

SEZIONE QUARTA - BIS

La semplificazione normativa mediante abrogazione

(del 25 marzo 2009)

2.4.bis. Presentazione di Enrico Albanesi

Le quattro fasi della politica di semplificazione normativa dal 1997 ad oggi

La politica di semplificazione normativa avviata nell'ordinamento italiano alla fine degli anni Novanta ha visto 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. 50; riordino tendenzialmente esteso al riassetto normativo⁴ 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 automatica e generalizzata 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 precedenti politiche di semplificazione, muove dalla precisa consapevolezza che queste ultime non sembrano fino ad oggi essere riuscite ad

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. Per una rassegna delle varie fasi che hanno caratterizzato la politica della semplificazione a partire dalla XIII legislatura e delle problematiche connesse a ciascuna di esse, si veda anche 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.

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.

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

«aggregare in maniera risolutiva [...] l'ipertrofia, la complessità, la farraginosità e la scarsa coerenza dell'ordinamento italiano»⁵.

Il processo di semplificazione normativa mediante abrogazione automatica e generalizzata: la delega c.d. taglialeggi (l. n. 246 del 2005) ed i decreti – legge n. 112 e n. 200 del 2008

Gli strumenti concreti che caratterizzano la fase attuale sono, da un lato, il c.d. taglialeggi di cui alla legge 22 novembre 2005, n. 246; dall'altro, i meccanismi abrogativi contenuti nell'art. 24 del decreto – legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e nel decreto – legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito con modificazioni dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9.

L'abrogazione automatica e generalizzata prodotta dal c.d. taglialeggi avrà effetto a partire dal 16 dicembre 2009 (art. 14, comma 16); avrà come oggetto tutte le disposizioni legislative pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, salvo le categorie indicate dalla legge stessa (art. 14, comma 17) e salvo le disposizioni che saranno individuate con decreto legislativo dal Governo in quanto se ne ritenga indispensabile la permanenza in vigore (art. 14, comma 14). Il complesso percorso che condurrà a siffatto effetto abrogativo è già stato avviato con il compimento del primo degli adempimenti della serie previsti ai sensi della legge n. 246 del 2005: la trasmissione al Parlamento da parte del Governo il 14 dicembre 2007 della Relazione concernente la ricognizione della legislazione vigente, ai sensi dell'articolo 14, comma 12, della legge n. 246 del 2005.

Il meccanismo previsto dai decreti – legge n. 112 e n. 200 del 2008, invece, ha già prodotto a partire dal 22 dicembre 2008 (nel caso del decreto n. 112) oppure è destinato a produrre a partire dal 16 dicembre 2009 (nel caso del decreto n. 200) l'abrogazione di un cospicuo numero di atti legislativi tassativamente individuati in elenchi allegati ai decreti stessi.

Occorre subito precisare come l'abrogazione automatica e generalizzata non sia l'esclusivo strumento impiegato nelle politiche di semplificazione dell'attuale fase, dato che, ad esempio, il codice di settore continua ad essere previsto e le finalità di riassetto continuano ad essere perseguite come obiettivo anche ai sensi della legge n. 246 del 2005.

Va inoltre chiarito che i meccanismi abrogativi contenuti nella delega c.d. taglialeggi e nei decreti – legge n. 112 e n. 200 del 2008 presentano caratteri tra loro assai differenti e, soprattutto, non sono stati concepiti contestualmente come tappe coordinate di un unitario processo di semplificazione normativa. Anzi: la scelta del Governo di «anticipare» l'abrogazione di una parte consistente dello *stock* normativo con decreto – legge, senza cioè attendere l'attuazione delle singole tappe previste dalla delega c.d. taglialeggi, ha rappresentato una chiara scelta politica di voler deviare, almeno in parte, dal solco della procedura definita nella legge n. 246 del 2005 e già *in itinere*.

Tuttavia vi sono ragioni che giustificano una lettura sistematica (ma, non per questo, meno problematica) dei meccanismi abrogativi contenuti nella delega c.d. taglialeggi e nei decreti – legge n. 112 e n. 200 del 2008, come facenti parte di un'unitaria fase dell'evoluzione della politica della legislazione e di un unico processo di semplificazione normativa mediante abrogazione automatica e generalizzata.

Innanzitutto vi è l'idea, alla base di tutte e tre le suddette fonti, per cui l'abrogazione automatica e generalizzata rappresenta lo strumento cardine della politica di semplificazione e la riduzione dello *stock* normativo l'obiettivo prevalente da perseguire.

⁵ Così si legge nella Relazione concernente la ricognizione della legislazione statale vigente, sulla quale *cfr.* 2.4. bis.3.

In secondo luogo, va rilevato come le disposizioni abrogative introdotte dai decreti – legge n. 112 e n. 200 del 2008 sono venute a porsi in via di fatto come parte integrante del percorso già *in itinere* del c.d. taglialeggi: l'attuazione delle fasi di quest'ultimo che ancora restano da realizzare, infatti, dovrà inevitabilmente tenere conto degli effetti abrogativi già prodottisi ai sensi del decreto n. 112 e di quelli che dovranno prodursi ai sensi del decreto n. 200.

D'altronde, l'esigenza di un coordinamento tra l'attuazione della delega c.d. taglialeggi e quanto già disposto nei due decreti – legge è emersa anche in sede di atto di indirizzo parlamentare al Governo: nel corso dell'approvazione del disegno di legge di conversione del decreto – legge n. 200, è stato infatti accolto dal Governo un ordine del giorno presentato dall'Opposizione alla Camera con cui quest'ultimo si è impegnato «a valutare l'opportunità [...] di rinnovare l'adempimento fissato dal comma 12» dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005. Ovvero, la «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»⁶. Ciò, in pratica, significa che il Governo, una volta convertiti i decreti – legge n. 112 e n. 200, si è impegnato a «ripartire» dal percorso di cui alla legge n. 246 del 2005, aggiornando, alla luce di quanto disposto nei due decreti, la relazione concernente la ricognizione della legislazione vigente trasmessa alle Camere dal precedente Governo il 14 dicembre 2007.

In terzo luogo vi è il fatto che sia il meccanismo abrogativo di cui al c.d. taglialeggi sia quello di cui al decreto – legge n. 200 appaiono strettamente connessi, sia pure in termini diversi (cfr., rispettivamente, 2.4.bis.1 e 2.4.bis.6), all'attuazione del c.d. Progetto «Normattiva».

Le ragioni appena esposte sembrano dunque giustificare un commento sistematico dei singoli atti che stanno caratterizzando l'attuale fase, nella prospettiva, cioè, di un unitario processo di semplificazione normativa mediante abrogazione automatica e generalizzata.

⁶ Cfr. A.C., XVI legislatura, O.d.g. 9/2044-A/1, presentato dal deputato Zaccaria, sul quale cfr. 2.4.bis.8. 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» (commento e rinvio a 6.1.2)

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	Normativo
Data di emanazione	23 dicembre 2000 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 e rinvio a 6.1.2

L'art. 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, 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 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 ci si sofferma in questa sede su tale progetto è perché, come espressamente previsto dall'art. 107, esso ha anche la finalità di «fornire strumenti per l'attività di riordino normativo».

In particolare, come si vedrà a breve (cfr. 2.4.bis.2), è proprio «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. taglialeggi: la ricognizione delle disposizioni legislative vigenti.

L'attuazione del Progetto «Normattiva» non è stata tuttavia ancora portata a compimento.

Il Governo, chiamato a procedere alla ricognizione delle disposizioni legislative vigenti entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 246 del 2005, ha quindi proceduto in tale operazione senza poter contare sull'ausilio della banca dati «Normattiva» (sulle modalità con cui, in alternativa, è stata compiuta la ricognizione della legislazione vigente, cfr. 2.4.bis.2).

Il processo di attuazione del c.d. Progetto «Normattiva» sembra comunque oggi aver trovato un nuovo impulso ad opera di alcune disposizioni contenute nell'art. 1 della legge 18 febbraio 2009, n. 9, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto – legge 22 dicembre 2008, n. 200, recante misure urgenti in materia di semplificazione normativa (cfr. 2.4.bis.7).

Nonostante il progetto «Normattiva» dovesse fungere da ausilio per l'attuazione del c.d. taglialeggi, sembrerebbe essersi oggi verificata dunque la situazione opposta: l'avvio di quest'ultimo ha svolto una funzione di stimolo per l'avvio del primo⁷.

⁷ Sul punto e, più in generale, sulla mancata attuazione dell'art. 107 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 Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

2.4.bis.2. L. 246/2005, art. 14¹²⁻²⁴, Delega c.d. taglialeggi**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	Normativo
Data di emanazione	28 novembre 2005 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	• 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***Il percorso del c.d. taglialeggi***

Il commento relativo alle singole fasi del c.d. taglialeggi già concretamente attuate costituirà oggetto delle successive schede. Ora si intende descrivere in generale le modalità operative del complesso meccanismo, evidenziandone i profili critici messi in rilievo dalla dottrina.

Il fulcro dell’intera operazione è l’abrogazione di «tutte le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi». Abrogazione che, per effetto del decorso di un doppio termine previsto dalla legge n. 246, sarà operante il 16 dicembre 2009.

Il percorso è tuttavia assai più complesso e si articola in quattro fasi.

La prima, da attuare entro 24 mesi dall’entrata in vigore della legge n. 246 del 2005, consiste nell’individuazione da parte del Governo delle disposizioni legislative statali vigenti, evidenziando le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi, e nella trasmissione al Parlamento di una relazione finale riguardante tale ricognizione (art. 14, comma 12). La relazione è stata trasmessa al Parlamento dal Governo Prodi il 14 dicembre 2007 e, trattandosi del primo e unico adempimento fino ad ora compiuto del percorso del c.d. taglialeggi, costituirà oggetto di commento in un’apposita scheda (cfr. 2.4.bis.4).

La seconda fase, da attuare entro ventiquattro mesi dalla scadenza del termine per la trasmissione al Parlamento della relazione appena menzionata (dunque, entro il 16 dicembre 2009), consiste nella predisposizione da parte del Governo di decreti legislativi che «individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente il 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore» (articolo 14, comma 14). Si tratta, in pratica, dell’individuazione di

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*

quelle disposizioni che si intendono sottrarre all'effetto abrogativo automatico e generalizzato che opererà a partire dal 16 dicembre 2009.

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 14⁸. Con i decreti legislativi in questione, il Governo è altresì delegato «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 20). 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, comma 22 e 23). La Commissione verifica inoltre periodicamente lo stato di attuazione del procedimento del c.d. taglialeggi e ne riferisce ogni sei mesi alle Camere (art. 14, comma 21).

La terza fase è costituita dall'abrogazione di tutte le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 e che, come si è detto, avrà effetto a partire dal 16 dicembre 2009 (art. 14, comma 16). Per espressa disposizione del comma 17, rimarranno tuttavia in vigore le disposizioni riconducibili alle categorie di cui alle lettere dalla *a*) alla *g*). Quest'ultima menziona espressamente «le disposizioni indicate nei decreti legislativi di cui al comma 14» (cioè quelli attraverso i quali il Governo è delegato ad indicare le disposizioni delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore).

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).

I principali profili problematici segnalati dalla dottrina

Sono numerosi i profili problematici segnalati dalla dottrina con riferimento al meccanismo del c.d. taglialeggi.

La prima osservazione attiene al ruolo che Governo e Parlamento si vedono assegnati nell'attuazione dell'intero meccanismo. I rilievi in tal senso si appuntano sul fatto che il compimento di un'operazione di semplificazione normativa automatica e generalizzata di siffatta portata sia stato conferito al Governo attraverso una delega la cui ampiezza è tale da presentare forti dubbi di compatibilità con l'articolo 76 della Costituzione.

E' stato infatti segnalato da più parti come la legge n. 246 del 2005 abbia conferito al Governo una delega, in particolare, del tutto priva di oggetto definito, come invece richiesto dall'art. 76 Cost.: i decreti legislativi delegati di cui all'articolo 14, comma 14, si è detto, hanno infatti in definitiva come oggetto l'intera legislazione purché pubblicata anteriormente il 1° gennaio 1970⁹.

⁸ 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.»

⁹ Sottolineano in particolare l'illegittimità costituzionale del meccanismo del c.d. taglialeggi ai sensi dell'art. 76 Cost. per assenza di oggetto definito e vaghezza dei principi e criteri direttivi, L. CUOCOLO, *Aspetti problematici Dott.*¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

Un secondo 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 tali decreti legislativi: se quello di una semplificazione quantitativa (dunque, meramente formale) oppure di una semplificazione sostanziale (cioè, di un vero e proprio riordino/riassetto) della legislazione vigente. Da un'interpretazione letterale della legge n. 246 del 2005 emergono infatti elementi a sostegno dell'una come dell'altra opzione ermeneutica¹⁰.

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 s'intende dunque 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 abrogativo¹¹.

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»¹².

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 oggi¹³.

A ciò si aggiunga un'ulteriore criticità connessa al ruolo svolto dai decreti legislativi nel complesso meccanismo del c.d. taglialeggi, a prescindere dal loro contenuto: l'adozione da parte del Governo di tali decreti costituisce pur sempre un'eventualità e, nel caso in cui non vengano adottati, l'effetto abrogativo disposto ai sensi del comma 16 si produrrebbe comunque, a questo punto, sull'intera legislazione antecedente il 1970, salve le eccezioni vincolate di cui al comma 17¹⁴.

della legge di semplificazione per il 2005, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>; P. AQUILANTI, *Abrogare le leggi più vecchie, e anche quelle di mezza età*, in *Foro it.*, 2005, p. 164; P. CARNEVALE, *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa fra istanze del mondo economico e riposte del legislatore*, in <http://www.federalismi.it>, n. 3, 2007. Evidenzia il contrasto con l'art. 76 Cost. nel caso in cui si attribuisse ai decreti legislativi funzione di semplificazione sostanziale, M. CECCHETTI, *I contenuti dei decreti legislativi*, in N. LUPO – R. ZACCARIA (a cura di), *La delega "taglialeggi"*, cit., p. 46.

¹⁰ 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.

¹¹ Cfr. L. CUOCOLO, *Aspetti problematici della legge di semplificazione*, cit.

¹² Cfr. N. LUPO, *Quando la legge si propone di semplificare*, cit., p. 288.

¹³ Cfr. N. LUPO, *Quando la legge si propone di semplificare*, cit., p. 288 e M. CECCHETTI, *I contenuti dei decreti legislativi*, cit., p. 44.

¹⁴ Evidenziano tale profilo L. CUOCOLO, *Aspetti problematici della legge di semplificazione*, cit.; P. AQUILANTI, *Abrogare le leggi più vecchie*, p. 164, che qualifica l'individuazione di tali disposizioni da parte del Governo tra gli elementi «non essenziali» del procedimento del c.d. taglialeggi; R. PAGANO, *Qualche osservazione sull'articolo 14 della legge di semplificazione e riassetto normativo per il 2005 (legge 28 novembre 2005, n. 246)*, in *Rass. parl.*, 2006, p. 304; P. CARNEVALE, *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa*, cit., p. 24, che sottolinea Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

Un terzo problema segnalato è ben riassunto nella constatazione secondo cui la complessità del c.d. taglialeggi rischia di offuscare proprio una delle sue funzioni essenziali: «la dispensa di certezza circa il diritto statale vigente a valle dell'applicazione della clausola» abrogativa¹⁵.

Il fatto che il legislatore abbia infatti sottratto dal meccanismo abrogativo del c.d. taglialeggi una serie di categorie di disposizioni dai confini incerti individuate nel comma 17¹⁶ avrà come conseguenza, segnalano alcuni Autori, quella di rimettere in capo all'interprete il compito di sussumere una determinata disposizione all'interno di tali categorie al fine di stabilirne la non avvenuta abrogazione, una volta che questa avrà avuto effetto il 16 dicembre 2009.

In tal modo, tuttavia, sembra smarrirsi l'essenza stessa di un meccanismo abrogativo automatico e generalizzato che dovrebbe operare con la precisione di una «ghigliottina», nome con il quale tale meccanismo abrogativo è passato nel linguaggio giornalistico. Per effetto dell'inclusione di tali categorie nel meccanismo del c.d. taglialeggi ai sensi del comma 17, le disposizioni antecedenti al 1970 finiscono per essere infatti raggruppate non in due insiemi «per definizione esaustivi», quello delle disposizioni che restano in vigore e quello delle disposizioni abrogate; ma in tre insiemi, di cui quello delle categorie di disposizioni che restano in vigore ai sensi del comma 17 presenterebbe, appunto, «confini notevolmente incerti»¹⁷.

A tal proposito è stata prospettata la soluzione che nei decreti legislativi siano espressamente individuate tutte le esclusioni, sia quelle «discrezionali», ovvero quelle individuate dal Governo ai sensi del comma 14, sia quelle «vincolate», quelle riconducibili alle categorie di cui al comma 17¹⁸.

Un quarto punto di forte perplessità per le conseguenze sul principio di certezza del diritto riguarda la delega conferita al Governo per l'adozione, entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 14, di uno o più decreti legislativi con cui introdurre disposizioni integrative o correttive (comma 18).

Tale possibilità è stata fatta oggetto di rilievi da parte di alcuni Autori alla luce delle conseguenze sul principio di certezza del diritto che discenderebbero dal ricorso a decreti che facessero rivivere disposizioni in un primo tempo abrogate ad opera della clausola di cui al comma 16 del c.d. taglialeggi¹⁹.

Un quinto aspetto oggetto di commento da parte della dottrina attiene al fatto che il legislatore delegante, tra i principi e criteri direttivi per l'adozione da parte del Governo dei

come la clausola abrogativa di cui al comma 16 sia collocata in una parte del contenuto della legge estranea a quella propriamente di delega e sia dunque in grado di «sprigionare un effetto ablatorio automatico».

¹⁵ Così P. CARNEVALE, *Sui problemi attuativi della norma "taglialeggi"*, in N. LUPO – R. ZACCARIA (a cura di), *La delega "taglialeggi"*, cit., p. 64.

¹⁶ 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.»

¹⁷ Cfr. N. LUPO, *Quando la legge si propone di semplificare*, cit., p. 288; ID., *Le materie escluse e i decreti legislativi "correttivi"*, in N. LUPO – R. ZACCARIA (a cura di), *La delega "taglialeggi"*, cit., p. 51.

¹⁸ Cfr. N. LUPO, *Le materie escluse*, cit., p. 52.

¹⁹ Sul punto si vedano N. LUPO, *Quando la legge si propone di semplificare*, cit., p. 289; ID., *Le materie escluse*, cit., p. 57; P. CARNEVALE, *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa*, cit., p. 23.

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

decreti legislativi, abbia posto la «identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali dei cittadini» (comma 14, lettera *c*). A meno di non intendere il termine «identificazione» come «mantenimento»²⁰, ciò significa che la legge delega attribuisce alla discrezionalità del Governo la scelta di sottrarre o meno siffatte disposizioni all'abrogazione automatica e generalizzata, propettandosi dunque, almeno in linea teorica, l'eventualità che effettivamente una simile lesione ai diritti costituzionali dei cittadini possa verificarsi²¹.

²⁰ Come proposto da R. PAGANO, *Qualche osservazione sull'articolo 14*, cit., p. 303.

²¹ Su tale profilo, cfr. G.C. PINELLI, *Ghiottina delle norme o (anche) dei diritti? Alcune considerazioni sull'automatismo abrogativo sancito dall'art. 14, comma 16 della legge di semplificazione 2005*, in <http://www.federalismi.it>, p. 3 ss.

Dott.^{to} in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

2.4.bis.3. Piano di azione per la semplificazione, 20 luglio 2007, punto 2.2.

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 normativo
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	• 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 Prodi 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. taglialeggi: quella della ricognizione della legislazione vigente (articolo 14, comma 12, legge n. 246 del 2005) e quella dell'individuazione in decreti legislativi delle disposizioni legislative delle quali il Governo ritiene indispensabile la permanenza in vigore (articolo 14, comma 14, legge n. 246 del 2005).

Quanto alla prima fase, il Governo riconosce nel PAS come il Progetto «Normattiva» di cui all'art. 107 della legge n. 388 del 2001, ancora in fase di realizzazione, non potrà assumere, data la sua particolare complessità tecnica, valore condizionante rispetto all'attuazione del meccanismo del c.d. taglialeggi. La ricognizione della legislazione vigente, si chiarisce inoltre nel PAS, dovrà essere svolta in stretto accordo con le singole amministrazioni competenti, ricorrendo ad una apposita *banca dati* interna (cfr. 2.4.bis.4).

Viene quindi individuata l'Amministrazione responsabile per la realizzazione di tale prima fase: il Comitato tecnico, costituito dal Comitato interministeriale al proprio interno con delibera del 30 marzo 2007. Ai sensi di tale delibera, il Comitato (composto da tre rappresentanti, uno dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, uno dei Dipartimenti per le riforme istituzionali e per i rapporti con il parlamento e uno dal Dipartimento della Funzione pubblica) svolge compiti di impulso e di raccordo nei confronti delle amministrazioni di settore e riferisce in merito alla propria attività al Sottosegretario per

l'Interno incaricato di assicurare il raccordo con la Commissione bicamerale per la semplificazione.

Quanto alla seconda fase, nel Piano si rileva l'opportunità di abrogare espressamente le norme abrogate implicitamente e che saranno individuate come tali dalla ricognizione della legislazione vigente compiuta nella prima fase.

Inoltre, viene evidenziata l'esigenza di porre particolare attenzione nei confronti della legislazione statale vigente nelle materie di legislazione concorrente di cui all'articolo 117, comma 3, della Costituzione. Con riferimento a tale ambito, il Piano prevede che sia «espressamente previsto il carattere cedevole delle disposizioni di dettaglio che si intendano mantenere in vigore».

Ai sensi del citato articolo 1, comma 2, del decreto – legge 10 marzo 2006, n. 4, sul Piano è stato chiamato ad esprimere parere il Consiglio di Stato.

Per i profili che interessano in questa sede, la Sezione Consultiva per gli Atti Normativi del Consiglio di Stato, nel parere reso nell'Adunanza del 21 maggio 2007, ha suggerito al punto 7.5. alcuni criteri cui dovrebbe ispirarsi l'attuazione delle varie fasi del c.d. taglialeggi.

Per quanto riguarda l'operazione di ricognizione della legislazione vigente, il Consiglio di Stato ha precisato come l'operazione di ricognizione non vada limitata alle «leggi» vigenti ma estesa alle singole «disposizioni legislative».

Per quanto attiene alla verifica dell'attualità delle norme anteriori al 1° gennaio 1970, il Consiglio di Stato ha prospettato alcuni criteri di massima per compierla: l'età della norma, la sua residualità a seguito di leggi di modifica, la sua specialità; l'antioriorità rispetto alla Costituzione.

Per quanto infine concerne l'operazione di riordino legislativo, che secondo il Consiglio di Stato dovrà avere come oggetto tutte le leggi statali (anche successive al 1° gennaio 1970²²), nel parere si legge come essa debba essere compiuta «per materie»²³.

Un profilo di «particolare delicatezza» relativo al riordino normativo segnalato nel parere attiene infine alle modalità attraverso le quali esso dovrà svolgersi nelle materie di competenza concorrente. Il Consiglio di Stato, chiarito il fatto che in tali materie al legislatore statale spetta la sola disciplina dei principi fondamentali e che alle eventuali norme di dettaglio debba riconoscersi carattere cedevole, prospetta la necessità che nell'operazione di riassetto i decreti legislativi nelle materie di legislazione concorrente siano adeguatamente strutturati, «eventualmente in due parti distinte, ciascuna armonica e sistematica»: la prima contenente i principi della materia, la seconda le norme di dettaglio²⁴.

²² *Contra*, sul presupposto di una non conformità di una simile interpretazione con il tenore testuale del dettato legislativo, cfr. P. CARNEVALE, *Sui problemi attuativi*, cit., p. 66.

²³ «Ciò implica», si legge ancora nel parere, «che per ciascuna materia, in uno stesso decreto legislativo, va riassetata la disciplina sia anteriore sia successiva al 1° gennaio 1970; che, per quanto possibile, il riassetto deve avvenire inserendo le norme da riordinare nei testi unici e codici già esistenti, ivi compresi i quattro codici “classici”, ove si tratti di norme civili, penali, processuali civili o processuali penali; che sia chiarito, con criteri generali valevoli per tutte le amministrazioni, come deve intendersi, nell'art. 14, co. 14, lett. e) l. 246/05, il concetto di “materia” e di “settore omogeneo”, atteso che le disposizioni vanno riorganizzate, appunto, per materie o settori omogenei. Si può infatti, in astratto, optare per ambiti di competenze ministeriali, ovvero fare riferimento, in ciascun decreto legislativo, ad una o più materie secondo l'elenco contenuto nell'art. 117 Cost.».

²⁴ *Contra*, sul presupposto delle conseguenze che una simile ricostruzione comporterebbe in termini di «novazione» delle fonti e di sottoponibilità al giudizio di costituzionalità delle «nuove» fonti non al parametro del vecchio ma del nuovo art. 117 Cost., M. CECCHETTI, *I contenuti dei decreti legislativi*, cit., p. 45 – 46.

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

2.4.bis.4. Relazione sulla ricognizione della legislazione statale vigente, 14 dicembre 2007

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 normativo
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	• Articolo 14, comma 12, legge 28 novembre 2005, n. 246

Commento

Ai sensi dell'articolo 14, comma 14, della legge 23 ottobre 2005, n. 246, 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. taglialeggi²⁵.

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. taglialeggi (descrizione del quadro normativo; inquadramento del c.d. taglialeggi 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 Progetto «Normattiva» ed infine dei risultati della ricognizione). La Parte III attiene all'illustrazione di alcune problematiche relative alle prossime fasi del c.d. taglialeggi 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» (non ancora attuato), 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

²⁵ Per un approfondimento, si veda il dossier predisposto dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica sull'attuazione del c.d. taglialeggi. 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.

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

ricognizione delle disposizioni vigenti nel proprio settore, includendole in schede informatiche confluite in una banca dati *ad hoc*, basata su 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 tradizionali²⁶.

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»²⁷.

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 (es. d.p.r., regio decreto, ...).

2.4.bis.5. L. 133/08, art. 24, Semplificazione normativa mediante abrogazione

²⁶ 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.

²⁷ Così A. PAJNO, *La cabala delle leggi*, in *Rass. parl.*, 2009, in corso di pubblicazione. 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

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	Normativo
Data	6 agosto 2008 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	• 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.

Nelle more dell’attuazione delle successive fasi del percorso del c.d. taglialeggi, il Governo è intervenuto con decreto – legge al fine di «anticipare» l’abrogazione di una parte dello *stock* normativo.

L’art. 24 del decreto – legge 25 giugno 2008, n. 112 (la cui rubrica, indicativamente, è «Taglia - leggi») dispone che a far data dal sessantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto «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 legge n. 246 del 2005, «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. taglialeggi 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 assicura il superamento di tali limiti poiché ha effetto sulle disposizioni, anche successive al 1970, nominativamente ed espressamente elencate nell’Allegato A.

La *ratio* alla base della scelta di ricorrere al decreto – legge per compiere una siffatta operazione normativa è tuttavia più complessa, come d’altronde esplicitato dal Ministro per la semplificazione nel corso della seduta della I Commissione Affari costituzionali della Camera del 15 gennaio 2009 in sede di esame del disegno di legge di conversione del decreto – legge n. 200, il quale contiene una clausola abrogativa analoga a quella contenuta nel decreto n. 112.

Nell’intervento del Ministro, si legge chiaramente come la *ratio* del ricorso allo strumento del decreto – legge (oltre a quella, nel caso specifico del decreto n. 200, connessa alla realizzazione del c.d. Progetto «Normattiva», sulla quale cfr. 2.4.bis.6) sta infatti nella necessità di «stimolare le amministrazioni competenti a segnalare la necessità di

salvaguardare [dall'imminente effetto abrogativo derivante dal decreto - legge] la produzione di effetti di quegli atti ritenuti indispensabili»²⁸. Sulle motivazioni alla base della scelta di ricorrere al decreto – legge si tornerà comunque in sede di commento della legge di conversione del decreto – legge n. 200 del 2008 (cfr., 2.6.bis.7).

Un'ulteriore differenza rispetto al meccanismo del c.d. taglialeggi di cui alla legge n. 246 del 2005 (dove era altresì previsto il compimento di un'operazione di riordino) sta nel fatto che nel caso del decreto – legge n. 112 la semplificazione viene compiuta esclusivamente mediante abrogazione automatica e generalizzata.

L'introduzione di un siffatto meccanismo abrogativo mediante decreto – legge presenta numerosi profili di criticità nel contesto di un corretto rapporto tra Governo e Parlamento nell'ambito delle dinamiche della forma di governo e dell'esercizio della potestà legislativa. 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 configurare con l'asserita sussistenza di presupposti di necessità ed urgenza alla base del decreto – legge; anche per il fatto che 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. taglialeggi di cui alla legge n. 246 del 2005²⁹.

Il meccanismo presenta poi alcune criticità dal punto di vista tecnico – operativo, prevedendosi l'abrogazione di fonti già abrogate, l'abrogazione di atti che abbiano flagrantemente esaurito i loro effetti, l'abrogazione di atti recanti disposizioni modificative di previgenti atti aventi forza di legge senza che questi ultimi vengano a loro volta abrogati³⁰.

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; 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»; sono state ridotte a 3.370 le disposizioni da abrogare contenute nell'allegato A³¹.

Il meccanismo, così delineato, è ora disciplinato dall'art. 24 della legge 6 agosto 2008, n. 133, ed ha prodotto i propri effetti abrogativi a partire dalla data del 22 dicembre 2008. Nelle more della produzione degli effetti da parte del decreto n. 112 è tuttavia intervenuto il decreto – legge n. 200 che, come si vedrà, ha in parte sottratto dall'abrogazione una parte degli atti di cui all'allegato A del decreto n. 112 (cfr. 2.4.bis.7).

²⁸ Cfr. A.C., XVI legislatura, I Commissione Affari costituzionali, res. som. 15 gennaio 2009.

²⁹ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA. SERVIZIO PER LA QUALITÀ DEGLI ATTI NORMATIVI – XVI LEGISLATURA, *Tagliar leggi con decreto – legge*, giugno 2008, p. 2 – 3.

³⁰ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA. SERVIZIO PER LA QUALITÀ DEGLI ATTI NORMATIVI – XVI LEGISLATURA, *Tagliar leggi*, cit. p. 3 ss.

³¹ 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**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	Normativo
Data	18 febbraio 2009 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	• 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 decreto – legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9, «coordina la normativa previgente» relativa al c.d. Progetto «Normattiva» «con i poteri del Ministro per la semplificazione normativa»³².

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». L’attribuzione in capo al Ministro per la semplificazione di una funzione di impulso e coordinamento delle attività finalizzate alla realizzazione del c.d. Progetto «Normattiva» sembrano dunque preludere ad un completamento dell’attuazione del progetto.

³² Con il d.p.c.m. 8 maggio 2008 è stato conferito ad un Ministro senza portafoglio l’incarico per la semplificazione normativa. A tal proposito merita di essere segnalato l’art. 1, comma 15, del decreto – legge 16 maggio 2008, n. 85, convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2008, n. 121, il quale 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. Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

Per quanto interessa in questa sede, il c.d. Progetto «Normattiva» si colloca in stretto collegamento con l'attuazione delle politiche di semplificazione normativa mediante abrogazione realizzate ad opera del decreto – legge n. 200 (cfr. 2.4.bis.7).

Tale nesso appare però invertito rispetto a quanto emergeva nelle disposizioni (sia pure non attuate) di cui all'art. 14, comma 12, della legge n. 246 del 2005. La realizzazione di una banca dati pubblica e gratuita della normativa vigente, cioè, non appare più funzionale alla ricognizione della legislazione vigente, già compiuta, e dunque alla realizzazione di un'operazione di semplificazione normativa mediante abrogazione (cfr. 2.4.bis.1): nell'ottica del decreto n. 200, è infatti la semplificazione normativa mediante abrogazione (da realizzare mediante decreto – legge in modo «anticipato» rispetto al c.d. taglialeggi) a costituire strumento per rendere realizzabile (sotto il profilo finanziario) la realizzazione dell'informatizzazione della legislazione vigente (cfr., *amplius*, 2.4.bis.7).

Come chiarito dal Ministro per la semplificazione nella seduta della I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati del 15 gennaio 2009, infatti, 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, 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».

2.4.bis.7. L. 9/09, artt. 2-3, Semplificazione normativa mediante abrogazione**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	Normativo
Data	18 febbraio 2009 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	• 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 legge n. 133 (22 dicembre 2008), nell’imminenza cioè dell’operatività del meccanismo abrogativo ivi previsto, il Governo è intervenuto con il decreto – legge 22 dicembre 2008, n. 200, recante misure urgenti in materia di semplificazione normativa. Il decreto è stato poi convertito, con modificazioni, nella legge 18 febbraio 2009, n. 9.

Oltre alle disposizioni relative alla banca dati della legislazione vigente (cfr. 2.4.bis.6), sono due i principali contenuti del decreto – legge n. 200: da un lato, la semplificazione normativa mediante abrogazione automatica e generalizzata di 28.889 leggi approvate tra il 1861 ed il 1947 e contenute nell’allegato 1 al decreto (art. 2); dall’altro, la soppressione dall’allegato A del decreto – legge n. 112, come convertito nella legge n. 133 del 2008, di una serie di disposizioni contenute nell’allegato 2 del decreto – legge n. 200 (art. 3).

La prima misura (art. 2) è analoga all’abrogazione automatica e generalizzata contenuta nell’articolo 24 del decreto – legge n. 112.

Viene infatti disposto che a decorrere dal sessantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente 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 legge n. 246 del 2005. Tale conteggio ha condotto ai circa 29.000 atti legislativi «di incerta o dubbia vigenza, che comunque è utile abrogare espressamente».

Tale meccanismo differisce dunque parzialmente da quello di cui all’art. 24 del decreto n. 112. In quest’ultimo, infatti, veniva compiuto «un accertamento dell’esaurimento di effetti di fonti primarie, con conseguente loro abrogazione»; nel decreto n. 200, 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»³³.

Il meccanismo prevede inoltre, analogamente a quello di cui alla legge n. 133, 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 (non a caso coincidente con quello di operatività dell'abrogazione di cui all'art. 14, comma 16, della legge n. 246 del 2005); 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 legge n. 133 e dal decreto n. 200.

Come in parte si è già accennato (cfr. 2.4.bis.6), la *ratio* del meccanismo abrogativo di cui al decreto n. 200 del 2008 può rinvenirsi nella necessità di realizzare la banca dati della legislazione vigente di cui al c.d. Progetto «Normattiva». Alla base della scelta di compiere un'operazione di semplificazione normativa mediante abrogazione con i decreti – legge n. 112 e n. 200 vi è tuttavia un'ulteriore motivazione alla quale si è parimenti accennato (cfr. 2.4.bis.5) ma sulla quale è opportuno tornare. La sua comprensione apparirà infatti più chiara dopo aver esaminato la seconda misura contenuta all'interno del decreto n. 200.

La seconda misura (art. 3), ovvero la soppressione dall'allegato A del decreto – legge n. 112 di una serie di disposizioni contenute nell'allegato 2 del decreto – legge n. 200, 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 termine di centottanta giorni previsto dall'art. 24 della legge di conversione del decreto n. 112. Si è in tal modo prodotta una «revoca di abrogazione già disposta» (e non un fenomeno di «riviviscenza normativa»³⁴).

Tale «sovrapposizione» tra il decreto n. 200 ed il decreto n. 112 consente quindi di comprendere appieno una delle motivazioni 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. taglialeggi di cui alla legge n. 246 del 2005), 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»³⁵.

Il decreto n. 112, prima, ed il decreto n. 200, poi, hanno infatti consentito di disporre l'abrogazione di una serie di disposizioni e, contemporaneamente, di condizionare l'effetto dell'abrogazione stessa alla scadenza di un termine, sia pure 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.

³³ 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.

³⁴ Cfr. O. FORLENZA, *Preferibile un atto regolamentare all'abrogazione implicita delle norme*, in *Guida al diritto*, n. 2, 2009, p. 42.

³⁵ Cfr. A.C., XVI legislatura, I Commissione Affari costituzionali, res. som. 15 gennaio 2009. Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

Il «salvataggio» degli atti «destinati» ad essere abrogati ad opera del decreto n. 112 e successivamente segnalati dalle amministrazioni come indispensabili, è stato quindi compiuto proprio ad opera del successivo decreto n. 200, prima del decorso del termine previsto dal decreto n. 112 stesso per la loro abrogazione; il salvataggio degli atti «destinati» ad essere abrogati ad opera del decreto n. 200 e che saranno eventualmente segnalati dalle amministrazioni come indispensabili, sarà presumibilmente compiuto entro il termine previsto dal decreto n. 200 per la loro abrogazione (19 dicembre 2009).

2.4.bis.8. O.d.g. 9/2044-A/1 - Aggiornamento della relazione sulla ricognizione della legislazione vigente, 27 gennaio 2009**XVI leg., A.C.****Ordine del giorno 9/2044-A/1****Presentato dal deputato Zaccaria****27 gennaio 2009**

Tipologia dell'atto	Ordine del giorno al Governo
Natura	Non normativo
Data	27 gennaio 2009
Autorità emanante	Camera dei deputati
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	• Articolo 14 legge 28 novembre 2005, n. 246

Commento

In sede di approvazione del disegno di legge di conversione del decreto – legge 22 dicembre 2008, n. 200 (A.C. 2044-A), il Governo ha accettato un ordine del giorno presentato dall'Opposizione con il quale si è impegnato, nelle more dell'attuazione della delega legislativa di cui all'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, 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». Ciò significa che il Governo, una volta convertiti in legge i decreti n. 111 n. 200, si è impegnato a «ripartire», nell'attuazione della politica di semplificazione, dal c.d. taglialeggi di cui alla legge n. 246 del 2005.

2.4.bis.9. L. 15/99, art. 13, Modifiche all'art. 14¹⁸ della l. 246/05**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	Normativo
Data	4 marzo 2009 <i>G.U.</i> 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	• 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 (estranea al contenuto del disegno di legge) di modifica dell’articolo 14, comma 18, della legge n. 246 del 2005.

Il comma 18 della legge n. 246 del 2005, come già visto (cfr. 2.4.bis.2), contiene la disposizione di 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. Una delega, dunque, secondaria, limitata all’integrazione ed alla correzione di quanto già operato in sede di decreti legislativi principali.

La modifica del comma 18 operata attraverso l’art. 13 della legge 4 marzo 2009 n. 15, estende il contenuto di tali decreti all’emanazione di disposizioni integrative, «di riassetto» (inciso aggiunto dalla modifica testuale di cui alla legge 4 marzo 2009, n. 15) o correttive, le quali devono comunque essere «*esclusivamente*» (ulteriore inciso aggiunto dalla modifica testuale di cui alla legge 4 marzo 2009, n. 15) nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 15 della legge n. 246 del 2005.