

SEZIONE QUARTA-TER
Le novelle alla l. n. 400/88 di cui alla l. n. 69/09
(9 settembre 2011)

2.4.ter. Presentazione di Enrico Albanesi.

Le novelle alla l. n. 400/88 di cui alla l. n. 69/09

La legge 18 giugno 2009, n. 69 ha novellato la l. 23 agosto 1988, n. 400 introducendo attraverso l'art. 3 norme in tema di chiarezza dei testi normativi (art. 13-bis, l. n. 400/88, sul quale cfr. 2.4.ter.1) ed attraverso l'art. 5 modifiche alla disciplina dei regolamenti (art. 17, comma 2, e art. 17, comma 4-ter, l. n. 400/88, sui quali rispettivamente cfr. 2.4.ter.2 e 2.4.ter.3)¹ nonché norme in tema di testi unici compilativi (art. 17-bis, l. n. 400/88, sul quale cfr. 2.4.ter.4)².

Attraverso le novelle alla l. n. 400/88 l'obiettivo del legislatore sembra essere stato quello di assicurare che la produzione normativa avvenga *pro futuro* in conformità a principi di chiarezza (art. 13-bis, commi 1 e 2) e che siano sottoposti a riordino/raccolta/aggiornamento periodici rispettivamente: le disposizioni regolamentari vigenti, mediante regolamento (art. 17, comma 4-ter), le disposizioni aventi forza di legge, mediante testi unici compilativi (art. 17-bis), i codici ed i testi unici (art. 13-bis, commi 3 e 4). Tutto ciò, una volta compiuta da parte dello stesso legislatore una sorte di palinogenetica "ripulitura" dell'ordinamento attraverso ingenti interventi di abrogazione della normativa primaria (cfr. la Sezione 2.4.bis) e secondaria (cfr. 2.4.ter.3) ed una volta avviata l'opera di riassetto nel corso della XVI legislatura (cfr. la Sezione 2.4.bis).

Al di là degli specifici profili problematici che ciascun istituto pone (e sui quali cfr. 2.4.ter.1 e ss.), va qui segnalato come la complessiva capacità di perseguire gli obiettivi da parte delle regole introdotte attraverso le novelle di cui alla l. n. 69/09 appare dubbia³.

Da un lato, infatti si tratta di norme introdotte con legge ordinaria, non in grado dunque di vincolare fonti di pari grado: nonostante alcuni Autori riconoscano valore costituzionale alle norme sulla normazione⁴, non è questa la posizione né della dottrina maggioritaria né della giurisprudenza costituzionale. Sotto questo punto di vista appare in particolare alquanto audace la qualificazione ad opera dell'art. 13-bis, comma 2, delle disposizioni in tema di chiarezza dei testi normativi come «principi generali per la produzione normativa», non derogabili, modificabili o abrogabili quindi se non in modo esplicito⁵.

¹ Per un commento più approfondito su tali istituti, volendo, cfr. E. ALBANESI, *Il periodico riordino della normativa regolamentare (e le altre novelle alla l. n. 400/88 di cui alla l. n. 69/09)*, in *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI legislatura*, a cura di P. Costanzo, Napoli, 2011, 5 ss.

² Per un commento più approfondito su tale istituto, cfr. P. ZUDDAS, *I testi unici compilativi (di cui all'art. 17-bis della legge n. 400 del 1988) tra possibili «sconfinamenti» del Governo ed auspicabili «recuperi» del ruolo delle Camere*, in *La qualità della formazione nella dialettica Governo-Parlamento*, cit., 151 ss.

³ Per un giudizio favorevole su tali istituti, cfr. invece gli interventi del sen. Pastore, Presidente della Commissione parlamentare per la semplificazione in [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](#), 25 e 34 nonché A. PASTORE, *Le modifiche al taglia-leggi ed alla l. n. 400/88 nella XVI legislatura*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione, Brescia, 2011*, 221 s.

⁴ Cfr. per tutti A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, in *Commentario del codice civile*, a cura di A. Scialoja-G. Branca, Bologna-Roma, 1977, 7 ss. e F. MODUGNO, voce *Validità (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XLVI, Milano, 1993, 58 s.

⁵ Come si è efficacemente sottolineato, «la triste sorte dello Statuto del contribuente [...] non sembra aver insegnato molto». Così U. DE SIERVO, *Cosa si intende per leggi «mal scritte»?», in *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, a cura di P. Caretti-M.C. Grisolia, Bologna, 2010, 294.*

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

Dall'altro, l'effettività di siffatti istituti appare vanificata dal «disordine» che sembra caratterizzare il ciclo di vita delle leggi⁶, specie al momento della loro produzione⁷.

Appare addirittura paradossale il fatto che tali meccanismi, volti ad assicurare la semplificazione e la qualità della normazione, siano stati introdotti nell'ordinamento attraverso novelle alla l. n. 400/88 contenute in una legge quale la n. 69/09 dal contenuto del tutto eterogeneo⁸ ed attraverso emendamenti⁹ intorno ai quali non si è registrato alcun sostanziale dibattito né in sede parlamentare né scientifica¹⁰.

⁶ Cfr. V. ITALIA, *Il disordine delle leggi e l'interpretazione*, Milano, 2010.

⁷ Ampli riferimenti al modo caotico di produzione delle leggi si trovano in [R. ZACCARIA \(a cura di\), Fuga dalla legge?, cit.](#)

⁸ I contenuti della l. n. 69/09 spaziano dalle disposizioni per lo sviluppo economico alla semplificazione, dalla competitività alla riforma del processo civile.

⁹ Nella progetto di legge in prima lettura alla Camera (A.C. 1441-*bis*) compariva solo l'art. 25 recante disposizioni in tema di chiarezza dei testi normativi. Attraverso l'emendamento 25.100 dei relatori approvato in Commissione, è stata aggiunta la qualificazione di tali disposizioni in termini di principi generali, non derogabili, modificabili o abrogabili se non in modo esplicito. E' poi nella prima lettura al Senato (A.S. 1082) che attraverso l'approvazione in Commissione degli emendamenti 3.1 e 3.02 sono state, da un lato, riformulate in termini di novella alla l. n. 400/88 le disposizioni in tema di chiarezza dei testi normativi e, dall'altro, introdotte le modifiche alla l. n. 400/88 in tema di modifiche alla disciplina dei regolamenti e di testi unici compilativi.

¹⁰ Si veda in tal senso N. LUPO, *Parlamento, Corte costituzionale e dottrina nel percorso del "taglia-leggi"*, in [R. ZACCARIA \(a cura di\), Fuga dalla legge?, cit.](#), 230 s. secondo il quale nel momento della predisposizione di simili strumenti sarebbe auspicabile che venisse coinvolto e ascoltato chi si dedica a studiare tali profili. «Non è un caso, d'altronde», aggiunge l'Autore, «che le varie modifiche introdotte nel corso del 2009 alla l. n. 400 del 1988, in materia di tecniche di novellazione e di testi unici, siano fin qui rimaste lettera morta, mancando dietro a quegli strumenti un consenso sufficiente, nella comunità scientifica, nelle amministrazioni e tra gli stessi giudici, ad assicurarne il successo».

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

2.4.ter.1. L. 400/88, art. 13-bis, Chiarezza dei testi normativi (a cura di Enrico Albanesi).**Legge 23 agosto 1988, n. 400. “Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri” (come mod. dalla l. 18 giugno 2009, n. 69)****Art. 13-bis**

Tipologia dell’atto	Legge
Natura	Normativa
Data di promulgazione novelle	18 giugno 2009
Data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale	G. U. 19 giugno 2009, n. 140 (suppl. ord.)
Autorità emanante	Parlamento
Destinatari e ambito di applicazione	Governo e Presidenza del Consiglio dei ministri

Commento

L’art. 13-bis, comma 1, della l. n. 400/88 novellato dalla l. n. 69/09¹¹ dispone che il Governo, nell’ambito delle proprie competenze, provvede a che: *a)* ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate; *b)* ogni rinvio ad altre norme contenuto in disposizioni legislative, nonché in regolamenti, decreti o circolari emanati dalla pubblica amministrazione indichi, in forma integrale o sintetica e di chiara comprensione, il testo ovvero la materia alla quale le disposizioni fanno riferimento o il principio, contenuto nelle norme cui si rinvia, che esse intendono richiamare¹². Il comma 2 aggiunge che «le disposizioni della presente legge in materia di chiarezza dei testi normativi costituiscono principi generali per la produzione normativa e non possono essere derogate, modificate o abrogate se non in modo esplicito».

La portata innovativa del comma 1 è quella di innalzare al rango legislativo regole di *drafting* fino ad oggi contenute nelle Circolari sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi del 20 aprile 2001 dei Presidenti del Senato, della Camera e del Consiglio dei ministri¹³ nonché di estendere la portata di regole già previste in fonti di rango legislativo ma limitate alla materia tributaria¹⁴. Con la conseguenza di attribuire a tali regole indubbio valore vincolante nei confronti della normativa di rango secondario.

Al di là di ciò, come si è già sottolineato (cfr. 2.4.ter) tali regole non sembrano in grado di vincolare la normativa di rango legislativo, apparendo dunque alquanto audace la loro qualificazione come «principi generali per la produzione normativa», non derogabili, modificabili o abrogabili quindi se non in modo esplicito.

¹¹ Nella versione iniziale del disegno di legge all’esame della Camera dei deputati (A.C. 1441- bis), le disposizioni in tema di chiarezza dei testi normativi non erano destinate ad essere introdotte nell’ordinamento attraverso la tecnica della novella. Solo in seguito al parere del Comitato per la legislazione del 23 settembre 2009 («in ragione della loro valenza generale, dovrebbe valutarsi l’opportunità di una collocazione [di tali disposizioni] in un contesto normativo sistematico» come ad esempio «il codice civile, nell’ambito delle disposizioni sulla legge in generale») è stata adottata la tecnica della novella alla l. n. 400/88. Sulle disposizioni in materia di chiarezza dei testi normativi nel corso dell’*iter* parlamentare del relativo disegno di legge, cfr. V. ITALIA, *La chiarezza dei testi normativi*, in *Nuov. rass.*, 2009, 137 s.

¹² Sulle regole di legistica relative alle relazioni tra norme, cfr. R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L’arte di preparare le leggi*, Milano, 2003, 153 ss.

¹³ Cfr. i punti 3 e 12 della Circolare del 20 aprile 2001.

¹⁴ Cfr. artt. 1 e 2, l. 27 luglio 2000, n. 212, recante *Disposizioni in materia di statuto del contribuente*.

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

L'art. 13-*bis* dispone inoltre che «periodicamente e comunque ogni sette anni, si provvede all'aggiornamento dei codici e dei testi unici con i medesimi criteri e procedure previsti nell'articolo 17-*bis* adottando, nel corpo del testo aggiornato, le opportune evidenziazioni» (comma 3). A tale fine la Presidenza del Consiglio adotta «atti di indirizzo e coordinamento per assicurare che gli interventi normativi incidenti sulle materie oggetto di riordino, mediante l'adozione di codici e testi unici, siano attuati esclusivamente mediante modifica o integrazione delle disposizioni contenute nei corrispondenti codici e testi unici» (comma 4).

Come già accennato (cfr. 2.4.*ter*), il «disordine» che sembra caratterizzare il ciclo di vita delle leggi, rischia tuttavia di vanificare anche gli obiettivi che il legislatore ha inteso raggiungere attraverso tali istituti.

2.4.ter.2. L. 400/88, art. 17², Parere parlamentare su schemi di regolamento di delegificazione (a cura di Enrico Albanesi).

Legge 23 agosto 1988, n. 400. “Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri” (come mod. dalla l. 18 giugno 2009, n. 69)

Art. 17, comma 2

Tipologia dell’atto	Legge
Natura	Normativa
Data di promulgazione novelle	18 giugno 2009
Data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale	G. U. 19 giugno 2009, n. 140 (suppl. ord.)
Autorità emanante	Parlamento
Destinatari e ambito di applicazione	Governo e Parlamento

Commento

L’art. 17, comma 2, della l. n. 400/88 novellato dalla l. n. 69/09, introduce in via generale nel procedimento di adozione dei regolamenti di delegificazione la necessaria previa acquisizione del parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia, che si esprimono entro trenta giorni dalla richiesta.

Di per sé l’innovazione sembra da accogliere con favore. La *ratio* ad essa sottesa pare essere quella di sottrarre alla disponibilità delle singole leggi di delegificazione la scelta di prevedere o meno l’acquisizione del parere parlamentare nel procedimento di adozione del regolamento¹⁵, garantendo così in via stabile il coinvolgimento del Parlamento nell’attuazione di operazioni di delegificazione¹⁶.

¹⁵ Sull’istituto del parere delle Commissioni parlamentari nel procedimento di delegificazione, cfr. in senso critico M. MANETTI, *Il Parlamento nell’amministrazione: dall’ingerenza alla co-decisione*, in *Quad. cost.*, 1991, 401 ss. e G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995). La difficile attuazione dell’art. 17, secondo comma, della legge 23 agosto 1988, n. 400*, Torino, 1996, specie 249-252 i quali sottolineano come esso si ponga in contraddizione con la lettera e lo spirito della l. n. 400/88. Sottolinea invece come il parere parlamentare contribuisca a ricondurre i regolamenti di delegificazione nel circuito di legittimazione democratica G. PROFILI, *L’esame parlamentare di schemi di atti normativi del Governo: problematiche attuali alla luce del fenomeno della delegificazione*, in *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, a cura di G. Recchia-R. Dickmann, Padova, 2002, 364.

¹⁶ Ad analogo obiettivo hanno d’altronde teso in passato tentativi di riforma dell’art. 76 della Costituzione con riferimento al procedimento di adozione dei decreti legislativi, allo scopo di assicurare uno stabile coinvolgimento delle Commissioni parlamentari e di sottrarre quindi alla disponibilità delle singole leggi di delegificazione la scelta di prevedere o meno l’acquisizione del parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo. Si veda in tal senso l’art. 18 del testo di legge costituzionale recante *Modifiche della Parte II della Costituzione* approvata nel corso della XIV legislatura il quale disponeva che dopo l’art. 76, primo comma, Cost. si aggiungesse il seguente comma: «i progetti dei decreti legislativi, predisposti dal Governo, sono sottoposti al parere delle Commissioni parlamentari competenti secondo le norme dei regolamenti di ciascuna Camera». Cfr. G.U. 18 novembre 2005, n. 269. Analogamente, si veda il Testo unificato del progetto di legge di revisione della Costituzione presentato dai relatori il 17 ottobre 2007 ed approvato dalla Commissione affari costituzionali della Camera (c.d. bozza Violante), il quale all’art. 10 disponeva l’aggiunta di un ulteriore comma all’art. 76 Cost. così formulato: «gli schemi dei decreti legislativi, predisposti dal Governo, sono sottoposti al parere delle Commissioni parlamentari competenti». Cfr. XV leg., A.C. 533-A.

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

La tendenza alla c.d. fuga dal regolamento¹⁷ che caratterizza ormai da un ventennio l'ordinamento giuridico italiano in funzione elusiva dei controlli previsti dalla l. n. 400/88 (tra i quali figura appunto ora in via stabile il parere delle Commissioni parlamentari sugli schemi di regolamenti di delegificazione), rischia tuttavia di vanificare gli effetti positivi che la “stabilizzazione” del parere parlamentare *ex art. 17*, comma 2, l. n. 400/88 mira ad ottenere.

¹⁷ In particolare attraverso deroghe esplicite alla procedura di cui alla l. n. 400/88 o il rinvio a decreti espressamente qualificati dalla legge come di natura non regolamentare. Sulla fuga dal regolamento ed in particolare sulle due tecniche menzionate, cfr, per tutti rispettivamente U. DE SIERVO, *Lo sfuggente potere regolamentare del Governo (riflessioni sul primo anno di applicazione dell'art. 17 della legge n. 400/1988)*, in *Scritti per Mario Nigro. I. Stato e Amministrazione*, Milano, 1991, 279 s.; G. TARLI BARBIERI, *Atti regolamentari e pararegolamentari nel più recente periodo*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, a cura di U. De Siervo, Torino, 1999, 241 ss.; A. MOSCARINI, *Sui decreti del Governo «di natura non regolamentare» che producono effetti normativi*, in *Giur. cost.*, 2008, 5075 ss.

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

2.4.ter.3. L. 400/88, art. 17^{4-ter}, Riordino, ricognizione ed abrogazione periodici della normativa regolamentare (a cura di Enrico Albanesi).

Legge 23 agosto 1988, n. 400. “Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri” (come mod. dalla l. 18 giugno 2009, n. 69)

Art. 17, comma 4-ter

Tipologia dell’atto	Legge
Natura	Normativa
Data di promulgazione novelle	18 giugno 2009
Data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale	G. U. 19 giugno 2009, n. 140 (suppl. ord.)
Autorità emanante	Parlamento
Destinatari e ambito di applicazione	Governo
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<ul style="list-style-type: none"> • Articolo 17, comma 1, legge 23 agosto 1988 n. 400

Commento

L’art. 17, comma 4-ter, l. n. 400/88 novellato dalla l. n. 69/09, autorizza in via permanente il Governo, «con regolamenti da emanare ai sensi del comma 1 [...], al periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti, alla ricognizione di quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita e all’espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete».

La *ratio* di tale norma, come riconosciuto dal Consiglio di Stato nel parere n. 3244/10, è quella di dare fondamento ad «un autonomo potere regolamentare del Governo, volto ad effettuare una periodica opera di riordino (nonché di ricognizione e abrogazione)» delle disposizioni regolamentari vigenti. Da qui discende dunque «la possibilità di comprendere in un unico atto le diverse tipologie di regolamento su cui l’atto medesimo è destinato ad incidere»: siano essi di esecuzione, di attuazione ed integrazione di leggi e decreti legislativi, regolamenti indipendenti e di organizzazione (art. 17, comma 1, l. n. 400/88) oppure di delegificazione o di organizzazione dei Ministeri (art. 17, commi 2 e 4-bis, l. n. 400/88). Salvo la necessità, ove si tratti di un regolamento di delegificazione, di «una attenta analisi degli effetti che conseguirebbero all’abrogazione (o modifica) del regolamento, specificamente con riguardo alla persistenza o meno dell’autorizzazione a disporre in deroga»¹⁸.

Quanto al contenuto dei regolamenti adottati ai sensi dell’art. 17, comma 4-ter, il Consiglio di Stato ha riconosciuto ad essi un contenuto «anche eventualmente novativo dell’ordinamento vigente», quando operino il riordino; un contenuto «dichiarativo», quando provvedano alla

¹⁸ Cfr. [Cons. Stato parere n. 3244/10](#), Sezione Consultiva per gli atti normativi, Adunanza del 20 settembre 2010, sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante *Regolamento di abrogazione espressa delle norme regolamentari vigenti che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete ai sensi dell’articolo 17, comma 4-ter, della legge 23 agosto 1988, n. 400*, punti 1 e 3. In dottrina si veda invece M. CECCHETTI, *Il “taglio” delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d’urgenza, clausole “ghigliottina” e abrogazioni espresse*, in *Studi sulle fonti del diritto*, a cura di S. Pajno-G. Verde, I, Milano, 2010, 181 secondo il quale la *ratio* di tale disposizione sarebbe quella di fondare il potere regolamentare del Governo di provvedere «ad operazioni di semplificazione della normativa sub-legislativa di produzione statale (anche prodotta da fonti diverse dai regolamenti governativi) e, in particolare, di intervenire mediante lo strumento dell’abrogazione espressa, anche laddove sia venuta meno – perché nel frattempo abrogata – la specifica norma di legge sulla quale gli atti regolamentari su cui si intenda incidere trovano il proprio fondamento».

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

ricognizione di disposizioni implicitamente abrogate; un «effetto propriamente abrogativo», quando provvedano all'abrogazione espressa¹⁹.

Nel caso in cui i regolamenti operino il riordino, il Consiglio di Stato ha tuttavia precisato che il contenuto novativo di questi ultimi vada riconosciuto «nei limiti in cui può innovarsi attraverso le operazioni di riordino», intendendo evidentemente il «riordino» in senso quantitativamente minore rispetto al «riassetto», sulla scia dei propri orientamenti in sede consultiva²⁰ e della giurisprudenza costituzionale²¹. Conclusione quest'ultima alla quale anche la dottrina sembra essere giunta con riferimento ai regolamenti di riordino di cui all'art. 17, comma 4-ter, pur non riconoscendo ad essi (proprio in virtù dell'essere limitati al riordino) alcun contenuto novativo dell'ordinamento vigente²².

Ad ogni modo nella prima applicazione dell'art. 17, comma 4-ter²³, il Governo non ha comunque proceduto ad alcun riordino ma alla sola abrogazione espressa²⁴ di una serie di atti non numerati pubblicati tra il luglio 1861 ed il giugno 1986²⁵, intendendo dunque tale intervento

¹⁹ In dottrina in modo problematico sulla natura e gli effetti dei regolamenti di cui all'art. 17, comma 4-ter, l. n. 400/88 in base al loro contenuto di riordino, di ricognizione e di abrogazione espressa si veda ancora M. CECCHETTI, *Il "taglio" delle leggi tra deleghe legislative, decretazione*, cit., 183 ss.

²⁰ Cfr. Cons. Stato parere n. 2/04 secondo il quale nel «riassetto», rispetto al mero «riordino», ciò che cambia «è la portata, per così dire, "quantitativa" dell'intervento innovativo, poiché per i decreti legislativi di "riassetto" vi sono criteri di delega più ampi e incisivi, che autorizzano il legislatore delegato non soltanto ad apportare modifiche di "coordinamento formale" alla disciplina di rango legislativo, ma anche a consistenti innovazioni del merito della disciplina codificata». Cfr. altresì analogamente [Cons. Stato parere n. 11602/04](#), Sezione consultiva per gli atti normativi, sullo schema di decreto legislativo recante *Codice del consumo* e di recente [Cons. Stato parere n. 149/10 e n. 152/10](#), punto 6.2 nonché [Cons. Stato parere n. 153/10](#) e [n. 155/10](#), punto 1.1. In quest'ultimo parere si sottolinea peraltro come nel caso concreto il Governo abbia fatto «un uso, per così dire, a bassa intensità» del potere di riassetto, «cioè senza avvalersi a fondo degli spazi offerti dalle stesse norme».

²¹ Cfr. [Corte cost. sent. 17 maggio 2007, n. 170](#). Secondo la Corte nel caso concreto (un decreto legislativo adottato dal Governo in attuazione di una delega per il «riassetto») era stato «conferito al legislatore il potere di comporre in un testo normativo unitario le molteplici disposizioni vigenti nella materia, modificandole nella misura strettamente necessaria, adeguandole alla disciplina internazionale e comunitaria, ponendo in rilievo i nessi sistematici esistenti». Ancora recentemente la Corte costituzionale (cfr. [sent. 8 ottobre 2010, n. 293](#)) ha riconosciuto l'illegittimità di un decreto legislativo per violazione dell'art. 76 Cost. in quanto «la legge-delega aveva conferito, sul punto, al legislatore delegato il potere di provvedere soltanto ad un coordinamento "formale" relativo a disposizioni "vigenti" [mentre] l'istituto previsto e disciplinato dalla norma impugnata, viceversa, è connotato da numerosi aspetti di novità, rispetto sia alla disciplina espropriativa oggetto delle disposizioni espressamente contemplate dalla legge-delega, sia agli istituti di matrice prevalentemente giurisprudenziale».

²² L'art. 17, comma 4-ter, «escludendo espressamente il riferimento al "riassetto", dovrebbe evocare il potere del Governo di predisporre raccolte o testi unici di mera *compilazione*, senza apportare alcun contributo di innovazione sostanziale alla normativa preesistente». Così M. CECCHETTI, *Il "taglio" delle leggi tra deleghe legislative, decretazione*, cit., 183. Da qui l'Autore, a differenza di quanto sembra riconoscere il Consiglio di Stato, sottolinea la «palese incongruità di prevederne l'adozione con atto formalmente regolamentare, al quale dovrebbe ordinariamente collegarsi un effetto di "novazione" della fonte», con la conseguenza che «qualora si volesse effettivamente conservare all'adottando regolamento governativo il valore e la natura di strumento di *riordino* ad efficacia meramente compilativa, occorrerebbe perciò una esplicita previsione in questo senso da collocare nell'*incipit* del regolamento volta a chiarire all'interprete che l'atto in questione, a dispetto della sua veste formale, non contiene enunciati dotati di efficacia normativa, dovendo essi continuare ad essere riferiti alla fonte che a suo tempo li aveva prodotti».

²³ Cfr. [d.p.r. 13 dicembre 2010, n. 248, Regolamento recante abrogazione espressa delle norme regolamentari vigenti che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete, a norma dell'articolo 17, comma 4-ter, della legge 23 agosto 1988, n. 400](#).

²⁴ In verità, come sottolineato in senso critico dal Consiglio di Stato, il Governo ha proceduto ad una sorta di «eliminazione annullativa di atti, [...] già oggetto di abrogazione implicita o da abrogare perché ormai privi di effetti», senza dunque distinguere le norme per le quali il regolamento ha effetto meramente dichiarativo (cioè quelle oggetto di abrogazione implicita) e quelle realmente oggetto di abrogazione espressa. Cfr. [Consiglio di Stato, parere n. 3244/10](#), punto 4.

²⁵ Data alla quale, con l'entrata in vigore del [d.p.r. 28 dicembre 1985, n. 1092, recante Testo Unico sulla promulgazione delle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana](#), i provvedimenti hanno assunto una propria numerazione.

come la «premessa della più vasta operazione di riordino che è in corso – facilitandola attraverso la decisa riduzione dello *stock* normativo da esaminare»²⁶.

La dottrina non ha mancato di sollevare obiezioni («se non sul piano della *legittimità* in senso proprio quanto meno sul piano dell'*opportunità*») connesse alla «genericità, incertezza e dipendenza da valutazioni soggettive (rimesse, in definitiva, all'apprezzamento “politico” del Governo)» del meccanismo dell'abrogazione espressa previsto dall'art. 17, comma 4-ter. Non sussiste infatti altro vincolo per il Governo nell'esercizio di tale potestà regolamentare, «se non quello di doversi necessariamente limitare alla previsione di norme abrogative di disposizioni regolamentari preesistenti»²⁷.

Rilievi di analoga natura sembrano doversi appuntare sulla potestà di riordino periodico autorizzata in via permanente dall'art. 17, comma 4-ter, se ai regolamenti adottati sulla base di tale comma si riconosca, come sembra fare il Consiglio di Stato, contenuto novativo dell'ordinamento vigente (sia pur limitato al riordino). Il procedimento di cui all'art. 17, comma 1, da un lato, e l'assenza di limiti sostanziali e materiali nell'art. 17, comma 4-ter, non paiono infatti vincolare in modo sufficiente tale potestà²⁸.

Attraverso l'art. 17, comma 4-ter, si attribuisce infatti in via permanente in capo al Governo un potere regolamentare (con contenuto novativo dell'ordinamento giuridico, lo si ripete, ad avviso del Consiglio di Stato): *a*) di riordino (cioè non di riassetto), *senza che siano definiti quali sono i limiti in cui può innovarsi nelle operazioni di riordino*; *b*) periodico, cioè non contingente alla codificazione della normativa primaria in una data materia, e quindi *generico*, in quanto *non delimitato a specifici settori*; *c*) idoneo ad incidere *uno actu* sulle diverse tipologie di regolamento, cioè anche su regolamenti di delegificazione, ponendosi quindi in quest'ultimo caso ad avviso del Consiglio di Stato il problema dell'*attenta analisi degli effetti*, specificamente con riguardo alla persistenza o meno dell'autorizzazione legislativa a disporre in deroga.

In tale contesto, appaiono dunque elevate le probabilità che il Governo nell'esercizio di tale potere “sconfini” in un'opera di riassetto *uno actu*, generica e *contra legem*.

Tutto ciò peraltro senza che nel procedimento di adozione dei regolamenti siano coinvolte le Commissioni parlamentari. L'autorizzazione in via permanente al riordino attraverso «regolamenti da emanare ai sensi del comma 1» dell'art. 17 della l. n. 400/88, come dispone l'art. 17, comma 4-ter, della stessa legge, implica infatti come riconosciuto dallo stesso Consiglio di Stato, che il «procedimento di adozione dei regolamenti in questione» sia quello di cui al comma 1 dell'art. 17²⁹, senza dunque il coinvolgimento delle Commissioni parlamentari.

L'esclusione di queste ultime si ha anche nel caso in cui il regolamento di riordino incida (legittimamente, come riconosciuto dal Consiglio di Stato nel parere del settembre 2010) su regolamenti di delegificazione. In tal caso le Commissioni parlamentari sono quindi nello specifico escluse da quella «attenta analisi degli effetti che conseguirebbero all'abrogazione (o modifica) del regolamento, specificamente con riguardo alla persistenza o meno dell'autorizzazione a disporre in deroga», che il Consiglio di Stato ha ritenuto indispensabile con riguardo a tale fattispecie.

In definitiva con la pretermissione del parere delle Commissioni è dunque sottratta al Parlamento la possibilità di controllare se il Governo nel compiere opera di riordino abbia “sconfinato” in un'opera di riassetto; così come la possibilità di controllare, nel caso in cui il riordino incida su regolamenti delegificanti, se il Governo abbia “sconfinato” rispetto all'autorizzazione legislativa alla delegificazione.

²⁶ Cfr. [Consiglio di Stato, parere n. 3244/10](#), punto 4.

²⁷ Così M. CECCHETTI, *Il “taglio” delle leggi tra deleghe legislative, decretazione*, cit., 186.

²⁸ Sul punto, volendo, cfr. *amplius* E. ALBANESI, *Il periodico riordino della normativa regolamentare*, cit., specie 14 ss.

²⁹ Cfr. [Consiglio di Stato, parere n. 3244/10](#), punto 1.

2.4.ter.4. L. 400/88, art. 17-bis, Testi unici compilativi (a cura di Paolo Zuddas).**Legge 23 agosto 1988, n. 400. “Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri” (come mod. dalla l. 18 giugno 2009, n. 69)****Art. 17-bis**

Tipologia dell’atto	Legge
Natura	Normativa
Data di promulgazione novelle	18 giugno 2009
Data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale	G. U. 19 giugno 2009, n. 140 (suppl. ord.)
Autorità emanante	Parlamento
Destinatari e ambito di applicazione	Governo
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<ul style="list-style-type: none"> • Articolo 14, numero 2, e articolo 16, comma 1, numero 3, regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054 • Articolo 17, comma 25, legge 15 maggio 1997, n. 127

Commento

L’art. 17-bis, introdotto all’interno della l. n. 400/88 dalla l. n. 69/09, impegna il Governo a predisporre appositi “testi unici compilativi” destinati a “raccolgere le disposizioni aventi forza di legge regolanti materie e settori omogenei”, secondo i criteri indicati dal comma 1 della disposizione in commento e la procedura stabilita nei successivi commi 2 e 3. La *ratio* della norma appare quindi quella di affidare al Consiglio dei Ministri un’ampia opera di consolidamento della legislazione vigente, attraverso l’adozione di atti regolamentari di riordino.

Gli interventi operabili sui testi legislativi da unificare attraverso la raccolta in un testo unico sono individuati dal primo comma attraverso l’indicazione di quattro specifici “criteri” di raccolta delle disposizioni oggetto di unificazione, a ciascuno dei quali corrisponde una delle quattro lettere in cui si articola la norma in esame: *a)* puntuale individuazione del testo vigente delle norme; *b)* ricognizione delle norme abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni; *c)* coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti in modo da garantire la coerenza logica e sistematica della normativa; *d)* ricognizione delle disposizioni, non inserite nel testo unico, che restano comunque in vigore.

I criteri richiamati possono essere agevolmente ricondotti a due categorie, che corrispondono ai due principali interventi nei quali si articola di norma il riordino e il consolidamento normativo: abrogazione e coordinamento³⁰. L’art. 17-bis li contempla in quest’ordine: il “coordinamento formale” segue la “individuazione del testo vigente delle norme” realizzata anche a seguito della ricognizione delle disposizioni abrogate.

Al coordinamento – cioè all’operazione conclusiva dell’intervento di riordino – il primo comma dell’art. 17-bis dedica specificamente la lettera *c*, mentre le altre tre lettere (*a*, *b*, *d*) richiamano o comunque implicano interventi abrogativi. In particolare, la lettera *b* (“ricognizione delle norme abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni”) sembra prefigurare un intervento abrogativo meramente “dichiarativo” delle abrogazioni esplicite e implicite realizzate da disposizioni precedenti al testo unico. Qualche perplessità suscita invece la “puntuale individuazione del testo vigente delle norme” prevista dalla lettera *a*. Se il “testo vigente”

³⁰ Cfr. in argomento M. MALO (*Testo unico*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, 1999, 297) e V. ANGIOLINI (*Testo unico*, in *Enciclopedia del Diritto*, XLIV, Milano, 1992, 525).
Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

individuato, infatti, fosse quello risultante dallo “sfoltoimento” determinato dalla ricognizione delle abrogazioni esplicite ed implicite³¹ la lettera *a* risulterebbe superflua; inoltre, l’aggettivo “puntuale” sembra idoneo a privare l’individuazione del testo vigente del carattere della mera “residualità”, escludendo in tal modo che tale individuazione si presenti come il semplice risultato dalla ricognizione delle abrogazioni; essa invece potrebbe implicare l’analisi di *ogni singola* disposizione riguardante il settore considerato, volta a verificarne la vigenza. Ciò tuttavia comporta il rischio che si instauri un meccanismo teso a “selezionare” soltanto le disposizioni vigenti, eliminando tutto il resto. Volendo infatti evitare di sovrapporre il significato della lettera *a* a quello della lettera *b*, si dovrebbe concludere che l’analisi “puntuale” sulla vigenza conduce a non inserire nel testo unico non soltanto le norme abrogate (espungendo, ad esempio, quelle annullate dalla Corte costituzionale).

I rischi aumentano ulteriormente se si prende in considerazione la “ricognizione delle disposizioni non inserite nel testo unico, che restano comunque in vigore” (lettera *d*): anche questa disposizione appare suscettibile di una interpretazione che rischia di ampliare enormemente la “portata” abrogativa del testo unico compilativo. Ciò potrebbe accadere qualora tale ricognizione sottintendesse l’abrogazione di tutte le disposizioni vigenti in quella materia non richiamate nel testo unico. In questa prospettiva, si applicherebbe al testo unico compilativo – in modo, tuttavia, palesemente improprio, non trattandosi di una fonte di rango primario³² – il principio contenuto nell’art. 15 delle disposizioni preliminari al codice civile: l’entrata in vigore del testo unico, cioè, sarebbe in grado di determinare l’abrogazione dell’intera disciplina legislativa precedente, in quanto tale atto si porrebbe come “la nuova legge [che] regola l’intera materia già regolata dalla legge anteriore”³³.

La procedura di adozione dei testi unici compilativi si articola nella deliberazione dello schema di ciascun atto da parte del Consiglio dei ministri, valutato il parere che il Consiglio di Stato deve esprimere entro quarantacinque giorni dalla richiesta. Ciascun testo unico viene quindi emanato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa ulteriore deliberazione del Consiglio dei ministri (così il secondo comma dell’art. in commento). Il Governo può tuttavia demandare la redazione degli schemi di testi unici al Consiglio di Stato, che ha facoltà di avvalersi di esperti, in discipline non giuridiche, in numero non superiore a cinque, nell’ambito dei propri ordinari stanziamenti di bilancio e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato. In questo caso, sugli schemi redatti dal Consiglio di Stato non è acquisito il parere dello stesso (così il terzo comma della disposizione in oggetto).

³¹ In particolare, riguardata in relazione all’intero processo di semplificazione avviato con la legge delega c.d. “taglia-leggi” n. 246 del 2005, la “puntuale individuazione del testo vigente” potrebbe interpretarsi come una sorta di “ultimo passo”, posto a conclusione dei massicci interventi abrogativi già operati in passato. In questa prospettiva, in sede di predisposizione del testo unico compilativo, sarebbero esclusi ulteriori interventi abrogativi, in quanto la funzione del testo unico sarebbe unicamente quella di coordinare le disposizioni superstiti rispetto alle abrogazioni operate da interventi precedenti. Si consideri, tuttavia, che la norma in esame riproduce esattamente quanto disposto dall’art. 7 della legge n. 50 del 1999, al quale l’intera disciplina recata dall’art. 17- *bis* risulta ispirata: essa, dunque, appare più propriamente come la riproposizione di un vecchio schema di riordino normativo, che non vedeva affatto esclusa la possibilità di operare (nuovi) interventi abrogativi in sede di unificazione della disciplina legislativa.

³² Cfr. V. ANGIOLINI, *Testo unico*, cit., 528, il quale riferisce tale effetto propriamente ai testi unici “normativi”, cioè a quelli che “si distinguono per il fatto di esprimersi attraverso manifestazioni *equiordinate*, per la forza ed il valore, a quelle a cui risalgono le disposizioni o le norme da unificare” (ivi, 527; corsivo aggiunto). Tale orientamento trova conferma anche nella giurisprudenza del Corte di Cassazione: si v. a riguardo la sentenza 29 dicembre 1989, n. 5827, nella quale la Suprema Corte afferma che un testo unico costituisce nuova legge regolatrice in maniera organica e per intero della materia (e le disposizioni anteriori – in quanto non ricomprese – devono considerarsi abrogate tacitamente *ex art. 15* disposizioni preliminari al codice civile) qualora sia adottato dal Governo nell’esercizio del potere normativo primario, in virtù di una delega legislativa.

³³ Cfr. in proposito V. ANGIOLINI, *Testo unico*, cit., 528.

Il Consiglio di Stato appare quindi il principale soggetto chiamato a vigilare sull'opera di riordino affidata al Governo³⁴. E, in particolare, la diretta attribuzione a tale organo del compito di predisporre il testo unico³⁵ offre – rispetto all'altra forma di coinvolgimento possibile, consistente nella semplice espressione di un parere sullo schema di testo unico (che viene interamente predisposto in sede governativa) - più ampie garanzie rispetto all'assenza di "politicità" nell'opera di riordino (susceptibile di tradursi in interventi sostanzialmente innovativi della legislazione vigente)³⁶. Si consideri in proposito che l'attività consultiva del Consiglio di Stato in ordine agli interventi di riordino operati dal Governo è stata di norma contraddistinta da un atteggiamento collaborativo, che si è manifestato sostanzialmente nel ricorso assai limitato a pareri "semplicemente" positivi o negativi, e nell'uso frequente, invece, di strumenti più flessibili, quali pareri interlocutori, pareri favorevoli con osservazioni e condizioni, pareri contrari solamente su specifici profili della normativa sottoposta all'esame³⁷. Questo approccio, lasciando sullo sfondo (e in una posizione sostanzialmente secondaria) l'eventuale intervento sanzionatorio nella successiva fase del controllo giurisdizionale, ha consentito al Consiglio di guadagnarsi un ruolo (primario) di interlocutore costante del Governo nella fase di predisposizione degli atti normativi di riordino.

³⁴ Il coinvolgimento del Consiglio di Stato nella redazione dei testi unici vanta un'origine risalente: già l'art. 16, comma 3, del regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, prevedeva il parere del Consiglio "sopra tutti i coordinamenti in testi unici di leggi e regolamenti, salvo che non sia diversamente stabilito per legge". Ma è soprattutto a seguito dell'istituzione – ad opera della legge n. 127 del 1997, art. 17, comma 28 – della Sezione Consultiva per gli atti normativi che il Consiglio di Stato è divenuto un "interlocutore stabile" per il Governo nell'esercizio dell'attività normativa (cfr. O. ROSELLI, *L'attività della nuova sezione consultiva del Consiglio di Stato per gli atti normativi*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Torino, 1999, XXIV, 219 ss.) ed un "organo ausiliario dell'attività di regolazione, sia secondaria che di riordino e di riassetto" (cfr. Consiglio di Stato, Adunanza Generale, 25 ottobre 2004, n. 2, sul Codice della proprietà industriale, considerato n. 6.1).

³⁵ Tra l'altro, le eventuali limitazioni derivanti dalla scarsa conoscenza, da parte dai membri del Consiglio, delle concrete dinamiche di funzionamento del settore oggetto di riordino, viene superata prevedendo la facoltà dell'organo di avvalersi di esperti in discipline non giuridiche.

³⁶ Sugli ampi margini di apprezzamento "politico" del Governo nell'attività di riordino, legati alla possibilità di operare valutazioni soggettive, cfr. 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, 95 ss.

³⁷ Cfr. sul punto D. NOCILLA, *La funzione del Consiglio di Stato nelle politiche di semplificazione: il senso di un'esperienza*, in *Giurisprudenza italiana*, 2007, n. 4, 1038.

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