



## UNA SITUAZIONE COMPLESSA: LE LEGGI TRA TAGLI E SALVATAGGI

di

**Paola Bilancia**

*(Professore Ordinario di Diritto costituzionale)*

18 novembre 2009

### **I. Lo stato dell'arte**

Nella Relazione alla Camera, il Ministro per la semplificazione normativa, significativamente, sottolinea che “*complicare è più facile che semplificare*”; e tuttavia, osservando i diversi e articolati strumenti che sono stati approntati proprio allo scopo di “potare” il frondoso, e in tanti rami, anche rinsecchito, albero delle fonti normative italiane, non si può non rilevare, sommessamente, che il Legislatore italiano sembra aver reso “*complicata la semplificazione*”, anche più di quanto già di per sé non sia, come ben ha rilevato lo stesso Dicastero per la semplificazione normativa<sup>1</sup>.

Pur riscontrandosi, infatti, omogeneità di vedute, quanto agli obiettivi e alle finalità dell'azione semplificatrice e riordinatrice del “*corpus*” delle leggi — tanto è vero che procedimenti di “sfoltimento” legislativo avviati in legislature connotate da una certa qual maggioranza politica sono proseguiti, con spirito collaborativo, anche in successive legislature, caratterizzate da colore politico del tutto diverso (valga, fra gli altri, in tempi

---

<sup>1</sup> QUESTO TESTO È PARTE DI UN' AUDIZIONE INFORMALE DEL 28 OTTOBRE 2009 INERENTE ALL'ESAME DA PARTE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI—AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI, SULLA “RELAZIONE CONCERNENTE L'IMPATTO DELLE ABROGAZIONI PREVISTE DALL'ARTICOLO 2, COMMA 1, DEL DECRETO-LEGGE N. 200 DEL 2008, CONVERTITO DALLA LEGGE N. 9 DEL 2009, CON RIFERIMENTO AI DIVERSI SETTORI DI COMPETENZA DEI SINGOLI MINISTERI

recenti, l'approvazione, senza opposizione, del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 200/2008) — sono, invero, almeno *due*, per così dire, i grossi, e assai complessi “*macchinari*”, attraverso i quali si è proceduto, o si sta procedendo, al raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione delle fonti atto, quasi come se si trattasse di *due* sorte di “*treni*”, che viaggiano sì su binari formalmente separati, ma che sono destinati a incontrarsi alla stazione di arrivo, e che, perciò, abbisognano di essere, lungo il tragitto, opportunamente “*coordinati*” nella loro “*marcia*”.

Il primo meccanismo si basa sulle previsioni<sup>2</sup> della legge 28 novembre 2005, n. 126 (*Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*), così come modificate, in parte,<sup>3</sup> Si tratta di un variegato insieme d'ingranaggi, ruotante, in particolare, intorno a due grossi “*perni*”: il *primo*, costituito da una *triplice* articolatissima delega, il *secondo*, rappresentato, invece, da una norma “*taglia-leggi*”, c.d. “*ghigliottina*” (nel linguaggio parlamentare e nel gergo giornalistico).

Anche sulla base dei risultati prodotti in sede di prima informatizzazione e classificazione della normativa vigente (al fine di facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini e di procedere ad un'attività di “riordino normativo”)<sup>4</sup> il Governo ha dovuto individuare le *disposizioni legislative statali vigenti*, e trasmettendo al Parlamento una relazione finale.

Si è trattato di un (primo) stadio, senz'altro “*ricognitivo*” che ha dovuto evidenziare antinomie e incongruenze nella legislazione, preordinato, per così dire, a fare il “*punto della situazione*” di partenza sulla “*intricatezza*” e “*oscurità*” della “*selva*” normativa da “*disboscare*” (art. 14, comma 12 l. n. 246/2005).

In linea generale tale “*ricognizione*” ha comportato che l'Esecutivo abbia esercitato inevitabilmente anche una funzione più o meno larvatamente “*interpretativa*”, in quanto si sono evidenziate le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi,

---

<sup>2</sup>V articolo 14 (e, segnatamente, i commi 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater, 15, 17, 18, 18-bis, ai quali fanno seguito, per connessione, i commi 19, 20, 21, 22, 23 e 24) della L. 28 novembre 2005, n. 126 (*Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*)

<sup>3</sup> V. modifiche apportate dall'articolo 4, comma 1, lettera *a*) della legge 18 giugno 2009, n. 69 (*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*) e, dall'articolo 13, comma 1, della 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*).

<sup>4</sup>Informatizzazione prevista dall'art. 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388

In considerazione di tale prima opera “esplorativa”, il Governo ha ricevuto dal Parlamento una delega ad adottare “decreti legislativi” individuanti le *disposizioni legislative* statali, pubblicate *anteriamente al 1° gennaio 1970* (anche se modificate con provvedimenti successivi), delle quali *si ritiene indispensabile la permanenza in vigore*<sup>5</sup>.

Lo stesso Esecutivo ha contestualmente ricevuto un’ulteriore delega per l’adozione di uno o più decreti delegati *l’abrogazione espressa di disposizioni legislative* statali (oggetto di abrogazione tacita o implicita, o che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete), *anche se pubblicate successivamente al 1° gennaio 1970*<sup>6</sup>.

Infine, con la medesima legge il Governo ha ricevuto incarico a provvedere *alla semplificazione e al riassetto* delle materie oggetto di intervento “disboscante”, anche al fine di armonizzare le disposizioni *ante 1970*, mantenute in vigore, con quelle pubblicate successivamente alla data del Capodanno 1970 e non oggetto di espressa abrogazione<sup>7</sup> (si tratta della *terza* delega che qui si considera).

Tanto i decreti delegati emanati al fine di individuare le disposizioni legislative “*indispensabili*”, quanto quelli adottati allo scopo di provvedere al “*riordino*” e al “*riassetto*” della materia possono, poi, essere oggetto di *ulteriori decreti delegati*, contenenti disposizioni « integrative, di riassetto, o correttive<sup>8</sup> ». In altre parole, ad un primo “*riassetto*” normativo (parallelo, ma connesso con l’individuazione delle disposizioni che debbono rimanere in vigore e di quelle che devono “cadere”), può far séguito un secondo “*riassetto*” (o correzione, o integrazione) del “*riassetto*” effettuato, al quale può ulteriormente accompagnarsi un terzo “*riassetto*” (correzione o integrazione) del “*riassetto*” del “*riassetto*” della disciplina ordinata, secondo un arco temporale lungo, nel massimo, tre anni, considerato a partire dal momento in cui “scatta” la prima opera di riordino sino a quello in cui la materia può dirsi — *alla fine* — “*stabilizzata*”.

Questo *primo* “*perno*” del sistema, così ampiamente articolato, si “appoggia” poi, costituendo il vero e proprio “*cuore*” del “*motore*” e dell’opzione di intervento politico-legislativo fatta propria dal Legislatore, al secondo, e diverso, “*perno*” fissato dalla legge n.

---

<sup>5</sup> V.art. 14, comma 14, l. n. 246/2005, che contiene la *prima* delle tre deleghe di séguito prese in considerazione

<sup>6</sup> art. 14, comma 14–quater, contenente *seconda* delega cui ci si riferiva nel testo.

<sup>7</sup> art. 14, comma 15, l. n. 246/2005,

<sup>8</sup> Per la previsione di *ulteriori disposizioni integrative o correttive* degli stessi decreti (art. 14, comma 18–bis, l. n. 246/2005).

246/2005, e rappresentato dalla previsione di una vera e propria *clausola di abrogazione generalizzata*, ai sensi della quale testualmente: « Fatto salvo quanto stabilito dal comma 17, decorso un anno dalla scadenza del termine di cui al comma 14, ovvero del maggior termine previsto dall'ultimo periodo del comma 22, tutte le disposizioni legislative statali non comprese nei decreti legislativi di cui al comma 14, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate »<sup>9</sup>. Sono, tuttavia, esclusi da tale effetto abrogativo generalizzato — per questo chiamato “*taglia-leggi*” o “*ghigliottina*” — non soltanto i plessi normativi individuati dal Governo in sede di esercizio della soprarichiamata delega, ma altresì dei c.d. “*settori esclusi*”, *direttamente individuati ad opera del Legislatore* al comma 17 dell'articolo 14 della stessa legge di semplificazione 2005 e, perciò “esclusi”, altresì, pure dai meccanismi ruotanti sul perno della delegazione.

Si tratta, in particolare, delle 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 la denominazione codice ovvero testo unico; delle disposizioni che disciplinano l'ordinamento degli organi costituzionali e degli organi aventi rilevanza costituzionale, nonché delle disposizioni relative all'ordinamento delle magistrature e dell'Avvocatura dello Stato e al riparto della giurisdizione; delle disposizioni tributarie e di bilancio e quelle concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco; delle disposizioni che costituiscono adempimenti imposti dalla normativa comunitaria e di quelle occorrenti per la ratifica e l'esecuzione di trattati internazionali; delle disposizioni in materia previdenziale e assistenziale.

A questo *primo “treno”*, che invero combina insieme sia un “vagone” “*taglia-leggi*” (la norma “*ghigliottina*”, o “*machete*”, da una parte, e i decreti-delegati “di cesello” previsti dall'art. 14, comma 14-quater, che dispongono l'abrogazione espressa anche di disposizioni pubblicate post 1/1/1970, dall'altra), sia un “vagone” “*salva-leggi*” (i decreti delegati previsti dai commi 14, con tutta la loro “filiera”, da una parte, e le previsioni dei settori espressamente “esclusi”, di cui al comma 17 dell'art. 14, dall'altra), si è affiancato nella legislatura presente un altro, secondo, “*treno*” che ha operato, prevalentemente come una più semplice “*taglia-leggi*”, “espressa” e che si è basato su due interventi legislativi d'urgenza.

---

<sup>9</sup> V. art. 14, comma 14-ter, l. n. 246/2005.

Infatti, con decreto legge<sup>10</sup>, è stato inserito un capo (il vii del titolo secondo), dedicato alle “semplificazioni” (rubricato proprio: “*taglia-leggi*”) che ha disposto l’*abrogazione espressa* (tanto “*innovativa*”, quanto “*confermativa*” di intervenuta, precedente, abrogazione di un nutrito numero di disposizioni, elencate in apposito, voluminoso, allegato).

La formula quivi adottata « sono o restano abrogate », adoperata dal Legislatore può forse suonare strana per via della sua duplice valenza: di clausola abrogativa *espressa* e di clausola *ricognitiva-confermativa* di già intervenuta abrogazione.

La *ratio* dell’introduzione di siffatta locuzione è facilmente comprensibile: occorre, infatti, evitare di disporre l’abrogazione *ex nunc* di atti per i quali l’*effetto abrogativo fosse già intervenuto in precedenza*, vuoi in modo espresso, vuoi ancora per sopravvenuta incompatibilità o riforma della disciplina.

Nulla, però, giova tal formula all’interprete quanto all’individuazione del *dies a quo* della abrogazione “confermata”, posto che esso dovrà comunque esser ricavato e stabilito, esegeticamente, dall’interprete, che ne abbia bisogno per via del “*diritto intertemporale*” retto dal principio del “*tempus regit actum*”; interprete il quale resterà, dunque, “solamente” confortato dal fatto che, comunque, quella fonte normativa che si trova ad applicare, per il passato, non sarà comunque più efficace in futuro, ma che non potrà sapere con limpida esattezza da quando la norma ha cessato i suoi effetti per incompatibilità con normativa intervenuta successivamente alla sua adozione.

In sede di conversione, il Parlamento ha, poi, provveduto a “raccordare” tale “secondo” sistema di “disboscamento” al “primo” già sopradescritto, disponendo che l’abrogazione di tali normative deve comunque intervenire fatta « salva l’applicazione dei commi 14 e 15 dell’articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246.

Lo stesso Legislatore di conversione ha procrastinato il termine decorso il quale scatta la “*mini-ghigliottina*”, prevista dallo stesso decreto legge, al centottantesimo giorno dall’entrata in vigore della legge. Ed è proprio allo scadere di tal termine che il Governo, anche rendendosi conto che alcune delle abrogazioni disposte dalla stessa legge di conversione, potevano avere effetti “destabilizzanti” su alcuni settori dell’ordinamento, è nuovamente intervenuto, sempre in via d’urgenza, adottando il decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200 (poi convertito nella legge 18 febbraio 2009, n. 9).

---

<sup>10</sup>Decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*, convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133

Questo secondo decreto-legge, infatti, oltre ad aver previsto<sup>11</sup> iniziative operative per l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente al fine di creare una banca dati pubblica e gratuita (detta "Normattiva", sul modello transalpino della "Legifrance"), introducendo, altresì, delle deleghe legislative all'uopo, ha soppresso, in modo tale da "recuperarle" prima che cadessero sotto l'effetto "tagliola" dell'art. 24 della precedente l. n. 133/2008, alcune "voci" (vale a dire alcune disposizioni legislative) già contenute nell'allegato a annesso al decreto-legge n. 112/2008.

Inoltre, lo stesso decreto-legge n. 200/2008 ha disposto un ulteriore forte "taglio" di leggi anch'esse contenute, al pari delle precedenti, in apposito allegato.

Come si può notare, dunque, pure il secondo "treno" qui descritto, pur basandosi su un approccio fortemente orientato alla "taglia-leggi", attraverso il ricorso ad un'abrogazione espressa e puntuale (vuoi "innovativa", vuoi "confermativa") di disposizioni (o plessi di disposizioni) appositamente individuate dal Governo, non manca di avere — sia pure al fine di ovviare ad un intervento precedente — un "vagone" "salva-leggi" (o, meglio, di "recupera-leggi"), al pari del "treno" che marcia sul binario tracciato dalla legge n. 246/2005.

Da questo punto di vista, quindi, più che di una contrapposizione fra percorsi "taglia" (d.l. n. 112/2008 e d.l. n. 200/2008) e "salva" leggi (l. n. 265/2005 e decreti delegati ivi previsti), si può piuttosto parlare di una vera e propria unica "manovra" o "operazione" di "potatura" dell'ordinamento giuridico italiano, dal momento che ad interventi di drastico "taglio", si accompagnano interventi più misurati di "ripulitura" e di "conservazione" di quanto rimane dell'albero delle fonti normative, caduto il puro e semplice "disboscato". Vale, inoltre, qui sottolineare che i due "meccanismi" sono stati appositamente "de-sincronizzati" (almeno in parte).

La data entro la quale, infatti, era stato previsto che decorressero le abrogazioni espresse di cui al d.l. n. 200/2008 coincideva, invero, con la data nella quale sarebbe "scattata" la ghigliottina "generalizzata" prevista dalla l. n. 245/2005, vale a dire il 16 dicembre 2009.

Ora, invece, tale data rappresenta, "solo" più, quella entro la quale si produrrà l'effetto abrogativo (ovvero sarà confermato l'effetto abrogativo già intervenuto) delle disposizioni contemplate dalla l. n. 9/2009, e altresì quella entro la quale dovrà completarsi il procedimento di ricognizione e "salvaleggi" delegato previsto dalla legge di semplificazione 2005.

---

<sup>11</sup> V. art 1 D.L. 22 dicembre 2008, n.200

La calata definitiva della “ghigliottina” sulle leggi *ante 1970* non indispensabili e non appartenenti ai settori esclusi è stata differita infatti al 16 dicembre 2010.

Il sistema utilizzato nel 2008 si differenzia da quello costruito (e poi modificato) nel 2005, (almeno) per un triplice aspetto.

Per un verso, infatti, il Governo ha proceduto all’opera di semplificazione normativa attraverso il ricorso all’*abrogazione esplicita*- tramite decreti legge- nell’ottica di individuare (almeno come punto focale della propria azione) ciò che doveva essere eliminato (piuttosto che ciò che doveva essere tenuto “fermo” di fronte ad una generalizzata “scure”).

Lo stesso Esecutivo è intervenuto in “*prima battuta*”, mediante l’esercizio della decretazione d’urgenza., piuttosto che — come dovrà avvenire a breve — in “*seconda battuta*”, sulla base di una delega parlamentare.

Per altro verso ancora, l’azione di “messa in ordine”, e di riduzione, dello “*stock*” normativo ha visto *ampliarsi il proprio spettro*, atteso che sia il decreto-legge n. 112/2008 (come modificato in sede di conversione e dal d.l. n. 200/2008), sia il successivo decreto-legge n. 200/2008 hanno attribuito al Governo la funzione di individuare, con atto ricognitivo, anche le disposizioni di *rango regolamentare* implicitamente abrogate, in quanto connesse esclusivamente alla vigenza degli atti legislativi “tagliati”.

## **II. La Relazione del Ministro per la semplificazione normativa**

Tratteggiato il quadro normativo di riferimento<sup>12</sup>, passando ora all’esame della Relazione del Ministro, quest’ultima si sofferma, con attenzione e chiarezza, non solo sugli effetti delle abrogazioni espresse di cui al decreto-legge n. 200/2008, ma altresì sulla ricostruzione “sistematica”, anche in chiave “diacronica”, dei passi compiuti nella prospettiva più ampia di “potar leggi” (di riordinare e semplificare l’assetto normativo, disciplina per disciplina, che si è snodato negli ultimi anni).

---

<sup>12</sup> L’esposizione di A. CELOTTO, nel corso dell’audizione avuta — in qualità di Capo dell’Ufficio legislativo del Ministero per la semplificazione normativa — presso la Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione, nell’ambito di un’indagine conoscitiva, curata dallo stesso Organo bicamerale sulla semplificazione normativa e amministrativa ha fornito dati illuminanti e un appassionata ricostruzione del contesto (XIX seduta, 25 febbraio 2009, res. sten. n. 17). Con particolare limpidezza si è espressa anche la Relatrice dell’Atto governativo in codesta Prima Commissione della Camera dei Deputati — On. BERNINI BOVICELLI — all’inizio dell’esame della Relazione ministeriale, avvenuto nella seduta del 29 luglio 2009.

La Relazione del Ministro per la semplificazione normativa<sup>13</sup> richiama la relazione, a sua volta trasmessa al Parlamento dal Sottosegretario Antonio Pajno il 14 dicembre 2007 (redatta sulla base dell'articolo 14, comma 12, della legge n. 246 del 2005), sottolineando come, all'epoca, risultassero censiti 21.691 atti di rango legislativo formalmente vigenti, circa 9.000 dei quali indicati dai vari Dicasteri e 12.000 rinvenibili come vigenti nelle diverse banche dati private esistenti.

La procedura all'epoca seguita, infatti, aveva previsto, da una parte, un coinvolgimento (mediante segnalazioni, su di un'apposita banca dati "web") degli Uffici legislativi dei Ministeri, relative alle leggi da essi applicate (ne è risultato un totale di circa 9.000 leggi) e, dall'altra parte, una verifica degli ulteriori atti legislativi rinvenibili come vigenti nelle diverse banche dati private esistenti, effettuata direttamente dall'Unità per la semplificazione (circa 12.000 leggi).

Il censimento aveva anche evidenziato che, dei 21.691 atti di rango primario, 7.000 erano anteriori al 1970 e un quarto del totale complessivo poteva considerarsi obsoleto.

Procedendo anche ad un'analisi più approfondita dei singoli atti legislativi, è emerso — come ricorda la Relazione ministeriale — « che varie leggi che modificano leggi preesistenti non dispongono l'abrogazione esplicita degli articoli in contrasto con quelli nuovi. Così, su una stessa materia erano in vigore più leggi o più disposizioni, in più di un caso anche in assoluta antinomia tra loro o che, comunque, davano luogo ad incongruenze ».

Nel frattempo, anche per poter "alimentare" la banca dati pubblica "Normattiva", evitando gli elevati costi di inserimento di "records" del tutto privi di utilità, il Governo ha sperimentato un metodo differente, partendo, cioè, direttamente dalla "banca dati storica" della normazione italiana, vale a dire la *Gazzetta Ufficiale*, sulla quale, a partire dal 17 marzo 1861 (data

---

<sup>13</sup> La Relazione puntualizza che « quel che si persegue con il decreto-legge è una dichiarazione espressa dell'intervenuta abrogazione di atti puntualmente individuati, sì che non possano sorgere dubbi circa gli atti vigenti, anche ai fini del loro inserimento nella prossima banca-dati pubblica delle leggi in vigore. Se è vero che per la complessità della stratificazione normativa, non tutto quello che è risalente è di per sé obsoleto o privo di effetti, l'elevato numero di atti dichiarati espressamente abrogati dal decreto-legge n. 200 del 2008, residuo anche a seguito dell'iter di conversione del medesimo decreto-legge e delle richieste di sottrazione dall'effetto abrogativo (a seguito di un approfondimento analitico condotto dalle Amministrazioni ministeriali competenti, nella materia di volta in volta considerata) recepite nello schema di decreto legislativo c.d. "salva-leggi" in itinere, conferma la non vigenza e, pertanto, l'effettiva "obsolescenza", anche connessa al dato temporale, della totalità delle disposizioni ivi indicate. Si tratta, per lo più, di leggi provvedimento ad efficacia temporanea; leggi implicitamente abrogate; leggi formalmente vigenti, ma considerate, tuttavia, dalle Amministrazioni di riferimento palesemente obsolete ».



dell'approvazione della legge con la quale è stato proclamato e istituito il Regno d'Italia), a tutto il 2008, sono stati pubblicati circa 450.000 atti: di questi, gli atti numerati (primari e regolamenti governativi) sono 185.000 (circa 33.000 leggi, 5.400 decreti–legge, e 10.000 regi decreti–legge (ai quali si accompagnano 71.000 regi–decreti e 47.000 d.P.R.).

A partire da queste rilevazioni, osserva la Relazione, è stato progettato l'intervento abrogativo, nel decreto–legge n. 112 del 2008, di 3.570 atti, anche successivi al 1970 (nel testo vigente al 10 luglio 2009 le abrogazioni risultano 3.294, con un recupero di 300 provvedimenti) e il successivo intervento abrogativo compiuto con il decreto–legge n. 200 del 2008, il quale ha disposto l'abrogazione di circa 28.500 atti primari precostituzionali (risalenti agli anni tra il 1861 e il 1947).

L'intervento di espressa abrogazione realizzato con il decreto–legge n.200 del 2008 avrebbe consentito anche — sempre secondo la Relazione — « di recuperare un miglior grado di conoscibilità della legislazione statale vigente, scongiurando nel contempo le zone d'ombra di una disciplina che omette di individuare con precisione gli atti normativi che intende abrogare (qual è quella configurata dalla legge n. 246), e di favorire altresì successive operazioni di semplificazione e riassetto normativo », contribuendo, in modo notevole, ad elevare chiarezza e sistematicità dell'ordinamento.

La Relazione dà, dunque, conto « dell'impatto abrogativo muovendo in primis dalla identificazione, nell'ambito di competenza di ciascuna Amministrazione, dei settori, distinti per gruppi di materie omogenee, interessati dalle abrogazioni ». In relazione ai settori individuati, l'impatto delle abrogazioni (eliminazione di disposizioni tacitamente o implicitamente abrogate, ovvero che hanno esaurito la loro funzione, che sono prive di effettivo contenuto normativo o comunque obsolete) viene valutato — sempre stando alla Relazione — « con particolare riferimento all'utilità delle stesse, in termini di certezza e coerenza sistematica della normativa vigente afferente al settore interessato ».

Per la verità, tale particolare e meritorio intendimento non sembra poi pienamente esser raggiunto nella seconda parte dell'Atto governativo, quella che contiene le “risultanze” suddivise per Dicasteri e relative alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed ai Dipartimenti del turismo e della pubblica amministrazione e innovazione.

Come ha sottolineato, infatti, la Relatrice on. Bernini, nel corso della seduta della Prima Commissione del 29 luglio 2009 (e le osservazioni paiono condivisibili): « si tratta di schede brevi, non completamente omogenee tra di loro per quanto riguarda l'accuratezza dei dati e il grado di dettaglio. In particolare, alcuni Ministeri si sono limitati a ripartire le abrogazioni semplicemente per aree di riferimento dei Dipartimenti, mentre altri hanno operato una più

significativa ripartizione per materie. Infine, il Ministero degli affari esteri dà conto soltanto dell'esclusione delle leggi di ratifica dal novero delle abrogazioni disposte dal decreto-legge n. 200 del 2008 ».

In altri termini, la valutazione dell'impatto delle abrogazioni espressa previste sull'ordinamento vigente, con riferimento ai diversi settori di competenza dei singoli Ministeri<sup>14</sup>, appare piuttosto impostata come relazione sul complesso cammino di semplificazione in corso e su alcune delle problematiche che ha generato, nonché su una ricognizione “quantitativa” dell'effetto di “disboscamento” generatosi, laddove invece lo stesso uso dell'espressione « impatto » sull'ordinamento vigente, adoperata dal Legislatore avrebbe dovuto, con buona probabilità, spingere l'Esecutivo ad un'opera di “valutazione” più articolata e complessa, di taglio “qualitativo”, settore per settore, dell'azione compiuta, anche al fine di aiutare lo stesso Esecutivo nella predisposizione dei decreti delegati di “salvataggio e di riordino” contemplati dall'art. 14 della l. n. 265/2005.

Proprio da quest'ultimo punto di vista, conviene dare qui di seguito conto dell'*altro* provvedimento governativo “in marcia”, vale a dire dello Schema di decreto legislativo contenente “*Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970 di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, ai sensi dell'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246*”<sup>15</sup> ( Tale (bozza di) decreto legislativo consta di un unico articolo, suddiviso in quattro commi.

Nel primo, si richiama l'allegato n. 1, precisando che in esso sono “individuate” le disposizioni statali, pubblicate anteriormente al 1/1/1970 ed eventualmente successivamente modificate, delle quali è indispensabile la permanenza in vigore; nel secondo, si sottraggono all'effetto abrogativo, che si produrrà lo stesso 16 dicembre 2009, ulteriori elenchi di disposizioni (puntualizzate nell'allegato 2) originariamente soggette alla “*mini-ghigliottina*” dell'art. 2 del decreto-legge n. 200/2008 (e, in tal guisa, il decreto-legislativo in commento si configura come norma “correttiva”, o di “salvataggio”, di una norma già di per sè correttiva, qual'era — almeno in parte — la legge n. 9/2009, rispetto alla legge n. 133/2008, realizzandosi così un percorso di “*correzione*” del “*correttivo*”, o di “salvataggio” successivo); il comma terzo contiene definizione dei termini utilizzati nel comma 1; il comma

---

<sup>14</sup> Valutazione richiesta dall'art. 2, comma 1-ter della legge n. 9/2009

<sup>15</sup> A.G. n. 118, sul quale si è espresso — in senso favorevole — il Consiglio di Stato (Sezione Normativa per gli Atti consultivi, ad. n. 14/7/2009, parere n. 5053/2009 del 23/7/2009; giova, altresì, qui, richiamare il Dossier elaborato dai servizi studi della Camera dei Deputati, n. 154, e del Senato della Repubblica, n. 109, nell'ottobre 2009.

quarto precisa, infine, che sono comunque escluse dall'effetto "ghigliottina" *omnibus* della l. n. 246/2005, le disposizioni legislative « che costituiscono diretta attuazione delle norme costituzionali » di cui agli articoli 7, secondo comma, 8, terzo comma, e 116, primo comma della Costituzione.

### **III. Il Ruolo preponderante del Governo nella semplificazione normativa**

Dopo aver ricostruito i tratti della Relazione ministeriale, è bene svolgere alcune riflessioni sugli aspetti più delicati, dal punto di vista costituzionale, ed istituzionale, generale ("tenuta" e "stabilità" del sistema delle fonti), dei meccanismi regolati vuoi dalla legge n. 9/2009, vuoi dalla legge n. 265/2005.

Vi è, innanzitutto, una considerazione da svolgere: tutto il meccanismo appare caratterizzato da un "ruolo" dell'Esecutivo particolarmente rilevante e preminente. Ciò lo si misura sia nell'azione diretta di disboscamiento compiuta con l'atto provvisorio di necessità ed urgenza, sia con il rimettere alla legislazione delegata l'individuazione degli atti legislativi da salvare, in quanto sottratti alla "mini-ghigliottina" che scatterà nel dicembre dell'anno venturo.

È noto che è proprio l'attività di codificazione quella che solitamente — soprattutto negli esempi didattici — viene presentata come tipico contenuto di una delega legislativa al Governo, per la complessità e vastità dell'intervento e per la necessità di "fabbricare" una disciplina ben "strutturata", armonizzata e coerente.

Nondimeno, qui *non* si tratta né di "codificare" un settore o un plesso del diritto, né di dar vita a "testi unici" (ché, anzi, la strada dei "testi unici" compilativi sia di norme legislative che regolamentari, diversamente "individuate" e "segnalate" nell'impianto testuale, dopo una vivacità a cavallo del Duemila risulta ora largamente abbandonata proprio per le difficoltà di ordine concettuale e sistematico che comportava). Né, invero, si tratta di "ricodificare" specifici e ben individuati rami dell'ordinamento come il diritto civile o penale, o le procedure (anzi, queste fanno parte dei c.d. "settori esclusi", come s'è visto). Ciò che spetterà al Governo, mediante un'attività che è sostanzialmente interpretativa e non ricognitiva, è l'individuazione di quale parte, dell'intera legislazione italiana, quanto meno dalla nascita dello Stato unitario a tutto il, dovrà rimanere "vigente" (cioè, "salvata" dalla "ghigliottina", insieme, peraltro, ai c.d. "settori esclusi").

Non solo: al Governo si riconosce altresì una significativa e incisiva potestà di intervento "razionalizzatore" per quanto riguarda le disposizioni legislative successive a tale anno, a fini di coordinamento con le precedenti — che rimangono in vigenza — sino ai giorni nostri.

Vero è — si può obiettare — che si tratta di un intervento “soltanto” di “potatura”, per di più delimitato dai canoni della legislazione di delega, ma, vuoi per la natura di codesti principî e criteri direttivi, vuoi per la struttura stessa del meccanismo “*taglia-leggi*”, così come previsto dalla l. n. 265/2005 (salvo, lo si ripete, i settori esclusi), al Governo viene riconosciuto un’indubbia parte da prim’attore, che caratterizzerà l’aspetto che assumerà l’ordinamento giuridico statale dopo il 16 dicembre 2010.

Insomma, il Parlamento — quanto meno “*de facto*” — si vede ridotto di influenza rispetto ad un’opera di “riassetto” e “riordino” normativo che spazia su tutti i settori dell’ordinamento legislativo statale, a fronte della rivendicazione di un “posto” di prima grandezza del Governo.

Non diversamente si presenta il panorama, ove si consideri l’altro insieme di interventi — quello “*taglia-leggi*” esplicito — operato con il decreto-legge n. 200/2008 (e già prima con il decreto-legge n. 112/2008).

In questo specifico caso, anzi, il Parlamento è (stato) messo di fronte alla necessità, nei tempi molto brevi stabiliti dalla Costituzione per l’approvazione della legge di conversione, di dover valutare un amplissimo intervento “disboscante” dell’Esecutivo, e per di più in condizioni nelle quali l’apprezzamento politico (e giuridico) *ex se* della sussistenza della necessità e dell’urgenza era quantomeno difficoltoso, atteso che l’intervento demolitorio ha colpito atti che risultavano “già abrogati” (e che quindi non avrebbero dovuto più produrre effetti per il futuro, con esclusione, perciò, dell’ipotesi della necessità e urgenza di una loro immediata cessazione), o ha interessato atti effettivamente abrogati *ex nunc*, ma dal contenuto il più vario ed eterogeneo .

In altri termini, ciò che pare giustificare la necessità e l’urgenza dell’intervento governativo *ex art. 77 Cost.* sembra, a tutto concedere, unicamente la stessa opera di “disboscamento”, quasi che il continuare a lasciare in vigore le leggi “tagliate” giustifichi l’urgenza a provvedere e la necessità dell’atto abrogativo (ma si dovrebbe allora riflettere sul fatto che comunque, intertemporalmente, esse continuano a spiegare effetti per i rapporti pregressi).

Se così fosse, tuttavia, ulteriori dubbi sorgerebbero in merito alla scelta, compiuta sia dal Legislatore governativo, sia da quello parlamentare, in sede di conversione, di differire l’effetto abrogativo molto in là nel tempo rispetto all’entrata in vigore del decreto-legge (o della legge di conversione), che un tale effetto prevede<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> 16.Si noti che, secondo l’art. 15, comma 3 della legge n. 400/1988, i decreti legge devono contenere misure di immediata applicazione

Verrebbe, inoltre, in rilievo — allo scopo di mettere in evidenza la peculiare scelta intrapresa dal Governo — l'esercizio di un potere di decretazione d'urgenza che incide, sia pure con segno "contrario" (in quanto si tratta di "tagliar" leggi e non di "salvarle" dalla "ghigliottina"), su una delega aperta, alla quale — in quel frangente — non era ancora stata neppure data la prima esecuzione, costituita dallo schema di decreto delegato da sottoporre al vaglio delle competenti Commissioni parlamentari.

Il "raccordo" con il sistema di deleghe contenuto nella l. n. 246/2005 appare, in questa prospettiva, non soltanto una clausola di "stile", a mo' di ossequio al Legislatore delegante e allo scopo di mettere in chiaro l'unitarietà e continuità (anche dal punto di vista dell'azione di politica legislativa) fra il sistema impiantato in passato e quello adottato nella presente legislatura, quanto piuttosto rispondente alla necessità di introdurre una *valvola di sicurezza* che permetta, nell'eventualità, un "recupero" di atti legislativi abrogati.

Poiché, infatti, il meccanismo delle deleghe è di tipo "salva-leggi", sembra fondato sostenere che il richiamo a tale sistema, da parte della legge n. 9/2009, serve a poter inserire, nei decreti-delegati originati dall'art. 14 della legge n. 246/2005, anche eventuali atti normativi che debbono rimanere "indispensabilmente" in vigore, pur se nel frattempo abrogati dallo stesso Esecutivo, con l'art. 2 del decreto-legge n. 200/2008. Lo dimostra bene la scansione temporale, dal momento che la "mini-ghigliottina" prevista nella "taglia-leggi" scatterà a far data dal 16 dicembre 2009, contemporaneamente al momento in cui i decreti delegati "salva-leggi", che potranno eventualmente procedere al "ripescaggio" di atti "ghigliottinabili" dovranno essere adottati (e prima che cali la "mannaia" montata dalla l. n. 246/2005).

In questa prospettiva, la Relazione non ha soltanto uno scopo, per così dire, "tranquillizzante" le possibili ansie da "horror vacui" che possono sorgere di fronte ad un'abrogazione espressa piuttosto corposa quale quella disposta dai decreti n. 112 e n. 200 del 2008, ma altresì avrebbe la finalità di spingere le Amministrazioni — e gli stessi Organi parlamentari — a valutare eventuali necessità di "ripescaggio" rispetto alle quali può essere colta l'*occasio legis* della delega "salva-leggi".

Non minori profili di "delicatezza" presenta, a quanto consta, pure il meccanismo previsto dalla legge n. 246/2005, che dovrà andare definitivamente a regime tra pochi mesi.

Nonostante i successivi interventi "manutentivi" di cui s'è dato conto in precedenza, resta, infatti, un impianto caratterizzato da aspetti che destano ancora una certa qual "preoccupazione".

In sede di modifica dell'originario impianto, è stata introdotta — come s'è visto — la delega per l'adozione di *decreti delegati* “*abrogativi*” ( *espresi* ) *anche post-1970*.

Rimane perciò la sensazione di una certa qual *sovrapposizione di percorsi*, dal momento che meglio sarebbe stato procedere per una “via” sola, vale a dire quella di intervenire con abrogazioni esplicite tanto rispetto alla legislazione precedente il 1° gennaio 1970, quanto nei confronti di quella posteriore.

Sempre da questo punto di vista, desta meraviglia l'uso della formula « *anche se* pubblicate successivamente al 1° gennaio 1970 » riferita alla delega di cui al comma 14-quater dell'articolo 14 della l. n. 112/2008, e relativa alle abrogazioni espresse.

Infatti, mentre si comprende bene che il Legislatore nella delega ha voluto riconoscere al Governo uno strumento per “*ulteriormente*” potare l'ordinamento, anche oltre il “crinale” temporale del 1970, così estendendo, per via puntuale ed espresa, e non generalizzata, l'abrogazione “ghigliottina” già disposta dal precedente comma 14-ter, qual è l'effettiva portata che si deve attribuire a quell’“*anche*” adoperato dal Legislatore?

Si deve intendere che si può procedere ad abrogazione espresa “*anche*” di disposizioni *ante* 1970, non “disboscate” dal maglio dell'abrogazione generale, evidentemente, ma — si è indotti a pensare — eventualmente fatte “salve”, in un primo momento, dal decreto delegato “*salva-leggi*” di cui al comma 14?

In tal modo, però, i decreti previsti dal comma 14-quater verrebbero ad assolvere funzioni analoghe a quelle dei decreti correttivi e integrativi della “*salva-leggi*” già contemplati al comma 18).

Ancora: non si può non sottolineare l'*ampiezza della* “*delega*” conferita dal Parlamento al Governo, anche dal punto di vista del corretto rapporto ed equilibrio fra i due Organi costituzionali rispetto alla titolarità e all'esercizio della funzione legislativa ai sensi del combinato disposto degli articoli 70, 76 e 77 Cost.

Si pensi, invero, a quanto discrezionale può esser la valutazione di “indispensabilità” della vigenza delle disposizioni legislative statali da sottrarre all'effetto “*ghigliottina*”, rispetto alla quale poco aiuta, invero, l'elencazione dei principi e criteri direttivi, contenuta nell'articolo 14, comma 14.

L'esclusione di disposizioni “oggetto di abrogazione tacita o implicita” [lett. *a*)] richiede, infatti, un'attività eminentemente interpretativa, con la conseguenza di trasformare — *lato sensu*, beninteso — il Legislatore delegato in un generale *Legislatore di interpretazione autentica* delle disposizioni in posizione di antinomia le une alle altre, oppure appartenenti a plessi materiali completamente rinnovati.

Si pensi, altresì, al principio e criterio dell'esaurimento della funzionalità della legge, dell'essere la legge stessa priva di "effettivo contenuto normativo" o dell'obsolescenza [lett. b)].

Sia il primo, che il terzo canone possono richiedere valutazioni di carattere sottilmente e squisitamente "politico" — a meno che non rilevi *ictu oculi* l'obsolescenza della norma in quanto riferita, per esempio, a costumi del tutto estinti o a tecnologie completamente superate — mentre il secondo canone o si riferisce alle leggi "vuote" perché nel frattempo le loro disposizioni sono state, mano mano, oggetto tutte di abrogazione espressa, o si rifà alle leggi "vuote" perché integralmente modificative di altre leggi (" *novelle* ") — e allora il Legislatore ha vita facile — oppure implica, anch'esso, una robusta dose di attività interpretativa e di conseguente discrezionalità, attribuita dalla delega senza particolari "paletti".

Non meno "delicati", invero, risultano poi gli altri principi e criteri direttivi fissati nel comma 14: si pensi alla necessità di identificare le disposizioni « la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali » [lett. c)] — il che significa apprezzare il contenuto di tale lesione, nonché stabilire quali siano i "diritti costituzionali" che possono essere incisi —; o l'identificazione delle « disposizioni indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore » [lett. d)] — non risultando individuati, nella trama della delega legislativa, neppure i "settori" ai quali ci si riferisce —; o ancora l'organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per « settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse » [lett. e)] — il quale è invero più una modalità di "lavoro" del Legislatore "salva-leggi" che un'indicazione delle leggi da "salvare" —; o ancora la « identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe effetti anche indiretti sulla finanza pubblica » [lett. g)] — di cui non è chiaro il richiamo agli effetti "indiretti".

Anche la ricognizione dei c.d. "settori esclusi", operata dal Legislatore (al già più volte richiamato comma 17, dell'art. 14), non lascia del tutto tranquilli.

Alcune disposizioni sicuramente "salve", infatti, sono di palmare individuazione [è il caso di quelle enumerate alla lett. a)]; altre sono già assai più difficili da enucleare: si pensi alle disposizioni che disciplinano « l'ordinamento degli organi costituzionali e degli organi aventi rilevanza costituzionale » [lett. b)] (*quid iuris* per quelli la cui "rilevanza" pur non formalmente riconosciuta a livello costituzionale, è nondimeno oramai incardinata nel "sistema" costituzionale, quali le c.d. *Autorità indipendenti?*), o alle disposizioni concernenti le « reti di acquisizione del gettito », [lett. c)] o a quelle che disciplinano la « materia previdenziale e assistenziale » [lett. e)] la cui precisione dell'enunciato descritto appare vaga e lacunosa alquanto.

Orbene, se l'“oggetto” della delega conferita al Governo dal comma 14 dell'art. 14 della legge citata. appare estremamente vasto, tale da confondersi quasi con un (improprio) principio e criterio direttivo (le disposizioni “*indispensabilmente*” vigenti), mentre i principi e criteri direttivi previsti per quella delega appaiono in qualche caso un (improprio) oggetto della delega stessa (si pensi alle norme “*obsolete*”), l'individuazione dei “settori esclusi” — non delegata, ma operata direttamente dal Parlamento — appare, a sua volta, quasi una sorta di (ipotetica) “*cripto-delega*”, che (solo) una vera e propria “*salva-leggi*”.

Va da sé che, dal punto di vista squisitamente e rigorosamente formale, nessun dubbio può darsi che *non* si tratta di alcuna forma di “delegazione” legislativa, e tuttavia non si può non rilevare come “sotto traccia” si avverta una sorta di “distonia” fra la delega “*salva-leggi*” di cui al comma 14 e la disposizione, anch'essa “*salva-leggi*”, di cui al comma 17.

Invero, non si comprende bene perché, con riferimento agli ambiti desumibili dai principi e criteri direttivi fissati al comma 14, si sia ritenuto preferibile percorrere la strada del *decreto delegato* “*individuante*” le leggi indispensabili, con maggior grado di ordine e certezza, mentre, negli ambiti indicati al comma 17, si sia ritenuto sufficiente scaricare sulle “spalle” dell'interprete il compito di stabilire se una disposizione *ante*-1970 deve considerarsi vigente, con un maggior grado di caoticità e incertezza. Vero è che, quanto meno per le disposizioni inerenti il funzionamento degli Organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, sarebbe stato difficile attribuire al Governo una potestà ricognitiva della loro vigenza tanto delicata (giacché avrebbe potuto interferire con l'autonomia costituzionalmente riconosciuta dai tali Organi) e, tuttavia, perlomeno per altri “settori” esclusi, forse sarebbe stato meglio procedere al conferimento di una seconda delega “ricognitiva”.

Non è un caso, proprio sotto questo specifico aspetto, che il Consiglio di Stato, nel parere reso sullo schema di decreto delegato attuativo del comma 14, abbia suggerito al Governo, sia pure con molti scrupolosi *caveat*, di procedere altresì all'individuazione — a titolo meramente “ricognitivo” — anche delle disposizioni (o di parte di esse) rientranti nei c.d. “*settori esclusi*”, pur essendo questo un oggetto sicuramente *non compreso* nella delega ricevuta.

Merita, poi, richiamare l'attenzione — anche se, probabilmente, si tratta di questione “di scuola”, perché l'orientamento sembra consolidato diversamente — sulla *non* buona formulazione della clausola “*ghigliottina*” così come riscritta dalla legge n. 69/2009.

Mentre, infatti, l'originaria formula statuiva che « Decorso il termine di cui al comma 14, tutte le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate », l'attuale recita, invece: « Fatto salvo quanto stabilito dal comma 17, decorso un anno dalla scadenza del termine di cui al



comma 14, ovvero del maggior termine previsto dall'ultimo periodo del comma 22, tutte le disposizioni legislative statali non comprese nei decreti legislativi di cui al comma 14, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate ».

Di per sé, come si nota, la “nuova” clausola “ghigliottina” *non sembra* più *espressamente circoscritta* solamente agli atti legislativi *anteriori* al 1970, ma pare investire anche la legislazione successiva (si parla, infatti, di “*tutte le disposizioni legislative statali*”).

Neppure, in senso limitativo della portata presumibile dell’azione “disboscante”, vale il riferimento alle disposizioni legislative statali « non comprese nei decreti legislativi di cui al comma 14 », dal momento che i decreti delegati, appunto, comprendono solo disposizioni “salvate”, anteriori al 1970.

A fronte di una così complicata “trama”, il decreto delegato A.G. n. 118 appare aver adottato un profilo (correttamente) piuttosto “minimalista”.

Innanzitutto, laddove la delega legislativa si esprimeva nel senso di una “pluralità” di atti delegati, il Governo (per il momento) ne ha elaborato uno soltanto.

In secondo luogo, laddove la delega legislativa imponeva una “identificazione” e “organizzazione” delle disposizioni “salvate” in vista del futuro riordino di settore, l’Esecutivo si è limitato a procedere sulla falsariga dei decreti-legge n. 112/2008 e n. 200/2008, ovvero attraverso *semplici elenchi* di disposizioni legislative.

In terza battuta, laddove la delega lasciava supporre la necessità (data anche la “caratura” dell’operazione) di una più precisa e puntuale esplicitazione del percorso che porta il Legislatore delegato a ritenere gli atti che individua come “indispensabili”, il Governo ha ritenuto di non dover altro fare che limitarsi a *riconfermare la formula* del comma 14 dell’articolo 14 della l. n. 246/2005, senza fornire maggiori ragguagli sulla “descrizione” delle disposizioni “salvate”.

L’A.G. n. 118 si dimostra, invece, assai più “innovatore”, al comma 4 dell’articolo 1, laddove introduce una vera e propria nuova categoria di atti normativi, esclusi dall’effetto abrogativo in quanto di diretta derivazione costituzionale.

Tale categoria non trova un esplicito ancoraggio nella legge delega [anche se qualche “appiglio”, piuttosto forzato, può trovarsi al comma 17, lettera *b*) dell’art. 14 (“*organi costituzionali e di rilevanza costituzionale*”) e al comma 14, lettera *c*) dello stesso articolo (“*la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali*”)] e appare dunque a rischio di eccesso di delega, anche se, va dato atto, che si tratta di norme riconducibili o ai rapporti fra Stato e Chiesa cattolica e fra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica o alla disciplina di attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale.

#### **IV .Sulle soluzioni tecniche adottate**

Un cenno a parte meritano alcune questioni problematiche, di ordine generale, che sono emerse un po' trasversalmente lungo tutta la fase di implementazione dei meccanismi di "disboscamento" qui considerata.

Poiché la legge delega n. 246/2005 parla di "disposizioni" e non di leggi o atti, ci si è interrogati se fosse possibile mantenere, o meno, "salve" *single disposizioni*.

D'altra parte, inserire nella "*salva-leggi*" un intero atto legislativo al solo scopo di "tenere in vita" un frammento di esso potrebbe avere effetti delicati e complessi di "reviviscenza".

La soluzione fatta propria dall'A.G. n. 118 sembra esser quella di differenziare fra atti richiamati per intero, e singole disposizioni fatte rivivere, sia pure attraverso la "semplice" previsione di una apposita "colonna" della tabella, la cui formale "etichetta" è stata, peraltro, criticata dal Consiglio di Stato nel parere reso sulla base di argomentazioni che appaiono valide (sua pregnanza normativa).

Per quanto riguarda, poi, la scelta se "riprodurre" integralmente il testo delle disposizioni salvate, ovvero limitarsi ad un mero "*elenco*" di esse, la strada intrapresa dal Governo pare esser quella dell'elencazione puntuale e ciò si comprende, atteso che, lasciando così "al suo posto" la fonte atto, si evitano i rischi di effetti "*novativi*".

Relativamente, invece, alla sorte dei *decreti-legge e relative leggi di conversione*, l'Esecutivo sembra muoversi nell'ottica di salvare entrambi gli atti che hanno inciso nella materia e ciò, sia in considerazione del ridotto numero di interventi, sia della necessità di fugare eventuali dubbi, appare condivisibile.

Incertezze si sono poi manifestate con riguardo alle *norme di rinvio*, dal momento che molti atti legislativi, specie se risalenti nel tempo, sono ancora "utilizzate" proprio in quanto oggetto di rinvio.

Di norma, se oggetto del rinvio è una singola legge questa dovrebbe essere destinataria di rinvio fisso e non mobile.

La soluzione tecnicamente adottata — apprezzabile alla luce degli orientamenti giurisprudenziali e dottrinali prevalenti — è quella di abrogare la fonte oggetto di rinvio, dal momento che il rinvio fisso resta valido anche rispetto a norme abrogate.

Si è, infine, posta la questione delle novelle, rispetto alle quali l'A.G. n. 118 ha fatto la scelta — rimarcata come la più corretta e soddisfacente dal Consiglio di Stato nel parere n. — di mantenere in vigore sia la disposizione novellata che la novella.

## V. L'abrogazione come chiave della semplificazione

La complessa operazione “*pota-leggi*” in corso, la quale vedrà un primo significativo punto di approdo il 16 dicembre 2009, e un ulteriore traguardo l'anno successivo, deve essere salutata con favore, nella misura in cui contribuisce alla “riduzione” dello “*stock*” normativo, e consente di distinguere fra quello che sarà affidato definitivamente alla “*storia*” e quello che invece costituirà il panorama dell'ordinamento italiano prossimo venturo.

Tuttavia, non si può non osservare che l'operazione di “disboscamento” si compie servendosi, in un modo o nell'altro, dell'istituto dell'“abrogazione”. Questo ha alcune implicazioni, di ordine terminologico e concettuale, che merita mettere in evidenza.

Innanzitutto, non si tratta di una “*cessazione*” di efficacia “*tout-court*” della disposizione, dal momento che l'istituto dell'abrogazione resta regolato, secondo il principio della *lex generalis*, dall'art. 11 e dall'art. 15 disp. prel. cod. civ. (c.d. “*preleggi*”) onde per cui l'atto normativo spiegherà effetti nel diritto “intertemporale” in ossequio alla regola dell'irretroattività della legge, anche di quella abrogatrice, ove non sia diversamente disposto. Sotto questo aspetto, se tale diritto “*potato*”, in quanto non più “vigente” potrà essere “non inserito” nella realizzando banca dati pubblica della legislazione italiana delle norme-“*attive*”, nondimeno dovrà essere preservato, in qualche modo, in una banca dati “storica” (sia essa informatizzata o no), per lo meno per l'immediato futuro.

In secondo luogo, ove l'effetto “*taglia-leggi*” si produca su disposizioni che sono completamente anacronistiche, o magari già abrogate, sia pure implicitamente o tacitamente, più che di una vera e propria “abrogazione”, si dovrebbe parlare di una “*soppressione*” Oo di una declaratoria di abrogazione di atti che, comunque, hanno cessato, magari da molto tempo, di regolare la vita dei cittadini.

Non bisogna, quindi, lasciarsi troppo ingannare da un possibile effetto ottico: quello di ipotizzare che l'impatto della riduzione dello *stock* normativo disposto dai vari meccanismi “*ghigliottina*” produca un “sensibile”, nel senso di “percepibile”, effetto di “alleggerimento” di quei particolari “oneri” normativi (che si possono anche tradurre in veri e propri “*costi transattivi*”) rappresentati dalle varie propaggini della nostra ipertrofica legislazione.

e perseguiti da quello governativo: si vuole, soltanto, mettere in luce quanto sia importante la fase successiva, che si dovrà aprire dopo il “disboscamento”, una volta “consolidato” lo “*stock*” normativo, e che sarà quella rappresentata dall'opera di “riordino” e “riassetto”, per plessi e settori omogenei.

Si potrà, ad esempio, addivenire ad una “codificazione” per settori à *droit constant*, sul modello francese, o addirittura (ma l’ipotesi appare più improbabile) ad una sorta di “consolidazione” complessiva come avviene, negli Stati Uniti, con il ben noto u.s.code.

Va da sé che già questo grosso sforzo di “individuazione” e di “disboscamento” della legislazione “rinsecchita” non soltanto ha maturato nelle Amministrazioni interessate la consapevolezza dell’importanza di “*tenere in ordine l’ordinamento*” “.

Rimangono, tuttavia, alcune incognite lungo il cammino. Ora, ci si deve rallegrare, infatti, della solerte attività dell’Esecutivo nel predisporre, in tempo utile, l’A.G. n. 118, ma *quid iuris*, ove la delega di cui all’articolo 14 dovesse spirare senza essere stata esercitata? Si sarebbero potuti correre (si potrebbero correre ancora?) i rischi della “calata” della lama della “ghigliottina” senza lo “scudo” rappresentato dalla “*salva-leggi*”, rimanendo, a quel punto, affidata la permanenza di parte della legislazione indispensabile anteriore al 1970 alle sole disposizioni del comma 17 sui “settori esclusi”?

E che dire, poi, delle *fasi successive* allo “scatto” della norma “ghigliottina”? I decreti legislativi correttivi, infatti, potrebbero produrre due possibili esiti: essere utilizzati per eliminare alcune disposizioni presenti negli allegati contenenti le disposizioni “salvate”, così determinandone la abrogazione *tardiva*, oppure per ulteriormente individuare disposizioni “indispensabili”, sfuggite ad un primo esercizio della delega. In questo secondo caso, potrebbero però ipotizzarsi situazioni nelle quali disposizioni legislative abrogate il 16 dicembre 2010 sono fatte successivamente rivivere (perché esplicitamente richiamate nel testo) a seguito dell’entrata in vigore del decreto correttivo.

Non va, infatti, trascurato che appare improprio qualificare la disposizione di cui all’art. 14, comma 14-*ter* della l. n. 225/2005, come “abrogazione presuntiva”, quasi che caduta della “scure” dipenda da un’operazione ermeneutica dell’interprete.

Si tratta, invece, di una vera e propria “abrogazione espressa” (anche se) ad effetto “generalizzato”, il cui profilo “presuntivo” non riguarda l’effetto caducatorio che si realizza, quanto piuttosto la “presunzione” di non “indispensabilità” delle leggi “tagliate”.

Per ciò, la “ghigliottina” va “maneggiata”, anche rispetto ai decreti delegati correttivi e integrativi, con cautela e prudenza, proprio per evitare il prodursi di quelle situazioni complesse di successione delle fonti nel tempo o di abrogazione differita di norme vigenti che si possono dare quando si “opera” con un istituto riconducibile a quello dell’abrogazione, *ex art. 15 disp. prel. cod. civ.*

## **VI. Considerazioni conclusive**

In conclusione, sia consentito osservare che l'opera di "potatura" del nostro ordinamento, di "cura" e "manutenzione" dell'albero delle fonti normative nazionali risponde a principi e a valori di indubbia caratura, anche costituzionale.

Va, peraltro, avvertito che la codificazione assume oggi, negli ordinamenti *multilivello* della contemporaneità, caratteristiche affatto peculiari.

Non solo, infatti, l'ordinamento si presenta pluriarticolato, con produzione di fonti (anche di c.d. "soft-law") di incerta e complessa qualificazione e collocazione; non solo il sistema delle fonti appare sempre più connotato per intrecci e apporti provenienti da vari livelli — da quello "sub-statale", a quello "europeo" — e anche (su di un piano molto diverso da quello qui considerato) da "commistioni" fra legislazione e giurisprudenza (quanto meno dal punto di vista del ruolo "forte" rivestito dal "case-law" nell'interpretazione degli atti generali e astratti, specialmente di ordinamenti sovranazionali, nell'elaborazione di un "diritto vivente", nonché nei poteri riconosciuti al Giudice costituzionale, le cui sentenze di "annullamento" — e si pensi alla casistica di quelle "parziali" — costituiscono, per più versi, delle fonti del diritto); ma è la stessa società che cambia costantemente.

Il "riassetto" normativo, la "codificazione" non appare più quindi funzionale, come nell'Ottocento, a dare struttura giuridica ai rapporti sociali, sulla base di impianti dottrinari raffinati e solidi (si pensi all'uso di inviare i progetti dei codici alle Università per un vaglio). Né sembra esser la "legge codificata" espressione di un'astratta volontà generale, omogeneamente formatasi in quanto speculare ad un tessuto sociale — rappresentato nelle Assemblee legislative — a sua volta "monoclasse". Anzi, ne risulta rovesciato il panorama in una pluralità di "tipi" di fonti, difficilmente organizzabile e variamente articolata, rispetto alla quale dominano sia elementi procedurali (si pensi alle manifestazioni del principio della leale collaborazione, o agli strumenti di "early warning" rispetto al principio della sussidiarietà, o alla più "antica" forma di "negoziato" legislativo, che oggi di "riveste" delle forme della buona "governance", da una parte e della "accountability" normativa, dall'altra), sia elementi sostanziali (collocazione delle fonti comunitarie rispetto a quelle nazionali, di quelle regionali rispetto a quelle statali, e degli atti delle Autorità di regolazione o di garanzia che incidono sulla produzione legislativa di settore), e rispetto alle quali la "poliarchia" dei sistemi democratici contemporanei si rivela nella sua spiccata problematicità.

La "codificazione" appare quindi sempre più rivolta ad esigenze diverse, di "conoscibilità" (anche attraverso i nuovi strumenti informatici e telematici) e di "riordino" del diritto, anche da parte delle stesse Amministrazioni pubbliche chiamate a darvi "esecuzione".

In questa prospettiva, la (nuova) “*funzione di semplificazione e riordino/riassetto normativo*” (di cui si deve oramai attestare la venuta ad esistenza) appare una vera e propria *funzione “istituzionale”*, di interesse generale e che vede coinvolti, a diverso titolo, ma in modo “inestricabile” (e con la necessità di ricercare un equilibrio) sia il Parlamento che il Governo.

In una Repubblica che, peraltro, si caratterizza per una forte vocazione “autonomista” al suo interno e che vede una pluralità di Enti territoriali, che la costituiscono, dotati di “autonomia” e, certuni, di potere legislativo, la funzione di semplificazione e di riordino normativo non può non “coinvolgere” anche le Regioni e gli Enti locali (come dimostra sia il percorso attuativo della delega di cui alla l. n. sia i recenti Accordi stipulati dal Ministero per la semplificazione normativa); così come non può non “interessare” anche le rappresentanze organizzate degli interessi socio-economici..

Si tratta di aspetti, questi, sui quali probabilmente la riflessione, anche per il futuro, dovrà ancora andare avanti.

Un’ultima notazione appare, però, opportuna: proprio la *complessità della semplificazione* (con cui si è aperta la presente audizione e) che emerge dalla (stessa) descrizione del percorso che il Parlamento e il Governo hanno da ultimo intrapreso e dalla evidenziazione dei tratti problematici che tale cammino presenta, dovrebbe far comprendere quanto importante sia che l’albero, una volta “potato”, sia ben “conservato”: quanto, cioè, l’operazione di semplificazione e riordino non possa essere (solo) la “moda” o la “esigenza” di una stagione, ma debba diventare un “modo” un “*abito*” del legiferare.

Occorre, quindi, ragionare attorno a forme di *riorganizzazione del processo normativo* che consentano di mantenere l’ordine fatto, di limitare le occasioni di riproduzione del disordine, di evitare di crearne dell’altro in altri settori, o del nuovo.

Da questo punto di vista, la suggestione che può essere offerta al Legislatore, anche e proprio in quanto titolare della funzione di produzione delle fonti superprimarie, è quella di ragionare attorno ad un’opera di razionalizzazione non soltanto della “legislazione” vigente ma dello stesso “sistema delle fonti” e dei suoi “strumenti” di “manutenzione”, tenendo conto della straordinaria evoluzione che esso ha avuto, rispetto all’epoca in cui furono fissate le c.d. “*preleggi*”, ma fu anche scritta la Carta costituzionale (quasi coeva ma che già ne rivoluzionava l’assetto). Né vale obiettare che molto si è fatto, ancora recentemente, con la legislazione ordinaria “*sulla*” produzione legislativa (come ad esempio mediante la legge n. 400/1988). Se si vuole garantire effettiva stabilità, sarebbe, infatti, opportuno intervenire ad un “livello” più alto (o il Legislatore ordina mentale potrà esser tentato, in futuro, di ricadere

nelle antiche prassi): o mediante una legge costituzionale che sostituisca le “preleggi”, o attraverso la modifica dei regolamenti parlamentari; ciò, tuttavia, non può avvenire disgiuntamente da una riflessione sulla forma di governo.