

RIVISTA N°: 1/2011
DATA PUBBLICAZIONE: 08/02/2011

Giovanni Piccirilli

Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico

Facoltà di Scienze politiche, LUISS Guido Carli

LE COMPETENZE LEGISLATIVE REGIONALI ALL'INDOMANI DEL "TAGLIA-LEGGI"

1. Il 16 dicembre 2010 è giunta a compimento una delle più rilevanti – e, sicuramente, la più discussa – delle fasi del complesso procedimento “taglia-leggi”: con il pieno dispiegarsi degli effetti della cd. clausola “ghigliottina” (prevista dall’art. 14, comma 14-*ter*, l. 28 novembre 2005, n. 246) sono state abrogate tutte le disposizioni legislative statali antecedenti il 1° gennaio 1970 che non fossero state “salvate” per via implicita dallo stesso legislatore del 2005 (art. 14, comma 17) o per espresso intervento del legislatore delegato (e, in specie, con il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, conseguente alla delega di cui all’art. 14, comma 14). Parallelamente, lo stesso giorno è entrato in vigore il decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212, che, in attuazione della delega contenuta al comma 14-*quater*, ha disposto (o, eventualmente, “confermato”) l’abrogazione espressa di 71063 atti legislativi statali.

All’indomani di un passaggio così importante per l’assetto del *corpus* normativo della Repubblica, che a sua volta costituisce la premessa necessaria per la successiva fase costituita dal riassetto della normativa rimasta in vigore (operazione per la quale è prevista una ulteriore delega, all’art. 14, comma 18, della l. 246/2005), sembra opportuno richiamare nuovamente l’attenzione sulle risultanze di un procedimento così imponente di riduzione dello *stock* normativo, che ha coinvolto tutte le amministrazioni centrali dello Stato negli ultimi cinque anni: prima nell’operazione necessaria di ricognizione della normativa esistente e vigente, e poi nella selezione delle disposizioni da lasciare in vigore e di quelle da abrogare.

Dopo aver accennato al motivo di particolare attualità di una riflessione sulle sorti del taglia-leggi, concernente i dubbi sollevati circa l’effettivo “scattare” della cd. clausola “ghigliottina”, sembra opportuno interrogarsi sugli effetti di una simile operazione sulle norme “transitate” nella competenza legislativa delle Regioni a seguito della riforma costituzionale del 2001.

2. Innanzitutto vale la pena approfondire un aspetto preliminare, relativo alla avvenuta produzione degli effetti, alla data indicata, della clausola di cui all’art. 14, comma 14-*ter* della l. 246/05 (e, quindi, all’abrogazione generale e presuntiva delle disposizioni legislative statali, anteriori al 1970, non “salvate” ai sensi dei commi 14 e 17 della stessa norma). Di recente è stato infatti acutamente segnalato come si pongano non pochi problemi interpretativi a riguardo (cfr. M. CECCHETTI, *Vizi reali e virtù mancate negli esiti più recenti delle operazioni “taglia-leggi” previste dall’art. 14 della legge n. 246 del 2005*, in

www.federalismi.it, n. 1/2011, spec. p. 3), discendenti soprattutto dalla pessima qualità redazionale, in alcuni punti, della l. 246/2005 (specie a seguito delle successive modifiche intervenute *medio tempore*), e della mancanza di accortezza da parte del legislatore delegato.

Nello specifico, è stata sollevato il dubbio che l'emanazione del Codice dell'ordinamento militare (dlgs. 15 marzo 2010, n. 66), in quanto esercizio della delega "principale" di cui al comma 14 (richiamato espressamente al suo art. 2270), avrebbe fatto slittare detto termine di 90 giorni in applicazione dell'ultimo periodo del comma 22 dello stesso art. 14, secondo il quale – posto che, ai sensi del primo periodo dello stesso comma, la Commissione parlamentare per la semplificazione esprime il proprio parere sugli schemi di decreto legislativo relativi alle deleghe del procedimento taglia-leggi entro 30 giorni dalla loro ricezione – qualora il termine per l'espressione del parere ricadesse nei 30 giorni precedenti alla scadenza del termine per l'esercizio della delega, quest'ultimo sarebbe automaticamente prorogato di 90 giorni, al fine di consentire un pieno esercizio della funzione consultiva del Parlamento (nonché del Governo in sede di recepimento delle osservazioni contenute nel parere parlamentare). Tuttavia, se ciò fosse vero, ossia se realmente il termine per l'esercizio della delega di cui al comma 14 fosse "slittato" dal 16 dicembre 2009 al 16 marzo 2010, allora anche l'effetto della clausola ghigliottina di cui al comma 14-ter sarebbe inevitabilmente procrastinato dal 16 dicembre 2010 al 16 marzo 2011, in quanto computato proprio a partire dalla decorrenza del primo.

Dunque, delle due l'una: o il Codice dell'ordinamento militare è stato emanato fuori termine, oppure l'effetto abrogativo della ghigliottina non si è, ad oggi, ancora prodotto.

La prima ipotesi, ancorché non condivisa nella bozza di relazione presentata alla Commissione per la semplificazione dal Presidente Pastore il 26 gennaio 2011 (spec. par. III.1, nota 131, ove però non ci si pronuncia sulla data di entrata in vigore della clausola "ghigliottina"), sembra invece trovare molteplici riscontri, in quanto lo stesso comma 22, ultimo periodo, prevede lo "slittamento" del termine di esercizio della delega unicamente quando "il termine previsto per il parere della Commissione cade nei trenta giorni che *precedono* la scadenza" del primo (e non anche quando questo cada *successivamente* ad esso). Al contrario, nel caso di specie, lo schema di decreto legislativo da cui poi è generato il Codice dell'ordinamento militare è stato presentato alle Camere solo il 15 dicembre 2009 (il giorno precedente la scadenza "ordinaria" della delega del comma 14) e dunque il termine per il parere della Commissione parlamentare per la semplificazione sarebbe scaduto il 14 gennaio 2010, vale a dire in un momento *successivo* rispetto all'arco temporale compreso tra il 15 novembre 2009 e il 15 dicembre 2009 (ossia i 30 giorni precedenti appunto il termine di esercizio della delega). Dunque, non potendo essere slittato il termine di esercizio della delega, da una parte si conferma che l'effetto abrogativo del comma 14-ter si è prodotto alla data del 16 dicembre 2010 (come per altro dimostrato, *a contrario*, dalla vicenda della l. 30 aprile 1962, n. 283, in tema di alimenti adulterati, sulla cui "immunità" rispetto al taglia-leggi si è speso in prima persona lo stesso Ministro per la semplificazione normativa, oltre che in via interlocutoria la Corte di Cassazione) e, dall'altra, che il decreto legislativo n. 66 del 2010 deve considerarsi emanato fuori dal termine e, perciò, almeno *in parte qua*, incostituzionale. Anzi, una volta ammesso che il termine di esercizio della delega di cui

al comma 14 sia effettivamente spirato il 16 dicembre 2010, deve desumersi ugualmente spirato alla stessa data il termine relativo alla delega di cui al comma 15 e, quindi, l'intero Codice dell'ordinamento militare non può che considerarsi irrimediabilmente viziato.

Conferme a quanto riportato giungono da diversi fronti.

In primo luogo dal comportamento tenuto dallo stesso Governo in altri procedimenti (per di più contemporanei!). Il Governo ha infatti ritenuto di non procedere all'emanazione di un altro decreto legislativo che aveva seguito tempistiche simili al "Codice dell'ordinamento militare": il "Riordino della normativa sull'attività agricola" (Camera dei deputati, Atto Governo n. 164), presentato alle Camere per il parere lo stesso 15 dicembre 2010, non ha proseguito un analogo *iter* al fine di essere "poggiato" sulla delega di cui all'art. 14, comma 18 (e non comma 14), della l. 246/05, che ha finalità compatibili con l'operazione ma un termine successivo, non replicando quindi le stesse criticità (sulla fungibilità pratica tra le deleghe di cui ai commi 15 e 18, pur nella diversa scansione temporale, v., in generale, Consiglio di Stato, Adunanza a Sezioni riunite Prima e Normativa, parere del 13 gennaio 2010, n. 802).

Per un secondo profilo, ulteriori riscontri sembrano emergere dall'esperienza di altre disposizioni di delega che prevedono analoghe possibilità di "slittamento" del termine di esercizio al fine di garantire il potere parlamentare in sede di parere. In particolare, si v. l'art. 3, comma 6, ultimo periodo, della legge 5 maggio 2009, n. 42, che recava nella versione originaria un dettato simile all'ultimo periodo del comma 22 citato; proprio al fine di evitare che uno dei decreti legislativi in via di emanazione potesse giungere oltre il termine massimo, con la l. 31 dicembre 2009, n. 196, sono state aggiunte le parole "o successivamente", in modo da permettere lo slittamento del termine anche nel caso in cui la presentazione dello schema di decreto legislativo alla Camere per il parere giunga proprio a ridosso del termine per l'esercizio della delega.

Del resto, non può tacersi come sia pressoché inutile una clausola che non preveda lo scorrimento del termine di esercizio della delega qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare cada anche *successivamente* al primo. Infatti, se il fine cui si mira è la garanzia di tempi congrui per una piena esplicazione del potere parlamentare di intervento in sede consultiva, allora il *dies ad quem* dal quale misurare la distanza dalla scadenza della delega non è certo il "termine" per l'espressione del parere parlamentare, bensì la data di presentazione alle Camere del relativo schema di decreto legislativo. Alla luce della formulazione in parola, la disposizione rimane a garantire unicamente che il Governo abbia un tempo idoneo a recepire (o, eventualmente, a motivare la mancata ricezione del)le indicazioni provenienti dal parere parlamentare, ma con questo abbreviando di fatto il tempo per la predisposizione dello schema di decreto legislativo da presentare alle Camere.

3. Assodato che l'effetto abrogativo della clausola ghigliottina si è ormai prodotto, è possibile ora accennare al rapporto tra questa complessa operazione e le competenze legislative regionali e delle province autonome.

Invero, va registrato come dal punto di vista del contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale, l'intero procedimento cd. "taglia-leggi" abbia finora registrato una conflittualità tra Stato e Regioni

sorprendentemente bassa. In particolare, nessuna Regione decise di sollevare questioni di legittimità costituzionale avverso il meccanismo della “ghigliottina” contenuto nell’originario comma 16 dell’art. 14 della legge del 2005 (ancorché, com’è di tutta evidenza, è ad esso – e non ai decreti legislativi “salvifici” – che deve pienamente imputarsi l’effetto abrogativo). La mancata impugnazione appare ancor più sorprendente alla luce dell’assenza, nella versione dell’epoca, della norma rinvenibile ora al comma 14-*bis* (frutto di una delle modifiche intervenute *medio tempore* a mezzo della l. 18 giugno 2008, n. 69) che tutela il principio di continuità della legislazione soggettivamente statale, ricaduta in materie di competenza regionale a seguito della riforma del Titolo V. Analogamente, nessuna Regione ha impugnato la novellata versione della clausola ghigliottina, inserita dalla stessa l. 69/09, ed ora contenuta al comma 14-*ter*.

Un simile atteggiamento da parte delle Regioni riguardo al meccanismo taglia-leggi sembra potersi ricondurre all’atmosfera di generale scetticismo che, nell’immediato, aveva circondato l’approvazione della l. 246 del 2005 e che aveva portato diversi interpreti a ignorarne le potenzialità, al più considerandolo come un tentativo di auto-assoluzione da parte del legislatore che troppo spesso aveva contribuito all’inquinamento dello *stock* normativo (v. M. AINIS, *Passato e futuro della taglialeggi*, in *Rassegna parlamentare*, 2009, p. 235 s., nonché N. LUPO-B.G. MATTARELLA, *Gli sviluppi del taglia-leggi: per ora, molta immaginazione e poca sostanza*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2008, p. 7 s.).

Inoltre, in pochissimi casi sono stati impugnati altri “pezzi” del procedimento di semplificazione normativa complessivamente inteso. In particolare, la Regione siciliana ha ritenuto lesivo delle sue competenze il decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito con l. 18 febbraio 2009, n. 9, e la provincia autonoma di Bolzano il dlgs. n. 179/09, per altro in entrambe le occasioni per questioni legate alla toponomastica: nel primo caso, l’ordinanza n. 158 del 2010, si è giunti alla cessazione della materia del contendere perché la norma è stata successivamente “salvata” dal Governo con il dlgs. 179/09; nel secondo, con la sentenza n. 346 del 2010, la Corte ha tenuto a dire come il dlgs. “salvifico” non fosse innovativo né precettivo e quindi, come tale, inidoneo a far insorgere contenzioso.

Tuttavia, se l’opportuno inserimento del comma 14-*bis* ha probabilmente messo a riparo l’abrogazione generale e presuntiva della clausola “ghigliottina” dal rischio di ingenerare modifiche automatiche allo *status quo* normativo delle singole Regioni che potessero ad esse risultare “indesiderate”, un analogo meccanismo non sembra rinvenirsi nella *ratio* ispiratrice della delega di cui al comma 14-*quater*, cui ha fatto seguito il citato decreto legislativo 212/10. Trattandosi in questo caso di abrogazioni espresse (non coperte perciò dall’“ombrello” del comma 14-*bis*), l’eventuale “taglio” di norme ora rientrate nella competenza regionale risulterebbe viziato da palese incostituzionalità. Per di più, come puntualmente rilevato anche dal Consiglio di Stato (Sez. Atti normativi, parere 20 settembre 2010, n. 4668), mentre tutte le altre fasi del procedimento taglia-leggi avevano avuto un adeguato periodo di “decantazione” prima del pieno dispiegarsi dell’effetto abrogativo (cfr. P. CARNEVALE, *Il Paradiso può attendere. Riflessioni a margine dell’attuazione della delega “salva-leggi”*, in www.federalismi.it, 5 maggio 2010), il decreto legislativo 212/10 ha avuto la particolarità di essere entrato in vigore immediatamente (e perciò, senza la possibilità di essere eventualmente “corretto”).

L'assenza di qualsiasi coinvolgimento delle Regioni in forma di consultazione – tanto in sede di Conferenza quanto ciascuna Regione *singolarmente*, vista la verosimile situazione di differenziazione asimmetrica prodottasi negli anni – sembra aver privato il processo decisionale di un controllo riguardo all'effettiva estraneità delle disposizioni abrogande rispetto al dominio normativo di competenza regionale. Per di più, la circostanza per cui il censimento delle norme vigenti sia stato svolto esclusivamente dalle amministrazioni centrali (ministeriali) potrebbe far sorgere il dubbio che queste potrebbero aver considerato come non vigenti (o magari non indispensabili) norme che al contrario lo sono, ma delle quali le stesse amministrazioni coinvolte non sono direttamente chiamate ad assicurarne l'applicazione (per l'indicazione puntuale delle amministrazioni coinvolte nella fase di ricognizione, v. la Relazione al Parlamento del Presidente del Consiglio dei Ministri sull'attuazione dell'art. 14, comma 12, della l. 246/05, presentata alle Camere il 14 dicembre 2007: A.C., XV leg., Doc XXVII, n. 7, spec. la parte IV).

Del resto, conferme in questo senso non mancano. Quando infatti soggetti esterni alle amministrazioni ministeriali sono stati chiamati ad esprimersi sulle volontà abrogative del Governo, sono emerse incongruenze rilevanti e potenzialmente "pericolose". Ad esempio, nello schema da cui è nato il dlgs 212/10, era stata erroneamente inclusa nell'elenco delle disposizioni da abrogare una norma "necessaria" quale il Regio decreto 2 settembre 1928, n. 1993, (ed in specie il suo art. articolo 86, penultimo e terzultimo comma), indispensabile per la piena operatività delle Giunte delle elezioni delle Camere poiché – a quanto risulta – unica sede nella quale sono presenti riferimenti normativi concernenti la possibilità del ricorso a testimonianze nei procedimenti dinanzi alle Giunte. Solo l'intervento parlamentare in sede consultiva (v. la seduta del 7 dicembre 2010 della Commissione parlamentare per la semplificazione) ha potuto segnalare l'indispensabilità della norma e "raccomandarne" al Governo l'espunzione dal testo finale del decreto (e quindi il "salvataggio"), mentre neanche il Consiglio di Stato aveva potuto cogliere un simile aspetto. In altre parole, solo la consultazione del soggetto direttamente coinvolto nell'applicazione della norma, proprio perché distinto dalle amministrazioni ministeriali che hanno svolto il complesso dell'attività preparatoria, ha potuto evitare la creazione di un "vuoto".

Ritornando dunque al ruolo svolto dalle Regioni nel generale processo di semplificazione normativa avviato con la l. 246/05, non si può non constatare come questo sia stato circoscritto, al limite (e, per altro, solo grazie al rinvio alle modalità di esercizio delle deleghe di cui all'art. 20 della l. 15 marzo 1997, n. 59), all'intervento in sede consultiva sulla fase successiva di riassetto della normativa, mentre non sono state previste analoghe procedure di confronto sulla parte demolitoria dell'azione di semplificazione, segnalando con questo un serio *vulnus* alla generale coerenza ed efficacia del procedimento decisionale. Al più, si sono avute esperienze regionali di meccanismi taglia-leggi pressoché analoghi, ma ciò non fa che aumentare l'impressione che si tratti di filoni isolati e concorrenti, non certo in grado di fare "sistema" con quanto avveniva a livello statale.