamento nel processo di semplificazione normativa*, cit., p. 4085 ss.; [P. BILANCIA, Una situazione complessa: le leggi tra tagli e salvataggi](#), in *Federalismi*, 2009, n. 18; [P. CARNEVALE, Il Paradiso può attendere. Riflessioni a margine dell'attuazione della delega "salva-leggi"](#), *ivi*, 2010, n. 9; [M. CECCHETTI, L'attuazione della delega "salva-leggi" mediante il d.lgs. n. 179 del 2009 e qualche possibile scenario futuro](#), in *Osservatorio sulle fonti*, 2010, n. 1. Per una rassegna critica delle problematiche connesse all'intera vicenda del c.d. taglia-leggi dal 2005 ad oggi, si veda infine l'esauritiva ricostruzione svolta da M. CECCHETTI, *Il "taglio" delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d'urgenza, clausole "ghigliottina" e abrogazioni espresse*, in S. PAJNO-G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto*, I, Milano, 2010, p. 95 ss.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

che si è ritenuto utile abrogare espressamente (d.l. n. 200/08, conv. con mod. dalla l. n. 9/09, sul quale cfr. 2.4.bis.7)¹³.

Il riassetto della normativa

Come si è sopra accennato, una delle finalità delle politiche della semplificazione a partire dal 2005 resta il riassetto della normativa attraverso Codici di settore. Anzi, secondo alcuni Autori, il riassetto dovrebbe costituire proprio la finalità ultima delle operazioni di abrogazione avviate con la delega c.d. taglia-leggi¹⁴. Nella l. n. 246/05 (come mod. dalla l. n. 15/09 e dalla l. n. 69/09) il riassetto è infatti contemplato nelle seguenti deleghe: la delega di cui all'art. 14, comma 15 (ai sensi del quale «i decreti legislativi di cui al comma 14 provvedono altresì alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970») e la delega di cui all'art. 14, comma 18 (ai sensi del quale «entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 14, possono essere emanate, con uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative, di riassetto o correttive, esclusivamente nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 15 e previo parere della Commissione di cui al comma 19»). Al di là delle specifiche problematiche inerenti specie quest'ultima delega (cfr. 2.4.bis.10), va ricordato come in attuazione della delega di cui al comma 15 il Governo ha adottato il d.lgs. n. 66/10 recante Codice dell'ordinamento militare (cfr. 2.4.bis.12) e lo schema di decreto legislativo (A. 165) recante Riordino della normativa sull'attività agricola. In attuazione della delega di riassetto di cui al comma 18 il Governo ha invece adottato lo schema di decreto legislativo (A. 282) recante Ordinamento e funzioni degli uffici consolari. Va peraltro detto che in seguito alla scadenza della delega di cui al comma 15 il Governo ha deciso di avvalersi proprio della delega di cui al comma 18 per procedere comunque al riordino della normativa sull'attività agricola.

Il c.d. progetto Normattiva.

Come si è accennato, per l'attuazione della prima tappa del percorso del taglia-leggi il Governo si sarebbe dovuto avvalere ai sensi dell'art. 14, comma 12, della l. n. 246/05 dei risultati del c.d. Progetto *Normattiva* (cfr. 2.4.bis.1). In realtà il Governo ha proceduto nel 2007 alla

¹³ Sia l'art. 14, comma 14, della l. n. 246/05, come mod. dalla l. n. 69/09, da un lato, sia l'art. 24 del d.l. n. 112/08 e l'art. 2 del d.l. n. 200/08, dall'altro, fanno espressamente riferimento, rispettivamente, all'individuazione delle *disposizioni* da mantenere in vigore ed alle *disposizioni* da abrogare. Nella redazione degli allegati ai due decreti-legge il Governo è tuttavia ricorso alla tecnica di individuare piuttosto gli *atti* da abrogare. Anche nella redazione del d.lgs. c.d. salva-leggi il Governo è ricorso prevalentemente a quest'ultima tecnica, pur facendo espresso riferimento in alcuni specifici casi alle sole *disposizioni* da salvare. E' bene dunque precisare che in questa sede si ricorrerà al termine «disposizioni» in quanto ritenuto concettualmente più corretto. Si farà tuttavia riferimento agli «atti» (da abrogare o da sottrarre all'abrogazione) ove sia necessario dare conto dei dati quantitativi poiché, come si è visto, le tecniche redazionali cui il Governo ha fatto prevalentemente ricorso nei decreti-legge e nel decreto legislativo c.d. salva-leggi poggiano sull'individuazione di *atti*.

¹⁴ Si vedano gli interventi di A. Pajno e di M. Clarich e le conclusioni di A. D'Atena al Seminario «*Taglialeggi*» e «*Normattiva*» tra luci e ombre svoltosi il 6 dicembre 2010 presso la LUISS *Guido Carli* di Roma ed i cui atti sono in corso di pubblicazione. In particolare secondo Pajno sussisterebbe un collegamento strutturale tra la clausola ghigliottina di cui alla l. n. 246/05 e le attività di riordino per settore, costituendo la prima operazione strumentale alle seconde, sebbene a partire dalla XVI legislatura la dimensione dell'abrogazione sia divenuta un valore di per sé, venendo a prevalere sulla dimensione del riordino. In senso critico verso l'impostazione della delega c.d. taglia-leggi, si vedano l'intervento di Clarich (secondo il quale non appare metodologicamente corretto l'aver proceduto ad una abrogazione di massa fatta seguire da un'operazione di riordino) e le conclusioni di D'Atena (il quale, nell'esprimere la propria preferenza verso lo strumento del riordino di settore, rileva come il limite maggiore dell'intera operazione sia costituita dal carattere «ecumenico» della stessa, in quanto avente ad oggetto l'intero ordinamento).

ricognizione della legislazione vigente (cfr. 2.4.bis.4) senza poter disporre di tale banca dati, non essendo quest'ultima ancora operativa. Il processo di attuazione di tale banca dati ha infatti trovato impulso solo ad opera di alcune disposizioni contenute nell'art. 1 della l. n. 9/09 (cfr. 2.4.bis.6), per divenire dunque operativa nel 2010. In definitiva, nonostante il c.d. Progetto *Normattiva* dovesse fungere da ausilio per l'attuazione del c.d. taglia-leggi, nel corso della XVI legislatura si è verificata la situazione opposta: l'avvio di quest'ultimo ha svolto una funzione di stimolo per l'avvio del primo¹⁵.

¹⁵ Sul punto cfr. R. PERNA, *L'origine della delega "taglialeggi" e il collegamento con la pubblicazione on line della legislazione vigente*, in N. LUPO-R. ZACCARIA (a cura di), *La delega "taglialeggi". I passi compiuti e i problemi da sciogliere. Atti del seminario svoltosi alla Luiss "Guido Carli" il 1° aprile 2008*, Roma, 2008, p. 35 ss. Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

2.4.bis.1. L. 388/00, art. 107, Fondo per il c.d. Progetto *Normattiva* (a cura di Enrico Albanesi).

[Legge 23 dicembre 2000, n. 388. “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato \(legge finanziaria 2001\)”](#).

Art. 107

Tipologia dell’atto	Legge
Natura	Normativa
Data di promulgazione	23 dicembre 2000
Data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale	G. U. 29 dicembre 2000, n. 302 (suppl. ord.)
Autorità emanante	Parlamento
Destinatari e ambito di applicazione	Presidenza del Consiglio dei ministri, Presidenza del Senato, Presidenza della Camera

Commento

L’art. 107 della l. n. 388/00 istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un fondo destinato al finanziamento di iniziative volte a «promuovere l’informatizzazione e la classificazione della normativa vigente al fine di facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini». Il programma delle iniziative di cui all’art. 107 (il c.d. Progetto *Normattiva*) è stato individuato ad opera del D.p.c.m. 24 gennaio 2003. Esso consiste sostanzialmente nella realizzazione di una banca dati pubblica per la consultazione gratuita della legislazione vigente.

L’articolo in esame, assieme al citato D.p.c.m., è già oggetto di commento nel presente Codice (cfr. 6.1.2) e se si richiama in questa sede è perché, come espressamente previsto dall’art. 107, esso ha anche la finalità di «fornire strumenti per l’attività di riordino normativo». Non solo: è «avvalendosi dei risultati dell’attività di cui all’articolo 107 della legge 23 dicembre 2000» che il Governo è tenuto, ai sensi dell’articolo 14, comma 12, della legge 28 novembre 2005, n. 246, a compiere il primo adempimento del percorso del c.d. taglia-leggi: la ricognizione delle disposizioni legislative vigenti (cfr. 2.4.bis.2).

2.4.bis.2. L. 246/05, art. 14 c. 12-24, Delega c.d. taglia-leggi (a cura di Enrico Albanesi).

[Legge 28 novembre 2005 n. 246 “Semplificazione e riassetto normativo per l’anno 2005”.](#)
Art. 14, commi 12-24 (Delega c.d. taglialeggi).

Tipologia dell’atto	Legge
Natura	Normativa
Data di promulgazione	28 novembre 2005
Data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale	G.U. 1° dicembre 2005 n. 280
Autorità emanante	Parlamento
Destinatari e ambito di applicazione	Delega legislativa al Governo
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<ul style="list-style-type: none"> • Articolo 107 legge 23 dicembre 2000 n. 388 • D.P.C.M. 24 gennaio 2003 • Articoli 5, 20 e 21 legge 15 marzo 1997 n. 59 • Articolo 1, commi 2 e 4, legge 5 giugno 2003 n. 131 (legge La Loggia)

Commento

La delega c.d. taglia-leggi è contenuta nella l. n. 246/05. Come si è già accennato, tale legge è stata successivamente modificata ad opera della l. n. 15/09 e della l. n. 69/09 che hanno modificato il complesso procedimento ivi disciplinato. In questa scheda si illustrerà la disciplina contenuta nel testo originario della l. n. 246/05, dando altresì conto delle principali problematiche segnalate dalla dottrina. Nelle schede successive si darà conto delle modifiche introdotte ad opera della l. n. 15/09 (cfr. 2.4.bis.9) e della l. n. 69/09 (cfr. 2.4.bis.10) nonché delle ulteriori problematiche a loro volta sorte in seguito a tali modifiche.

Il percorso originario ai sensi della l. n. 246/05.

Il fulcro dell’intera operazione di cui alla l. n. 246/05 verte sull’abrogazione di «tutte le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi» (c.d. ghigliottina). Secondo il testo originario della l. n. 246/05 la produzione degli effetti di tale abrogazione presuntiva e generalizzata, per effetto del decorso di un doppio termine, era fissata al 16 dicembre 2009.

Questo il percorso dell’operazione ai sensi del testo originario di cui alla l. n. 246/05.

Il Governo, entro 24 mesi dall’entrata in vigore della legge stessa, avvalendosi dei risultati dell’attività di cui all’art. 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (cfr. 2.4.bis.1), è chiamato ad individuare le disposizioni legislative statali vigenti, evidenziando le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi, ed a trasmettere al Parlamento una relazione finale riguardante tale ricognizione (art. 14, comma 12).

La seconda fase consiste nella predisposizione da parte del Governo di decreti legislativi che «individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, nel rispetto dell’articolo 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131» (articolo 14, comma 14): si tratta, in pratica, dell’individuazione di quelle disposizioni da sottrarre alla c.d. ghigliottina. Il Governo è delegato ad adottare tali decreti legislativi con le

modalità di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 50, e successive modificazioni, e nel rispetto dei principi e criteri direttivi stabiliti alle lettere dalla *a*) alla *g*) dello stesso comma 14¹⁶. Il Governo è altresì delegato attraverso tali decreti legislativi «alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto», anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970 (art. 14, comma 15). Sugli schemi di decreto legislativo di cui al comma 14, è chiamata ad esprimere un parere una Commissione bicamerale (art. 14, commi 19 e ss.). Ove il Governo non intenda accogliere, in tutto o in parte, le eventuali condizioni poste, ritrasmette il testo, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Commissione per il parere definitivo (art. 14, commi 22 e 23). La Commissione verifica inoltre periodicamente lo stato di attuazione del procedimento del c.d. taglia-leggi e ne riferisce ogni sei mesi alle Camere (art. 14, comma 21).

La terza fase è costituita dalla produzione dell'effetto c.d. ghigliottina che, come si è detto, secondo i termini previsti nel testo originario della l. n. 246/05 avrebbe dovuto prodursi alla data del 16 dicembre 2009 (art. 14, comma 16): l'abrogazione presuntiva e generalizzata di tutte le disposizioni statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, salvo quelle individuate dal Governo attraverso i decreti legislativi di cui all'art. 14, comma 14, e salvo quelle di cui alle categorie di cui all'art. 14, comma 17.

La quarta fase, entro due anni dalla data di entrata in vigore dei suddetti decreti legislativi, vede il Governo delegato all'introduzione, con uno o più decreti legislativi, di disposizioni integrative o correttive (art. 14, comma 18).

Il ricorso allo strumento della delega legislativa ed il ruolo del Parlamento.

I principali profili critici sottolineati dalla dottrina con riferimento al meccanismo del c.d. taglia-leggi sono tre.

Il primo attiene al ricorso allo strumento della delega legislativa per la realizzazione di un'operazione di abrogazione presuntiva e generalizzata di siffatta portata. È stato segnalato da più parti come la l. n. 246 del 2005 abbia conferito al Governo una delega del tutto priva di oggetto definito e dai principi e criteri direttivi indeterminati, in violazione dell'art. 76 Cost.: la delega di cui all'art. 14, comma 14, ha infatti in definitiva come oggetto l'intera legislazione purché pubblicata anteriormente al 1° gennaio 1970 ed i principi ivi contenuti presentano ampi margini di ambiguità¹⁷. Passando dalla prospettiva del sistema delle fonti a quella della forma di governo, ciò significa che una siffatta formulazione delle disposizioni di delega lascia al Governo un amplissimo margine di discrezionalità per il compimento di un intervento normativo di così ampia portata¹⁸.

¹⁶ I principi e criteri direttivi di cui al comma 14 sono i seguenti: «*a*) esclusione delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita; *b*) esclusione delle disposizioni che abbiano esaurito o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete; *c*) identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali dei cittadini; *d*) identificazione delle disposizioni indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore, anche utilizzando a tal fine le procedure di analisi e verifica dell'impatto della regolazione; *e*) organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse; *f*) garanzia della coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa; *g*) identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe effetti anche indiretti sulla finanza pubblica.»

¹⁷ Sottolineano in particolare l'illegittimità costituzionale del meccanismo del c.d. taglia-leggi ai sensi dell'art. 76 Cost. per assenza di oggetto definito, P. AQUILANTI, *Abrogare le leggi più vecchie*, cit., p. 164 e P. CARNEVALE, *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa*, cit., p. 128 s. Evidenzia poi M. CECCHETTI, *Problemi e prospettive di attuazione della delega «taglialeggi»*, cit., p. 275-276 come il contrasto con l'art. 76 Cost. si avrebbe nel caso in cui si attribuisse ai decreti legislativi funzione di semplificazione sostanziale (su tale problematica si tornerà a breve).

¹⁸ «Se l'abrogazione è formalmente *ex lege*, la definizione della sua portata in concreto è tutta affidata all'opera di ricognizione del Governo che ha, in buona misura, nelle sue mani, come l'Imperatore nel Colosseo, lo *ius vitae ac necis* sulle disposizioni legislative *ante MCMLXX*». Così P. CARNEVALE, *Le politiche della legislazione*, cit., p. Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

A fronte di ciò, va comunque riconosciuto che la sottoposizione degli schemi legislativi c.d. salva-leggi al parere della Commissione bicamerale assicuri comunque un coinvolgimento del Parlamento, sia pure non vincolante, prima del prodursi dell'abrogazione automatica e generalizzata.

Le materie escluse.

Un secondo problema segnalato dalla dottrina è costituito dalla presenza nel meccanismo di cui alla l. n. 246/05 di alcune materie che ai sensi dell'art. 14, comma 17, sono escluse dall'effetto della clausola c.d. ghigliottina¹⁹.

L'indeterminatezza di tali materie e più in generale la complessità del meccanismo di cui alla l. n. 246/05 rischiano dunque di offuscare proprio una delle funzioni essenziali di quest'ultimo, cioè «la dispensa di certezza circa il diritto statale vigente a valle dell'applicazione della clausola» abrogativa²⁰. Come sottolineato dalla dottrina, la presenza di siffatte materie avrà infatti come conseguenza quella di rimettere in capo all'interprete il compito di sussumere o meno nel caso concreto una determinata disposizione all'interno di tali categorie al fine di stabilire se tale disposizione sia da considerarsi o meno esclusa dall'effetto abrogativo di cui alla clausola c.d. ghigliottina.

A causa della presenza di tali materie, le disposizioni antecedenti al 1970 finiscono per essere quindi raggruppate non (come sarebbe auspicabile in un meccanismo volto a dispensare certezza circa la vigenza del diritto) in *due* insiemi («per definizione esaustivi»: quello delle disposizioni che restano in vigore e quello delle disposizioni abrogate) ma in *tre* insiemi. Di questi tre quello costituito dalle materie che restano in vigore ai sensi del comma 17, presenterebbe per sua stessa natura «confini notevolmente incerti»²¹.

A tal proposito si è prospettata la soluzione di includere espressamente nei decreti legislativi di cui al comma 14 tutte le esclusioni: sia quelle «discrezionali», cioè quelle individuate dal Governo ai sensi del comma 14, sia quelle «vincolate», cioè quelle riconducibili alle materie di cui al comma 17²².

La natura dei decreti legislativi di cui all'art. 14, comma 14.

Un terzo profilo problematico attiene alla natura dei decreti legislativi attraverso i quali il Governo è delegato ad individuare le disposizioni legislative statali delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore (art. 14, comma 14).

Ciò che infatti non appare chiaro è quale sia l'obiettivo perseguito da tale delega: se quello di una semplificazione quantitativa (dunque, meramente formale) oppure di una semplificazione

73-74.

¹⁹ Così dispone il comma 17: «Rimangono in vigore: *a*) le disposizioni contenute nel codice civile, nel codice penale, nel codice di procedura civile, nel codice di procedura penale, nel codice della navigazione, comprese le disposizioni preliminari e di attuazione, e in ogni altro testo normativo che rechi nell'epigrafe l'indicazione codice ovvero testo unico; *b*) le disposizioni che disciplinano l'ordinamento degli organi costituzionali e degli organi aventi rilevanza costituzionale, nonché le disposizioni relative all'ordinamento delle magistrature e dell'avvocatura dello Stato e al riparto della giurisdizione; *c*) le disposizioni contenute nei decreti ricognitivi, emanati ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131, aventi per oggetto i principi fondamentali della legislazione dello Stato nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione; *d*) le disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali; *e*) le disposizioni tributarie e di bilancio e quelle concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco; *f*) le disposizioni in materia previdenziale e assistenziale; *g*) le disposizioni indicate nei decreti legislativi di cui al comma 14.»

²⁰ Così P. CARNEVALE, *Sui problemi attuativi della norma "taglialeggi"*, cit., p. 64.

²¹ Cfr. N. LUPO, *Quando la legge si propone di semplificare*, cit., p. 288; Id., *Le materie escluse*, cit., p. 51.

²² Cfr. N. LUPO, *Le materie escluse*, cit., p. 52.

sostanziale (cioè, di un vero e proprio riordino/riassetto) della legislazione vigente. Da un'interpretazione letterale della l. n. 246/05 emergerebbero infatti elementi a sostegno dell'una come dell'altra opzione ermeneutica²³.

Ove si intenda l'operazione di semplificazione come meramente formale, ciò implica che il contenuto dei decreti legislativi vada inteso come «privo di forza deontica» in quanto consistente in un mero elenco: il complessivo effetto abrogativo del c.d. taglialeggi andrebbe dunque inteso come discendente formalmente dalla clausola abrogativa di cui al comma 16 e dal rinvio alle «disposizioni indicate nei decreti legislativi di cui al comma 14» operato dalla lettera g) del comma 17, il quale dispone la permanenza in vigore di una serie di categorie di disposizioni, sottraendole dall'effetto abrogativo²⁴.

Ove si intenda invece l'operazione di semplificazione come sostanziale, dovrà riconoscersi piena normatività al contenuto dei decreti legislativi, come idonei dunque a riprodurre le disposizioni che restano in vigore «rinnovandone la loro fonte di produzione»²⁵.

In modo critico circa quest'ultima ricostruzione si sono espressi quanti hanno prospettato come da essa discenderebbe un notevole problema dal punto di vista della successione delle leggi nel tempo: i decreti legislativi avrebbero infatti in tal caso natura riproduttiva di disposizioni vigenti fino al 1969 e ciò renderebbe queste ultime prevalenti sulle disposizioni entrate in vigore nel periodo intermedio tra il 1970 ed oggi²⁶.

Si vedrà oltre in che modo il Governo abbia inteso la natura di tali decreti legislativi nell'attuazione della delega e come sulla questione si sia espressa la Corte costituzionale (cfr. 2.4.bis.11).

²³ Per una disamina di tali elementi, cfr. N. LUPO, *Quando la legge si propone di semplificare*, cit., p. 288 e M. CECCHETTI, *I contenuti dei decreti legislativi*, cit., p. 42-43. A sostegno della semplificazione meramente quantitativa possono addursi: a) il fatto che la delega di cui al comma 14 sia limitata alla mera «individuazione» delle disposizioni da sottrarre all'abrogazione; b) il fatto che tale individuazione deve avvenire con le «modalità» (e non secondo i principi e criteri direttivi) di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59; c) i principi e criteri direttivi di cui alle lettere a), b), c) e g) del comma 14. A sostegno della semplificazione sostanziale stanno invece: a) la scelta del decreto legislativo come fonte attraverso cui compiere l'operazione di cui al comma 14; b) l'espressa menzione del «riordino normativo» come finalità dell'attività di ricognizione della legislazione vigente di cui al comma 12; c) il conferimento della delega volta alla «semplificazione o al riassetto» della materia oggetto dei decreti legislativi di cui al comma 14; d) i principi e criteri direttivi di cui alle lettere d), e) ed f) di cui al comma 14.

²⁴ Cfr. [L. CUOCOLO, Aspetti problematici della legge di semplificazione per il 2005, in Associazione dei costituzionalisti](#), 2005.

²⁵ Cfr. N. LUPO, *Quando la legge si propone di semplificare*, cit., p. 288.

²⁶ Cfr. N. LUPO, *Quando la legge si propone di semplificare*, cit., p. 288 e M. CECCHETTI, *I contenuti dei decreti legislativi*, cit., p. 44.

2.4.bis.3. Piano di azione per la semplificazione, 20 luglio 2007, punto 2.2 (a cura di Enrico Albanesi).

Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione (Articolo 1, comma 2, del decreto-legge 10 marzo 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80), presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, trasmessa alla Camera il 20 luglio 2007.

A.C., XV Leg., Doc. CCXXXV, n. 1

Punto 2.2.

Tipologia dell'atto	Relazione al Parlamento
Natura	Non normativa
Data	20 luglio 2007
Autorità emanante	Presidente del Consiglio dei ministri
Destinatari e ambito di applicazione	Governo, ai fini dell'individuazione dei principali obiettivi di semplificazione e qualità della regolazione
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<ul style="list-style-type: none"> • Articolo 1, comma 2, decreto-legge 10 marzo 2006, n. 4, convertito con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80

Commento

Ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 10 marzo 2006, n. 4, convertito con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80, il Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione predispone, entro il 31 marzo di ogni anno, un Piano di azione per il perseguimento degli obiettivi del Governo in materia per l'anno successivo (PAS). Il Piano, sentito il Consiglio di Stato, è approvato dal Consiglio dei ministri e trasmesso alle Camere.

Il Piano di azione per la semplificazione per il 2007 è stato trasmesso alle Camere dal Presidente del Consiglio il 20 luglio 2007.

Per i profili che interessano in questa sede, il Piano di azione per la semplificazione per la semplificazione per il 2007 si occupa, al punto 2.2., della semplificazione normativa e della riduzione del numero delle leggi.

Nel Piano vengono specificate in dettaglio le modalità di realizzazione delle prime due fasi del percorso del c.d. taglia-leggi: quella della ricognizione della legislazione vigente (art. 14, comma 12, l. n. 246/05) e quella dell'individuazione in decreti legislativi delle disposizioni legislative delle quali il Governo ritiene indispensabile la permanenza in vigore (art. 14, comma 14, l. n. 246/05).

2.4.bis.4. Relazione sulla ricognizione della legislazione statale vigente, 14 dicembre 2007
(a cura di Enrico Albanesi).

Relazione concernente la ricognizione della legislazione statale vigente (Articolo 14, comma 12, della legge 28 novembre 2005, n. 246), presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, trasmessa alla Camera il 14 dicembre 2007.

A.C., XV Leg., Doc. XXVII, n. 7

Tipologia dell'atto	Relazione al Parlamento
Natura	Non normativa
Data	14 dicembre 2007
Autorità emanante	Presidente del Consiglio dei ministri
Destinatari e ambito di applicazione	Parlamento e Governo, ai fini dell'adozione dei decreti legislativi di cui all'articolo 14, comma 14, della legge 23 ottobre 2005, n. 246
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<ul style="list-style-type: none"> • Articolo 14, comma 12, legge 28 novembre 2005, n. 246

Commento

Ai sensi dell'articolo 14, comma 14, della l. n. 246/05, il 14 dicembre 2007 il Governo ha trasmesso alle Camere la relazione concernente la ricognizione della legislazione statale vigente, ovvero il primo adempimento del complesso percorso di attuazione del c.d. taglia-leggi²⁷.

La Relazione si compone di 4 parti e 3 allegati, il tutto raccolto in 3 volumi.

La Parte I è dedicata alla ricostruzione dello scenario della ricognizione normativa e della delega c.d. taglia-leggi (descrizione del quadro normativo; inquadramento del c.d. taglia-leggi nel PAS 2007; individuazione dei soggetti coinvolti). La Parte II è dedicata alla ricognizione della legislazione statale vigente (illustrazione delle scelte metodologiche, degli strumenti operativi, delle nozioni di incongruenza e di antinomia, del rapporto con il c.d. Progetto *Normattiva* ed infine dei risultati della ricognizione). La Parte III attiene all'illustrazione di alcune problematiche relative alle fasi del c.d. taglia-leggi che dovranno essere attuate: l'individuazione con decreto legislativo delle disposizioni antecedenti al 1970 da sottrarre al meccanismo abrogativo e l'operazione di riassetto normativo. La Parte IV contiene un glossario ed alcuni *Report* contenenti elaborazioni relative ai risultati dell'attività di ricognizione. Negli allegati sono riportati gli elenchi della legislazione statale censita dalle amministrazioni (Allegato I), della legislazione statale non censita dalle amministrazioni e ricavata da banche dati (Allegato II) ed infine delle incongruenze e delle antinomie normative riscontrate (Allegato III).

In questa sede meritano di essere menzionati in sintesi gli strumenti operativi attraverso i quali è stato condotto il censimento ed i risultati quantitativi della ricognizione.

Quanto agli strumenti operativi, va detto che nell'impossibilità di disporre della banca dati di cui al c.d. Progetto *Normattiva*, l'operazione di ricognizione è stata condotta dal Comitato tecnico istituito all'interno del Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione seguendo un duplice percorso. Da un lato, ciascuna amministrazione ha provveduto alla ricognizione delle disposizioni vigenti nel proprio settore, includendole in schede informatiche confluite in una banca dati *ad hoc*, basata su

²⁷ Per un approfondimento, si veda il dossier predisposto dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica sull'attuazione del c.d. taglia-leggi. Cfr. [Camera dei deputati, Osservatorio legislativo e parlamentare-Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi – XVI legislatura, Stato di avanzamento del "Taglia-leggi", giugno 2008.](#)

un apposito *software* predisposto dal CNIPA (la banca dati *Taglialeggiweb*); dall'altro, un gruppo di esperti nominati dal Comitato ha svolto un'attività ricognitiva sulla base di banche dati giuridiche tradizionali²⁸.

Pur sottolineando l'importanza che l'avvio del c.d. Progetto *Normattiva* avrebbe potuto svolgere nell'operazione di ricognizione della legislazione vigente, è stato rilevato da alcuni Autori come l'impossibilità di ricorrere a tale strumento ha avuto tuttavia effetti positivi, consentendo il coinvolgimento delle amministrazioni interessate e la «messa a regime di una nuova funzione (amministrativa) di supporto per il sistema legislativo»²⁹.

Quanto ai risultati quantitativi della ricognizione, i dati emersi dai due censimenti sono i seguenti.

La ricognizione compiuta dalle amministrazioni ha condotto all'inserimento all'interno della banca dati *Taglialeggiweb* di circa 9.000 atti; dal raffronto tra questi dati e quelli contenuti nelle banche dati tradizionali sono residuati 12.000 atti presenti in queste ultime e non inserite dalle amministrazioni nel *Taglialeggiweb*. Il risultato complessivo è dunque di 21.000 atti individuati nella Relazione, contenuti negli elenchi degli allegati 1 e 2. La discordanza tra i dati emersi dalle due modalità di censimento si spiega in base ai diversi criteri adottati alla base delle stesse. Nella relazione si rimarca infatti come il conteggio compiuto attraverso la banca dati *Taglialeggiweb* abbia riguardato esclusivamente gli atti aventi forza di legge mentre le banche dati tradizionali si basano su una catalogazione degli atti per tipologia.

²⁸ Le modalità operative sono ricostruite in A. PAJNO, *L'attuazione della delega "taglialeggi" a metà del suo cammino*, in N. LUPO-R. ZACCARIA (a cura di), *La delega "taglialeggi"*, cit., p. 31-32.

²⁹ Così A. PAJNO, *La cabala delle leggi*, in *Rass. parl.*, 2009. Analoghi rilievi in R. PERNA, *L'origine della delega "taglialeggi"*, cit., p. 37-38.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

2.4.bis.5. L. 133/08, art. 24, Legge di conversione del primo decreto-legge c.d. taglia-leggi (a cura di Enrico Albanesi).

Legge 6 agosto 2008, n. 133 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”.

Art. 24

Tipologia dell’atto	Legge
Natura	Normativa
Data di promulgazione	6 agosto 2008
Data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale	G.U. 21 agosto 2008, n. 195 (suppl. ord. n. 16)
Autorità emanante	Parlamento
Destinatari e ambito di applicazione	Governo, nell’attuazione della semplificazione normativa mediante abrogazione disposta dall’art. 24 del decreto-legge
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<ul style="list-style-type: none"> • Articolo 14 e 15 legge 28 novembre 2005, n. 246

Commento.

Una volta trasmessa al Parlamento la Relazione sulla ricognizione della legislazione vigente il 14 dicembre 2007, lo scioglimento delle Camere del febbraio 2008 ha impedito che su di essa potesse svolgersi il relativo dibattito parlamentare. All’avvio della XVI legislatura, nelle more dell’attuazione delle successive fasi del percorso del c.d. taglia-leggi il Governo è intervenuto con decreto-legge al fine di “anticipare” l’abrogazione di una parte dello *stock* normativo.

L’art. 24 del d.l. n. 112/08 (la cui rubrica, significativamente, è *Taglia-leggi*) dispone che a far data dal sessantesimo giorno successivo alla sua entrata in vigore «sono o restano abrogate le disposizioni elencate nell’Allegato A», ovvero una serie di 3.574 leggi approvate tra il 1864 ed il 1997.

Nella relazione illustrativa del disegno di legge di conversione del decreto-legge, il Governo riconosce come i risultati della ricognizione della legislazione statale vigente di cui all’art. 14, comma 12, della l. n. 246/05, «abbiano reso disponibile un inedito quadro conoscitivo». Viene sottolineato come si imponga quindi «con la massima urgenza, un intervento di espressa abrogazione [...], come peraltro già delineato dalla delega contenuta nella legge 28 novembre 2005, n. 246», che però consenta di superare «i limiti» contenuti in quest’ultima. Tali limiti, prosegue la relazione illustrativa, sono il fatto che il meccanismo del c.d. taglia-leggi si fonda sull’indicazione espressa delle disposizioni da «salvare» dall’abrogazione ed il fatto che esso si limiti alle disposizioni antecedenti al 1970. Ebbene, secondo quanto emerge dalla relazione illustrativa, la clausola abrogativa contenuta nell’art. 24 del d.l. n. 112/08 assicura il superamento di tali limiti poiché abroga *espressamente* le disposizioni *anche successive al 1970* nominativamente elencate nell’Allegato A.

L’introduzione di un siffatto meccanismo abrogativo mediante decreto-legge presenta però numerosi profili di criticità oltre che dal punto di vista tecnico-operativo³⁰ anche sotto i profili del sistema delle fonti e del rapporto tra Governo e Parlamento nelle dinamiche della forma di governo. Non solo perché la non immediata operatività dell’effetto abrogativo (che si produce una volta decorsi sessanta giorni dall’entrata in vigore del decreto stesso) sembra configgere con

³⁰ Cfr. Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi, XVI legislatura, *Tagliar leggi*, cit. p. 3 ss.

l'asserita sussistenza di presupposti di necessità ed urgenza alla base del decreto-legge³¹; soprattutto per il fatto che non si consente in tal modo al Parlamento di effettuare un controllo meditato sugli atti destinati ad essere abrogati. In definitiva il coinvolgimento del Parlamento in una simile operazione di semplificazione normativa non appare adeguato se confrontato con quello (comunque, come si è visto, non del tutto soddisfacente) garantito dal meccanismo del c.d. taglia-leggi di cui alla legge n. 246 del 2005³².

In sede di conversione del decreto-legge sono stati comunque introdotti alcuni correttivi: è stato elevato il termine per l'operatività del meccanismo stesso da sessanta a centottanta giorni, garantendo al Parlamento la disponibilità di un maggior lasso di tempo per controllare gli atti destinati ad essere abrogati; è stata introdotta una clausola di coordinamento di tale meccanismo con il percorso del c.d. taglialeggi (così formulata: «salva l'applicazione dei commi 14 e 15 dell'articolo 14 della legge 28 dicembre 2005, n. 246»); è stato attribuito al Governo il compito (peraltro, senza che sia previsto un termine per tale adempimento) di individuare «con atto ricognitivo» le disposizioni di rango regolamentare «implicitamente abrogate in quanto connesse esclusivamente alla vigenza degli atti legislativi inseriti nell'Allegato A»; è stato ridotto il numero delle disposizioni da abrogare contenute nell'allegato A³³.

Il meccanismo, così delineato, è ora disciplinato dall'art. 24 della l. n. 133/08 ed ha prodotto i propri effetti abrogativi a partire dalla data del 22 dicembre 2008. Nelle more della produzione di tali effetti è tuttavia intervenuto il d.l. n. 200/08 che, come si vedrà, ha sottratto dall'abrogazione un'ulteriore parte degli atti di cui all'allegato A del decreto n. 112 (cfr. 2.4.bis.7).

In definitiva alla data del 22 dicembre 2008 sulla base dell'art. 24 del d.l. n. 112/08, come convertito in l. n. 133/08, e per effetto dei successivi “salvataggi” si è giunti all'abrogazione di circa 3.300 leggi.

³¹ Cfr. G. D'ELIA-L. PANZERI, *Sull'illegittimità costituzionale dei decreti-legge «taglia- leggi»*, cit., p. 497 ss.

³² Cfr. Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi, XVI legislatura, *Tagliar leggi con decreto-legge*, giugno 2008, p. 2-3.

³³ Su tali modifiche, cfr. Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi, XVI legislatura, *La semplificazione nella legge n. 133 del 2008*, ottobre 2008, p. 2-4.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

2.4.bis.6. L. 9/09, art. 1, Banca dati della normativa vigente (a cura di Enrico Albanesi).**Legge 18 febbraio 2009, n. 9 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, recante misure urgenti in materia di semplificazione normativa”.****Art. 1**

Tipologia dell’atto	Legge
Natura	Normativa
Data di promulgazione	18 febbraio 2009
Data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale	G.U. 20 febbraio 2009, n. 42 (suppl. ord. n. 25)
Autorità emanante	Parlamento
Destinatari e ambito di applicazione	Presidenza del Consiglio dei ministri, Presidenza della Camera dei deputati, Presidenza del Senato della Repubblica, Ministro per la semplificazione normativa, nella realizzazione delle iniziative volte all’informatizzazione ed alla classificazione della normativa vigente
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<ul style="list-style-type: none"> • Articolo 107 legge 23 dicembre 2000 n. 388 • Articolo 14 legge 28 novembre 2005, n. 246 • Articolo 27 decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 • Articolo 2 legge 24 dicembre 2007, n. 244

Commento.

Come si legge nella relazione illustrativa del disegno di legge di conversione, l’art. 1 del d.l. n. 200/08, convertito con modificazioni dalla l. n. 9/09, «coordina la normativa previgente» relativa al c.d. Progetto *Normattiva* «con i poteri del Ministro per la semplificazione normativa»³⁴. L’art. 1 dispone infatti che il Ministro per la semplificazione normativa «promuove, assume e coordina le attività volte a realizzare l’informatizzazione e la classificazione della normativa vigente per facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini, secondo le finalità di cui all’articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388».

Come si è già detto (cfr. *Presentazione* e 2.4.bis.1) la realizzazione del c.d. Progetto *Normattiva* era intesa nella delega c.d. taglia-leggi in senso strumentale alla realizzazione della politica di semplificazione normativa mediante abrogazione.

³⁴ Con il d.p.c.m. 8 maggio 2008 è stato conferito ad un Ministro senza portafoglio l’incarico per la semplificazione normativa. L’art. 1, comma 15, del decreto-legge 16 maggio 2008, n. 85, convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2008, n. 121, dispone che «il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per la semplificazione normativa delegato assicura il coordinamento unitario delle funzioni di semplificazione normativa, comprese quelle di cui all’articolo 1, comma 22-bis, del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, quelle di cui ai commi 12 e 15 e l’iniziativa di cui al comma 14 dell’articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246. All’articolo 1, comma 1, del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80, le parole: “per la funzione pubblica”, ovunque ricorrano, sono soppresse». Da tali disposizioni risulta quindi che le funzioni alle quali il Ministro per la semplificazione è chiamato ad assicurare il coordinamento sono: le attività dell’Unità per la semplificazione; il procedimento del c.d. taglialeggi; le attività del Comitato interministeriale per l’indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione.

Con il d.l. n. 200/08 tale nesso appare invertito. La realizzazione di una banca dati pubblica e gratuita della normativa vigente non appare infatti più funzionale alla ricognizione della legislazione vigente (già compiuta nel 2007) in vista del realizzarsi dell'effetto abrogativo di cui alla l. n. 246/05: è ora l'abrogazione espressa di cui al d.l. n. 200/08 a costituire uno strumento per rendere realizzabile (specie sotto il profilo finanziario) la realizzazione dell'informatizzazione della legislazione vigente.

Come infatti chiarito dal Ministro per la semplificazione nella seduta della I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati del 15 gennaio 2009, il costo della marcatura e dell'inserimento di una singola legge all'interno della banca dati pubblica e gratuita della legislazione vigente in fase di realizzazione è di circa 200 euro. L'abrogazione di circa 29.000 leggi, disposta con l'art. 2 del decreto-legge n. 200 (cfr. 2.4.bis.7), consente dunque di non dover procedere alla marcatura ed all'inserimento delle stesse nella banca dati in via di realizzazione ed ottenere dunque, come si legge nella relazione illustrativa del disegno di legge di conversione, «cospicui risparmi di spesa».

La banca dati è stata resa operativa nel 2010.

2.4.bis.7. L. 9/09, artt. 2-3, Legge di conversione del secondo decreto-legge c.d. taglia-leggi (a cura di Enrico Albanesi).

Legge 18 febbraio 2009, n. 9 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, recante misure urgenti in materia di semplificazione normativa”.

Artt. 2 e 3

Tipologia dell’atto	Legge
Natura	Normativa
Data di promulgazione	18 febbraio 2009
Data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale	G.U. 20 febbraio 2009, n. 42 (suppl. ord. n. 25)
Autorità emanante	Parlamento
Destinatari e ambito di applicazione	Governo e Ministro della semplificazione normativa, nell’attuazione della semplificazione normativa mediante abrogazione disposta dall’art. 2 del decreto-legge
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<ul style="list-style-type: none"> • Articolo 14 e 15 legge 28 novembre 2005, n. 246 • Art. 24 decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, come convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133

Commento.

All’approssimarsi della scadenza del termine dei centottanta giorni previsti dall’art. 24 della l. n. 133/08 (22 dicembre 2008), nell’imminenza cioè dell’operatività del meccanismo abrogativo ivi previsto, il Governo è intervenuto con il d.l. n. 200/08, recante misure urgenti in materia di semplificazione normativa. Il decreto è stato poi convertito, con modificazioni, nella l. n. 9/09.

Oltre alle disposizioni relative alla banca dati della legislazione vigente (cfr. 2.4.bis.6), sono due i principali contenuti del d.l. n. 200/08: da un lato, l’abrogazione espressa di 28.889 leggi approvate tra il 1861 ed il 1947, contenute nell’allegato 1 del decreto (art. 2); dall’altro, la soppressione dall’allegato A del d.l. 112/08, come convertito nella l. n. 133/08, di una serie di disposizioni destinate ad essere abrogate alla data del 22 dicembre 2008, contenute nell’allegato 2 del d.l. n. 200/08 (art. 3).

La prima misura (art. 2) è simile ma non identica all’abrogazione contenuta nell’articolo 24 del d.l. n. 112/08. Il ricorso allo strumento del decreto-legge pone ovviamente gli stessi identici problemi³⁵ già segnalati con riferimento al d.l. n. 112/08 (cfr. 2.4.bis.5).

L’art. 2 del d.l. n. 200/08 dispone che a decorrere dal sessantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto «sono abrogate le disposizioni elencate nell’Allegato 1». Il metodo attraverso cui si è proceduto all’individuazione di tali atti legislativi è esplicitato nella relazione illustrativa al disegno di legge di conversione: il Governo, basandosi sulla banca dati del Centro elaborazione dati (CED) della Corte di cassazione, ha selezionato tutti i 31.000 atti aventi forza di legge dell’ordinamento pre-repubblicano, sottraendo da questi ultimi quelli ritenuti vigenti in base alle tabelle redatte ai fini della ricognizione della legislazione vigente di cui all’art. 14 della l. n. 246/05. Tale conteggio ha condotto ai circa 29.000 atti legislativi.

³⁵) Come rilevato dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati in sede di parere sul disegno di legge di conversione del d.l. n. 200 del 2008, «la formazione di un elenco così vasto di atti normativi [da abrogare] sulla base del solo ordine cronologico, non accompagnato da alcuna classificazione per settori omogenei, non consente una piena verifica in sede parlamentare della portata complessiva dell’intervento». Cfr. A.C., XVI leg., Comitato per la legislazione, res. somm. 15 gennaio 2009, 9.

Tale meccanismo differisce dunque parzialmente da quello di cui all'art. 24 del d.l. n. 112/08. In quest'ultimo, infatti, veniva compiuto «un accertamento dell'esaurimento di effetti di fonti primarie, con conseguente loro abrogazione»; nel d.l. n. 200/08, invece, si compie piuttosto «una sorta di declaratoria della cessata vigenza di fonti primarie, delle quali è perciò certificata la (già intervenuta) cancellazione dall'ordinamento»³⁶, trattandosi di atti di incerta o dubbia vigenza, che comunque è utile abrogare espressamente». Il nesso strumentale rispetto alla realizzazione della banca dati *Normattiva* (come si è già detto nel 2.4.bis.6) è dunque chiaro: poiché la marcatura e l'inserimento di una singola legge all'interno della banca dati pubblica e gratuita della legislazione vigente ha un costo, l'abrogazione di circa 29.000 leggi consente di non dover procedere alla loro marcatura ed inserimento nella banca dati in via di realizzazione, così da ottenere «cospicui risparmi di spesa».

Il meccanismo prevede inoltre, analogamente a quello di cui alla l. n. 133/08, che il Governo proceda all'individuazione «con atto ricognitivo» delle disposizioni di rango regolamentare «implicitamente abrogate in quanto connesse esclusivamente alla vigenza degli atti legislativi inseriti nell'Allegato 1».

Anche in questo caso, poi, in sede di conversione del decreto-legge sono stati apportati alcuni correttivi al meccanismo: il prolungamento del termine di operatività dell'abrogazione, posticipato al 16 dicembre 2009; l'introduzione di una clausola di coordinamento con il percorso del c.d. taglialeggi (così formulata: «salva l'applicazione dei commi 14 e 15 dell'articolo 14 della legge 28 dicembre 2005, n. 246»); la trasmissione alle Camere entro il 30 giugno 2009 da parte del Ministro per la semplificazione normativa di «una relazione motivata concernente l'impatto delle abrogazioni previste [dal decreto] sull'ordinamento vigente»; la fissazione di un termine (16 dicembre 2009) per l'adozione da parte del Governo degli atti ricognitivi delle disposizioni di rango regolamentare previsti dalla l. n. 133/08 e dal d.l. n. 200/08; la riduzione del numero delle disposizioni da abrogare contenute nell'allegato 1.

La seconda misura (art. 3), ovvero la soppressione dall'allegato A del d.l. n. 112/08 di una serie di disposizioni contenute nell'allegato 2 del d.l. n. 200/08, ha in pratica condotto al «salvataggio» di una serie di disposizioni inizialmente incluse nell'allegato A del decreto n. 112 e che stavano per essere abrogate nell'imminenza della scadenza del termine di centottanta giorni previsto dall'art. 24 della legge di conversione del d.l. n. 112/08. Si è in tal modo prodotta una «revoca di abrogazione già disposta» (e non un fenomeno di «riviviscenza normativa»³⁷).

Tale «sovrapposizione» tra il d.l. n. 200/08 ed il d.l. n. 112/08 consente quindi di comprendere a pieno un'ulteriore motivazione alla base del ricorso da parte del Governo allo strumento del decreto-legge al fine di ridurre lo *stock* normativo vigente. Una volta compiuta nel dicembre 2007 la ricognizione della legislazione vigente (ovverosia il primo adempimento per l'attuazione del percorso del c.d. taglia-leggi di cui alla l. n. 246/05), il Governo, come chiarito dal Ministro per la semplificazione, ha individuato nel decreto-legge «l'unico» strumento che, oltre ad operare la semplificazione dello *stock* normativo, fosse contemporaneamente «in grado di stimolare la collaborazione delle amministrazioni interessate alla salvaguardia della normativa ritenuta necessaria»³⁸.

Il d.l. n. 112/08 prima ed il d.l. n. 200/08 poi, hanno infatti consentito di disporre l'abrogazione di una serie di atti e, contemporaneamente, di condizionare l'effetto dell'abrogazione stessa alla scadenza di un termine molto ravvicinato: con l'effetto pratico, appunto, di “stimolare” le amministrazioni interessate a segnalare entro tale scadenza gli atti ritenuti indispensabili, da “salvare” dall'incombente abrogazione.

³⁶ Come si rileva nel dossier predisposto dal Senato sul decreto-legge n. 200. Cfr. Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi – XVI legislatura, *Ancora un decreto-legge per abrogare leggi*, dicembre 2008.

³⁷ Cfr. O. FORLENZA, *Preferibile un atto regolamentare all'abrogazione implicita*, cit., p. 42.

³⁸ Cfr. A.C., XVI legislatura, I Commissione Affari costituzionali, res. som. 15 gennaio 2009.

Il “salvataggio” di alcuni degli atti destinati ad essere abrogati ad opera del d.l. n. 112/08 e successivamente segnalati dalle amministrazioni come indispensabili, è stato quindi compiuto proprio ad opera del successivo d.l. n. 200/08, prima del decorso del termine previsto dal d.l. n. 112/08 (come conv. in l. n. 133/08) per la loro abrogazione (22 dicembre 2008); il “salvataggio” di alcuni degli atti destinati ad essere abrogati ad opera del d.l. n. 200/08 e successivamente segnalati dalle amministrazioni come indispensabili, è stato d’altro canto compiuto ad opera di atti successivi quali la l. n. 69/09 ed il d.lgs. n. 179/09 (cfr. 2.4.bis.11) prima del decorso del termine previsto dal d.l. n. 200/08 (come conv. in l. n. 9/09) per la loro abrogazione (16 dicembre 2009).

In definitiva alla data del 16 dicembre 2009 sulla base del d.l. n. 200/08, come convertito in l. n. 9/09, e per effetto dei successivi “salvataggi” si è giunti all’abrogazione di circa 27.000 atti.

2.4.bis.8. O.d.g. 9/2044-A/1 - O.d.g. G101 - O.d.g. G2.100, Indirizzi del Parlamento al Governo, 2009 (a cura di Enrico Albanesi).

XVI leg., A.C., Ordine del giorno 9/2044-A/1

Presentato dal deputato Zaccaria - 27 gennaio 2009.

XVI leg., A.S., Ordine del giorno G101

Presentato dalla Commissione affari costituzionali - 17 febbraio 2009.

XVI leg., A.S., Ordine del giorno G2.100

Presentato dal senatore Pastore – 17 febbraio 2009.

Tipologia dell'atto	Ordine del giorno al Governo
Natura	Non normativa
Data	gennaio-febbraio 2009
Autorità emanante	Camera dei deputati e Senato della Repubblica
Destinatari e ambito di applicazione	Governo, nell'attuazione della delega legislativa conferita dall'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<ul style="list-style-type: none"> • Articolo 14 legge 28 novembre 2005, n. 246

Commento.

In sede di approvazione del disegno di legge di conversione del d.l. n. 200/08, sia la Camera dei deputati che il Senato della Repubblica attraverso due ordini del giorno presentati rispettivamente il 27 gennaio ed il 17 febbraio 2009 hanno impegnato il Governo, nelle more dell'attuazione della delega legislativa di cui all'articolo 14 della l. n. 246/05, a «rinnovare l'adempimento fissato dal comma 12» di tale articolo. Il Governo si è cioè impegnato a procedere alla «trasmissione alle Camere di un aggiornamento della relazione (già presentata dal precedente Governo il 14 dicembre 2007) concernente la ricognizione delle disposizioni legislative statali vigenti e le eventuali incongruenze e antinomie riscontrate nell'attività di verifica». Al di là di tale specifico adempimento (peraltro non attuato), l'aspetto significativo di tali ordini del giorno è che il Governo, una volta convertiti in legge i d.l. n. 112/08 e n. 200/09, si è impegnato a «rientrare» nell'alveo della percorso del c.d. taglia-leggi di cui alla l. n. 246/05.

Nelle premesse dei due ordini del giorno si ribadisce d'altronde «la necessità di utilizzare, per il futuro, strumenti volti al riordino legislativo non aventi carattere d'urgenza, affinché essi possano essere elaborati sulla base di indirizzi e criteri predefiniti dal legislatore parlamentare e secondo procedure che assicurino il pieno coinvolgimento di quest'ultimo, come era appunto statuito» nella l. n. 246/05. D'altronde attraverso un terzo ordine del giorno presentato il 17 febbraio 2009, il Senato ha altresì impegnato il Governo «a procedere ad eventuali ulteriori abrogazioni espresse con i decreti legislativi di cui al comma 14 dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 e non più con lo strumento del decreto-legge».

2.4.bis.9. L. 15/09, art. 13, Modifiche all’art. 14 c. 18 della l. 246/05 (a cura di Enrico Albanesi).

Legge 4 marzo 2009, n. 15 “Delega al Governo finalizzata all’ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro e alla Corte dei conti”.

Art. 13

Tipologia dell’atto	Legge
Natura	Normativa
Data di promulgazione	4 marzo 2009
Data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale	G.U. 5 marzo 2009, n. 53
Autorità emanante	Parlamento
Destinatari e ambito di applicazione	Governo, nell’adozione, con uno o più decreti legislativi, delle disposizioni integrative, di riassetto o correttive entro due anni dall’entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 14 della legge n. 246 del 2005, e Commissione bicamerale per la semplificazione, nell’espressione del previo parere
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<ul style="list-style-type: none"> • Articolo 14, commi 14 e 19, legge 28 novembre 2005, n. 246

Commento.

In sede di approvazione del disegno di legge delega al Governo finalizzata all’ottimizzazione del lavoro pubblico, è stata approvata una disposizione (peraltro estranea al contenuto del disegno di legge) di modifica dell’art. 14, comma 18, della l. n. 246/05. L’art. 14, comma 18, della l. n. 246/05, come già visto (cfr. 2.4.bis.2), conteneva una delega al Governo per l’approvazione delle «disposizioni integrative o correttive» da emanare entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative vigenti di cui al comma 14.

Le modifiche introdotte all’art. 14, comma 18, attraverso l’art. 13 della l. n. 15/09 estendono il contenuto di tali decreti al «riassetto». Nel complesso percorso della delega c.d. taglia-leggi, dunque, l’operazione di riassetto non viene più ad essere limitata alla sola seconda fase, come disposto ai sensi dell’art. 14, comma 15 (cfr. 2.4.bis.2), ma viene estesa altresì alla quarta fase, potendosi a questo punto procedere all’emanazione di tali decreti ai sensi dell’art. 14, comma 15, entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all’art. 14, comma 14 (cfr. 2.4.bis.2 e 2.4.bis.11).

L’art. 13 della l. n. 15/09 introduce altresì un’ulteriore modifica all’art. 14, comma 18, disponendo che le disposizioni integrative, di riassetto o correttive siano adottate «esclusivamente» nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all’art. 14, comma 15, della l. n. 246/05 cioè i principi e criteri direttivi di cui all’art. 20 della l. 15 marzo 1997, n. 59 e successive modificazioni. L’introduzione di tale inciso ha condotto parte della dottrina a ritenere che si sia in tal modo giunti alla «“scomparsa” della delega integrativa e correttiva dei decreti legislativi di cui al comma 14» (non potendosi ammettere un decreto integrativo e correttivo che il Governo è chiamato ad adottare con l’obbligo di non rispettare i principi e criteri direttivi della delega principale) ed alla «sua radicale “sostituzione” con una ulteriore delega al “riassetto” normativo, di durata biennale, ma differita ad un periodo successivo al compimento

dell'operazione “salva-leggi” collegata alla “ghigliottina”»³⁹. Con la conseguenza di ritenere costituzionalmente illegittimi decreti legislativi integrativi e correttivi dei decreti adottati ai sensi dell'art. 14, comma 14 (cfr. 2.4.bis.14).

³⁹ Per la dimostrazione di tale tesi, cfr. [M. CECCHETTI, *L'attuazione della delega “salva-leggi”*](#), cit., p. 19 ss. Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

2.4.bis.10. L. 69/09, art. 4, Modifiche all’art. 14 c. 14 ss. della l. 246/05 (a cura di Enrico Albanesi).

Legge 18 giugno 2009, n. 69 “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”.

Art. 4

Tipologia dell’atto	Legge
Natura	Normativo
Data di promulgazione	18 giugno 2009
Data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale	G.U. 19 giugno 2009, n. 140
Autorità emanante	Parlamento
Destinatari e ambito di applicazione	Delega legislativa al Governo
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<ul style="list-style-type: none"> • Articolo 20 legge 15 marzo 1997 n. 59 • Articolo 1, commi 2 e 4, legge 5 giugno 2003 n. 131 (legge La Loggia)

Commento.

Nel corso della XVI legislatura, mentre il Governo procedeva mediante decreto-legge alle già viste operazioni di semplificazione normativa mediante abrogazione (cfr. 2.4.bis.5 e 2.4.bis.7), la Commissione parlamentare per la semplificazione ha avviato un’indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa⁴⁰ e promosso un seminario di approfondimento sullo stato di attuazione del procedimento c.d. taglia-leggi⁴¹. Tali iniziative hanno consentito al Parlamento di prendere cognizione delle problematiche tecnico-giuridiche insite nel procedimento del c.d. taglia-leggi e di svolgere quel «dialogo – vitale – tra istituzione parlamentare e società civile»⁴², imprescindibile per la conduzione di un’operazione di semplificazione normativa di così ampia portata quale quella avviata con la l. n. 246/05.

Tutto ciò, accanto agli interventi in sede di conversione dei due decreti-legge (cfr. 2.4.bis.5 e 2.4.bis.7) ed in sede di indirizzo al Governo (2.4.bis.8) dei quali si è già dato conto, ha consentito gradualmente al Parlamento di recuperare un ruolo nel processo di semplificazione normativa mediante abrogazione. In particolare ciò è avvenuto attraverso l’approvazione di una serie di modifiche al percorso delineato dalla l. n. 246/05 introdotte con l’art. 4 della l. n. 69/09.

La prima modifica è stata la **posticipazione di un anno del termine per l’abrogazione presuntiva e generalizzata**, destinato a prodursi decorso un anno dalla scadenza per l’adozione dei decreti legislativi c.d. salva-leggi di cui al comma 14: la data di produzione degli effetti della clausola c.d. ghigliottina dal 16 dicembre 2009 è stata quindi posticipata **alla data del 16 dicembre 2010** (art. 14, comma 14-ter, l. n. 246/05, come mod. dalla l. n. 69/09). La *ratio* di tale differimento consiste nella possibilità così concessa di intervenire nel corso dell’ulteriore anno per colmare eventuali omissioni da parte dei decreti c.d. salva-leggi nell’individuazione delle disposizioni da sottrarre all’abrogazione automatica e generalizzata.

⁴⁰ Cfr. A.C. A.S., XVI leg., Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione, *Indagine conoscitiva svolta dal 10 giugno 2008 al 7 luglio 2009*, res. sten. n. 2-20.

⁴¹ Cfr. [Senato della Repubblica – Camera dei deputati, Attuazione del procedimento “taglia-leggi”. Problemi, proposte e prospettive. Seminario di approfondimento. Palazzo San Macuto, 31 marzo, 2 e 21 aprile 2009. Convegni e seminari, n. 19, luglio 2009.](#)

⁴² Così il Presidente della Commissione parlamentare per la semplificazione sen. Pastore. Cfr. [Senato della Repubblica – Camera dei deputati, Attuazione del procedimento “taglia-leggi”](#), cit., 7.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

La seconda modifica è stata l'introduzione di una delega al Governo volta alla **abrogazione espressa** con decorrenza **alla data del 16 dicembre 2010** delle disposizioni legislative statali ricadenti nelle categorie di cui alle lettere *a*) (disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita) e *b*) (disposizioni che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete) dell'art. 14, comma 14. Peraltro, tale delega è estesa **anche alle disposizioni pubblicate successivamente al 1° gennaio 1970** (art. 14, comma 14-*quater*, l. n. 246/05, come mod. dalla l. n. 69/09). La *ratio* di tale modifica consiste nell'affiancare al meccanismo dell'abrogazione presuntiva e generalizzata il ricorso ad una tecnica abrogativa (quella espressa, appunto) maggiormente idonea a dispensare certezza circa la vigenza della legislazione residua.

La terza modifica è stata quella di delegare il Governo ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di riassetto di cui al comma 18 e nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi, **disposizioni integrative o correttive** degli stessi **decreti legislativi di riassetto** di cui al comma 18 (art. 14, comma 18-*bis*, l. n. 246/05, come mod. dalla l. n. 69/09).

La quarta modifica (art. 14, comma 14-*bis*, l. n. 246/05, come mod. dalla l. n. 69/09) è stata quella di esplicitare il principio di continuità della legislazione statale nelle materie appartenenti alla legislazione regionale (principio peraltro già previsto se pur in forma poco chiara all'art. 14, comma 14, del testo originario della l.n. 246/05, su cui cfr. 2.4.*bis*.2) ai sensi del quale «le disposizioni normative statali, che restano in vigore ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131, continuano ad applicarsi in ciascuna regione fino alla data di entrata in vigore delle relative disposizioni regionali».

La quinta modifica è stata l'attribuzione alla **Commissione parlamentare bicamerale** (ora denominata espressamente «Commissione parlamentare per la semplificazione») del compito di esprimere **parere** (art. 14, comma 21, l. n. 246/05, come mod. dalla l. n. 69/09), oltre che sugli schemi di decreto legislativo c.d. salva-leggi (art. 14, comma 14, l. n. 246/05, come mod. dalla l. n. 69/09) anche: sugli schemi dei decreti legislativi chiamati a compiere abrogazioni espresse (art. 14, comma 14-*quater*, l. n. 246/05, come mod. dalla l. n. 69/09); sugli schemi dei decreti legislativi integrativi, di riassetto e correttivi (art. 14, comma 18, l. n. 246/05, come mod. dalla l. n. 69/09); sugli schemi dei decreti legislativi integrativi e correttivi dei decreti di riassetto (art. 14, comma 18-*bis*, l. n. 246/05, come mod. dalla l. n. 69/09).

Alla luce delle modifiche introdotte nella l. n. 246/05 dalla l. n. 69/09, le **fasi del nuovo percorso del c.d. taglia-leggi** si possono così ora sintetizzare: *a*) **censimento** della legislazione statale vigente (art. 14, comma 12) (cfr. 2.4.*bis*.4); *b*) adozione del **decreto legislativo c.d. salva-leggi** (art. 14, comma 14) (cfr. 2.4.*bis*.11); *c*) adozione dei **decreti legislativi recanti l'abrogazione espressa** delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita e delle disposizioni che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete, pubblicate anche successivamente al 1° gennaio 1970 (art. 14, comma 14-*quater*) (cfr. 2.4.*bis*.13); *d*) **abrogazione presuntiva e generalizzata** delle disposizioni statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi (art. 14, comma 14-*ter*); *e*) adozione dei **decreti legislativi recanti disposizioni integrative, di riassetto o correttive** (art. 14, comma 18) (cfr. 2.4.*bis*.14); *f*) adozione dei **decreti legislativi recanti disposizioni integrative o correttive** dei decreti di riassetto (art. 14, comma 18-*bis*). Come evidenziato dalla dottrina, tuttavia, le innovazioni introdotte attraverso la l. n. 69/09 al percorso del c.d. taglia-leggi non appaiono ancora sufficienti ad eliminare del tutto le criticità insite a tale meccanismo⁴³.

⁴³ Cfr. N. LUPO-B.G. MATTARELLA, *Gli sviluppi del "taglia-leggi"*, cit., p. 30, nt. 48. Secondo gli Autori il legislatore si sarebbe potuto limitare a due modifiche: «riformulare come principi e criteri direttivi anche le eccezioni attualmente indicate dal comma 17», così da eliminare le implicazioni negative in termini di certezza del diritto derivanti dalle categorie di disposizioni riconducibili alle eccezioni «"vincolate"»; «sostituire la delega per l'emanazione di disposizioni integrative e correttive, contenuta nel comma 18, con una delega, anch'essa di durata biennale, per il riassetto normativo mediante l'adozione di codici di settore». Sulle innovazioni introdotte alla l. n.

2.4.bis.11. D.lgs. 179/09 (c.d. salva-leggi) (a cura di Francesca Bailo).

D.lgs. 1° dicembre 2009, n. 179 “Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246”.

Tipologia dell'atto	Decreto Legislativo
Natura	Ricognitiva
Data di emanazione	1° dicembre 2009
Data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale	G.U. 14 dicembre 2009, n. 290, suppl. ord. n. 234
Autorità emanante	Governo
Destinatari e ambito di applicazione	Il legislatore (Parlamento e/o Governo) e l'interprete. Il presente D.lgs. ha ad oggetto l'individuazione delle disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali è indispensabile la permanenza in vigore, ma anche l'individuazione delle disposizioni da sottrarre all'abrogazione espressa di cui al D.L. n. 200/2008 (conv. con modif., nella l. n. 9/2009).
Richiami espliciti ad altre fonti o Documenti	<ul style="list-style-type: none"> • Artt. 76 e 87 della Costituzione; • Art. 20 della l. 15 marzo 1997, n. 59, recante delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa; • L. 28 novembre 2005, n. 246, recante semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005, e successive modificazioni, in specie all'art. 14, commi 14, 14-bis e 14-ter; • D. l. 22 dicembre 2008, n. 200, convertito, con modificazioni, dalla l. 18 febbraio 2009, n. 9, in specie l'art. 2 del D. l. medesimo; • Deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 12 giugno 2009; • Parere della Conferenza Unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, in data 29 ottobre 2009, n. 43; • Parere del Consiglio di Stato espresso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nell'Adunanza del 14 luglio 2009; • Parere espresso dalla Commissione parla-

246 del 2005, in senso critico, cfr. anche F. PACINI, *Il «nuovo» taglia-leggi: un'occasione mancata?*, cit. Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

	<p>mentare per la semplificazione in data 4 novembre 2009;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 19 novembre 2009; • Art. 15 Disposizioni preliminari al codice civile.
--	--

1. Presupposti e finalità dell'atto.

Il d.lgs. n. 179/09, a completamento della c.d. **“seconda fase” della semplificazione** (cfr. 2.4.bis.2), si propone di dare attuazione all’art. 14, comma 14, della l. delega n. 246/05 (così come sostituito dalla l. n. 69/09) e, quindi, ha il precipuo obiettivo di individuare le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene **indispensabile la permanenza in vigore** e che, in definitiva, devono ritenersi “salvate” dall’effetto c.d. ghigliottina invece prodotto (ai sensi dell’art. 14, comma 14-ter, della medesima legge delega) in modo presuntivo e generalizzato per le residue disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 che non facciano però anche parte dei c.d. “settori esclusi” di cui all’art. 14, comma 17, della citata l. n. 246/05 (cfr. 2.4.bis.2) o che non rientrino nelle materie di competenza legislativa regionale, per le quali, in virtù del principio di continuità, resta in vigore la previgente disciplina statale ai sensi dell’art. 1, comma 2, della l. 5 giugno 2003, n. 131, sino a quando le regioni non eserciteranno detta potestà normativa (art.14, comma 14-bis, l. n. 246/05 su cui cfr. 2.4.bis.10).

Prima di andare a esaminare nel dettaglio il contenuto delle singole disposizioni del decreto legislativo in commento, sembra opportuno accennare ad alcune problematiche più generali, coinvolgenti l’intero d.lgs., poste particolarmente in luce dal Consiglio di Stato e dalla Commissione parlamentare per la semplificazione già durante la fase del confezionamento del medesimo e che però sembrano poi non essere state, se non parzialmente, risolte neppure in sede di emanazione, nonché di dar conto del dibattito dottrinale sorto in ordine alla natura normativa o meramente ricognitiva del medesimo, dubbio questo che sembrerebbe più recentemente essere stato risolto con la recente [sentenza della Corte costituzionale n. 346 del 2010](#).

Quanto al primo profilo, è stato particolarmente criticato il fatto che il Governo – che pure non era più tenuto a un vero e proprio “riassetto”⁴⁴ della normativa rimasta in vigore, essendogli detto compito affidato, in seconda battuta⁴⁵, dalla delega di cui all’art. 14, comma 18, della l. n. 246/05 (così come novellato dalla l. n. 15/09 (cfr. 2.4.bis.8) – non abbia ottemperato al dovere di organizzare le disposizioni da mantenere in vigore “per **settori omogenei o per materie**, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse” (art. 14, comma 14, lett. e), l. n. 246/05).

Di questo problema ne è risultato consapevole già il Consiglio di Stato che, nel [parere n. 5053/09](#), ha paventato la possibilità che il legislatore delegato, nel procedere a una mera

⁴⁴ Sul diverso significato del termine “riassetto” rispetto a quello di “riordino”, più spesso utilizzato nella prassi legislativa in tema di semplificazione, cfr. [Consiglio di Stato, Adunanza generale, parere n. 2/04](#), ove viene chiarito che il primo viene impiegato dal legislatore al fine di evidenziare “la portata, per così dire, «quantitativa» dell’intervento normativo, 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”.

⁴⁵ Al proposito cfr. anche, *amplius*, [M. CECCHETTI, L’attuazione della delega “salva-leggi”](#), cit., p. 2, che ha accolto favorevolmente la scelta del legislatore delegato di non esercitare contestualmente anche la delega di cui al comma 15 dell’art. 14 della l. n. 246/05, così da evitare di incorrere in “rischi di illegittimità costituzionale, di novazione delle fonti e di «sconvolgimento» cronologico del tessuto legislativo complessivo che essa avrebbe potuto determinare”. Già prima cfr. anche *Id.*, *Problemi e prospettive di attuazione della delega «taglialeggi»*, cit., p. 273 ss. nonché *Id.*, *I contenuti dei decreti legislativi*, cit., p. 44 ss.

elencazione degli atti legislativi da salvare, fosse incorso in una “interpretazione riduttiva” della legge delega, che invece in più occasioni prevede, in modo ben più pregnante, la formula “identificazione delle disposizioni”, quasi a voler significare la necessità che nel confezionamento dei decreti legislativi attuativi si debba evidenziare e garantire “la vigenza di norme che attengono a profili di obiettiva delicatezza talvolta anche costituzionali”. In quella stessa sede ci si è dunque chiesti “se non sarebbe stato possibile assolvere in modo più puntuale al dettato della norma delegante organizzando, almeno per ogni gruppo di disposizioni per le quali si usa la formula «identificazione», un elenco apposito”. O, quantomeno, ove il legislatore delegato avesse preferito mantenere l’elenco unico, si è suggerito di indicare “dei descrittori simbolici che consentano di riportare ogni disposizione al processo identificativo di cui alle lettere del comma 14 dell’articolo 14”, così da attribuire a questo intervento di semplificazione una “valenza ricostruttiva del sistema che avrebbe reso più agevole il passo ulteriore della codificazione di settore”.

A tali osservazioni, tuttavia, il Governo, nella Relazione illustrativa al decreto legislativo n. 179/09, ha replicato, forse anche a causa del metodo di lavoro adottato per la (certo perigliosa) ricognizione delle disposizioni ritenute indispensabili⁴⁶, che si è preferito conservare la tecnica elencativa, prestandosi attenzione solo al dato cronologico e all’indicazione dell’Amministrazione di riferimento e, implicitamente, anche del settore di riferimento, così ritenendo di aver adempiuto sul punto ai principi e criteri direttivi individuati dalla l. delega⁴⁷.

Certo è che la Commissione parlamentare per la semplificazione ha tenuto a puntualizzare, in ogni caso, come l’articolo unico e l’allegato 1, includessero “in un solo contesto, senza distinzioni, tutte le disposizioni da mantenere in vigore, che sono molte centinaia, cosicché non è dato di conoscere a quale dei criteri di delega sia riconducibile ciascun atto legislativo o disposizione di legge”, sottolineandosi, analogamente a quanto già prospettato dal Consiglio di Stato, che “la redazione di appositi elenchi per materia, ovvero il ricorso a descrittori consentirebbe di affiancare al criterio ricognitivo una metodologia ricostruttiva del sistema, prodromica e funzionale al riordino della legislazione richiesta dallo stesso articolo 14 della legge n. 246”⁴⁸.

Se la soluzione al proposito adottata dal Governo potrebbe dunque ingenerare dei dubbi di legittimità costituzionale, l’altra questione, e cioè quella inerente alla **natura meramente ricognitiva o normativa del d.lgs. n. 179/09** (cfr. 2.4.bis.2) sembra, invece, essere stata definitivamente risolta, più recentemente, proprio dalla Corte costituzionale.

Gran parte della dottrina⁴⁹, sia pure con argomentazioni diverse, aveva di fatto sostenuto la “normatività” del decreto legislativo in esame, non solo per il dato formale di essere un “atto con

⁴⁶ Come viene riferito, infatti, nella [Relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo “Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970 di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, ai sensi dell’art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246”, del Ministro per la Semplificazione Normativa](#), nel novembre 2008 “è stata consegnata a ciascuna Amministrazione una tabella contenente una ricognizione indicativa – effettuata a titolo collaborativo dagli uffici della semplificazione normativa – degli atti normativi vigenti divisi per settori di rispettiva competenza” ed è stato quindi richiesto di operare una verifica avente ad oggetto: a) i provvedimenti da mantenere in vigore (tra quelli precedenti al 1970); b) gli atti normativi primari che le amministrazioni ritenessero da abrogare anche con efficacia immediata; c) i settori prioritari per i quali si riteneva di voler procedere con una riforma più incisiva, attuando i criteri di delega di cui al comma 15 dell’art. 14 della l. n. 246/05 e di cui all’art. 20 della l. n. 59/97; d) i settori in cui limitarsi a un mero riordino e consolidamento normativo, ai sensi del comma 14 dello stesso art. 14 della l. n. 246/05. Le ricognizioni inviate dalle amministrazioni sono state poi inserite in un’apposita banca dati informatica (suddivisa per ministeri), nella quale sono state indicate: a) le norme da salvare precedenti al 1970; b) le norme indicate come da abrogare espressamente, anche posteriori al 1970; c) le norme sulle quali non sono state espresse valutazioni da parte delle Amministrazioni che le hanno esaminate e, quindi, rientranti nell’effetto della c.d. ghigliottina; d) le norme appartenenti ai cc. dd. settori esclusi. Di qui poi l’elenco degli atti mantenuti in vigore inseriti nell’allegato all’art. 1, comma 1, del D.lgs. n. 179/09.

⁴⁷ Condivide, in linea di massima, la motivazione addotta dal Governo, [M. CECCHETTI, L’attuazione della delega “salva-leggi”](#), cit., p. 15.

⁴⁸ Al proposito cfr. il parere del 4 novembre 2009 (resoconto sommario, 12).

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

forza di legge”, ma anche perché, con l’effetto “salvifico” che dal medesimo conseguiva, si andava a porre una deroga all’abrogazione presuntiva e generalizzata prevista, in origine, al comma 16 e, poi, dal comma 14-*ter* dell’art. 14 della l. n. 246/05, così come novellato dalla l. n. 69/09. Più nel dettaglio, poi, alcuni autorevoli costituzionalisti avevano rilevato che le lettere da c) a g) del comma 14 della legge delega comportavano delle interpretazioni che presupponevano un intervento del Governo nello “stabilire se è bene che certe norme rimangano nell’ordinamento, se possono avere una qualche utilità o se è preferibile abolirle” e perciò, si giungeva a dubitare dell’ampiezza della delega stessa⁵⁰. Non minore importanza assumeva poi un precedente della Corte costituzionale, dal quale potevano desumersi argomenti volti a rafforzare detta tesi, laddove era stata dichiarata l’illegittimità costituzionale di parte della l. n. 131/03, nella parte in cui si induceva il legislatore delegato a fare delle scelte discrezionali per individuare le materie rimaste di competenza statale⁵¹. Altri, pur mantenendo ferma la portata normativa dei decreti delegati, riconoscevano ad essi una “forza attiva minore”, ridotta sia rispetto a quella propria della legge sia dell’atto avente forza di legge⁵². Altri ancora, infine, si appuntavano piuttosto sul fatto che il comma 17 dell’art. 14 della l. n. 246/05 faceva riferimento alla permanenza in vigore delle “disposizioni indicate nei decreti legislativi di cui al comma 14” per dedurre che la normatività di detti decreti derivasse dall’aver come effetto “la sottrazione delle disposizioni da essi elencate alla mannaia dell’effetto abrogativo generalizzato”⁵³.

Una parte minoritaria della dottrina, invece, partiva proprio da questo dato letterale per sostenere, *a contrario*, che l’effetto salvifico rispetto alla abrogazione generalizzata, in tal modo “non era imputabile autonomamente ai decreti delegati, bensì direttamente alla norma legislativa di produzione parlamentare, con la conseguenza di poter (e forse, di dover) considerare tali decreti – una volta escluso il contenuto di riordino/riassetto normativo – come meramente ricognitivi di un elenco di disposizioni da mantenere in vigore cui lo stesso legislatore parlamentare aveva fatto rinvio facendolo proprio”⁵⁴. E, ulteriori argomenti a favore di questa tesi potevano rinvenirsi nello stesso precedente della giurisprudenza costituzionale citato dall’altro filone dottrinale che sosteneva la normatività dei decreti legislativi, nella parte in cui aveva invece salvato una delle deleghe della l. n. 131/03, perché diretta ad una “mera

⁴⁹ Al proposito cfr. gli interventi di F. SORRENTINO, A. D’ATENA, B. CARAVITA, F. MODUGNO e P. RIDOLA di risposta al quesito sulla natura normativa o ricognitiva dei decreti legislativi di attuazione del comma 14, art. 14, della l. n. 246/05, raccolti in [Costituzionalisti a Parlamento \(sul “taglia-leggi”\) Dossier del Senato n. 25/09](#), rispettivamente, pp. 13 e 17-18, 20, 31 e 35-36, 46-56, 73-74. Più recentemente cfr. anche [E. LENZI, Tra poche luci e molte ombre](#), cit., p. 7 ss.

⁵⁰ In questo senso cfr. F. SORRENTINO, [Costituzionalisti a Parlamento \(sul “taglia-leggi”\)](#), cit., p. 13.

⁵¹ Il riferimento è alla [sentenza della Corte costituzionale n. 280/04](#).

⁵² In questo senso cfr. B. CARAVITA, [Costituzionalisti a Parlamento \(sul “taglia-leggi”\)](#), cit., p. 31.

⁵³ In questo senso cfr. A. D’ATENA, [Costituzionalisti a Parlamento \(sul “taglia-leggi”\)](#), cit., 20. Deve peraltro precisarsi che la lett. g) del comma 17, della l. n. 246/05, facente appunto riferimento alla permanenza in vigore delle disposizioni indicate nei decreti legislativi di cui al comma 14 è stata poi espunta dalla l. n. 69/09, che ha integralmente sostituito il citato comma.

⁵⁴ In questo senso cfr. [M. CECCHETTI, L’attuazione della delega “salva-leggi”](#), cit., p. 5-6. Negli stessi termini cfr. anche [P. CARNEVALE, La legge di delega come strumento per la semplificazione normativa](#), cit., che, partendo dal medesimo dato normativo, ne consegue che i decreti legislativi si atteggiano, a ben vedere, sì a strumenti di perimetrazione (largamente discrezionale) della portata della clausola c.d. taglia-leggi, ma ciò non in forza di una propria (pretesa) valenza normativa, bensì in conseguenza dell’ascrizione di *vis quodammodo* normativo all’esito dell’operazione salvifica da essi condotta, compiuta *ab externo* dalla legge che è e resta, quanto a formale titolarità giuridica, il *dominus* dell’intera vicenda“. Peraltro cfr., più moderatamente, [Id., Il Paradiso può attendere](#), cit., p. 5, secondo cui “se non può negarsi che i decreti legislativi salvifici svolgano una funzione ricognitiva della legislazione ante-1970 e non abbiano quindi in sé *vis* normativa, tuttavia non si può neppure misconoscere il fatto che essi siano chiamati a delimitare la portata dell’effetto di abrogazione generalizzata congiuntamente al suo prodursi. Il che fa sì che *quodammodo* rifluisca anche sui decreti salvifici la qualità normativa propria della clausola taglia-leggi o, meglio, che essi finiscano per partecipare *di riflesso* (senza perciò acquisirla) della natura di quest’ultima. Di talché si potrebbe prefigurare un carattere ricognitivo con qualche virtualità normativa”.

Dott.¹⁰ in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi

ricognizione” dei principi fondamentali delle materie di competenza concorrente di cui all’art. 117, comma 3, Cost.⁵⁵.

La Corte costituzionale, da ultimo, con la già citata [sent. n. 346/10](#), sembra aver chiaramente avallato le tesi della dottrina minoritaria. Si è infatti affermato che “Proprio in ragione della sua funzione meramente ricognitiva, il decreto legislativo n. 179 del 2009 appare [...] sprovvisto di una propria e autonoma forza precettiva o, se si preferisce, di quel carattere innovativo che si suole considerare proprio degli atti normativi: non è dubbio, infatti, che, nell’individuare le disposizioni da mantenere in vigore, esso non ridetermini né in alcun modo corregga le relative discipline, limitandosi a confermare, peraltro indirettamente – attraverso, cioè, la mera individuazione di atti da “salvare”–, la persistente e immutata loro efficacia”.

Questa decisione, d’altra parte, pone in dubbio, per non dire che elimina completamente, la possibilità che il d.lgs. in esame possa essere fatto oggetto di un futuro e ulteriore giudizio di legittimità. Conseguentemente, sia il problema del mancato rispetto dei principi e criteri direttivi della legge delega in ordine alla necessità che esso dovesse organizzare le disposizioni da mantenere in vigore “per settori omogenei o per materie”, ma sia anche tutta una serie di profili d’illegittimità costituzionale relativi a specifiche disposizioni del d.lgs. prospettati dalla dottrina ma anche dal Consiglio di Stato o dalla Commissione parlamentare per la semplificazione, e di cui si cercherà comunque di dar conto nel prosieguo, sembrano in certo modo perdere spessore.

2. Contenuti del d.lgs. n. 179/09.

Venendo quindi alla struttura e al contenuto del d.lgs. n. 179/09, si può subito osservare come esso si componga di un solo articolo, suddiviso in cinque commi, cui accedono due allegati, l’uno comprendente l’elenco delle disposizioni sottratte alla c.d. ghigliottina di cui al comma 14-ter della l. n. 246/05 e l’altro individuante il catalogo delle disposizioni legislative sottratte all’abrogazione espressa di cui al d.l. n. 200/08.

Il primo comma non fa che richiamarsi (“ai fini e per gli effetti”) ai commi 14, 14-bis e 14-ter dell’art. 14 della legge delega, per poi, per l’appunto, indicare che nell’allegato 1 sono individuate le **disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970**, anche se modificate con provvedimenti successivi, **delle quali è indispensabile la permanenza in vigore**.

Analogamente, il secondo comma, consente la permanenza in vigore delle disposizioni statali indicate nell’allegato 2, **salvandole dall’abrogazione invece prevista dal d.l. n. 200/08** (convertito con modificazioni nella l. n. 9/09), sempre, e anche, ai sensi e per gli effetti dei commi 14, 14-bis e 14-ter dell’art. 14 della legge delega.

Come già segnalato (cfr. 2.4.bis.5 e 2.4.bis.7), infatti, parallelamente al percorso di semplificazione ora tratteggiato dalla legge delega, ve ne è stato un altro, invece tracciato dal solo Governo, che, attraverso la “legge dell’emergenza”, e cioè con i d.l. nn. 112 e 200 del 2008 (convertiti, rispettivamente, con le ll. nn. 133/08 e 9/09), ha provveduto ad abrogare un cospicuo numero di atti legislativi (circa 30.000), elencati in allegato ai d.l. medesimi, soluzione questa che, risultando essere, di fatto, una “deviazione” rispetto alla impronta invece data dal Parlamento, ha comportato inevitabili problemi di coordinamento⁵⁶.

⁵⁵ Sul punto cfr. [M. CECCHETTI, L’attuazione della delega “salva-leggi” mediante il d.lgs. n. 179 del 2009](#), cit., p. 6. Per la non apparentabilità dei decreti legislativi ricognitivi di cui all’art. 14, comma 14, della l. n. 246/05 con quelli di cui alla l. n. 131/03 cfr. invece [P. CARNEVALE, Il Paradiso può attendere](#), cit. p. 5, nota 14, e, *amplius*, *Id.*, *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa*, cit., p. 126.

⁵⁶ Al proposito cfr. anche [P. CARNEVALE, Il Paradiso può attendere](#), cit., p. 4, il quale rileva che una vera e propria “sovrapposizione” (e comunque non “interferenza”) delle due fonti potrebbe ritenersi esclusa in quanto la delega è orientata a salvare dall’abrogazione, mentre i decreti legge risultano rivolti a disporla direttamente e, mentre la prima ha ad oggetto gli atti legislativi anteriori al 1° gennaio 1970, i secondi sono intervenuti sulla legislazione statale senza alcuna limitazione temporale. Nondimeno, “è altrettanto vero che operazione salvifica e clausola abrogativa risultano termini strettamente connessi di un’unica operazione di «bonifica» legislativa”.

Dott.¹⁰ in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi

Ciò è desumibile già dal fatto che al comma 5 si è dovuto necessariamente fare in modo che il D.lgs. n. 179/09 entrasse in vigore pressoché immediatamente, senza scontare il normale periodo di *vacatio legis*, e cioè il giorno successivo alla sua pubblicazione, datata 14 dicembre 2009, per non vanificare quanto disposto dall'art. 1, comma 2, del medesimo, che appunto è andato a salvare una apprezzabile parte delle disposizioni invece oggetto del meccanismo abrogativo di cui al d.l. n. 200/08⁵⁷, e che altrimenti sarebbero state espunte dall'ordinamento a partire dal 16 dicembre 2009⁵⁸, termine “differito”, indicato in sede di conversione⁵⁹, a partire dal quale detto meccanismo abrogativo avrebbe infatti dovuto avere efficacia.

È solo con il comma 3 che, con **funzione esegetica**, viene meglio precisato che: a) per “disposizioni statali” si intendono “tutte le disposizioni comprese in ogni singolo atto normativo statale con valore di legge indicato negli Allegati 1 e 2, con effetto limitato a singole disposizioni solo nei casi espressamente specificati”; b) che per “pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970” si intendono “tutte le disposizioni, contenute in atti legislativi statali, la cui pubblicazione, secondo le norme vigenti in materia di pubblicazione all'epoca di ciascun atto, è avvenuta a far data dal 17 marzo 1861 fino a tutto il 31 dicembre 1969⁶⁰”; c) che per “anche se modificate con provvedimenti successivi” si intende che “sono compresi anche gli atti legislativi statali che abbiano subito qualsiasi modifica anche dopo il 31 dicembre 1969”; d) che per “permanenza in vigore” si intende che “restano in vigore le disposizioni legislative statali, indicate negli Allegati 1 e 2, nel testo vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, in base agli atti normativi che le hanno introdotte a suo tempo nell'ordinamento e alle eventuali successive modificazioni anteriori alla stessa data, anche ai sensi dell'articolo 15 delle disposizioni preliminari al codice civile”.

Deve peraltro darsi atto del fatto che, in riferimento a questi commi, si è dato seguito a quanto suggerito dalla Commissione parlamentare per la semplificazione⁶¹ che, nella relazione del 4 novembre 2009, segnalava l'esigenza di inserire nel comma 1 la salvaguardia anche degli atti di cui all'Allegato 2 in quanto il comma 2, per la sua originaria formulazione letterale, sembrava salvarli solo dall'effetto abrogativo di cui al d.l. n. 200/08 ma non da quello della c.d. ghigliottina di cui all'art. 14, comma 14-*ter*, della l. delega, anche se poi, da un punto di vista stilistico, si è preferito mantenere distinti i due allegati nei due commi, entrambi però “coperti” da quanto disposto nella l. n. 246/05.

Tuttavia, questa soluzione, pure se condivisibile in linea di massima, pone un dubbio di non poco momento, posto in luce da un'attenta dottrina⁶²: la sottrazione dall'abrogazione di norme la cui permanenza in vigore era da ritenersi indispensabile rappresentava lo scopo, e al contempo l'oggetto, della legge delega, ma la sua portata era circoscritta alle sole disposizioni anteriori al

⁵⁷ Si ricorda, peraltro, che lo stesso d.l. n. 200/08 aveva provveduto a sottrarre dal meccanismo abrogativo alcuni atti legislativi invece contenuti nel d.l. n. 112/08. Al proposito, cfr., *amplius*, supra, al 2.4.bis.7.

⁵⁸ Nessun rilievo, al contrario, deve essere dato al fatto che il 16 dicembre 2009 fosse anche il termine entro il quale avrebbe dovuto scadere la delega di cui all'art. 14, comma 14, della l. n. 246/05 (e ora posticipata al 16 dicembre 2010) in quanto, come è noto, e come sottolinea anche [P. CARNEVALE, Il Paradiso può attendere](#), cit., p. 2, nota 2, il termine per l'attuazione della delega si intende ottemperato dal Governo laddove il decreto legislativo risulti *emanato* entro la sua scadenza e non già *pubblicato ed entrato in vigore* (corsivo Suo).

⁵⁹ Si ricorda, infatti, che sia il d.l. n. 112/08, sia il d.l. n. 200/08 prevedevano, nel testo originario, che la clausola abrogativa espressa delle disposizioni indicate nei rispettivi allegati avesse effetto a far data dal sessantesimo giorno dall'entrata in vigore dei medesimi d.l. ma, in sede di conversione, i termini sono stati allungati, rispettivamente, a centoventi giorni e a centoottanta giorni. Sul punto, comunque, cfr., *amplius*, supra, ai parr. 2.4bis.5 e 2.4bis.7.

⁶⁰ Al proposito cfr., *amplius*, [P. CARNEVALE, Il Paradiso può attendere](#), cit., p. 23-24, che pone il problema delle complicazioni che, nell'opera di salvataggio, potrebbero porsi in ordine alle modifiche tacite delle disposizioni appunto da salvare.

⁶¹ Al proposito cfr., *amplius*, R. ZACCARIA-E. ALBANESI, *Il contributo del Parlamento nel processo di semplificazione normativa*, cit., p. 4112.

⁶² Il riferimento è a N. LUPO-B.G. MATTARELLA, *Gli sviluppi del “taglia-leggi”*, cit., 37; [P. CARNEVALE, Il Paradiso può attendere](#), cit. 26; [M. CECCHETTI, L'attuazione della delega “salva-leggi”](#), cit., p. 9 ss.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

1970. Nel d.l. n. 200/08, al contrario, non è stato imposto un tale limite temporale e, conseguentemente, pare discutibile che il potere in concreto esercitato dal d.lgs. n. 179/09 possa essere riconducibile alla l. n. 246/05, ventilandosi perciò la possibilità che si tratti di un vero e proprio “eccesso di delega”. Queste osservazioni, peraltro, come sembrerebbe desumersi anche dalla [sentenza della Corte costituzionale n. 346/10](#), potrebbero essere superabili grazie alla clausola di salvezza-coordinamento inserita nel art. 2, comma 1, del d.l. n. 200/08, come sostituito dalla l. di conversione n. 9/09, che fa salva l’applicazione dei commi 14 e 15 dell’art. 14 della l. n. 246/05, scelta questa che parrebbe finalizzata proprio a consentire il recupero “*in extremis*” di atti destinati all’abrogazione espressa mediante l’utilizzo della delega c.d. salva-leggi⁶³. Questa estensione della delega, tra l’altro disposta “*aliunde e per relationem*”, e che si sarebbe, semmai, più opportunamente potuta effettuare con la più organica riforma della l. n. 246/05 operata dalla l. n. 69/09, tuttavia, pone certamente profili d’incertezza non trascurabili, posti in essere, paradossalmente, proprio dal legislatore della semplificazione⁶⁴.

Da ultimo, il quarto comma prevede che “le disposizioni legislative emanate ai sensi degli articoli 7, secondo comma, 8, terzo comma, e 116, primo comma, della Costituzione sono comunque escluse dall’effetto abrogativo di cui all’articolo 14, comma 14-ter, della legge 28 novembre 2005, n. 246, e successive modificazioni”. Esso introduce, dunque, **una nuova categoria⁶⁵ rispetto alle altre già rinvenibili nei c.d. “settori esclusi”** di cui al comma 17 dell’art. 14 della l. n. 246/05, che, di per sé, come sottolineato anche dalla Commissione parlamentare per la semplificazione del 4 novembre 2009⁶⁶, non necessitano, tecnicamente, di alcun ausilio normativo, perché sono costruite come clausole autosufficienti, che rimettono all’interprete l’inclusione o meno di singole disposizioni nel novero dei casi indicati. E, in effetti, lo stesso comma 14 non individua, tra i propri principi e criteri direttivi, anche quello di salvare specificamente le disposizioni riconducibili al comma 17. Per vero, è stato lo stesso Consiglio di Stato, nel [parere n. 5053/09](#), a sollecitare il legislatore delegato a una individuazione puntuale degli atti normativi o delle singole disposizioni rientranti nei settori in questione – pur non dovendosi mettere in discussione l’efficacia diretta del comma 17 – attraverso la formulazione di un ulteriore allegato⁶⁷ che contenesse il loro elenco, auspicando tra l’altro che quest’ultimo non avesse un valore meramente ricognitivo bensì cogente. Sotto questo profilo, del resto, il Governo si è già premurato di annunciare, nella Relazione illustrativa al decreto, di voler redigere un ulteriore elenco con apposito provvedimento cogente, forse facendo riferimento alla possibilità di intervenire mediante un decreto correttivo-integrativo del d.lgs. n. 179/09.

La soluzione adottata quindi, potrebbe anch’essa incappare, così come quella del comma 2, in un **eccesso di delega⁶⁸**, a meno di non voler accogliere l’interpretazione adeguatrice che di essa è

⁶³ In questo senso cfr. anche [P. BILANCIA, Una situazione complessa](#), cit., p. 13.

⁶⁴ Al proposto cfr., *amplius*, [M. CECCHETTI, L’attuazione della delega “salva-leggi”](#), cit., p. 11.

⁶⁵ Come sottolineato anche da [P. CARNEVALE, Il Paradiso può attendere](#), cit., p. 26, probabilmente l’esigenza di creare, *ex novo*, questa categoria è stata dettata dal fatto che “l’elencazione delle c.d. categorie escluse contenuta nell’art. 14, comma 17, della l. n. 246, già incisa [...] dalla modifica disposta dalla legge n. 69 del 2009, lasciava scoperta l’area di quegli atti che nella relazione [illustrativa dello schema di decreto legislativo, N.d.a.] vengono qualificati come atipici e in particolare quelli di attuazione degli statuti delle regioni ad autonomia speciale”. Peraltro cfr. anche [R. ZACCARIA-E. ALBANESI, Il contributo del Parlamento nel processo di semplificazione normativa](#), cit., p. 4113, i quali sottolineano come siano state seguite le osservazioni formulate dalla Commissione parlamentare per la semplificazione, come pure dal Consiglio di Stato, in ordine alla dubbia utilizzazione dell’espressione “disposizioni legislative di attuazione delle norme costituzionali”, dal momento che la citata espressione è stata poi espunta nella versione definitiva.

⁶⁶ In questo coadiuvata dalla I Commissione permanente della Camera dei deputati nella seduta del 3 novembre 2009, in cui cfr. particolarmente l’intervento dell’on. Zaccaria (resoconto, p. 11).

⁶⁷ Favorevole a questa soluzione è [M. CECCHETTI, L’attuazione della delega “salva-leggi”](#), cit., p. 16 ss. ma cfr., anche, già prima, [N. LUPO, Quando la legge si propone di semplificare](#), cit., p. 288; *Id.*, *Le materie escluse e i decreti legislativi “correttivi”*, cit., p. 52-53.

⁶⁸ In questo senso cfr. anche [P. CARNEVALE, Il Paradiso può attendere](#), cit., p. 27; [P. BILANCIA, Una situazione complessa](#), cit., p. 17; [M. CECCHETTI, L’attuazione della delega “salva-leggi”](#), cit., p. 14.

Dott.¹⁰ in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi

stata fornita dal Governo nella citata Relazione illustrativa al decreto, laddove si legge che detta disposizione ha “un valore meramente tuzioristico, in quanto tali ambiti sono già esclusi per diretta applicazione della Costituzione”.

2.4.bis.12. D.lgs. n. 66/10, Codice dell'ordinamento militare (a cura di Francesca Bailo).**D.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 “Codice dell'ordinamento militare”.**

Tipologia dell'atto	Decreto Legislativo
Natura	Normativa
Data di emanazione	15 marzo 2010
Data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale	G.U. 8 maggio 2010, n. 106, suppl. ord. n. 84
Autorità emanante	Esecutivo
Destinatari e ambito di applicazione	Il presente D.lgs. ha ad oggetto la realizzazione di un “codice di settore” inerente all'ordinamento militare.
Richiami espliciti ad altre fonti o Documenti	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 14, comma 15, L. 28 novembre 2005, n. 246, recante semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005;

Commento.

Il Codice dell'ordinamento militare si inserisce a pieno titolo nell'ambito della semplificazione normativa, in quanto, ai sensi dell'art. 14, comma 15, della l. n. 246/05 (cfr. 2.4.bis.2), si propone di riorganizzare organicamente tutte le norme di livello primario che, nel tempo, si sono susseguite, mediante un complesso procedimento di stratificazione, nella materia relativa all'ordinamento militare.

Deve peraltro preliminarmente rilevarsi che il termine per l'esercizio della citata delega sarebbe dovuta scadere in data 16 novembre 2009 mentre solo il 15 dicembre 2009 lo schema di decreto legislativo (A. 165) è stato trasmesso, con riserva, alla Commissione bicamerale per la semplificazione, perché sprovvisto del parere del Consiglio di Stato, poi pervenuto solo il 10 febbraio 2010. Grazie a una pur forzata interpretazione dell'art. 14, comma 22, terzo periodo, della l. n. 246/05 (il quale prevede che, nel caso in cui il parere della Commissione per la semplificazione cada nei trenta giorni che precedono la scadenza della delega, questa si intenda prorogata per ulteriori novanta giorni), il termine definitivo è stato quindi posticipato al 16 marzo 2010, consentendo l'emanazione del decreto legislativo nei termini⁶⁹.

Questo **codice di settore** ha, in ogni caso, preso le proprie mosse da una sollecitazione a un riassetto della materia proveniente sia dal Consiglio di Stato⁷⁰, sia dalla Relazione concernente la ricognizione della legislazione statale vigente, presentata al Parlamento in data 14 dicembre 2007 (cfr. 2.4.bis.4), e, proprio in virtù della delega c.d. taglia-leggi, il Ministero della Difesa ha promosso la codificazione dell'ordinamento militare e dell'Amministrazione della difesa procedendo, dapprima, alla ricognizione delle norme vigenti di interesse del citato ministero, verificando quali fossero di perdurante attualità e quali da ritenere superflue, per poi costituire una commissione di studio (denominata “Comitato scientifico per il coordinamento delle attività del Ministero della difesa in materia di semplificazione della legislazione” e, d'ora in poi,

⁶⁹ Occorre precisare che, nel caso in cui anche quest'ultimo termine fosse spirato, un'alternativa poteva comunque essere quella di realizzare un nuovo schema di decreto legislativo, questa volta previsto ai sensi dell'art. 14, comma 18, della l. n. 246/05, così come novellato dalla l. n. 15/09, che ha appunto consentito il “riassetto”, oltre che l'integrazione e la correzione, dei decreti legislativi emanati ai sensi dell'art. 14, comma 14, della l. n. 246/05. Al proposito cfr. anche Dossier del Senato, n. 30, XVI leg., *Codificazioni in corso. Ordinamento militare; attività agricola*.

⁷⁰ Cons. Stato, sez. normativa, 21 maggio 2007, n. 2024/07.

“Comitato scientifico”), coadiuvata da “esperti” e “referenti” interni al Ministero della difesa, individuati all’interno di ciascuna Forza armata e delle Direzioni generali.

Il lavoro del Comitato scientifico ha poi condotto alla redazione di indici informatici delle fonti normative, redatti in ordine cronologico e suddivisi per macromaterie, nonché nell’elaborazione di una banca dati informatica, ad uso interno del Comitato e dell’Ufficio legislativo, denominato “Codice Hammurabi”, contenente sia gli indici di fonti (di carattere primario, secondario, ma anche “terziario”, quali gli accordi di concertazione) suddivisi per macromaterie, sia i testi normativi.

Una parte delle disposizioni ritenute non più utili è stata fatta oggetto di abrogazione espressa da parte dei d.l. nn. 112 e 200 del 2008⁷¹.

La parte residua delle disposizioni oggetto di ricognizione da parte del Comitato scientifico è stata, invece, sistemata all’interno del Codice dell’ordinamento militare, che dovrebbe contenere le fonti primarie in materia, nonché nel **D.p.r. 15 marzo 2010, n. 90** (recante “Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, a norma della legge 26 novembre 2005, n. 246”), che dovrebbe contenere tutte le disposizioni di rango secondario.

Essendosi effettuato non solo un coordinamento formale delle diverse disposizioni, ma anche un coordinamento sostanziale, volto, in particolare, secondo quanto si legge nella Relazione introduttiva del Governo agli schemi dei due atti normativi, ad “adeguare la disciplina normativa al nuovo quadro complessivo derivato dal sovrapporsi, nel tempo, di norme dettate in vista di situazioni e di assetti diversi, anche eliminando dai testi legislativi norme la cui *ratio* originaria non trova più rispondenza nell’ordinamento, e che quindi non appaiono più razionalmente riconducibili, quanto meno nella loro portata originaria, all’assetto in vigore”, è implicita anche la portata innovativa, e non meramente ricognitiva, della disciplina oggetto del riassetto⁷².

Occorre, peraltro, sottolineare che se proprio sotto quest’ultimo profilo si è incontrato il parere favorevole del Consiglio di Stato, espresso nella seduta del 10 febbraio 2010, qualche perplessità è stata invece avanzata dal Servizio studi del Senato⁷³, il quale ha sottolineato che lo schema di decreto legislativo recava al suo interno disposizioni vigenti di natura regolamentare, mentre lo schema di decreto del Presidente della Repubblica recava al suo interno disposizioni vigenti di natura legislativa, così operandosi, da una parte, una **rilegificazione** di norme secondarie e, dall’altra, una **delegificazione** di norme primarie senza alcuna autorizzazione legislativa. E, soprattutto, si è in quella sede sottolineato come la riconduzione della delegificazione ai principi e criteri direttivi dell’art. 20 della l. n. 59/97 non paresse assolutamente scontata, per non dire ardua, dal momento che la disposizione richiamata si riferisce ad atti che facciano seguito ad una legge annuale di semplificazione e riassetto normativo, che a sua volta agisce come atto – con forza di legge – autorizzatorio rispetto alla delegificazione medesima. Inoltre, nel codice, venivano richiamate disposizioni di **regi decreti** che, nel periodo statutario, assumevano però un **carattere ibrido**, in quanto ad essi potevano essere ricondotti sia testi adottati sulla base di apposite deleghe legislative, e quindi aventi rango primario, sia testi emanati in assenza di tali deleghe, e quindi aventi rango secondario. Si denunciava poi, tra le altre, l’inclusione nel testo unico delle disposizioni secondarie di **disposizioni di regolamenti ministeriali**, così potendo verificarsi delle collisioni con le previsioni legislative che della potestà regolamentare ministeriale erano a fondamento.

Deve, infine, darsi atto che, oltre al riassetto e alla codificazione dell’ordinamento militare, sia il Codice che il Testo unico hanno, in ultimo, provveduto ad abrogare numerosi atti normativi⁷⁴, sia antecedenti che successivi al 1970 e che, tra essi, è stato ricompreso anche il **d.lgs. n. 43/48**, contemplante, tra gli altri, anche il reato di associazione militare, che, seppur

⁷¹ Su cui cfr., *amplius*, supra, ai parr. 2.4bis.5 e 2.4bis.7.

⁷² Al proposito cfr. anche le sentt. della Corte costituzionale nn. [170/07](#), [53/05](#) e [220/03](#).

⁷³ Il riferimento è al Dossier del Senato, n. 30, XVI leg., *Codificazioni in corso*, cit., p. 7-13. Al proposito cfr., *amplius*, anche “Documentazione per l’esame di atti del Governo”, Camera dei deputati, n. 158, Senato della Repubblica, n. 188, 22 gennaio 2010.

Dott.¹⁰ in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi

salvato dal d.lgs. n. 179/09, è stato quindi definitivamente decriminalizzato⁷⁵. Ciò ha destato una veemente polemica in seno all'opposizione, e in particolare tra le fila dell'IDV, la quale ha presentato una formale mozione di sfiducia nei confronti del Ministro per la semplificazione legislativa, Roberto Calderoli, sul presupposto che con detta abrogazione si volesse venire incontro a 36 militanti leghisti che erano stati imputati del citato reato. Detta mozione, peraltro, è stata poi bocciata con la votazione tenutasi in data 22 dicembre 2010 (188 erano i sì, 293 i no, e 64 gli astenuti).

⁷⁴ Nel Dossier del Senato, n. 30, XVI leg., *Codificazioni in corso*, cit., p. 10, si informava già che nello schema di Codice erano stati abrogati, totalmente o parzialmente, 1241 atti primari, mentre nello schema di Testo unico erano stati abrogati, totalmente o parzialmente, 391 atti secondari.

⁷⁵ Sulla vicenda, cfr. anche [V. PUPO, L'abrogazione del decreto legislativo che vieta le associazioni di carattere militare, in Consulta OnLine, 2010.](#)

2.4.bis.13. D.lgs. n. 212/10, Decreto legislativo recante abrogazioni espresse (a cura di Enrico Albanesi).

D.lgs. 13 dicembre 2010, n. 212 “Abrogazione di disposizioni legislative statali, a norma dell’articolo 14, comma 4-quater, della legge 28 novembre 2005, n. 246”.

Tipologia dell’atto	Decreto legislativo
Natura	Normativa
Data di emanazione	13 dicembre 2010
Data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale	G.U. 15 dicembre 2010, n. 292, suppl. ord. n. 276
Autorità emanante	Governo
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 14, comma 14-<i>quater</i>, L. 28 novembre 2005, n. 246, recante semplificazione e riassetto normativo per l’anno 200

Commento.

Il d.lgs. n. 212/10 dà attuazione alla delega introdotta durante la XVI legislatura (cfr. 2.4.bis.10) nell’originario percorso del c.d. taglia-leggi con l’intento di affiancare al meccanismo dell’abrogazione presuntiva e generalizzata quello dell’abrogazione espresa (art. 14, comma 14-*quater*, l. n. 246/05, come mod. dalla l. n. 69/09).

L’art. 1 del d.lgs. n. 212/10 dispone quindi l’abrogazione espresa a decorrere dal 16 dicembre 2010 (dunque la stessa data dell’abrogazione presuntiva e generalizzata della c.d. ghigliottina di cui all’art. 14, comma 14-*ter*, l. n. 246/05, come mod. dalla l. n. 69/09) di circa 37.000 atti primari elencati nell’allegato del decreto.

Nello schema di decreto legislativo adottato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 19 marzo 2010, l’allegato conteneva circa 71.000 provvedimenti da adottare espressamente. Tuttavia il numero degli atti da abrogare espressamente si è poi ridotto a circa 37.000 in una versione dello schema di decreto adottato “a fini collaborativi” (e sottoposto all’esame della Commissione bicamerale per la semplificazione) e poi nel decreto legislativo adottato: ciò al fine di recepire le condizioni espresse dalla Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato (Adunanza del 20 settembre 2010)⁷⁶.

⁷⁶ In particolare il Consiglio di Stato aveva sottolineato come nell’elenco originario fossero presenti «regi decreti, dei quali [deve] escludersi la natura legislativa o addirittura ritenersi la natura meramente provvedimentoale» nonché «atti contenenti disposizioni relative ai cc. dd. “settori esclusi” di cui al comma 17» dell’articolo 14 della l. n. 246/05, come mod. dalla l. n. 69/09.

2.4.bis.14. D.lgs. n. 213/10, Decreto legislativo integrativo/correttivo del c.d. salva-leggi.
(a cura di Francesca Bailo).

D.lgs. 13 dicembre 2010, n. 213, “Modifiche ed integrazioni al decreto legislative 1° dicembre 2009, n. 179, recante disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore”

Tipologia dell’atto	Decreto legislativo
Natura	Ricognitiva
Data di emanazione	13 dicembre 2010
Data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale	G.U. 15 dicembre 2010, n. 292, suppl. ord. n. 276
Autorità emanante	Governo
Destinatari e ambito di applicazione	Il presente schema di decreto legislativo ha funzione integrativa e correttiva del d.lgs. n. 179/09 (c.d. salva-leggi)
Richiami espliciti ad altre fonti o Documenti	<ul style="list-style-type: none"> • Artt. 76 e 87 della Costituzione; • Art. 14, commi 14, 14-ter e 18, L. 28 novembre 2005, n. 246, recante semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005; • D.lgs. 1° dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246.) • Art. 20 della l. 15 marzo 1997, n. 59, recante delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa; • Deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata, in via preliminare, nella riunione del 29 settembre 2010 e, in via definitiva, nella riunione del 13 dicembre 2010; • Parere della Conferenza Unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, in data 7 ottobre 2010; • Parere del Consiglio di Stato espresso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nell'Adunanza del 25 ottobre 2010;

Commento.

Il d.lgs. n. 213/10 si propone di **integrare e correggere** il d.lgs. n. 179/09, secondo quanto prescritto dall'art. 14, comma 18, della l. n. 246/05 (come mod. dalla l. n. 69/09 su cui cfr. 2.4.bis.10), e quindi di andare ad individuare ulteriori disposizioni legislative anteriori al 1970 di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, nonché di sottrarne altre dall'effetto salvifico invece previsto dal d.lgs. n. 179/09⁷⁷.

Il primo articolo, ai fini e per gli effetti di cui ai commi 14, 14-ter e 18 dell'art. 14 della l. delega, stabilisce le modifiche da apportare al d.lgs. n. 179/09, che però vengono precisate, secondo il metodo elencativo già utilizzato nel precedente d.lgs., in tre allegati. Il primo (Allegato A) integra l'allegato 1 del d.lgs. n. 179/09, individuando, per l'appunto, ulteriori atti legislativi da sottrarre all'effetto c.d. ghigliottina; il secondo (Allegato B) corregge l'allegato 1 del d.lgs. n. 179/09, attraverso l'espunzione dal medesimo di alcuni atti legislativi la cui permanenza in vigore non è più ritenuta indispensabile; il terzo (Allegato C) ha infine il compito di sostituire le voci dell'allegato 1 del d.lgs. n. 179/09.

Il secondo articolo riguarda l'entrata in vigore del decreto legislativo stesso, che ha luogo il giorno successivo alla sua pubblicazione, analogamente a quanto già previsto dal comma 5 del d.lgs. n. 179/09. In questa occasione l'esclusione del periodo di *vacatio legis* trova la propria *ratio* nella necessità che il presente d.lgs. prenda efficacia a partire dal giorno stesso in cui è stata fissata l'abrogazione presuntiva e generalizzata di cui all'art. 14-ter della l. n.246/05 (come mod. dalla l. n. 69/09 su cui cfr. 2.4.bis.10).

Sembra opportuno sottolineare, tra le altre, che con il presente d.lgs. non si è ritenuto di dare seguito ad alcune segnalazioni rilevate, in data 24 novembre 2010, nella proposta di parere espresso dalla Commissione parlamentare per la semplificazione, in cui il Governo veniva sollecitato a reintrodurre il **d.lgs. n. 43/48**, salvato dal d.lgs. n. 179/09 e poi abrogato dal d.lgs. n. 66/10 (Codice dell'ordinamento militare) e, che, come si è osservato supra al 2.4.bis.12, aveva suscitato alcune polemiche in seno al Parlamento.

Circa la **natura del d.lgs. in esame** sembrano potersi effettuare le stesse osservazioni già svolte in riferimento al d.lgs. n. 179/09, cui dunque si rinvia (cfr. 2.4.bis.11)

⁷⁷ Sui dubbi di legittimità costituzionale dei decreti legislativi e integrativi del d.lgs. n. 179/09 alla luce dell'interpretazione fornita dell'art. 14, comma 18, della l. n. 246/05 (come mod. dalla l. n. 69/09) cfr. [M. CECCHETTI, L'attuazione della delega "salva-leggi"](#), cit., p. 19 ss. (cfr. 2.4.bis.10) e, già prima, P. COSTANZO, *La semplificazione normativa*, cit., p. 354.