

Osservatorio sulle fonti

DECRETI-LEGGE E SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA. UNA RIVALUTAZIONE DELLA RIDUZIONE DELLO *STOCK* NORMATIVO MEDIANTE DECRETO-LEGGE, ALLA LUCE DI UN RECENTE DECRETO LEGISLATIVO¹

di Marco Lunardelli²

SOMMARIO: 1. Introduzione: semplificazione normativa e amministrativa – 2. Le politiche di semplificazione normativa tra il 1997 e il 2008 – 2.1. La semplificazione normativa fino alla terza legge annuale di semplificazione – 2.2. Il c.d. meccanismo “taglia-leggi” introdotto dalla legge di semplificazione per il 2005 – 3. L’abrogazione espressa di atti legislativi ai sensi dell’art. 24 del d.l. n. 112/2008 – 3.1. Un precedente di decreto-legge con finalità di semplificazione – 3.2. L’art. 24 del d.l. n. 112/2008 e l’abrogazione espressa di atti legislativi – 3.3. Le modifiche apportate dalla legge di conversione – 4. Il d.l. n. 200/2008 – 4.1. L’interazione tra la classificazione e informatizzazione della normativa esistente e l’esigenza di semplificazione normativa: la creazione della banca dati “Normattiva” – 4.2. L’abrogazione espressa di atti legislativi adottati in epoca pre-repubblicana – 4.3. La formula “sono o restano abrogate” – 4.4. Le modifiche apportate all’elenco allegato al d.l. n. 112/2008 – 5. Le obiezioni alla riduzione dello stock normativo mediante decreto-legge – 5.1. La posticipazione dell’effetto abrogativo rispetto alla data di entrata in vigore dei due decreti-legge – 5.2. Le critiche sul momento di adozione dei due decreti-legge e sul contenuto degli stessi – 5.3. L’omogeneità teleologica dei due decreti-legge nell’ambito del meccanismo taglia-leggi – 6. Gli sviluppi successivi del meccanismo taglia-leggi e la sentenza n. 346/2010 della Corte costituzionale – 6.1. L’attuazione del meccanismo taglia-leggi negli anni 2009 e 2010 – 6.2. La sentenza n. 346/2010 della Corte costituzionale – 7. La semplificazione in decreti-legge successivi e il d.lgs. n. 10/2016 – 8. Conclusioni.

By getting a hint from the repeal of legislative provisions established by Legislative Decree No. 10/2016, this Article intends to perform a reassessment of decree-laws No. 112 and No. 200/2008. By realizing a reduction of regulatory stock, they fit into the set of measures adopted within the “cut-laws” mechanism. Those measures had in common a unitary purpose: regulatory simplification. Legislative Decree No. 10/2016 prescribed the repeal of a series of legislative provisions by using the same technique as the two 2008 decree-laws did: explicit repeal of legislative acts and provisions identified in a specific annex. The Parliament and Government have to cope with the steady tendency to increase in the amount of legislation. Accordingly, further decree-laws aimed at reducing the regulatory stock may be enacted, provided that they fit into a broader process of simplification, characterized by a unitary purpose.

¹ Il presente contributo rappresenta la rielaborazione di un intervento tenuto al convegno di studi dal titolo: “Governo vs. Parlamento? Evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica”, svoltosi a Pisa l’11-12 gennaio 2016. Il convegno ha rappresentato uno dei momenti conclusivi dell’unità locale pisana (coordinata dal prof. Rolando Tarchi) della ricerca PRIN 2010-2011 “Istituzioni democratiche e amministrazioni d’Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica” (responsabile scientifico la Prof.ssa Alessandra Pioggia – Università di Perugia). Lo scritto, prima di essere inviato alla Rivista è stato sottoposto a referaggio da parte dei responsabili scientifici nazionale e locale ed da revisori esterni selezionati dal responsabile dell’unità.

² Dottore di ricerca in Diritto pubblico e dell’economia, Università di Pisa

Osservatorio sulle fonti

1. Introduzione: semplificazione normativa e amministrativa

Dando attuazione all'art. 21 della legge 7 agosto 2015, n. 124, il d.lgs. 22 gennaio 2016, n. 10 ha disposto – a seconda dei casi – la modifica ovvero l'abrogazione di disposizioni di legge che erano entrate in vigore tra il 1° gennaio 2012 e il 28 agosto 2015 e che avevano previsto l'adozione di provvedimenti non legislativi di attuazione. L'Allegato n. 1 al decreto legislativo contiene l'elenco delle disposizioni abrogate. Tentando di instaurare una connessione tra il d.lgs. n. 10/2016 e il meccanismo taglia-leggi sviluppatosi a partire dal 2005, il presente scritto si concentra soprattutto sui due decreti-legge del 2008 che hanno proceduto alla semplificazione normativa utilizzando la tecnica dell'abrogazione espressa di atti legislativi individuati in elenchi allegati ai decreti stessi. Lo scritto giunge alla conclusione che non può escludersi in modo radicale un ritorno alla decretazione d'urgenza al fine della riduzione dello *stock* normativo, purché siano rispettate le condizioni che si diranno.

Abrogazione espressa, riordino, riassetto sono termini a cui il legislatore italiano ha fatto appello con frequenza negli ultimi venti anni per identificare misure e strumenti volti a realizzare la semplificazione normativa³. Tale obiettivo di politica legislativa, che pare mettere d'accordo maggioranze parlamentari e governi eterogenei, risulta strettamente connesso a un altro obiettivo: la semplificazione amministrativa⁴. In altri

³ Vedi G. SORRENTI, *L'incerto sovrapporsi di "smaltimento" e "riassetto" nell'ultima stagione della semplificazione normativa*, in *Nuove aut.*, n. 3-4, 2008, p. 363. L'Autrice ha definito la semplificazione normativa come "un *trend* di politica legislativa" che mira a porre rimedio non solo all'elemento quantitativo dell'eccessivo ammontare della normativa esistente, ma contestualmente anche a quello qualitativo della tendenza alla "contraddittorietà, oscurità [e] farraginosità" delle regole, oltre che alla difficoltà di individuazione delle stesse in modo esaustivo, quale che sia il settore disciplinare indagato. Da siffatta definizione si ricava che la semplificazione normativa persegue una pluralità di obiettivi. Il conseguimento di essi richiede uno sguardo non solo al passato e al presente, sul quale si interviene, ma anche al futuro, in modo da evitare che la situazione patologica che affligge il *corpus* normativo – complessivo o di un dato settore – si riproduca in un momento successivo. Da un lato, il presupposto della semplificazione normativa è il dato statico della patologia del sistema delle leggi (e delle norme secondarie) a causa delle sue eccessive dimensioni in un dato momento storico. Dall'altro, gli strumenti utilizzati e le azioni messe in campo per circoscrivere e – auspicabilmente – eliminare tale patologia vengono spalmati in un lasso di tempo più o meno lungo, ma comunque indispensabile per dare effettività alle operazioni di semplificazione. La caratteristica appena descritta accomuna semplificazione normativa e amministrativa, in quanto anche la seconda costituisce un percorso progressivo. Vedi G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 1998, p. 655 ss., in particolare p. 668. Vedi altresì M. CARTABIA, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella "legge annuale di semplificazione"*, in *Dir. pubbl.*, n. 2, 2000, p. 387 (la quale, con riferimento all'obiettivo della semplificazione dei procedimenti amministrativi compiuta mediante delegificazione, aveva intuito che un simile obiettivo, in considerazione della vastità dello stesso, non avrebbe potuto essere conseguito in "un'unica soluzione").

⁴ La semplificazione amministrativa può essere definita come la riduzione degli oneri imposti dalla normativa pubblicistica al soggetto privato che si rapporta all'amministrazione per lo svolgimento di un'attività sottoposta all'autorizzazione ovvero solo al controllo dell'amministrazione stessa. L'accelerazione dei tempi dell'azione amministrativa è volta a incentivare l'iniziativa economica dei

Osservatorio sulle fonti

termini, la semplificazione può essere concepita come una *policy* unica, che tuttavia si articola nelle due accezioni normativa e amministrativa⁵. La semplificazione normativa persegue un duplice obiettivo: migliorare la qualità della regolazione e garantire la certezza del diritto. Una società complessa quale quella odierna, che costituisce un coacervo di interessi eterogenei, necessita di regole non solo certe, ma anche comprensibili e, quindi, è richiesto un *drafting* dei testi normativi di livello soddisfacente⁶. La certezza del diritto passa per il contenimento dell'ipertrofia normativa, cioè della tendenza delle norme a proliferare all'interno di qualsiasi ordinamento giuridico⁷. Eccessivo *stock* normativo e qualità scadente delle norme adottate sono due fenomeni patologici che si influenzano a vicenda. Come è stato

soggetti privati dell'ordinamento. Vedi L. VANDELLI, *Tendenze e difficoltà della semplificazione amministrativa*, in *Nuove aut.*, n. 3-4, 2008, p. 434. In realtà, è stato altresì osservato che esistono due distinte accezioni della semplificazione amministrativa. Vedi L.R. PERFETTI, *Il permanere dei paradigmi disciplinari e le difficoltà della semplificazione*, in *id.*, p. 458. Da un lato, la semplificazione amministrativa può essere vista come un istituto (o un insieme di istituti) che ha come obiettivi l'economicità e il buon andamento dell'azione amministrativa. In tal senso, semplificare significa dare attuazione all'art. 97, comma 2, Cost., che impone alla legge dello Stato di organizzare gli uffici pubblici in modo da assicurare l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione. *Ibidem*. Vedi altresì C. PINELLI, *Art. 97, 1 comma, sezione II, Cost.*, in A. PIZZORUSSO (in precedenza, G. BRANCA) (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna e Roma, 1994, p. 135 ss. Dall'altro lato, la semplificazione implica l'idea di un'amministrazione che si astiene dallo svolgimento di un crescente numero di funzioni e, così facendo, lascia spazio all'iniziativa spontanea dei soggetti privati. Sulla base di questa interpretazione, le misure di semplificazione realizzano la sussidiarietà orizzontale prevista dall'art. 118, comma 4, Cost. La semplificazione così intesa, quindi, finisce per coincidere con la progressiva riduzione dell'intervento dei pubblici poteri nello svolgimento di attività di interesse generale. Sul ridimensionamento del ruolo dei soggetti pubblici quale aspetto della semplificazione amministrativa volto a incentivare le attività private e quindi la competitività del sistema nel suo complesso, vedi M. DUGATO, *La riduzione della sfera pubblica?*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2002, p. 169 ss.; T. BONETTI, *Semplificazione amministrativa e competitività del sistema paese*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2008, p. 173 ss. Peraltro, le funzioni amministrative "in senso tecnico" – cioè, quelle che comportano l'esercizio di poteri autoritativi – restano comunque in capo alla pubblica amministrazione. Vedi, *ex multis*, V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2010, p. 69. Sulle due diverse accezioni della semplificazione amministrativa, vedi altresì M.R. SPASIANO, *Riflessioni sparse in tema di semplificazione amministrativa*, in *Nuove aut.*, n. 3-4, 2008, p. 78.

⁵ Vedi A. CELOTTO, C. MEOLI, *Semplificazione normativa*, in *Digesto disc. pubbl.*, II, agg., Torino, 2008, p. 808.

⁶ Le leggi di semplificazione varate dal Parlamento italiano hanno ricollegato la qualità della regolazione non solo al soddisfacimento delle esigenze di chiarezza e comprensibilità dei testi normativi, ma anche all'impatto economico delle regole, ai fini del compimento di un'analisi costi-benefici delle stesse. Vedi Cons. Stato – Ad. Gen., parere 25 ottobre 2004, n. 2/04, par. 2.2. L'Unione europea ha segnalato l'importanza del *drafting* dei testi normativi quale componente della semplificazione fin dagli anni novanta del secolo scorso. Vedi R. PAGANO, *Le direttive di tecnica legislativa in Europa*, Camera dei deputati, Roma, 1997, II, p. 941 ss. Sui diversi aspetti della tecnica legislativa, vedi E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Napoli, 2013.

⁷ Vedi L. CARBONE, *L'esperienza taglialeggi a metà del suo cammino*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5, 2008, p. 580 (il quale ha notato che l'ammontare delle leggi tende a crescere costantemente, poiché alla produzione di nuove leggi o di atti aventi forza di legge, che è "fisiologica", non corrisponde una altrettanto continua opera di sistemazione della normativa vigente, anche di livello secondario).

Osservatorio sulle fonti

osservato facendo ricorso a una terminologia anglosassone, la c.d. *regulatory inflation* si affianca alla c.d. *regulatory pollution*, espressione quest'ultima che sta ad indicare un sistema di regole scadente dal punto di vista qualitativo, oscuro ed eccessivamente oneroso⁸. La prima finisce per alimentare la seconda. Un sistema normativo inquinato, infatti, è incline a prosperare facilmente laddove esista un'inflazione di leggi e norme secondarie. La riduzione dello *stock* normativo, quindi, è fondamentale.

In considerazione di ciò, è possibile intendere la legislazione come il necessario punto di partenza di una *policy* di semplificazione che intenda conseguire dei risultati significativi sul piano non solo normativo, ma anche amministrativo. È stato osservato in dottrina che la semplificazione amministrativa, intesa in termini generali come l'insieme delle misure dirette “alla diminuzione del ‘carico burocratico’ che grava su cittadini e imprese”, presuppone un intervento sullo *stock* di atti legislativi⁹. I vari strumenti mediante i quali viene attuata la semplificazione amministrativa trovano “nella disciplina normativa [...] un elemento imprescindibile e, in certa misura, primario”¹⁰. Un altro autore ha sostenuto che la colpa delle inefficienze dell'amministrazione ricade sul legislatore. L'amministrazione finisce per essere vittima di un sistema in cui la confusione regna sovrana tanto nel riparto di funzioni e compiti quanto nell'assetto dell'organizzazione amministrativa¹¹. È il legislatore, infatti, che attribuisce continuamente nuove funzioni e nuovi compiti alle amministrazioni e alle loro articolazioni. L'elevato numero delle funzioni incide negativamente sull'efficienza e sulla speditezza dell'azione amministrativa¹². Dunque, la semplificazione sarebbe una questione squisitamente legislativa, non amministrativa¹³. A giudizio dello scrivente, siffatta opinione è condivisibile, a condizione che si faccia riferimento non solo alla legislazione ma anche alla normazione secondaria¹⁴.

Secondo la tesi in discorso, è illusorio pensare di affrontare il tema della semplificazione amministrativa senza prima considerare le esigenze di riduzione e riordino delle disposizioni di legge e di regolamento¹⁵. In considerazione del fenomeno

⁸ *Ibidem*.

⁹ L. VANDELLI, *Tendenze e difficoltà della semplificazione amministrativa*, cit., p. 420.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Vedi, F. MERUSI, *La semplificazione: problema legislativo o amministrativo?*, in *Nuove aut.*, n. 3-4, 2008, p. 337.

¹² *Ibidem*. Secondo l'Autore, “[è] naturale che chi ha troppi compiti abbia difficoltà ad assolverli tutti e in tempi adeguati alle richieste e che spesso, sollecitato da richieste diverse, [...] si comporti come l'asino di Buridano, cioè rimanga inerte”.

¹³ *Ivi*, p. 338.

¹⁴ Al riguardo, mi pare opportuno che nel corso del tempo si sia affermata l'espressione “semplificazione normativa”, sulla base di una abbastanza chiara influenza degli ordinamenti anglosassoni, che di solito utilizzano l'aggettivo “*regulatory*”. L'espressione ha il vantaggio di garantire agli interventi congegnati e in seguito realizzati un ambito di applicazione più vasto di quello che il riferimento esclusivo alla legislazione ordinaria comporterebbe.

¹⁵ Sulla teoria – elaborata alla luce dell'esperienza iniziale della semplificazione normativa nell'ordinamento italiano – che invece individua una distinzione netta tra semplificazione amministrativa, intesa essenzialmente come riduzione dei procedimenti amministrativi e delle relative fasi mediante la tecnica della delegificazione, e riordino normativo, vedi M. CARTABIA, *Semplificazione amministrativa*,

Osservatorio sulle fonti

dell'inflazione legislativa (e normativa in generale), gli interventi sullo *stock* e sul coordinamento della normazione adottata dal Parlamento e dalle amministrazioni possono essere intesi come una precondizione per un'effettiva semplificazione amministrativa. Da un lato, le ricadute economiche degli interventi di semplificazione si apprezzano soprattutto nella loro veste amministrativa: è la riduzione degli oneri burocratici a consentire ai cittadini che intraprendano attività imprenditoriali un risparmio in termini di costi. Come il Ministro per la semplificazione normativa ha sottolineato nella relazione sull'impatto delle abrogazioni previste dal d.l. n. 200/2008, la decurtazione dello *stock* di legislazione ha l'effetto di rendere l'ordinamento giuridico più chiaro, in tal modo consentendo a cittadini e imprese di districarsi meglio nell'ambito dei settori sottoposti a regolazione¹⁶. Ne deriva che dalla semplificazione trae beneficio non solo il diritto, ma anche l'economia¹⁷. Dall'altro lato, il carattere preliminare della semplificazione normativa rende opportuna un'analisi del modo in cui essa è stata realizzata in Italia. Tale analisi, a sua volta, indurrà ad effettuare qualche cenno sugli scenari che potrebbero affermarsi nel prossimo futuro in materia.

Il presente contributo intende rivalutare la riduzione dello *stock* normativo operata mediante il ricorso alla decretazione d'urgenza nel corso della stagione del taglia-leggi, la quale non è analizzata in una prospettiva meramente storica, cioè come esperienza del passato. Lo studio dei due decreti-legge del 2008 che sono intervenuti sull'ammontare della legislazione disponendo l'abrogazione espressa di una serie cospicua di atti legislativi porterà a concludere che siffatta esperienza potrebbe ripetersi. Non solo la tecnica dell'abrogazione espressa è pienamente funzionale alla semplificazione normativa¹⁸; ma, alle condizioni che si indicheranno, uno o più decreti-legge che utilizzino tale tecnica potrebbero comparire di nuovo nell'ambito di una rinnovata *policy* di semplificazione normativa che attribuisca valore all'esigenza di riduzione

riordino normativo e delegificazione, cit., p. 391-394. In particolare, secondo l'Autrice, sebbene semplificazione amministrativa e riordino normativo siano accomunati dallo scopo di realizzare uno snellimento, in senso ampio, i due strumenti andrebbero tenuti ben distinti sul piano concettuale in quanto aventi oggetti diversi. In effetti, la prima ha ad oggetto l'azione amministrativa, mentre il secondo riguarda il sistema normativo. *Ivi*, 392. Tuttavia, proprio la comune finalità dello snellimento, a cui è da aggiungere quella della razionalizzazione, consente l'individuazione di una stretta connessione tra i due strumenti. In altri termini, tale stretta connessione deriva da quella "matrice [unitaria] della semplificazione, dello snellimento, dell'alleggerimento" che l'Autrice stessa ha evidenziato. *Ibidem*.

¹⁶ Vedi *Relazione sull'impatto delle abrogazioni previste dall'articolo 2 del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9, recante misure urgenti in materia di semplificazione normativa, con riferimento ai diversi settori di competenza dei singoli Ministeri*, doc. XXVII, n. 10, 24 giugno 2009, p. 15.

¹⁷ Vedi L. CARBONE, *L'esperienza taglialeggi a metà del suo cammino*, cit., *ibidem*. L'Autore sottolinea che anche organizzazioni sovranazionali e organismi internazionali che si occupano prevalentemente di questioni economiche come – rispettivamente – l'OCSE e la *World Bank* riconoscono e propugnano l'esigenza della riduzione dello stock normativo. Tale circostanza dimostrerebbe come la riduzione dell'ammontare della legislazione abbia implicazioni non solo giuridiche, ma anche economiche.

¹⁸ Vedi A. PIZZORUSSO, *L'abrogazione come strumento di semplificazione del sistema normativo*, in *le Regioni*, n. 5, 2000, p. 799 ss., in particolare p. 802.

Osservatorio sulle fonti

dello *stock* normativo. L'esigenza di sfoltire il numero di atti legislativi e disposizioni, infatti, non è certo venuta meno nella legislatura in corso, la XVII legislatura.

2. Le politiche di semplificazione normativa tra il 1997 e il 2008

2.1. La semplificazione normativa fino alla terza legge annuale di semplificazione

Originariamente, la semplificazione riguardava soltanto la pubblica amministrazione e, quindi, l'azione amministrativa. La semplificazione costituisce una *policy* risalente, che il legislatore italiano aveva ben presente già ai tempi della creazione del Regno d'Italia, quando bisognava definire l'assetto amministrativo del nuovo Stato italiano¹⁹. Tuttavia, il momento di svolta si è avuto all'inizio degli anni novanta del secolo scorso con l'entrata in vigore della legge generale sul procedimento amministrativo. La versione originaria della legge 7 agosto 1990, n. 241, infatti, già disciplinava – nel capo IV – alcuni istituti finalizzati specificamente a semplificare lo svolgimento dell'attività amministrativa. La legge n. 537/1993²⁰ si è posta in linea di continuità con la legge n. 241 e anzi – è stato osservato – ne avrebbe costituito un'evoluzione dal punto di vista della semplificazione amministrativa, che per la prima volta assumeva carattere organico²¹.

La semplificazione normativa ha preso avvio a seguito delle riforme Bassanini operate alla fine degli anni novanta del XX secolo, che complessivamente vanno sotto il nome di “federalismo amministrativo a Costituzione invariata”²². Apparentemente, la legge n. 59/1997²³ riguardava esclusivamente la semplificazione amministrativa, a cui la legge dedicava l'art. 20. Tale articolo prevedeva due distinti strumenti di semplificazione già nella sua versione originaria, profondamente modificata nel corso degli anni. Il comma 8, modellato sull'art. 2 della legge n. 537/1993, disponeva che fossero emanati regolamenti di delegificazione – ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988 – diretti a semplificare i procedimenti amministrativi elencati nell'allegato 1 della legge²⁴. La novità più importante, però, si trovava nel comma 1 e consisteva nell'introduzione di una legge di semplificazione che, nelle intenzioni del legislatore del 1997, avrebbe dovuto avere cadenza annuale. Essa individuava nella delegificazione – quindi nell'emanazione di appositi regolamenti ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988 – lo strumento mediante il quale il Governo avrebbe provveduto a semplificare i procedimenti amministrativi. Attraverso lo strumento della

¹⁹ Vedi A. CELOTTO, C. MEOLI, *Semplificazione normativa*, cit., p. 810.

²⁰ Legge 24 dicembre 1993, n. 537 – “Interventi correttivi di finanza pubblica”.

²¹ Vedi A. CELOTTO, C. MEOLI, *Semplificazione normativa*, cit., p. 811.

²² Vedi P.M. VIPIANA PERPETUA, *Osservazioni sul cosiddetto federalismo amministrativo nella sua evoluzione e nei suoi sviluppi*, in *Ist. Fed.*, n. 2, 2011, p. 399-400.

²³ Legge 15 marzo 1997, n. 59 – “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa”.

²⁴ Vedi M. CIRCI, *I regolamenti di semplificazione in attuazione delle leggi 59/1997 e 50/1999*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4, 2000, p. 327 ss.

Osservatorio sulle fonti

legge annuale, il legislatore – almeno nelle intenzioni – istituzionalizzava in modo permanente la funzione di semplificazione²⁵ mediante l'impiego di una modalità già utilizzata per altri fini legislativi²⁶. L'art. 20 della legge n. 59/1997 richiedeva espressamente che la legge annuale si impegnasse ad effettuare non solo una semplificazione amministrativa, ma anche un riordino normativo²⁷.

A partire dal 1997, il Parlamento italiano ha approvato soltanto quattro leggi di semplificazione. Quindi, la frequenza annuale che avrebbe dovuto caratterizzare il percorso di semplificazione a livello legislativo non è stata rispettata²⁸. La legge 8 marzo 1999, n. 50 è la legge di semplificazione per il 1998. L'art. 7 di questa legge prevedeva un procedimento suddiviso in due fasi logicamente e cronologicamente successive²⁹. La legge di semplificazione per il 1999 – legge 24 novembre 2000, n. 340 – modificava in modo rilevante l'art. 7 della legge n. 50/1999. Secondo la nuova versione dell'art. 7, comma 2, ogni testo unico comprendeva le disposizioni di un decreto legislativo e quelle di un regolamento che il Governo emanava ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988. Il testo unico misto, dunque, era “l'atto (cosiddetto testo A) deputato a raccogliere le disposizioni del decreto legislativo

²⁵ Vedi L. TORCHIA, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, n. 3-4, 1998, p. 401.

²⁶ Vedi N. LUPO, *Dalla legge al regolamento*, Bologna, 2003, p. 175. L'Autore ha notato che la legge n. 59/1997 agiva sul sistema delle fonti di produzione, determinando l'instaurazione di un rapporto tra una “legge-madre” e una “legge-figlia”, con la seconda che costituiva la legge di semplificazione. Siffatto rapporto e la cadenza annuale della legge di semplificazione riproducevano – col senno di poi, avrebbero dovuto riprodurre – un meccanismo che l'ordinamento italiano già applicava alla legge finanziaria – oggi legge di stabilità – e alla legge comunitaria. *Ibidem*. Per quanto riguarda le espressioni “legge madre” e “legge figlia”, vedi A. RUGGERI, *Prime osservazioni sul riparto delle competenze stato-regioni nella legge «La Pergola» e sulla collocazione di quest'ultima e della legge comunitaria nel sistema delle fonti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1991, p. 711 (il quale ha analizzato i rapporti tra legge La Pergola e legge annuale comunitaria).

²⁷ Ai sensi del comma 11, in particolare, il disegno di legge annuale di semplificazione doveva contenere “le norme di delega ovvero di delegificazione necessarie alla compilazione di testi unici legislativi o regolamentari” nelle materie che rientravano nell'ambito di applicazione dell'art. 20 della legge n. 59/1997.

²⁸ Si è realizzato quanto temuto da Cartabia, che aveva sollevato forti perplessità circa la effettiva capacità del Governo di presentare ogni anno un disegno di legge di semplificazione. Vedi M. CARTABIA, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione*, cit., p. 388-391.

²⁹ Nella prima fase, il Consiglio dei ministri era chiamato a elaborare, sulla base di indirizzi previamente fissati dal Parlamento, un programma di riordino normativo avente a oggetto un ampio novero di materie. Vedi N. LUPO, *I primi (faticosi) passi nel riordino normativo in attuazione della L. n. 50/1999*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1999*, Torino, 2000, p. 141 (il quale ha acutamente sostenuto che la fase della programmazione era funzionale a un superamento della prassi, tipica dell'ordinamento italiano, di un utilizzo sporadico dello strumento del testo unico ai fini del coordinamento della disciplina di una data materia). Nella seconda fase, quel programma doveva essere attuato mediante l'emanazione di testi unici contenenti tutte le norme di livello sia legislativo sia regolamentare nelle materie indicate. I c.d. testi unici misti, dunque, nel fare chiarezza sulla disciplina vigente in una data materia, consentivano alle varie norme di conservare la propria natura giuridica originaria. Vedi A. CELOTTO, C. MEOLI, *Semplificazione normativa*, cit., p. 814.

Osservatorio sulle fonti

(cosiddetto testo B) e quelle del regolamento (cosiddetto testo C)³⁰. In applicazione di tale meccanismo, vennero emanati alcuni testi unici misti³¹.

La legge 29 luglio 2003, n. 229 (legge di semplificazione per il 2001) abrogava l'art. 7 della legge n. 50/1999³² e riscriveva l'art. 20 della legge n. 59/1997³³. La nuova disciplina accantonava l'esperienza dei testi unici misti, che lasciavano il posto a un riassetto normativo effettuato mediante l'adozione di codici di settore³⁴. La relazione al disegno di legge S. 776, alla fine sfociato nella legge n. 229, chiariva che serviva uno strumento normativo avente carattere innovativo per conseguire l'obiettivo del riassetto di numerose materie. Lo strumento all'uopo necessario non poteva essere il testo unico, capace di far fronte al disordine normativo, ma privo della funzione di innovazione dell'ordinamento giuridico³⁵. La delega mediante legge ordinaria, invece, possedeva la funzione di innovazione³⁶. Conseguentemente, il nuovo art. 20 della legge n. 59/1997 individuava la delega legislativa come il nuovo strumento mediante cui procedere a una semplificazione che si sarebbe sostanziata nell'emanazione di decreti legislativi recanti codici di settore e che era concepita come destinata ad avere un impatto anche sul profilo amministrativo della semplificazione³⁷. Un'altra differenza con il meccanismo del riordino operato mediante testi unici riguardava la fase di programmazione prodromica al riassetto³⁸. La questione più interessante – ma anche controversa – della legge di semplificazione per il 2001, tuttavia, riguardava il rapporto che poteva instaurarsi tra quelli che sono stati definiti in dottrina principi e criteri direttivi di “primo” e di “secondo” grado³⁹. Con riguardo a siffatta disciplina, peraltro, è stata messa in dubbio sia la sua sussumibilità nell'ambito dell'istituto della delega legislativa

³⁰ *Ibidem*.

³¹ L'elenco dei sette testi unici misti – e atti annessi – emanati ai sensi dell'art. 7 della legge n. 50/1999, come modificato dalla legge n. 340/2000, si trova in R. VIRGILIO, *La neocodificazione. Riordino e riforma della legislazione per mezzo di testi unici e codici*, Napoli, 2007, p. 72-74.

³² Vedi art. 23, comma 3, l. n. 229/2003.

³³ Vedi art. 1, l. n. 229/2003.

³⁴ Sulla codificazione disposta dalla legge n. 229/2003, vedi M.A. SANDULLI, *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, 2005; P. CARNEVALE, *Codificazione legislativa e normazione secondaria del nuovo modello di semplificazione delineato dalla Legge n. 229 del 2003 (legge di semplificazione per il 2001)*, in *Dir. soc.*, n. 4, 2005, p. 561 ss.; N. LUPO, *Dai testi unici “misti” ai codici: un nuovo strumentario per le politiche di semplificazione. Commento alla L. n. 229 del 2003*, in *Studium iuris*, 2004, p. 157 ss.

³⁵ Vedi SENATO DELLA REPUBBLICA, Relazione all'A.S. 776, XIV legislatura, p. 2.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem* (dove si fa riferimento a “un obiettivo di effettiva liberalizzazione sostanziale”). Vedi, altresì, A. SCIORTINO, *Oltre i testi unici verso la neocodificazione*, in *Nuove aut.*, n. 3-4, 2008, p. 358.

³⁸ Questa fase era interamente affidata all'esecutivo, con un coinvolgimento diretto dei ministeri competenti nelle materie sottoposte a codificazione, mentre qualsiasi ruolo del Parlamento era escluso, salva – ovviamente – la successiva discussione in Aula dei codici da adottare.

³⁹ R. VIRGILIO, *La neocodificazione*, cit., p. 121. I principi e criteri direttivi di primo grado o “generalisti” erano definiti direttamente dall'art. 20 della legge n. 59/1997 e il Governo doveva attenersi ad essi nell'attuare sia le deleghe contenute nella legge n. 229/2003 sia quelle che sarebbero state inserite in leggi successive. Le future leggi di semplificazione, però, ben avrebbero potuto stabilire ulteriori e autonomi principi e criteri, che sarebbero risultati essere di secondo grado o “specifici”. *Ibidem*.

Osservatorio sulle fonti

ai sensi dell'art. 76 Cost. sia l'effettiva idoneità dei principi e criteri stabiliti dalla legge di semplificazione per il 2001 a vincolare il legislatore futuro⁴⁰.

2.2. Il c.d. meccanismo "taglia-leggi" introdotto dalla legge di semplificazione per il 2005

La legge 28 novembre 2005, n. 246 (legge di semplificazione per il 2005) – segnatamente, l'art. 14 – modificava, per l'ennesima volta, le modalità di realizzazione della semplificazione normativa introducendo il meccanismo c.d. "taglia-leggi"⁴¹. Oltre a disciplinare siffatto meccanismo (commi 12-18), l'art. 14 istituiva una Commissione bicamerale per la semplificazione normativa (commi 19-24)⁴². Il meccanismo taglia-leggi – senza ombra di dubbio, la novità più rilevante introdotta dalla legge del 2005 – si prefiggeva un obiettivo molto ambizioso: compiere "una titanica opera di bonifica di tutta la legislazione anteriore al 1970"⁴³. Nel dare impulso a una drastica riduzione dello *stock* normativo, il taglia-leggi non faceva altro che importare nell'ordinamento italiano una tecnica di semplificazione normativa conosciuta a livello internazionale: la c.d. *regulatory guillotine* (ghigliottina normativa)⁴⁴. Tale ghigliottina era concepita come

⁴⁰ Vedi A. SCIORTINO, *Oltre i testi unici verso la neocodificazione*, cit., p. 359.

⁴¹ Per una valutazione di tale meccanismo nel corso della sua prima fase, quindi prima dei suoi sviluppi successivi, vedi N. LUPO, *Quando la legge si propone di semplificare ma, purtroppo, non ci riesce. A proposito della legge n. 246 del 2005 (legge di semplificazione per il 2005)*, in *Rass. parl.*, n. 1, 2006, p. 275 ss.; P. CARNEVALE, *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa fra istanze del mondo economico e risposte del legislatore*, in G. COCCO (a cura di), *L'economia e la legge*, Milano, 2007, p. 128 ss.; M. CECCHETTI, *Problemi e prospettive di attuazione della delega "taglialeggi"*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, Torino, 2009, p. 264 ss.

⁴² Sull'attività della Commissione nell'ambito del procedimento di attuazione del meccanismo taglia-leggi, vedi C. NARDELLI, *Brevi cenni sullo stato di attuazione della delega "taglialeggi": il contributo degli organi coinvolti nel procedimento di semplificazione normativa*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Aspetti problematici nella evoluzione delle fonti normative: atti dei seminari promossi dal Comitato per la legislazione e dalle Università di Firenze, Genova, Perugia e LUISS di Roma*, Camera dei deputati, Roma, 2008, p. 119 ss.

⁴³ G. SORRENTI, *L'incerto sovrapporsi di "smaltimento" e "riassetto"*, cit., p. 381.

⁴⁴ L. CARBONE, *L'esperienza taglialeggi a metà del suo cammino*, cit., *ibidem*. A livello nazionale, esiste un ampio ventaglio di strumenti e tecniche volti al conseguimento di obiettivi di semplificazione e razionalizzazione della normativa vigente. Una di queste tecniche, utilizzata nel Regno Unito, consiste nell'affidamento a una *law commission*, cioè a un'apposita commissione parlamentare, del compito di effettuare una revisione della legislazione e di proporre modifiche e, quindi, anche abrogazioni. Sulla semplificazione normativa nell'esperienza inglese, vedi E. ALBANESI, *I meccanismi di semplificazione normativa nel Regno Unito*, in *Rass. parl.*, n. 2, 2015, p. 433 ss. Tuttavia, una tecnica che è più agevolmente riconducibile alla categoria della ghigliottina normativa è quella del c.d. *sunsetting*, tipica dell'ordinamento degli Stati Uniti. Il *sunsetting* – letteralmente – consiste nella individuazione di un tramonto per la legislazione adottata. Le *sunset law* sono leggi sottoposte a una data di scadenza. Una volta decorso il termine di efficacia di tali leggi, il Parlamento effettua una valutazione circa la persistente utilità di esse. Qualora non venga riscontrata una persistente utilità, tali leggi scompaiono dall'ordinamento e il risultato che si ottiene è quindi analogo a quello prodotto da un'operazione di riduzione dello *stock* normativo. Se invece la valutazione si conclude con esito positivo, si ha un prolungamento dell'efficacia di quelle leggi. Calabresi ha osservato che, sul piano astratto, l'obiettivo che

Osservatorio sulle fonti

un'arma che doveva colpire la legislazione più risalente, alla quale si applicava una presunzione di cessata vigenza o, comunque, di obsolescenza⁴⁵.

Così come era accaduto con le esperienze precedenti, il processo di attuazione della semplificazione normativa era suddiviso in più fasi. La prima fase era volta a una mera ricognizione della normativa effettivamente in vigore. In particolare, l'art. 14, comma 12, affidava al Governo il compito di individuare, entro due anni esatti dall'entrata in vigore della legge n. 246/2005, "le disposizioni legislative statali vigenti, evidenziando le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori [...]". Il Governo doveva altresì trasmettere al Parlamento una relazione finale contenente le risultanze dell'indagine ricognitiva. Il Governo – più precisamente, il Presidente del Consiglio dei ministri – ha eseguito il compito adottando la relazione e inviandola alle Camere giusto pochissimi giorni prima della scadenza del termine assegnatogli⁴⁶. Il comma 14 delegava il Governo ad adottare, entro due anni dalla scadenza del termine di cui al comma 12, decreti legislativi che individuassero le disposizioni di legge statale anteriori al 1° gennaio 1970 da salvare – cioè, da mantenere in vigore – sulla base di principi e

le *sunset law* solitamente perseguono è lodevole: impedire che leggi approvate sull'onda di un determinato orientamento dell'opinione pubblica o per fronteggiare una data situazione temporanea – che può benissimo integrare gli estremi di una vera e propria emergenza – rimangano in vigore nel momento in cui diventano anacronistiche. Tuttavia, il *sunsetting* di per sé non esclude che leggi divenute obsolete vengano adottate nuovamente. Esso semplicemente conferisce alla maggioranza in carica nel momento in cui la legge cessa di produrre effetti il privilegio dell'inerzia legislativa, cioè la facoltà di non attivarsi per una rinnovazione degli effetti della legge scaduta. Come lo stesso Calabresi ha sostenuto, il tempo – quindi, la durata – non è un indicatore idoneo a decretare l'obsolescenza di una legge o di un regolamento amministrativo rispetto all'ordinamento in cui quella legge o quel regolamento si inserisce. Il decorso del tempo, in altri termini, è un criterio troppo rigido, che non può applicarsi a tutte le leggi e nemmeno a tutte le leggi di una certa tipologia. Inoltre, il *sunsetting* offre alla maggioranza *pro-tempore* la potente arma dell'inerzia legislativa anche rispetto a leggi che avrebbero ancora un'utilità e la cui rinnovazione potrebbe ancora godere del favore dell'opinione pubblica. Vedi G. CALABRESI, *A Common Law for the Age of Statutes*, Cambridge, Harvard University Press, 1982, p. 61-62. Dunque, il *sunsetting* soddisfa solo in parte l'esigenza di certezza del diritto e la riduzione dello *stock* normativo non è una conseguenza automatica dell'utilizzo di tale tecnica. La riconsiderazione di una legge alla data della sua scadenza, infatti, può condurre a ritenere opportuno un prolungamento della sua efficacia. Un esempio al riguardo è costituito dallo *USA PATRIOT Act* del 2001 (*Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001*, Pub. L. 107-56, 115 Stat. 272 (26 ottobre 2001)). Sebbene fosse configurata una tipica *sunset law*, l'efficacia di alcune previsioni di tale legge è stata rinnovata più volte. In particolare, l'efficacia di alcune previsioni dello *USA PATRIOT Act* è stata rinnovata prima dal *PATRIOT Sunsets Extension Act* del 2011 (Pub. L. 112-14, 125 Stat. 216 (26 maggio 2011)), e poi dallo *USA FREEDOM Act* del 2015 (*Uniting and Strengthening America by Fulfilling Rights and Ensuring Effective Discipline Over Monitoring Act*, Pub. L. 114-23, 129 Stat. 268 (2 giugno 2015)), che ha fissato la data di cessazione dell'efficacia di tali previsioni al 15 dicembre 2019.

⁴⁵ Vedi G. SORRENTI, *L'incerto sovrapporsi di "smaltimento" e "riassetto"*, cit., p. 381.

⁴⁶ PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Relazione al Parlamento concernente la ricognizione della legislazione statale vigente (Articolo 14, comma 12, della legge 28 novembre 2005, n. 246)* (nota anche come Relazione Pajno) [d'ora in avanti – *Relazione sulla ricognizione della legislazione statale*], doc. XXVII, n. 7, XV legislatura, trasmessa alla Presidenza della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica il 14 dicembre 2007. Il termine per la conclusione della fase ricognitiva scadeva il 16 dicembre 2007. Su tale relazione, vedi V. VICENZI, *Semplificazione della legislazione e «taglia-leggi»*, in *Rass. parl.*, n. 3, 2008, p. 778-783.

Osservatorio sulle fonti

criteri direttivi stabiliti dal medesimo comma 14. Tutte le disposizioni non menzionate da questi decreti venivano abrogate – o, qualora già lo fossero, rimanevano tali – *ipso iure*. Come la Relazione sulla ricognizione della legislazione statale ha osservato, sul legislatore delegato gravava “uno specifico onere della prova della perdurante utilità delle leggi statali più ‘datate’”⁴⁷. Solo le disposizioni legislative espressamente indicate nei decreti suddetti sarebbero state sottratte a “un effetto abrogativo che, anziché essere espresso e puntuale, [avrebbe operato] in modo automatico e generalizzato” – quindi, implicito – sulla legislazione statale approvata anteriormente al 1970⁴⁸. Il comma 15 affidava ai decreti legislativi in discorso altresì il compito di provvedere “alla semplificazione o al riassetto” delle materie su cui essi intervenivano, in conformità ai principi e criteri direttivi fissati dall’art. 20 della legge n. 59/1997. Peraltro, questa seconda delega era configurata come accessoria rispetto a quella principale, consistente nel disporre la salvezza dall’effetto ghigliottina di quelle norme di legge che conservavano una loro utilità nell’ordinamento giuridico⁴⁹. Infine, l’art. 14, comma 18, prevedeva una ulteriore fase, anch’essa destinata a concludersi nell’arco di due anni, che in questo caso decorrevano dall’entrata in vigore dei decreti legislativi aventi funzione salvifica e funzione di riassetto. In tale ultima fase, nuovi decreti legislativi, sottoposti al previo parere della Commissione bicamerale per la semplificazione normativa, avrebbero dovuto provvedere a integrare ovvero a correggere le disposizioni contenute nei decreti precedenti, riprendendo una tradizione tipica del nostro ordinamento, quella dei decreti correttivi e integrativi⁵⁰. La disciplina dettata dalla legge di semplificazione per il 2005 è stata in seguito modificata, ma, nel frattempo, anche lo strumento del decreto-legge aveva cominciato ad avere a che fare con la semplificazione normativa.

3. L’abrogazione espressa di atti legislativi ai sensi dell’art. 24 del d.l. n. 112/2008

3.1. Un precedente di decreto-legge con finalità di semplificazione

⁴⁷ Relazione sulla ricognizione della legislazione statale, p. 6.

⁴⁸ *Ivi*, p. 7.

⁴⁹ Vedi G. SORRENTI, *L’incerto sovrapporsi di “smaltimento” e “riassetto”*, cit., p. 383. Sul rapporto tra delega c.d. “salvifica” e delega funzionale al riassetto di settori disciplinari, vedi P. CARNEVALE, *La legge di delega come strumento per la semplificazione normativa e la qualità della normazione: il caso del meccanismo del c.d. “taglia-leggi”*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2009, p. 8-11, in particolare 10-11 (il quale ha evidenziato l’impraticabilità dell’operazione di riassetto della normativa pre-1970 ove condotta congiuntamente a quella di salvezza della stessa normativa). Vedi altresì F. SORRENTINO, *Relazione*, in *Aspetti problematici nella evoluzione delle fonti normative*, cit., p. 112 (il quale ha espresso un marcato scetticismo sulla possibilità di abbinare il riassetto all’applicazione dell’effetto ghigliottina per le gravi conseguenze che una tale commistione di funzioni è destinata a produrre sui settori disciplinari coinvolti e sull’ordinamento nel suo complesso).

⁵⁰ Vedi L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *le Regioni*, n. 2-3, 1997, 329 ss., in particolare p. 333 (la quale considera utile l’adozione di decreti legislativi correttivi e integrativi in quanto essi consentono una revisione della disciplina positiva di una data materia sulla base della sperimentazione di essa e, quindi, alla luce della sua prova sul campo).

Osservatorio sulle fonti

Il decreto-legge utilizzato come strumento diretto alla semplificazione normativa ha fatto il suo ingresso in campo nel 2008. In realtà, esiste un precedente – il d.l. n. 163/1995 – che si concentrava, però, sulla semplificazione amministrativa⁵¹. Tale decreto-legge, infatti, individuava le ragioni di straordinaria necessità e urgenza richieste dall'art. 77 Cost. nell'esigenza “di procedere alla razionalizzazione di procedimenti amministrativi particolarmente complessi per la pubblica amministrazione e gravosi per i cittadini [...]”. È stato notato che il d.l. n. 163/1995 ha costituito un'evoluzione delle tecniche di semplificazione previste dalla legge n. 537/1993 e, allo stesso tempo, un modello per l'art. 20 della legge n. 59/1997⁵².

Il d.l. n. 163/1995 demandava al Governo il compito di semplificare l'azione amministrativa mediante l'emanazione di regolamenti di delegificazione ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988. Inoltre, l'art. 1, comma 1, del decreto-legge rinviava a un allegato del medesimo atto normativo per l'elenco dei procedimenti amministrativi da semplificare: si trattava della tecnica a cui poi avrebbe fatto ricorso anche l'art. 20, comma 8, della legge Bassanini. Nei due casi, tuttavia, differiva “lievemente” il procedimento di formazione dei regolamenti governativi di delegificazione⁵³. Il decreto-legge del 1995 non ha costituito il modello di riferimento per il d.l. n. 112/2008⁵⁴, che ha affrontato tanto la semplificazione normativa quanto quella amministrativa⁵⁵ seguendo un'impostazione diversa. Tuttavia, un elemento che

⁵¹ Decreto-Legge 12 maggio 1995, n. 163 – “Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni”, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 luglio 1995, n. 273.

⁵² Vedi N. LUPO, *Dalla legge al regolamento*, cit., p. 170-173.

⁵³ *Ivi*, p. 171.

⁵⁴ 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, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

⁵⁵ Il d.l. n. 112/2008 ha utilizzato tecniche diverse per soddisfare le esigenze di semplificazione con riferimento all'organizzazione e all'attività amministrativa. Quanto alla prima, l'intervento in qualche modo riecheggia – *mutatis mutandis* – il meccanismo taglia-leggi e, non a caso, anche la rubrica dell'art. 26 (“Taglia-enti”) sembra suggerire una connessione di fondo tra semplificazione normativa e amministrativa. Il comma 1 di tale articolo, infatti, ha disposto la soppressione *ipso iure* degli enti pubblici non economici con una dotazione organica inferiore alle 50 unità alla scadenza di un dato termine (novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto). Il medesimo comma ha stabilito altresì le eccezioni all'effetto soppressivo individuando espressamente le categorie di enti pubblici che rimanevano funzionanti dopo tale data. Inoltre, a un decreto dei ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa era affidato il compito di escludere dall'estinzione – e, quindi, salvare – ulteriori enti pubblici. Quindi, nell'ottica di una comparazione con il meccanismo taglia-leggi, è possibile affermare che la disciplina di cui all'art. 26 ha abbracciato sia una funzione soppressiva generalizzata e implicita sia una funzione salvifica. Per quanto concerne invece l'attività amministrativa, l'art. 25, la cui rubrica è anche in questo caso significativa (“Taglia-oneri amministrativi”), ha disposto l'adozione, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro per la semplificazione normativa, di un programma per la misurazione degli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi nelle materie affidate alla competenza dello Stato. L'obiettivo prefissato della disposizione era quello di giungere, entro il 31 dicembre 2012, alla riduzione di una quota significativa di tali oneri. In tal caso, quindi, il legislatore non ha prescritto misure immediate – o destinate a operare a decorrere da una certa data – sulla

Osservatorio sulle fonti

accomuna i due decreti – quello del 1995 e quello del 2008 – consiste nella tecnica dell'individuazione espressa, in un elenco contenuto in un apposito allegato, dell'oggetto – *rectius*, degli oggetti – a cui le misure stabilite dai decreti sono destinate ad applicarsi.

3.2. L'art. 24 del d.l. n. 112/2008 e l'abrogazione espressa di atti legislativi

L'art. 24 del d.l. n. 112/2008, rubricato "Taglia-leggi", ha disposto l'abrogazione di una massa amplissima ed eterogenea di leggi e atti aventi forza di legge, elencati nell'allegato A del decreto⁵⁶. Nel complesso, si è trattato di 3.370 atti legislativi, entrati in vigore sia prima che dopo il 1970⁵⁷. Inoltre, essi hanno riguardato le materie più disparate, alcune delle quali non ricomprese tra quelle soggette al meccanismo taglia-leggi di cui alla legge n. 246/2005. Quindi, anziché proseguire il percorso iniziato con la legge di semplificazione per il 2005 mediante l'adozione dei decreti legislativi da essa previsti, l'art. 24 del d.l. n. 112/2008 ha introdotto un autonomo taglia-leggi. In realtà, il Governo ha sostenuto in più occasioni che non era riscontrabile nessuna soluzione di continuità tra la legge n. 246/2005 e il d.l. n. 112/2008⁵⁸. Si è ritenuto che la mancanza di una cesura tra i due taglia-leggi fosse dimostrata dalla circostanza che la semplificazione normativa del 2008 ha tenuto in considerazione la relazione sulle disposizioni di legge vigenti presentata alle Camere il 14 dicembre 2007. La relazione al disegno di legge di conversione del d.l. n. 112/2008 (A.C. 1386) ha sottolineato che le ragioni di necessità e urgenza che giustificavano l'inserimento di un articolo dedicato alla semplificazione normativa nel decreto-legge si fondavano proprio sulle risultanze della relazione del 2007. In particolare, l'indagine ricognitiva del 2007, effettuata – tra l'altro – da un governo di colore politico diverso rispetto a quello che ha emanato il d.l.

semplificazione amministrativa, ma si è limitato a rinviare a un'attività di programmazione/pianificazione affidata alle amministrazioni e a fissare un termine entro cui l'obiettivo della riduzione degli oneri burocratici di carattere informativo avrebbe dovuto essere conseguito. Su tale meccanismo, vedi C. PINELLI, *Liberalizzazione delle attività produttive e semplificazione amministrativa. Possibilità e limiti di un approccio giuridico*, in *Dir. amm.*, n. 1-2, 2014, p. 367 ss.

⁵⁶ L'allegato A è suddiviso in nove parti, ciascuna delle quali contiene una porzione dell'elenco degli atti legislativi abrogati.

⁵⁷ L'elenco degli atti legislativi abrogati comprende leggi ordinarie e decreti legislativi, tre dei quali emanati nel 1947 dal Presidente della Repubblica De Nicola e recanti la dicitura "decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato". Anche un decreto-legge è inserito nell'elenco. Inoltre, l'abrogazione ha colpito alcuni regi decreti (ovviamente, emanati in periodo pre-repubblicano) e un elevato numero di decreti del Presidente della Repubblica – quindi, fonti del diritto non suscettibili di essere equiparate né alla legge ordinaria né agli atti aventi la forza della legge. Vedi, *Relazione sulla ricognizione della legislazione statale*, cit., p. 22 (la quale ha notato che regio decreto e decreto del Presidente della Repubblica costituiscono "tipologie di atti che possono avere sia natura di fonte primaria che secondaria").

⁵⁸ Durante un convegno sulla semplificazione normativa svoltosi presso la Camera dei deputati il 25 settembre 2008, ad esempio, l'allora Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio Brancher si preoccupava di dichiarare che "l'esigenza di cambiare marcia [non implicava affatto la conseguenza di] ricominciare da zero e buttare al vento l'importante lavoro svolto dal Governo precedente [...]" A. BRANCHER, *Intervento*, in AA.VV., *La semplificazione normativa: come, quando, perché*, in *Rass. parl.*, n. 1, 2009, p. 217.

Osservatorio sulle fonti

n. 112/2008⁵⁹, aveva rilevato la permanenza nei più svariati settori dell'ordinamento giuridico di atti che erano già andati incontro a un'implicita abrogazione o che comunque avevano esaurito i propri effetti⁶⁰.

Secondo quanto si legge nella relazione al disegno di legge A.C. 1386, il numero ingente di atti legislativi ormai solo formalmente vigenti giustificava l'urgenza di disporre un meccanismo taglia-leggi per il tramite di un decreto-legge. Secondo il Governo, l'abrogazione automatica degli atti in discorso aveva una funzione di chiarificazione della legislazione effettivamente in vigore ed era altresì strumentale a ulteriori interventi di semplificazione da compiere successivamente⁶¹. Il meccanismo di cui all'art. 24 del d.l. n. 112/2008, quindi, era concepito fin dall'inizio come una tappa di un più ampio processo di semplificazione normativa. Inoltre, la relazione precisava che il nuovo strumento di riduzione dello *stock* normativo era caratterizzato da un ambito di applicazione più vasto del taglia-leggi previsto dalla legge n. 246/2005 in quanto non era circoscritto alla legislazione anteriore al 1970⁶². Infine, la relazione sottolineava che l'abrogazione espressa contribuiva a evitare qualsiasi confusione tra gli atti legislativi da abrogare e quelli che, invece, dovevano essere mantenuti in virtù dell'art. 14, comma 17, della legge n. 246/2005. Questa previsione individuava categorie di disposizioni di legge *a priori* escluse dall'applicazione del taglia-leggi. In sostanza, l'abrogazione espressa di una serie di atti disposta per decreto-legge soddisfaceva esigenze di chiarezza. Sebbene le categorie di disposizioni di cui al comma 17 fossero indicate in modo da renderne piuttosto agevole l'identificazione⁶³,

⁵⁹ La relazione sullo stato della legislazione del 2007 era stata presentata alle Camere dall'allora Presidente del Consiglio dei ministri Romano Prodi, leader di una coalizione di centro-sinistra. Il d.l. n. 112/2008, invece, è stato partorito dal governo Berlusconi IV, espressione della maggioranza di centro-destra che era risultata dalle elezioni politiche del 13-14 aprile 2008. La circostanza che l'attuazione del meccanismo taglia-leggi abbia attraversato esperienze di governo di colore politico diverso è evidenziata in P. CARNEVALE, *Il Paradiso può attendere: riflessioni a margine dell'attuazione della delega "salva-leggi"*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2010, p. 3 e, soprattutto, in M. AINIS, *Passato e futuro del taglialeggi*, in *Rass. parl.*, n. 1, 2009, p. 240; P. BILANCIA, *Una situazione complessa: le leggi tra tagli e salvataggi*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2009, p. 1-2.

⁶⁰ Vedi *Relazione sulla ricognizione della legislazione statale*, cit., p. 23. Secondo la relazione, le amministrazioni non avevano indicato come ricompresa nella normativa che esse applicavano nello svolgimento delle proprie attività istituzionali le disposizioni contenute in circa 12.000 atti legislativi. Queste ultime risultavano ancora in vigore solo da un punto di vista formale, poiché non erano state espressamente abrogate. Le amministrazioni – la relazione spiegava – non avevano censito gli atti suddetti poiché la maggior parte di essi costituivano leggi-provvedimento, quindi erano destinate ad applicarsi a fattispecie specifiche, ovvero avevano esaurito i propri effetti ovvero ancora andavano considerate implicitamente abrogate. *Ibidem*. La relazione all'A.C. 1386 ha segnalato che esistevano altresì leggi che erano ancora pienamente vigenti ma che erano ritenute "palesamente obsolete" dalle amministrazioni tenute ad applicare quelle leggi nello svolgimento della propria azione amministrativa. Relazione all'A.C. 1386, XVI Legislatura, p. 10.

⁶¹ Relazione all'A.C. 1386, cit., p. 10-11.

⁶² *Ivi*, p. 11.

⁶³ La lett. a) del comma 17, ad esempio, sottraeva alla ghigliottina le norme anteriori al 1970 che risultavano inserite in codici vigenti, mentre la lett. b) faceva riferimento alle disposizioni sull'ordinamento degli organi costituzionali e delle magistrature e sul riparto di giurisdizione. È difficile

Osservatorio sulle fonti

non si può negare che l'inserimento di norme in un elenco sia comunque più puntuale dell'indicazione di una serie di categorie di atti legislativi. Nel secondo caso, infatti, si scarica sull'operatore giuridico – chiunque esso sia – l'onere di porre in essere un'attività interpretativa che in concreto potrebbe non essere semplice.

L'art. 24, comma 1, del d.l. n. 112/2008 ha prescritto l'abrogazione automatica delle disposizioni contenute negli atti legislativi elencati nell'Allegato A del decreto una volta decorsi centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto stesso. A partire da tale data, le disposizioni di quegli atti erano ovvero restavano abrogate. L'art. 14, comma 14, della legge n. 246/2005 aveva affidato al Governo il compito di individuare mediante uno o più decreti legislativi da emanare entro il 16 dicembre 2009 le disposizioni di legge anteriori al 1970 da salvare da un effetto ghigliottina che si sarebbe prodotto dopo quella data. Quindi, in un caso (legge di semplificazione) si aveva un'abrogazione implicita e generalizzata; nell'altro caso (decreto-legge) un'abrogazione espressa. Nonostante tale differenza, è stato sostenuto in dottrina che l'abrogazione disposta dall'art. 24, comma 1, del d.l. n. 112/2008 costituiva non tanto “una misura innovativa, [quanto piuttosto] un'anticipazione degli effetti di disposizioni già in vigore”⁶⁴. Siffatta posizione non è condivisibile, poiché l'elenco degli atti legislativi sottoposti ad abrogazione espressa eccedeva l'ambito di operatività del meccanismo taglia-leggi. L'elenco allegato al decreto-legge, infatti, ha incluso atti legislativi adottati ben oltre la data-limite per l'applicazione dell'originaria ghigliottina (1° gennaio 1970)⁶⁵.

3.3. Le modifiche apportate dalla legge di conversione

L'art. 24, comma 1, del d.l. n. 112/2008 è stato modificato in sede di conversione del decreto-legge mediante l'inserimento di un riferimento espresso all'art. 14, commi 14 e 15, della legge n. 246/2005, di cui è stata fatta salva l'applicazione. Quindi, il Parlamento ha sentito l'esigenza di sancire ufficialmente un coordinamento tra il nuovo meccanismo taglia-leggi e quello previsto dalla legge di semplificazione per il 2005, all'epoca in corso di attuazione. Come è stato osservato, si è voluto così prevenire il

immaginare che sorgano dubbi circa l'individuazione delle disposizioni di legge da ricomprendere in tali categorie.

⁶⁴ B. CAROTTI, *La semplificazione (artt. 24, 25, 27, 29, 31, 35). La manovra finanziaria prevista dalla legge n. 133/2008*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 12, 2008, p. 1197-1198. Vedi altresì P. CARNEVALE, *La legge di delega come strumento per la semplificazione normativa*, cit., p. 27. L'Autore, facendo riferimento a entrambi i decreti-legge di semplificazione normativa, ha evidenziato che solo apparentemente l'interferenza e la parziale sovrapposizione tra il taglia-leggi di cui alla legge di semplificazione e quello disposto mediante ricorso alla decretazione d'urgenza riguardava l'abrogazione. In realtà, ciò che i due decreti-legge del 2008 anticipavano era l'attuazione del contenuto sostanziale della delega salvifica. Il “Governo-legislatore d'urgenza”, infatti, avrebbe avocato a sé – in modo indiretto, attraverso l'esclusione dagli elenchi di abrogazione espressa – il potere di valutare ciò che meritava di essere salvato.

⁶⁵ Secondo la versione originaria del decreto-legge, l'ultima voce dell'elenco – la n. 3309 – individuava una legge del 1991, mentre l'elenco risultante dalla legge di conversione, ampliato in modo considerevole, ha incluso anche atti legislativi successivi, l'ultimo dei quali – voce n. 3370 – è la legge di conversione di un decreto-legge del 1997.

Osservatorio sulle fonti

rischio che l'abrogazione espressa disposta per decreto-legge venisse interpretata come interamente sostitutiva del meccanismo taglia-leggi previsto nella legge del 2005 e quindi delle deleghe che essa aveva disposto, benché fosse evidente l'impossibilità di ritenere i due meccanismi come interamente sovrapponibili⁶⁶.

La legge di conversione ha apportato altre modifiche. La versione originaria dell'art. 24 individuava nel sessantesimo giorno successivo all'entrata in vigore del decreto la data a decorrere dalla quale l'abrogazione degli atti legislativi indicati nell'Allegato A sarebbe scattata. La legge di conversione – legge n. 133/2008 – ha triplicato il termine di sospensione dell'effetto abrogativo, posticipando di centoventi giorni la data in cui quell'effetto si sarebbe prodotto. Un dossier del Servizio studi della Camera dei deputati ha sottolineato che lo spostare così in avanti l'operatività dell'abrogazione automatica significava “radicalizza[re] la non immediata efficacia della disposizione”⁶⁷. Inoltre, l'art. 24, comma 1-*bis*, ha affidato al Governo il compito di individuare, “con atto ricognitivo, le disposizioni di rango regolamentare implicitamente abrogate in quanto connesse esclusivamente alla vigenza degli atti legislativi inseriti nell'Allegato A”. Questa previsione assolveva in modo palese a una funzione di coordinamento tra norme di diverso rango⁶⁸. Infine, nel convertire il d.l. n. 112/2008, la legge n. 133 ha modificato l'elenco degli atti legislativi inclusi nell'Allegato A del decreto⁶⁹.

4. Il d.l. n. 200/2008

4.1. *L'interazione tra la classificazione e informatizzazione della normativa esistente e l'esigenza di semplificazione normativa: la creazione della banca dati “Normattiva”*

⁶⁶ Vedi N. LUPO, B.G. MATTARELLA, *La codificazione e il taglia-leggi a livello statale: immagine o sostanza?*, in *Astrid Rassegna*, n. 18, 2009, p. 12.

⁶⁷ CAMERA DEI DEPUTATI – SERVIZIO STUDI – DIPARTIMENTO DEL BILANCIO, Dossier n. 15/3 – Decreto-legge n. 112/2008, C. 1386, 23 luglio 2008, disponibile alla pagina <http://documenti.camera.it/leg16/dossier/testi/BI0019.htm>.

⁶⁸ Peralto, il già richiamato dossier del Servizio studi della Camera dei deputati del luglio 2008 segnalava che siffatta previsione avrebbe dovuto essere più puntuale, identificando quantomeno la natura giuridica dell'atto ricognitivo del Governo e fissando il termine entro cui esso avrebbe dovuto essere adottato. Recependo la seconda di tali indicazioni, il successivo decreto-legge del 2008 in materia di semplificazione normativa (vedi *infra*), modificando l'art. 24, comma 1-*bis*, del d.l. n. 112/2008, ha inserito il termine per l'adozione dell'atto ricognitivo (16 dicembre 2009). Il medesimo dossier, inoltre, auspicava una specificazione dell'oggetto della ricognizione, da effettuarsi indicando se la ricognizione stessa dovesse essere circoscritta alle norme propriamente regolamentari ovvero riguardasse le norme di rango secondario in generale. *Ibidem*. Viene in mente, al riguardo, la categoria dei decreti non regolamentari, di difficile inquadramento nel sistema delle fonti.

⁶⁹ L'Allegato A è stato interamente sostituito dall'emendamento Dis.1.1 del Governo, che conteneva un nuovo elenco – più ampio (vedi nota 62) – di atti legislativi da sottoporre ad abrogazione. Alla Camera dei deputati, il Governo ha posto la questione di fiducia sull'emendamento, che è stato approvato nella seduta n. 39 del 21 luglio 2008.

Osservatorio sulle fonti

Pochi mesi dopo l’emanazione del d.l. n. 112, un altro decreto-legge – il d.l. n. 200/2008⁷⁰ – ha affrontato nuovamente la questione della semplificazione normativa. Sebbene tale questione abbia costituito senza ombra di dubbio il *focus* del decreto, ciò che più lo ha caratterizzato, l’art. 1 del decreto ha disciplinato una materia diversa, per quanto connessa alla semplificazione normativa: la raccolta delle norme di rango primario e secondario all’interno di una banca dati finanziata con risorse pubbliche, il portale “*Normattiva*”. Questo portale è entrato in funzione il 19 marzo 2010, a conclusione di un lungo processo di informatizzazione della normativa vigente, un processo costellato di ritardi e battute d’arresto⁷¹. *Normattiva* è una banca dati online pubblica e gratuitamente accessibile dai cittadini. Quindi, essa rende effettivo, per il tramite delle tecnologie informatiche, il diritto soggettivo di ciascuno a ottenere l’informazione giuridica senza costi e senza l’intermediazione di un provvedimento amministrativo autorizzatorio o concessorio⁷². Nell’ordinamento italiano, la semplificazione normativa è risultata essere un presupposto per l’efficace svolgimento delle attività relative alla compilazione e informatizzazione delle disposizioni di legge⁷³. Come è stato osservato, la banca dati *Normattiva* ha costituito l’esito finale di una “missione” che presupponeva una duplice operazione di “sfeltimento” e riordino della legislazione vigente⁷⁴.

La Relazione al disegno di legge di conversione del d.l. n. 200/2008 metteva in evidenza l’esistenza di una stretta connessione tra la semplificazione normativa – come detto, intesa nel decreto come riduzione dello *stock* normativo – e il completamento del progetto di creazione della banca dati *Normattiva*, dichiaratamente ispirata all’esperienza di analoghe banche dati predisposte da altri paesi, in particolare la banca dati francese *Legifrance*⁷⁵. Tale connessione stava proprio nel carattere preliminare che il Governo attribuiva all’abrogazione espressa, disposta dall’art. 2, di una lunga serie di

⁷⁰ Decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200 – “Misure urgenti in materia di semplificazione normativa – convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9”.

⁷¹ Per una storia del percorso che ha condotto all’operatività della banca dati *Normattiva*, vedi V. DI PORTO, *Normattiva: una cronistoria*, in Taglialeggi e *Normattiva*, cit., p. 249 ss.

⁷² Su tale diritto, vedi E. GIANNANTONIO, *Unità e pluralità delle banche di dati giuridici*, in *Dir. informazione e informatica*, 2001, p. 9.

⁷³ Vedi E. VOZZI, *Semplificazione, riordino ed informatizzazione della legislazione vigente*, in *Rass. parl.*, n. 3, 2005, p. 771-772. L’Autore ha sottolineato che affinché la banca dati della legislazione vigente sia di utilità per il cittadino e, quindi, affinché egli possa fare affidamento sull’ottenimento di dati normativi esaurienti e corretti, è necessario che vengano messi in campo interventi di riassetto e di coordinamento normativo. Tali interventi devono far fronte sia a situazioni di incompatibilità tra norme sia alle abrogazioni implicite che si siano progressivamente prodotte. Vedi, altresì, R. PERNA, *L’origine della delega “taglialeggi” e il collegamento con la pubblicazione on line della legislazione vigente*, in N. LUPO, R. ZACCARIA (a cura di), *La delega “taglialeggi”: i passi compiuti e i problemi da sciogliere* – Atti del seminario LUISS “Guido Carli”, 1° aprile 2008, Roma, 2008, p. 35 ss.

⁷⁴ A. PASTORE, *Intervento*, in COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA SEMPLIFICAZIONE, *Attuazione del procedimento “taglia-leggi”*. *Problemi, proposte e prospettive*, Dossier n. 19, luglio 2009, p. 17.

⁷⁵ Vedi XVI Legislatura, Disegni di legge e relazioni, Documenti, A.C. n. 2044, p. 2. Per alcuni riferimenti alla banca dati della normativa vigente nell’ordinamento francese, *Legifrance*, vedi M. CAPPELLETTI, *La banca dati Normattiva dall’e-legislation all’e-democracy*, in Taglialeggi e *Normattiva*, cit., p. 245-246 nota 38.

Osservatorio sulle fonti

atti legislativi adottati nel periodo pre-repubblicano e ritenuti estranei all'ordinamento giuridico attuale. La Relazione aggiungeva che tale operazione di abrogazione, oltre a soddisfare esigenze di certezza del diritto, consentiva altresì un risparmio di spesa, in quanto evitava l'inserimento nella banca dati dei provvedimenti legislativi espunti dal sistema normativo vigente. Attenta dottrina ha evidenziato la contraddittorietà tra tale affermazione e le modalità di funzionamento della stessa banca dati⁷⁶.

Nonostante le riserve che si possono avere nei confronti dell'utilizzo dello strumento del decreto-legge ai fini della semplificazione normativa, è innegabile che il conseguimento dell'obiettivo della realizzazione della banca dati *Normattiva* sia stato possibile grazie all'attivismo del Governo al riguardo. Negli anni precedenti, si era diffusa la prassi della conclusione di accordi e intese tra il Governo e gli enti pubblici territoriali sui due aspetti della semplificazione normativa e della qualità della regolazione. Tali accordi e intese muovevano dal presupposto che fosse indispensabile la condivisione di una *policy* unitaria sui temi della semplificazione e della *better regulation* a livello nazionale, regionale e locale⁷⁷. L'art. 20-ter della legge n. 59/1997, aggiunto dall'art. 2 della legge di semplificazione per il 2005, riconosceva alla conclusione di siffatti accordi in sede di conferenza Stato-regioni o in sede di conferenza unificata l'idoneità ad agevolare la semplificazione, il riassetto e il miglioramento della qualità della regolamentazione attraverso il coordinamento delle competenze dei diversi livelli di governo. Nel biennio 2006-2007, vennero costituiti diversi organismi ai quali era affidata la *mission* di garantire il coordinamento istituzionale delle funzioni e dei compiti in materia di semplificazione normativa⁷⁸. Nel 2007, Governo, regioni e autonomie locali conclusero, in sede di conferenza unificata, un accordo⁷⁹ a cui la dottrina ha riconosciuto portata sistematica⁸⁰. È interessante notare che l'art. 8 dell'accordo, rubricato "Taglia-leggi", faceva riferimento sia alla

⁷⁶ Vedi M. CECCHETTI, *Politiche di semplificazione normativa e strumenti "taglia-leggi" (criticità e possibili soluzioni di un rebus apparentemente irresolubile)*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2010, p. 91. L'Autore ha segnalato che l'efficacia *ex nunc* dell'abrogazione di un ingente numero di atti legislativi prescritta dal d.l. n. 200/2008 non è idonea a escluderne il necessario inserimento nella banca dati per il semplice fatto che quest'ultima deve consentire la c.d. ricerca in "multivigenza". La banca dati, quindi, è tenuta a fornire il testo di un certo atto legislativo così come esistente in qualsiasi momento della propria vigenza, con l'indicazione di tutte le modifiche che lo hanno riguardato nel corso del tempo. In effetti, è sufficiente inserire i riferimenti di alcune delle leggi che fanno parte dell'elenco di cui al d.l. n. 200/2008 per rendersi conto che il testo di esse è accessibile mediante la banca dati *Normattiva*, con l'avvertenza che, allo stato attuale, la banca dati stessa non contiene atti legislativi anteriori al 1932.

⁷⁷ Vedi A. NATALINI, *La semplificazione e l'amministrazione digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1, 2008, p. 106 ss.

⁷⁸ Per una rassegna di tali organismi, vedi A. CELOTTO, C. MEOLI, *Semplificazione normativa*, cit., p. 819-821.

⁷⁹ Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione. Accordo ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lett. c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (29 marzo 2007).

⁸⁰ Vedi A. ZITO, *Globalizzazione e concorrenza tra ordinamenti giuridici: il problema del miglioramento della qualità della normazione*, in *Nuove aut.*, n. 3-4, 2008, p. 349.

Osservatorio sulle fonti

semplificazione normativa sia alla raccolta della normativa esistente⁸¹. Tuttavia, il salto di qualità, rivelatosi poi decisivo – come si è già notato – per la realizzazione della banca dati *Normattiva*, si è avuto nella XVI legislatura con la delega dell'intera materia della semplificazione normativa a un ministro senza portafoglio⁸².

L'art. 1 del d.l. n. 200/2008, pressoché integralmente smantellato da una legge del 2013, disciplinava il coordinamento delle varie iniziative consistenti nella ricognizione e catalogazione della normativa vigente all'interno di banche dati pubbliche⁸³. La legge di stabilità per il 2014 ha abrogato i commi 1, 2 e 3 dell'art. 1 del d.l. n. 200/2008⁸⁴.

⁸¹ L'art. 8, comma 1, dell'accordo formalizzava l'impegno dello Stato, delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano a procedere a una riduzione progressiva e costante del numero delle leggi vigenti e, nel comma 2, si precisava che tale impegno sarebbe stato onorato mediante l'adozione di codici e testi unici ovvero attraverso il ricorso alla tecnica della delegificazione. Inoltre, il comma 3 prevedeva la creazione di una banca dati, che avrebbe dovuto essere costituita presso la Conferenza Stato-regioni, finalizzata a raccogliere sia le norme di legge sia quelle di livello regolamentare. Infine, secondo il comma 5, lo Stato, le regioni e le province autonome garantivano che avrebbero implementato le iniziative volte alla informatizzazione della legislazione vigente.

⁸² In particolare, l'art. 1, comma 15, del d.l. n. 85/2008 – anche in questo caso, quindi, si faceva ricorso alla decretazione d'urgenza – attribuiva al Presidente del Consiglio dei ministri ovvero al Ministro per la semplificazione normativa il potere di assicurare “il coordinamento unitario” delle funzioni di semplificazione considerate nel loro complesso. In base al d.P.C.M. 13 giugno 2008, il Ministro subentrava al Presidente del Consiglio dei ministri nell'esercizio di tutte le funzioni in materia di semplificazione normativa che la legge conferiva al secondo. Vedi B. MALAISI, *Il ruolo del Governo nell'ambito delle politiche di semplificazione normativa*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2009, p. 11. Il ministro per la semplificazione normativa, in quanto ministro senza portafoglio, non era menzionato nell'elenco dei ministeri fissato dall'art. 2 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 (“Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11, della legge 15 marzo 1997, n. 59”). Il ministro per la semplificazione normativa è stato nominato nel 2008 per la prima volta nella storia italiana, in quanto non esisteva come figura autonoma a livello ministeriale prima del Governo Berlusconi IV. Vedi V. DI PORTO, *Normattiva: una cronistoria*, cit., p. 252. Nell'ambito di tale governo, a un diverso ministro senza portafoglio era conferita la delega alla pubblica amministrazione e l'innovazione. Nel governo attuale, invece, vi è un unico ministro senza portafoglio per la semplificazione e la pubblica amministrazione. Da ciò è possibile ricavare un ulteriore indizio a favore della tesi della esistenza di una *policy* unitaria in materia di semplificazione normativa e amministrativa.

⁸³ L'art. 1, comma 1, attribuiva al Ministro per la semplificazione normativa il potere di promuovere, intraprendere e coordinare tutte le attività che fossero dirette “[alla] informatizzazione e [alla] classificazione della normativa vigente per facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini”. Il Ministro aveva altresì il compito di garantire che la Presidenza del Consiglio dei ministri, attraverso il Dipartimento degli affari giuridici e legislativi (DAGL), fosse coinvolta in tutti i progetti di raccolta della normativa vigente – sia statale sia regionale – sviluppati dalle amministrazioni. Nell'esercizio delle funzioni di cui alla disposizione in esame, al Ministro era richiesto di tenere in considerazione le intese già raggiunte tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e la Presidenza delle due Camere. L'art. 1, comma 2, del d.l. n. 200/2008 affidava al Ministro per la semplificazione normativa il compito di emanare, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge, uno o più decreti ministeriali che avrebbero dovuto contribuire a garantire il conseguimento dell'obiettivo indicato dal comma 1 – cioè, la creazione di una banca dati che raccogliesse tutta la legislazione vigente e alla quale tutti i cittadini potessero accedere gratuitamente. Il comma 3, invece, precisava che le attività funzionali alla banca dati erano finanziate facendo ricorso alle risorse del fondo istituito ai sensi dell'art. 107 della legge finanziaria per il 2001.

⁸⁴ Art. 1, comma 311, l. 27 dicembre 2013, n. 147.

Osservatorio sulle fonti

Peraltro, l'art. 1, comma 310, della medesima legge di stabilità ha destinato il fondo di cui all'art. 107 della legge finanziaria per il 2001⁸⁵ al finanziamento del portale *Normattiva*⁸⁶, che – la norma ha precisato – è diretto non solo a facilitare la consultazione online gratuita della normativa vigente da parte dei cittadini, ma anche “a fornire strumenti per l'attività di riordino normativo”. Solo l'art. 1, comma 4, del d.l. n. 200 è rimasto in vigore.

A prescindere dal giudizio che si voglia dare sull'utilizzo della decretazione d'urgenza ai fini della semplificazione normativa, l'art. 1 del d.l. n. 200/2008, nella sua formulazione risultante dalla conversione in legge del decreto, risulta migliore della disposizione che ne ha sostituito i primi tre commi – l'art. 1, comma 310, della legge di stabilità per il 2014 – dal punto di vista della tecnica legislativa e della qualità della regolazione. L'art. 1 del d.l. n. 200/2008, infatti, aveva una struttura piuttosto chiara: il comma 1 individuava il Ministro per la semplificazione normativa quale autorità a cui erano affidate le funzioni di promozione, svolgimento e coordinamento delle varie attività strumentali alla classificazione e informatizzazione della normativa vigente; il comma 2 prevedeva l'adozione di decreti ministeriali atti a fornire la disciplina di dettaglio delle suddette funzioni; il comma 3 era dedicato al finanziamento della banca dati *Normattiva*. Senza dubbio, la legge di stabilità per il 2014 non poteva riprodurre la medesima struttura appena indicata, in quanto l'intento del legislatore è andato nella direzione di una diversa ripartizione delle competenze tra organo politico e organi amministrativi, con una valorizzazione dei secondi a (parziale) discapito del primo. Se, infatti, spetta a un d.P.C.M. dettare la disciplina delle modalità di funzionamento del portale *Normattiva*, allo stesso tempo, emerge una maggiore centralità del DAGL, al quale sono affidate “la gestione e il coordinamento operativo” delle varie attività relative a *Normattiva*.

Soprattutto due sono gli aspetti della disposizione in discorso che paiono discutibili sul piano della tecnica legislativa: il fatto che essa sia stata inserita in una legge di stabilità, in base a una prassi piuttosto consolidata che ritiene siffatta tipologia di legge idonea a contenere una moltitudine di misure eterogenee quanto a contenuto e finalità⁸⁷; la struttura della disposizione. Quanto a questo secondo aspetto, l'art. 1, comma 310, della legge di stabilità per il 2014 presenta un andamento in qualche modo schizofrenico,

⁸⁵ Legge 23 dicembre 2000, n. 388.

⁸⁶ La medesima disposizione ha altresì provveduto a incrementare il fondo in questione con il conferimento di una somma fissa, destinata a stabilizzarsi nell'importo di 800.000 euro a partire dall'anno 2017.

⁸⁷ Riferimenti a tale prassi patologica sono emersi, recentemente, nell'ambito di un seminario sulla qualità della legislazione organizzato dal Centro per la Riforma dello Stato – “Eccessi, limiti e distorsioni della produzione normativa in Italia”, Roma, 24 febbraio 2016, in particolare nell'intervento del Sen. Walter Tocci. Il documento base del seminario sottolinea come la legge di stabilità costituisca un'ipotesi emblematica di “legge manifesto” con cadenza annuale, la quale è composta da una serie sterminata di “norme-provvedimento”, scarsamente divulgate. Infatti, ciò che interessa trasmettere all'opinione pubblica – il documento spiega – è un messaggio fatto esclusivamente di cifre, cioè un messaggio che ha ad oggetto l'ammontare di determinati finanziamenti disposti dalla legge in questione. Il documento è accessibile alla pagina <http://www.centroriformastato.it/wp-content/uploads/INDELEXLAST.pdf>.

Osservatorio sulle fonti

in quanto tratta la questione del finanziamento del portale *Normattiva* tanto all'inizio quanto alla fine del comma, delineando così una struttura circolare difficilmente giustificabile. La parte restante del comma, la parte intermedia, fa riferimento a tre profili diversi: le fonti del diritto (il rinvio a un d.P.C.M. per la disciplina di dettaglio); il riparto di competenze tra politica e amministrazione (con la già richiamata centralità del DAGL, al quale viene affidata una funzione di gestione); un profilo marcatamente operativo. Quest'ultimo profilo si traduce in una duplice precisazione: la banca dati *Normattiva* attinge direttamente al contenuto della Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana; il medesimo soggetto responsabile della gestione e della stampa della Gazzetta Ufficiale – l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato – svolge altresì le attività relative alla banca dati del portale *Normattiva* sulla base di apposita convenzione tra tale soggetto e il DAGL⁸⁸. È questo il valore aggiunto che l'organo costituzionale che gode di investitura popolare può fornire alla tecnica legislativa rispetto alle disposizioni adottate dal Governo nella veste di legislatore, anche dell'urgenza?

4.2. L'abrogazione espressa di atti legislativi adottati in epoca pre-repubblicana

Il cuore del d.l. n. 200/2008 è costituito dal meccanismo taglia-leggi, che trova la sua disciplina nell'art. 2 del decreto-legge. Così come aveva fatto l'art. 24 del d.l. n. 112/2008, l'art. 2 del d.l. n. 200/2008 ha rinviato a un elenco allegato al decreto-legge per l'individuazione dei singoli atti legislativi sottoposti ad abrogazione espressa. Peraltro, una comparazione sommaria tra l'elenco contenuto nell'allegato al d.l. n. 112/2008 e quello contenuto nell'allegato al d.l. n. 200 consente di identificare quantomeno due differenze⁸⁹. In primo luogo, l'elenco allegato al d.l. n. 112 è composto da un numero limitato di voci se confrontato con l'altro elenco. In secondo luogo, a differenza dell'Allegato 1 al d.l. n. 200/2008, l'Allegato A elaborato ai sensi del d.l. n. 112 ha prescritto l'abrogazione automatica di atti legislativi che non erano circoscritti all'esperienza dello Stato italiano anteriore alla nascita della Repubblica. Inoltre, una parte di quegli atti legislativi erano stati emanati dopo il 1° gennaio 1970, quindi oltre la soglia temporale fissata dalla legge di semplificazione per il 2005 per l'operatività dell'originario meccanismo taglia-leggi⁹⁰.

⁸⁸ Sul punto, vedi *Audizione del Capo Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, Antonella Manzione, sui risultati raggiunti nell'attuazione dei progetti Normattiva e x-leges e sulle loro prospettive di sviluppo, a norma dell'articolo 1, comma 313, della legge 27 dicembre 2013, n. 147* (resoconto stenografico – bozza non corretta), 21 aprile 2016, p. 13-14, disponibile alla <http://documenti.camera.it/apps/commonServices/getDocumento.ashx?idLegislatura=17&sezione=commissioni&tipoDoc=stenografico&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2016&mese=04&giorno=21&idCommissione=59&numero=0014>.

⁸⁹ Una terza differenza, che però considero piuttosto trascurabile, attiene al numero di parti in cui i due allegati sono stati suddivisi. L'Allegato A al d.l. n. 112/2008 conta nove parti, mentre le parti che compongono l'Allegato 1 al d.l. n. 200/2008 ammontano a 70.

⁹⁰ A titolo meramente esemplificativo, si riportano le due voci che – rispettivamente – aprono e chiudono l'elenco ai sensi del d.l. n. 112/2008. Il primo atto legislativo di cui l'Allegato A ha prescritto

Osservatorio sulle fonti

A prescindere da tali differenze, il meccanismo di realizzazione della riduzione dello *stock* normativo risulta analogo nei due decreti-legge e ciò si ricava da diversi elementi della relativa disciplina. In primo luogo, entrambi i decreti hanno collegato al decorso del tempo un effetto abrogativo che ha colpito gli atti legislativi inseriti in elenchi di cui i due decreti risultavano muniti. A differenza di quanto previsto dal d.l. 112, però, il d.l. n. 200 ha fissato non un termine alla scadenza del quale l'effetto si sarebbe prodotto, ma una data ben precisa: il 16 dicembre 2009. Questa data non è stata individuata in modo casuale. Essa coincideva con la scadenza della delega che l'art. 14, comma 14, della legge n. 246/2005 attribuiva al Governo per l'emanazione di decreti legislativi diretti ad individuare le disposizioni di legge anteriori al 1° gennaio 1970 che dovevano essere salvate dall'abrogazione⁹¹. Questa coincidenza temporale potrebbe essere vista come indice sintomatico dell'esistenza di una "linea di continuità" tra la stagione del taglia-leggi operato con legge e quella del taglia-leggi mediante ricorso alla decretazione d'urgenza⁹². In secondo luogo, le leggi di conversione dei due decreti hanno aggiunto il riferimento all'art. 14, commi 14 e 15, legge n. 246/2005, di cui è stata fatta salva l'applicazione. In terzo luogo, entrambi i decreti-legge hanno affidato al Governo il compito di individuare, "con atto ricognitivo", le norme di livello regolamentare che risultavano essere implicitamente abrogate⁹³.

4.3. La formula "sono o restano abrogate"

l'abrogazione è la legge 24 gennaio 1864, n. 1636, mentre l'ultimo atto – sia secondo un ordine cronologico che va dall'atto più risalente a quello più recente sia secondo l'ordine numerico assegnato ai vari atti abrogati dall'allegato stesso (n. 3370) – è la legge 9 maggio 1997, n. 121.

⁹¹ Secondo la versione originaria della legge di semplificazione per il 2005, l'art. 14, comma 16, stabiliva che anche l'effetto ghigliottina sarebbe scattato in data 16 dicembre 2009. Tuttavia, la legge n. 69/2009 ha posticipato di un anno esatto l'operatività della ghigliottina e – quindi – dell'abrogazione generalizzata. L'art. 14, comma 14-ter, della legge n. 246/2005, aggiunto dall'art. 4, comma 1, lett. a), della legge n. 69, ha previsto che la legislazione statale non espressamente menzionata dal Governo nei decreti legislativi salva-leggi era eliminata dall'ordinamento giuridico a partire dal 16 dicembre 2010.

⁹² N. LUPO, *Dalla delega ai decreti-legge taglia leggi: continuità o rottura?*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 7, 2009, p. 704. Peraltro, l'indicazione di una data a partire dalla quale l'abrogazione avrebbe prodotto effetti è stata il frutto di una modifica operata dalla legge di conversione. La versione originaria del decreto-legge stabiliva che il momento iniziale di efficacia dell'abrogazione espressa fosse il sessantesimo giorno successivo all'entrata in vigore del decreto.

⁹³ Così come è accaduto per il riferimento all'art. 14, commi 14 e 15, della legge di semplificazione per il 2005, la delega al Governo per l'adozione dell'atto ricognitivo delle norme regolamentari è stata aggiunta dalla legge di conversione del d.l. n. 112. La disposizione contenente la medesima delega, invece, era già prevista nel d.l. n. 200/2008 anteriormente alla conversione. La legge di conversione del d.l. n. 200 ha però inserito un ultimo periodo nell'art. 2, comma 2, del decreto. La nuova previsione ha imposto al Governo di adottare l'atto ricognitivo entro il 16 dicembre 2009 e di trasmetterlo al Parlamento "corredato di una relazione volta ad illustrare i criteri adottati nella ricognizione e i risultati della medesima" nei diversi settori disciplinari. La legge n. 9/2009 ha inserito questa stessa previsione anche nell'art. 24, comma 1-bis, del d.l. n. 112/2008 per soddisfare un'innegabile esigenza di coerenza tra due decreti-legge entrambi finalizzati alla semplificazione normativa. Sulla natura e le implicazioni dell'atto ricognitivo del Governo, vedi M. CECCHETTI, *Politiche di semplificazione normativa e strumenti "taglia-leggi"*, cit., p. 100-102; N. LUPO, *Dalla delega ai decreti-legge taglia leggi*, cit., p. 708-709; N. LUPO, B.G. MATTARELLA, *La codificazione e il taglia-leggi a livello statale*, cit., p. 16.

Osservatorio sulle fonti

I due decreti-legge hanno utilizzato la stessa formula – “sono o restano abrogate”⁹⁴ – per indicare l’effetto di abrogazione “puntuale ma cumulativa” delle norme di legge nominate nei rispettivi allegati⁹⁵. Attenta dottrina – con cui lo scrivente concorda – ha sostenuto che tale formula si rivela la più corretta, in quanto essa è pienamente conforme alle intenzioni del legislatore⁹⁶. In primo luogo, un dato statistico viene in sostegno di siffatta presa di posizione. La formula “sono o restano abrogate” risulta essere ampiamente utilizzata anche nella legislazione regionale sulla semplificazione normativa, in tutto o in parte intesa come riduzione dello *stock* normativo⁹⁷ – quindi, in tutto o in parte diretta a operare un “disboscamento”⁹⁸ della legislazione – ovvero anche in casi in cui la semplificazione normativa, nelle sue varie sfaccettature, non costituisce la finalità primaria di una data legge⁹⁹. Le leggi regionali tendono a far ricorso alla

⁹⁴ In realtà, è stata la legge di conversione del d.l. n. 200/2008 ad adottare la formula in discorso, determinando così la piena identità tra i due decreti-legge in materia di semplificazione normativa sul punto. Originariamente, l’art. 2, comma 1, del decreto si limitava a stabilire che le disposizioni di legge incluse nell’Allegato 1 erano abrogate a decorrere dalla scadenza del termine prefissato.

⁹⁵ N. LUPO, *Dalla delega ai decreti-legge taglia leggi*, cit., p. 704.

⁹⁶ *Ivi*, p. 708.

⁹⁷ Vedi, ad esempio, la legge regionale 10 agosto 2011, n. 28 della Calabria, denominata “Abrogazione di leggi regionali e adeguamento del sistema normativo”. Tale legge ha previsto un meccanismo taglia-leggi sostanzialmente analogo a quello risultante dai due decreti-legge del 2008 esaminati nel presente scritto. L’art. 2, comma 1, della legge ha disposto l’abrogazione di una lunga serie di leggi, approvate tra il 1972 e il 2009, mediante l’utilizzo della consueta formula “sono o restano abrogate”. Le leggi in questione, da considerare già implicitamente abrogate o comunque obsolete – e, quindi, inutili nell’ordinamento giuridico regionale attuale – sono contenute nell’elenco A, allegato alla legge. Peraltro, l’art. 2, comma 2, ha precisato che le leggi incluse in tale elenco continuano ad applicarsi ai rapporti giuridici sorti nell’arco temporale in cui esse sono state vigenti. Sembra quasi che tale previsione abbia tenuto in adeguata considerazione una delle critiche sollevate dalla dottrina con riferimento all’abrogazione espressa disposta per decreto-legge e alla sua inidoneità ad applicarsi ai rapporti preesistenti. Vedi P. CARNEVALE, *Il Paradiso può attendere*, cit., p. 10. Ne deriva che la valutazione circa l’implicita abrogazione ovvero l’obsolescenza delle leggi inserite nell’elenco, compiuta a priori dal legislatore regionale del 2011, non assume carattere di assolutezza e quindi la portata dell’operazione di abrogazione espressa ne risulta in parte sminuita. Tuttavia, la medesima legge regionale ha disciplinato altresì un meccanismo misto di abrogazione e salvataggio che è estraneo ai due decreti-legge del 2008. Un elenco B allegato alla legge, infatti, ha disposto l’abrogazione di altre leggi regionali, ma in questo caso l’abrogazione è stata espressamente definita come “parziale”. L’elenco B, infatti, ha individuato gli articoli di ciascuna legge contenuta nell’elenco stesso che sono stati salvati e quindi sottratti all’effetto abrogativo.

⁹⁸ L’utilizzo di questo termine con riferimento alla riduzione dello *stock* normativo è solitamente fatta risalire a A. DE ROBERTO, *Relazione – seminario su I testi unici e la semplificazione normativa nel nuovo ordinamento della Repubblica*, Bari, 4-5 giugno 1998, in *Iter legis*, gennaio-aprile 1999, oggi anche accessibile online alla pagina <http://www.risl.it/iterlegis/cd/volume3/frame.htm>.

⁹⁹ Vedi la legge regionale 15 marzo 2016, n. 4 della Lombardia, che ha operato una revisione della normativa regionale sulla difesa del suolo, sulla prevenzione del rischio idrogeologico e sulla gestione del demanio idrico fluviale. Peraltro, è forse possibile rinvenire richiami (indiretti) alla semplificazione nelle lettere h) e i) dell’art. 1, che utilizzano il termine “riordino”, anche se lo riferiscono alla ripartizione di competenze amministrative e non alla normazione in sé. In ogni caso, l’art. 34 della legge stabilisce che “sono o restano abrogate” una serie – per la verità, piuttosto circoscritta – di disposizioni di legge, oltre che un’intera legge regionale.

Osservatorio sulle fonti

formula “sono o restano abrogate” altresì con riguardo a operazioni di semplificazione amministrativa, le quali possono riguardare l’azione amministrativa¹⁰⁰ ovvero aspetti organizzativi dell’apparato amministrativo regionale¹⁰¹. Questo è, senza dubbio, un ulteriore elemento a sostegno della tesi dell’esistenza di una comune *policy* in materia di semplificazione, che si articola poi nelle due componenti normativa e amministrativa. In secondo luogo – e soprattutto – è stato correttamente evidenziato che il precetto contenuto nel decreto prima della conversione in legge (“sono abrogate”) avrebbe potuto ingenerare il dubbio che il Governo considerasse vigenti fino a quel momento tutte le disposizioni che il decreto-legge sottoponeva ad abrogazione espressa¹⁰².

In altri termini, la formula “sono o restano abrogate” aveva il vantaggio di evitare al Governo – e al Parlamento, in sede di conversione – di prendere posizione sulla questione se le disposizioni da abrogare fossero ancora in vigore nel momento in cui l’effetto abrogativo si sarebbe prodotto¹⁰³. In aggiunta a ciò, era utile per il Governo e il legislatore sfuggire la questione della persistente vigenza degli atti legislativi da abrogare, soprattutto in considerazione del fatto che una parte degli atti individuati dal d.l. n. 112/2008 e tutti quelli indicati dal d.l. n. 200/2008 erano stati approvati in epoca pre-repubblicana e, quindi, appartenevano a un’esperienza istituzionale percepita come remota¹⁰⁴. Se si ritiene compatibile con il sistema delle fonti la formula in discorso a livello regionale, dove l’ammontare della normativa è decisamente più ridotto di quello della legislazione statale – anche in considerazione del fatto che la regione è un’istituzione più giovane dello Stato – a maggior ragione la formula deve essere ammessa qualora sia il legislatore statale ad utilizzarla. Nel caso di specie, egli intraprendeva un’operazione massiccia di sfoltoimento della normativa statale più

¹⁰⁰ Vedi la legge regionale 18 febbraio 2016, n. 4 del Veneto, concernente l’istituto della valutazione di impatto ambientale e il riparto di competenze circa il rilascio dell’autorizzazione integrata ambientale. L’art. 2 della legge individua espressamente tra le finalità della stessa la semplificazione del procedimento autorizzatorio volto all’adozione della valutazione di impatto ambientale. L’art. 25 prescrive che “sono o restano abrogate” una serie di disposizioni, tra le quali sono incluse due intere leggi, una che forniva la precedente disciplina della valutazione di impatto ambientale e del relativo procedimento e l’altra che andava a modificare la prima.

¹⁰¹ Vedi, a titolo esemplificativo, la legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2 della Sardegna, volta a operare un riordino delle autonomie locali esistenti in tale regione. L’art. 75 della legge utilizza la formula “sono o restano abrogate”, applicandola a una lunga serie di disposizioni di legge regionali, la stragrande maggioranza delle quali – tra l’altro – entrate in vigore nel XXI secolo e quindi non particolarmente datate.

¹⁰² Vedi N. LUPO, *Dalla delega ai decreti-legge taglia leggi*, cit., p. 707. Vedi altresì G. ARENA, *Semplificazione normativa: un’esperienza e alcune riflessioni*, in *le Regioni*, n. 5, 1999, p. 854. Con riguardo alla legge 13 novembre 1998, n. 15 della Provincia autonoma di Trento (“Abrogazione di disposizioni legislative provinciali”), l’Autore ha osservato che la formula “sono o restano abrogate”, la quale si applicava a una serie di disposizioni regionali contenute in un apposito elenco allegato alla legge, serviva a trasmettere il messaggio che “la maggior parte delle leggi elencate [doveva] comunque intendersi già implicitamente abrogata”.

¹⁰³ Vedi N. LUPO, B.G. MATTARELLA, *La codificazione e il taglia-leggi a livello statale*, cit., p. 14.

¹⁰⁴ Siffatta affermazione si ricava dal ragionamento di Lupo, che dedica al punto solo un’allusione. Vedi N. LUPO, *Dalla delega ai decreti-legge taglia leggi*, cit., p. 707-708.

Osservatorio sulle fonti

risalente. In effetti, l'Allegato 1 al d.l. n. 200/2008 contiene un elenco composto da più di 28.000 atti legislativi emanati tra il 1861 e il 1947¹⁰⁵.

La formula “sono o restano abrogate”, quindi, produce una pluralità di effetti benefici per l'istituzione che la dispone: il Parlamento o il Governo (nella sua veste o di legislatore delegato o, come nei casi in discorso, di legislatore d'urgenza), a livello statale, ovvero l'assemblea legislativa, a livello regionale. Da un lato, l'istituzione che sceglie la strada dell'abrogazione espressa di interi atti legislativi o di singole disposizioni contenute in essi prende posizione in modo inequivocabile nel senso dell'intervenuta abrogazione implicita di tali atti o disposizioni ovvero comunque nel senso del loro carattere obsoleto nell'ambito dell'ordinamento di riferimento. Dall'altro lato, l'istituzione che dispone l'effetto abrogativo è esonerata dal compito di individuare il momento esatto a partire dal quale tale effetto si produce. Come ha riconosciuto anche un autore critico rispetto alla realizzazione di interventi di semplificazione normativa mediante decreto-legge, la formula in discorso si caratterizza per “una doppia virtualità funzionale”. Questa formula ha un'efficacia costitutiva nei casi in cui essa stessa produce l'abrogazione, mentre ha un'efficacia dichiarativa nei casi in cui l'abrogazione si era già verificata in modo implicito in precedenza¹⁰⁶. In entrambe le ipotesi, la formula è idonea a conseguire un obiettivo di semplificazione del quadro normativo su cui essa va a incidere¹⁰⁷.

La stessa dottrina, peraltro, ha sostenuto che il precetto dell'abrogazione espressa di disposizioni di legge individuate in un elenco, a prescindere dalla natura costitutiva ovvero dichiarativa dell'effetto abrogativo, garantisce solo in parte l'attuazione del principio generale della certezza del diritto. Rimane, infatti, il problema dell'operatività della normativa abrogata nei confronti dei rapporti preesistenti. Si tratta di un problema di non agevole soluzione, dato che l'istituzione che ha disposto l'abrogazione espressa si è astenuta dall'identificazione del momento esatto in cui l'effetto abrogativo si è prodotto. Si lamenta che l'operatore giuridico è gravato dall'onere di dover accertare da solo se sia intervenuta o meno un'abrogazione implicita nell'ambito dei rapporti preesistenti che egli si trova a dover trattare¹⁰⁸. In realtà, premesso che la formula “sono

¹⁰⁵ Prima della conversione in legge, quindi secondo la versione originaria del decreto-legge, l'elenco comprendeva quasi 29.000 atti di natura eterogenea: essi spaziavano dalla legge ordinaria del Parlamento al regio decreto-legge, dal decreto-legge luogotenenziale al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato. L'allegato che recava l'elenco era suddiviso in 74 parti. La legge di conversione ha apportato modifiche all'Allegato 1: il numero di parti di cui esso è composto è stato diminuito (da 74 a 70) e una considerevole quantità di voci originariamente inserite nell'elenco è stata soppressa. In particolare, l'art. 1 della legge n. 9/2009 ha rimosso 559 atti legislativi dall'Allegato 1 al d.l. n. 200/2008.

¹⁰⁶ P. CARNEVALE, *Il Paradiso può attendere*, cit., p. 10.

¹⁰⁷ Peraltro, Carnevale ha precisato che l'obiettivo della riduzione dello *stock* normativo è conseguito solo quando la formula “sono o restano abrogate” ha efficacia costitutiva e, quindi, quando prevale il precetto “sono abrogate”. Quando la formula ha efficacia dichiarativa, essa determina una “ripulitura dell'ordinamento [anziché un] effettivo alleggerimento del corpo legislativo”. *Ibidem*. Tuttavia, la menzionata ripulitura dell'ordinamento altro non è che un aspetto della semplificazione, un aspetto principalmente volto a soddisfare un'esigenza di chiarezza del sistema normativo che certo non è estranea al concetto di semplificazione.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

Osservatorio sulle fonti

o restano abrogate” senza dubbio soddisfa un’esigenza di certezza del diritto per i rapporti giuridici nuovi, l’operatore giuridico ha – o quantomeno dovrebbe avere – la necessaria *expertise* per affrontare le questioni circa l’efficacia di una data normativa nei confronti dei rapporti giuridici pregressi.

4.4. Le modifiche apportate all’elenco allegato al d.l. n. 112/2008

In aggiunta alle abrogazioni espresse disposte *ex novo*, il d.l. n. 200/2008 ha apportato modifiche all’elenco degli atti legislativi da abrogare indicati nell’Allegato A al d.l. n. 112/2008. L’art. 3 del d.l. n. 200 ha effettuato un intervento manipolativo sul contenuto dell’Allegato A al decreto-legge precedentemente adottato rinviando, a sua volta, a un allegato – l’Allegato 2 al d.l. n. 200. L’Allegato 2 ha provveduto a rimuovere sessanta voci dall’elenco annesso al d.l. n. 112/2008. Le sessanta voci corrispondono ad altrettanti atti legislativi, dei quali l’art. 3, comma 1, del d.l. n. 200/2008 ha prescritto l’esclusione dall’effetto di abrogazione espressa, con la conseguenza che tali atti legislativi sono rimasti in vigore. Così descritto, il percorso seguito per sottrarre alcuni atti legislativi all’effetto abrogativo può apparire piuttosto contorto, ma – a ben vedere – si rivela lineare. In sostanza, il Governo si era accorto di aver inserito per errore nell’Allegato A una serie di atti legislativi che invece intendeva mantenere nel novero della normativa vigente. Sorgeva, quindi, l’esigenza di impedire che l’effetto abrogativo si applicasse a quegli atti legislativi. Il Governo ha deciso di porre rimedio agli errori commessi facendo ricorso alla stessa tipologia di fonte che quegli errori aveva prodotto, il decreto-legge, e ha agito sulle parti dei decreti che davano attuazione ai precetti contenuti nei decreti stessi, gli elenchi allegati ai decreti. Inoltre, vi era una ragione pragmatica per intervenire con un secondo decreto-legge sul contenuto del decreto precedente (*rectius*, sul contenuto del suo allegato). Utilizzando una metafora che evoca l’ambiente marinaresco, potrei dire che l’operazione di salvataggio è stata condotta all’ultimo tuffo, giusto prima che la nave si abissasse. In effetti, il d.l. n. 200 è stato emanato il 22 dicembre 2008 – cioè, proprio nella data in cui il termine di sospensione di centottanta giorni ai sensi del d.l. n. 112 scadeva e la drastica riduzione dello *stock* normativo ivi prevista diventava effettiva. Quindi – per riprendere la metafora di cui sopra – il Governo è riuscito a tenere in vita gli atti che voleva salvare.

Inoltre, la legge di conversione del d.l. n. 200/2008 ha posto in essere un’altra operazione di salvataggio, disponendo la soppressione di ulteriori voci dall’elenco allegato al precedente decreto-legge¹⁰⁹. Solo apparentemente, tuttavia, la sottrazione all’effetto abrogativo disposta dal d.l. n. 200/2008 e quella prescritta dalla legge di conversione dello stesso, pur incidendo entrambe sull’elenco di atti legislativi allegato al d.l. n. 112/2008, hanno il medesimo impatto sull’ordinamento giuridico. L’effetto salvifico disposto dalla versione originaria del d.l. n. 200 non solleva problemi particolari, in quanto tale decreto-legge è entrato in vigore nel giorno in cui l’Allegato A

¹⁰⁹ In particolare, la legge n. 9/2009 ha inserito nell’art. 3 del d.l. n. 200 il comma 1-*bis*, che ha disposto l’esclusione di quindici atti legislativi dall’elenco delle abrogazioni espresse annesso al d.l. n. 112/2008.

Osservatorio sulle fonti

al d.l. n. 112/2008 iniziava a produrre effetti. Anzi, è stato notato che proprio l'esigenza di correggere gli errori dell'elenco allegato al precedente decreto-legge prima che l'abrogazione disposta da quest'ultimo diventasse operativa forniva un argomento a sostegno della tesi della sussistenza dei presupposti costituzionali del decreto-legge¹¹⁰. La legge di conversione del d.l. n. 200, invece, è stata approvata dal Parlamento quando l'effetto abrogativo stabilito dal d.l. n. 112/2008 si era già prodotto. Quindi, come ha rilevato autorevole dottrina, la legge di conversione del d.l. n. 200/2008 ha disposto l'esclusione di una serie di atti legislativi dall'abrogazione espressa di cui al decreto-legge precedente "con effetto retroattivo"¹¹¹. Nel periodo intercorrente tra l'emanazione del d.l. n. 200 e l'approvazione della sua legge di conversione, infatti, era scattato l'effetto abrogativo stabilito dal d.l. n. 112/2008. La legge di conversione del d.l. n. 200, quindi, ha determinato la reviviscenza di disposizioni di legge¹¹².

La sottrazione all'effetto abrogativo disposta dalla legge di conversione merita, senza dubbio, di essere censurata ed è indice di una palese superficialità nella predisposizione degli elenchi di atti legislativi da sottoporre ad abrogazione espressa. Ciò nonostante, la tecnica dell'abrogazione espressa mediante rinvio a un elenco di atti legislativi o singole disposizioni ha il vantaggio di individuare con precisione gli atti o le disposizioni (di rango primario o secondario) che devono essere considerati abrogati. Sull'operatore giuridico grava soltanto l'onere di risolvere le questioni relative ai rapporti preesistenti. Probabilmente, per questa ragione la formula "sono o restano abrogate" e il rinvio a elenchi di atti legislativi di cui è disposta l'abrogazione ha avuto successo durante la stagione del taglia-leggi e continua ad averlo, quantomeno nell'ambito della legislazione regionale.

5. Le obiezioni alla riduzione dello stock normativo mediante decreto-legge

5.1. La posticipazione dell'effetto abrogativo rispetto alla data di entrata in vigore dei due decreti-legge

È compatibile con l'ordinamento giuridico italiano la riduzione dello *stock* normativo compiuta mediante decreto-legge? Gli studiosi hanno cercato di rispondere a questo quesito. Un quesito così posto parrebbe condurre a una risposta valida in termini assoluti, che tuttavia lo scrivente considera fuorviante, soprattutto nel caso di specie. L'impatto dei due decreti-legge del 2008 e, quindi, la loro compatibilità con le norme costituzionali e con l'ordinamento in generale possono essere compresi a pieno soltanto inserendo tali decreti nel loro contesto temporale e materiale: la stagione del taglia-leggi, che si è sviluppata nel corso di un lustro (tra il 2005 e il 2010). Come notato dalla

¹¹⁰ Vedi P. CARNEVALE, *Il Paradiso può attendere*, cit., p. 12. In considerazione della funzione del d.l. n. 200/2008 di correggere gli errori contenuti nell'elenco allegato al d.l. n. 112/2008, l'Autore ha configurato il d.l. n. 200 come un "decreto-legge correggendo". Un siffatto decreto-legge finirebbe per costituire l'equivalente, nell'ambito della decretazione d'urgenza, di quello che i decreti correttivi e integrativi rappresentano nell'ambito dell'istituto del decreto legislativo).

¹¹¹ N. LUPO, *Dalla delega ai decreti-legge taglia leggi*, cit., p. 708.

¹¹² *Ibidem*.

Osservatorio sulle fonti

dottrina¹¹³, il preambolo del d.l. n. 112/2008 non ha individuato le ragioni di straordinaria necessità e urgenza che legittimavano la riduzione dello *stock* normativo, mentre tali ragioni sono state indicate – anche se in modo piuttosto conciso – nella relazione che ha accompagnato il disegno di legge di conversione. Peraltro, il preambolo del decreto-legge ha specificato le ragioni che giustificavano le misure di semplificazione amministrativa contenute nel decreto, nel complesso ritenute funzionali alla promozione dello sviluppo economico e all’incremento della competitività del Paese. Il preambolo del d.l. n. 200/2008, invece, ha individuato le ragioni di straordinaria necessità e urgenza poste a fondamento della riduzione dello *stock* normativo disposta dal decreto. Secondo lo scrivente, anche in considerazione dell’esistenza di una *policy* unitaria in materia di semplificazione – normativa e amministrativa – la valutazione della legittimità costituzionale può essere effettuata in modo congiunto con riferimento ai due decreti-legge.

In primo luogo, entrambi i decreti-legge del 2008 hanno disposto un effetto abrogativo che non si è prodotto nel momento in cui i decreti sono stati emanati, ma solo in un momento successivo. Ne deriva che essi parrebbero in contrasto con l’art. 15, comma 3, della legge n. 400/1988, che prescrive che i decreti-legge contengano “misure di immediata applicazione”. Anzitutto, bisognerebbe stabilire se tale disposizione dia attuazione a un precetto costituzionale e, quindi, trovi il proprio fondamento nell’art. 77 Cost.¹¹⁴, ma non è questa la sede per dilungarsi troppo sul punto. Peraltro, la stessa dottrina critica nei confronti della semplificazione normativa operata mediante decreto-legge ha riconosciuto come non manchino casi in cui la Corte costituzionale ha sganciato la valutazione circa la legittimità di un decreto-legge ai sensi dell’art. 77 Cost. da una rigida applicazione del requisito della immediata applicabilità delle misure dettate dal decreto stesso¹¹⁵.

¹¹³ Vedi G. D’ELIA, L. PANZERI, *Sulla illegittimità costituzionale dei decreti-legge «taglia-leggi»*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2009, p. 501.

¹¹⁴ Per un’interpretazione dell’art. 15, comma 3, della legge n. 400/1988 come disposizione esecutiva del testo costituzionale, vedi A. PACE, *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella legge n. 400 del 1988*, in *Giur. cost.*, 1988, II, p. 1483 ss. Sulla questione della immediata applicabilità delle disposizioni contenute in decreti-legge, vedi altresì L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 243-244 (il quale evidenzia che la prassi dimostra come le disposizioni dei decreti-legge non siano sempre destinate ad avere un’applicazione immediata); F. MODUGNO, *Validità (dir. cost.)*, in *Enc. Dir.*, XLVI, Milano, 1993, p. 66; U. DE SIERVO, *Contributo al dibattito sulle norme sulla produzione normativa contenute in fonti primarie (a proposito del c.d. statuto dei diritti del contribuente)*, in ID. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino, 2002, p. 1; F. SORRENTINO, G. CAPORALI, *Legge (atti con forza di)*, in *Digesto disc. pubbl.*, IX, Torino, 1994, p. 121; R. TARCHI, *Incompetenza legislativa del Governo, interposizione del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1988, II, p. 955; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Padova, 1989, p. 182; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d’uso del decreto-legge*, in *Consulta Online* (3 settembre 2013), p. 4.

¹¹⁵ Vedi G. D’ELIA, L. PANZERI, *Sulla illegittimità costituzionale*, cit., p. 504. Gli Autori, in particolare, menzionano la sentenza n. 62/2005 in materia di ambiente. In tale sentenza, la Corte costituzionale ha affermato che il requisito dell’urgenza che ogni decreto-legge deve soddisfare riguarda “il provvedere” piuttosto che il contenuto sostanziale del decreto. Ne deriva che questo requisito può

Osservatorio sulle fonti

Al riguardo, è opportuno richiamare la nota posizione di Esposito, secondo cui i requisiti della necessità e dell'urgenza del decreto-legge richiesti dall'art. 77 Cost. "si riferiscono al provvedere e non (necessariamente) al contenuto del provvedimento"¹¹⁶. Si tratta di un'opinione che, per quanto minoritaria, non è comunque isolata¹¹⁷. La tesi si fonda sull'asserzione che l'art. 77 Cost. stabilisce principi che riguardano non le singole disposizioni da cui un dato decreto-legge è costituito, ma il decreto-legge nel suo complesso inteso come atto formale del Governo¹¹⁸. Peraltro, secondo l'Autore, il decreto-legge costituisce in realtà un fatto contemplato dalla Costituzione piuttosto che il prodotto di un potere di normazione primaria attribuito al Governo¹¹⁹. Nello spiegare la propria posizione, Esposito ha fornito l'esempio di aumenti stipendiali che una particolare situazione di emergenza induca a introdurre per decreto-legge, sebbene le misure disposte "[possano] avere corso a distanza di settimane o di mesi"¹²⁰. In un simile caso, in effetti, ben può esservi l'urgenza di provvedere e, quindi, di adottare disposizioni sull'ammontare delle retribuzioni di determinate categorie di lavoratori, per evitare che gli stessi procedano a scioperi capaci di determinare seri disagi alla collettività¹²¹. Ciò non significa, tuttavia, che le misure disposte per decreto debbano essere immediatamente esecutive. In sostanza, il presupposto dell'urgenza richiesto dall'art. 77 Cost. deve essere calibrato diversamente a seconda che si applichi all'*an* del provvedere ovvero al *quid* dell'atto e al *quando* della sua efficacia. Peraltro, Esposito stesso ha riconosciuto che questo *gap* tra adozione del provvedimento d'urgenza e momento iniziale di produzione dei suoi effetti (o di una parte di essi) non costituisce la regola¹²². Anche per quanto riguarda il presupposto costituzionale della necessità, è da escluderne un'interpretazione in termini assoluti. Così facendo, è possibile valutare la sussistenza di tale presupposto "in relazione al contingente indirizzo politico governativo"¹²³.

essere ritenuto sussistente anche qualora "occorra tempo per conseguire il risultato voluto". C. cost., 29 gennaio 2005, n. 62, in www.giurcost.org.

¹¹⁶ C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enc. Dir.*, XI, Milano, 1962, p. 844 nota 46.

¹¹⁷ Vedi F. SORRENTINO, *La Corte Costituzionale tra decreto-legge e legge di conversione: spunti ricostruttivi*, in *Dir. soc.*, n. 3, 1974, p. 506 ss., in particolare, p. 524; Vedi altresì G. VIESTI, *Il decreto-legge*, Napoli, 1967, p. 126; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. I. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1988, p. 177 (il quale ha sottolineato che l'urgenza di provvedere, la quale legittima l'emanazione di un decreto-legge, può sussistere anche qualora il decreto contenga norme ad efficacia futura); A. RUGGERI, *Fatti e norme nei giudizi sulle leggi e le «metamorfosi» dei criteri ordinatori delle fonti*, Torino, 1994, p. 133-134 (il quale non esclude che l'efficacia delle disposizioni di un decreto-legge – o, meglio, l'applicazione di esse – sia posticipata rispetto all'entrata in vigore del decreto).

¹¹⁸ C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, cit., p. 844 nota 46.

¹¹⁹ *Ivi*, p. 832-834. Vedi, altresì, F. SORRENTINO, *La Corte Costituzionale tra decreto-legge e legge di conversione*, cit.

¹²⁰ *Ivi*, p. 844 nota 46. Vedi, altresì, G. VIESTI, *Il decreto-legge*, cit., *ibidem*.

¹²¹ L'esempio è altresì ripreso da A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge*, Padova, 1997, p. 486 ss.

¹²² Vedi C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, cit., p. 845 nota 46.

¹²³ L. PALADIN, *La formazione delle leggi*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna e Roma, 1979, p. 57. Vedi altresì ID., *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 243.

Osservatorio sulle fonti

Complessivamente, ne deriva che la valutazione circa la compatibilità dei decreti-legge con i principi stabiliti dall'art. 77 Cost. deve essere compiuta *case by case*¹²⁴. I due decreti-legge del 2008 in materia di semplificazione normativa hanno senza dubbio violato il precetto della immediata applicazione delle misure stabilite mediante il ricorso alla decretazione d'urgenza. Sia nel caso del d.l. n. 112/2008 sia nel caso del d.l. n. 200/2008, infatti, l'abrogazione espressa da essi disposta si è prodotta non nel momento di entrata in vigore del decreto-legge, ma solo in un momento successivo, allo scadere di un termine di sospensione a cui l'effetto abrogativo era stato sottoposto. Applicando la teoria risalente a Esposito, è possibile affermare che la posticipazione dell'efficacia dell'abrogazione espressa di per sé non incide sulla valutazione della necessità e urgenza di provvedere alla riduzione dello *stock* normativo. Peraltro, la Commissione parlamentare per la semplificazione ha invocato argomentazioni non tanto teoriche, quanto pragmatiche per giustificare la non immediata applicazione dell'effetto abrogativo¹²⁵.

5.2. Le critiche sul momento di adozione dei due decreti-legge e sul contenuto degli stessi

Altre censure che sono state sollevate si sono concentrate sul momento in cui i due decreti-legge sono stati emanati, nell'ambito della stagione del taglia-leggi, e sull'oggetto degli stessi. Quanto alla prima questione, il ricorso alla decretazione d'urgenza ai fini della riduzione dello *stock* normativo è stato criticato in considerazione

¹²⁴ Vedi S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, II ed., Torino, 2007, p. 302. Tuttavia, l'Autore sottolinea che l'analisi caso per caso richiede altresì di accertare che non vi siano alternative al ricorso alla decretazione d'urgenza per far fronte a una data situazione emergenziale o comunque straordinaria. Vedi altresì F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009, p. 194-195 (il quale osserva che la sussistenza dei requisiti di straordinarietà, necessità e urgenza viene valutata sul piano politico-discrezionale e siffatta valutazione "è di per sé insuscettibile di predeterminazioni normative"). In ogni caso, deve altresì risultare impossibile il ricorso al procedimento legislativo ordinario. *Ivi*, p. 195.

¹²⁵ In particolare, secondo la Commissione, se l'abrogazione espressa di un cospicuo numero di atti legislativi scattasse nel momento stesso dell'entrata in vigore del decreto-legge che la dispone, essa potrebbe determinare la rimozione dal novero della normativa vigente anche di atti legislativi che invece meritano di essere salvati dall'effetto abrogativo. L'assunto da cui muove la Commissione è l'elevata probabilità che un lungo elenco di atti legislativi da considerare abrogati contenga errori nella sua versione originaria, cioè quando il decreto-legge, corredato del relativo elenco allegato, viene adottato. L'efficacia immediata del precetto che stabilisce l'abrogazione degli atti elencati, quindi, rischierebbe di vanificare la semplificazione del sistema normativo, cioè l'obiettivo che l'abrogazione è diretta a conseguire, e di determinare invece l'effetto opposto: la complicazione dell'ordinamento. Vedi COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA SEMPLIFICAZIONE, *Relazione sullo stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme di cui all'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246*, doc. 16-bis, n. 1, 17 giugno 2009, p. 16. Secondo la ricostruzione della Commissione, quindi, il Governo, nel momento in cui emana un decreto-legge che dispone l'abrogazione espressa di atti legislativi e disposizioni, già prefigura l'eventualità di dover intervenire di nuovo sull'elenco delle disposizioni sottoposte ad abrogazione prima che l'effetto abrogativo si produca. Un siffatto intervento riparatore, che vada a correggere gli errori esistenti nella prima formulazione del decreto, tuttavia, è possibile solo qualora si posticipi l'effetto abrogativo a un momento successivo.

Osservatorio sulle fonti

della circostanza che nel momento in cui i due decreti-legge sono stati emanati dal Governo e poi convertiti dal Parlamento, il meccanismo taglia-leggi previsto dalla legge di semplificazione per il 2005 era ancora in corso. Dato che il termine per l'attuazione delle deleghe legislative contemplate da tale meccanismo non era ancora scaduto, i due decreti-legge, prescrivendo l'abrogazione espressa di atti legislativi prima che scattasse l'effetto ghigliottina in virtù dello scadere dei termini fissati dal taglia-leggi originario, anticipavano la produzione di un siffatto effetto senza che vi fossero solide ragioni per farlo¹²⁶. In sostanza, si contestava un'operazione che conduceva a un'irrazionale sovrapposizione tra strumenti diversi al fine di conseguire un medesimo obiettivo: l'abrogazione di determinati atti legislativi (e il corrispondente salvataggio di altri). In altri termini, dalla circostanza che i due decreti-legge del 2008 erano adottati quando il Governo avrebbe potuto più semplicemente accelerare i tempi per l'attuazione delle deleghe previste dalla legge n. 246/2005 una parte della dottrina deduceva una inutile duplicazione degli interventi da parte del Governo legislatore, in un caso come legislatore delegato e nell'altro come legislatore d'urgenza.

In effetti, le leggi di conversione dei due decreti-legge hanno espressamente fatto salva l'applicazione dell'art. 14, commi 14 e 15, della legge n. 246/2005. Tale aggiunta, per quanto volta a evitare che i decreti-legge fossero interpretati come atti di revoca delle deleghe disciplinate dal meccanismo taglia-leggi del 2005¹²⁷, ha indirettamente confermato la sovrapposizione tra tale meccanismo e quello di cui ai decreti-legge del 2008¹²⁸. Tuttavia, la sovrapposizione è soltanto parziale¹²⁹. In primo luogo, infatti, l'art. 14, comma 14, della legge di semplificazione per il 2005 – quantomeno, nella sua versione originaria – non conferiva al Governo una delega ad adottare decreti legislativi che disponessero l'abrogazione espressa di atti legislativi¹³⁰. L'abrogazione di atti legislativi individuati in modo specifico – e, quindi, nominati – costituisce invece il *proprium* dei decreti-legge n. 112 e n. 200/2008. In secondo luogo, l'ambito di applicazione dei due decreti-legge del 2008 è più ampio di quello del meccanismo taglia-leggi messo in moto nel 2005: non solo le abrogazioni disposte dal d.l. n. 112/2008 hanno superato il limite cronologico presente nella legge n. 246/2005 (1° gennaio 1970); inoltre, nessuno dei due decreti è stato sottoposto ai limiti materiali fissati dalla legge di semplificazione mediante l'individuazione di settori esclusi dal meccanismo taglia-leggi.

Un'altra critica ai decreti-legge del 2008 si è concentrata proprio sull'aspetto da ultimo menzionato: le materie nei confronti delle quali l'abrogazione espressa ha trovato applicazione. Al riguardo, viene in rilievo ancora una volta l'art. 15, comma 3, della legge n. 400/1988, nella parte in cui prevede che il contenuto dei decreti sia

¹²⁶ Vedi, ad esempio, P. CARNEVALE, *La legge di delega come strumento per la semplificazione normativa*, cit., p. 26.

¹²⁷ *Ivi*, p. 26 nota 50. Vedi altresì M. CECCHETTI, *Politiche di semplificazione normativa e strumenti "taglia-leggi"*, cit., p. 70, 96.

¹²⁸ Vedi N. LUPO, *Dalla delega ai decreti-legge taglia leggi*, cit., p. 705.

¹²⁹ *Ibidem*; N. LUPO, B.G. MATTARELLA, *La codificazione e il taglia-leggi a livello statale*, cit., p. 12.

¹³⁰ N. LUPO, *ibidem*.

Osservatorio sulle fonti

“specifico, omogeneo e corrispondente al titolo”. In considerazione dell’ampio novero e della eterogeneità delle materie a cui appartengono gli atti legislativi colpiti da abrogazione espressa, parte della dottrina ha evidenziato la disomogeneità dell’oggetto dei due decreti¹³¹ – tra l’altro, ancora più evidente con riguardo al d.l. n. 112/2008¹³² – e la conseguente violazione dell’art. 15, comma 3, della legge n. 400/1988.

5.3. L’omogeneità teleologica dei due decreti-legge nell’ambito del meccanismo taglia-leggi

L’argomento che può essere utilizzato per replicare all’ultima delle critiche riportate sopra è, secondo lo scrivente, il medesimo che conduce a considerare un’operazione di snellimento dell’ammontare di legislazione compiuta mediante decreto-legge compatibile con l’ordinamento giuridico italiano. Tale argomento si sostanzia nel rilevare una finalità unitaria che accomuna i due decreti-legge del 2008 agli altri interventi compiuti nell’ambito del meccanismo taglia-leggi: la realizzazione della semplificazione normativa, in particolare sotto forma di riduzione dello *stock* normativo. La critica circa la mancanza di omogeneità del contenuto dei due decreti può ritenersi così superata. Come è stato opportunamente sostenuto da attenta dottrina, infatti, quell’unitarietà dell’oggetto che sembrerebbe – *prima facie* – non sussistere con riferimento ai due decreti-legge in esame, in realtà, è garantita dalla “omogeneità teleologica” che caratterizza i due decreti-legge e gli altri strumenti legislativi adottati nella stagione del taglia-leggi¹³³.

Non sono mancate in dottrina posizioni contrarie a siffatta interpretazione. È stato osservato, ad esempio, che individuare l’omogeneità del contenuto di un decreto-legge nella finalità unitaria che il decreto persegue significa considerare il requisito in questione come implicito e, quindi, in certa misura connaturato alla decisione governativa di disporre l’abrogazione espressa di atti legislativi mediante decreto-legge¹³⁴. In effetti, è proprio così: se si accetta di valorizzare l’indirizzo politico del Governo, bisogna anche tenere in considerazione le finalità che il Governo individua nell’emanazione di un decreto-legge. Naturalmente, devono comunque sussistere i presupposti costituzionali del decreto-legge stabiliti dall’art. 77 Cost. Al riguardo, ritenere i due decreti-legge del 2008 come caratterizzati da una finalità unitaria porta a compiere l’ultimo passaggio logico. Esso consiste nell’inserire tali decreti nel più ampio

¹³¹ Vedi, ad esempio, P. CARNEVALE, *Il Paradiso può attendere*, cit., p. 8 (il quale ha rilevato “una carenza eclatante di omogeneità”).

¹³² Vedi N. LUPO, B.G. MATTARELLA, *La codificazione e il taglia-leggi a livello statale*, cit., p. 11 (i quali hanno sottolineato il carattere “dichiaratamente *omnibus*” del d.l. n. 112/2008, che infatti sostanzialmente “conteneva buona parte della manovra finanziaria per il 2009”). Tuttavia, nel suo parere sul decreto in discorso, il Comitato per la legislazione ha osservato che l’eterogeneità delle materie trattate è una caratteristica fisiologica dei provvedimenti legislativi che integrano la manovra finanziaria. COMITATO PER LA LEGISLAZIONE, *Parere sull’A.C. 1386*, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Relazione all’A.C. 1386-A*, XVI Legislatura, p. 2.

¹³³ N. LUPO, B.G. MATTARELLA, *La codificazione e il taglia-leggi a livello statale*, cit., p. 13.

¹³⁴ Vedi P. CARNEVALE, *Il Paradiso può attendere*, cit., p. 8 nota 25.

Osservatorio sulle fonti

meccanismo taglia-leggi che la legge di semplificazione per il 2005 ha messo in moto. È condivisibile, infatti, quell'opinione dottrinale che ha interpretato il rapporto tra i due decreti-legge del 2008 e il meccanismo taglia-leggi non in termini conflittuali – come invece suggeriscono quelle posizioni che hanno considerato tali decreti come corpi estranei al meccanismo – ma piuttosto in termini integrativi. I due decreti si sono inseriti – appunto, integrati – nell'ambito del complessivo meccanismo taglia-leggi. Ne deriva che è possibile identificare “una vera e propria unica ‘manovra’ o ‘operazione’ di ‘potatura’ dell’ordinamento giuridico italiano”¹³⁵. A partire dall'adozione della legge di semplificazione per il 2005, quindi, Parlamento e Governo sono intervenuti in materia di semplificazione normativa mediante il ricorso a una serie di strumenti normativi diversi. Essi, tuttavia, possono essere ricompresi all'interno di un processo unitario¹³⁶.

6. Gli sviluppi successivi del meccanismo taglia-leggi e la sentenza n. 346/2010 della Corte costituzionale

6.1. L'attuazione del meccanismo taglia-leggi negli anni 2009 e 2010

Dopo l'esperienza dei due decreti-legge del 2008 in materia di semplificazione normativa, il processo di attuazione del meccanismo taglia-leggi è andato avanti e gli sviluppi successivi hanno altresì comportato, in due momenti distinti, la modifica delle abrogazioni espresse che il d.l. n. 200/2008 aveva disposto. Anzitutto, la legge 18 giugno 2009, n. 69, è intervenuta sull'elenco di tali abrogazioni, modificandone in senso riduttivo l'ambito di applicazione¹³⁷. Inoltre, compiendo quello che è stato definito in

¹³⁵ P. BILANCIA, *Una situazione complessa: le leggi tra tagli e salvataggi*, cit., p. 6 (corsivo in originale). Secondo l'Autrice, una conferma della correttezza di tale interpretazione si trova nel d.l. n. 200/2008, che oltre a disporre l'abrogazione espressa di un ingente numero di atti legislativi, ha altresì provveduto a salvare dall'abrogazione una serie di atti legislativi contenuti nell'elenco del precedente decreto-legge in materia di semplificazione normativa. *Ibidem*. Il d.l. n. 200, quindi, condivide con il meccanismo taglia-leggi i due aspetti dell'abrogazione e del salvataggio di atti legislativi.

¹³⁶ Vedi, oltre alla dottrina citata nelle note 131 e 133, R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *Il contributo del Parlamento nel processo di semplificazione normativa mediante l'abrogazione nella XVI legislatura*, in *Giur. cost.*, n. 5, 2009, p. 4090; G. PICCIRILLI, *Oggetto, termine, principi e criteri direttivi nelle deleghe del processo “Taglia-leggi”*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2011, p. 1. Vedi altresì COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA SEMPLIFICAZIONE, *Relazione sullo stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme di cui all'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246*, doc. XVI-bis., n. 4, 9 febbraio 2011, p. 3-9.

¹³⁷ In particolare, l'art. 4, comma 2, della legge n. 69/2009 ha espunto le leggi di ratifica ed esecuzione di trattati internazionali approvate tra il 1861 e il 1947 dall'elenco contenuto nell'Allegato 1 al d.l. n. 200/2008. Tali leggi, quindi, sono state escluse dall'abrogazione espressa prevista dall'art. 2, comma 1, del d.l. n. 200. Al riguardo, la legge del 2009 ha realizzato lo scopo di salvare l'efficacia di un elevato numero di atti legislativi (per la precisione, 1.013 atti) facendo ricorso alla stessa tecnica legislativa che il Governo aveva utilizzato nei decreti-legge n. 112 e n. 200/2008. La tecnica a cui mi riferisco è la seguente: il precetto è fissato in una disposizione della legge la quale rinvia a un allegato alla legge. L'allegato contiene l'elenco degli atti legislativi ai quali il precetto si applica e, quindi, dà attuazione allo stesso. Infatti, l'art. 4, comma 2, della legge n. 69/2009 ha stabilito il precetto e, allo stesso tempo, ha rinviato all'Allegato 1, annesso alla legge. Gli atti legislativi elencati nell'Allegato 1 sono stati esclusi dall'abrogazione espressa e automatica disposta dall'art. 2, comma 1, del d.l. n. 200.

Osservatorio sulle fonti

dottrina “un deciso cambiamento di metodo” nell’ambito del meccanismo taglia-leggi¹³⁸, la medesima legge ha inserito nell’art. 14 della legge n. 246/2005 il comma 14-*quater*. Tale comma, delegando il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi che disponessero l’abrogazione espressa di atti legislativi e disposizioni pubblicate anche successivamente al 1° gennaio 1970, ha fornito ulteriore prova della suscettibilità di riconduzione a unità dell’intero meccanismo taglia-leggi. La delega, infatti, riprendeva il modello dell’abrogazione espressa di atti legislativi individuati in elenchi allegati a un provvedimento legislativo che disponeva l’abrogazione stessa, cioè il modello utilizzato dai decreti-legge n. 112 e n. 200/2008.

Inoltre, si è avuta la fase successiva del meccanismo taglia-leggi¹³⁹. Anzitutto, nel 2009, il legislatore delegato ha dato attuazione alla delega sul salvataggio dall’abrogazione generalizzata. Oltre ad assolvere una funzione salvifica nei confronti della legislazione anteriore al 1970 che era ritenuta meritevole di restare in vigore, il medesimo decreto legislativo ha ulteriormente inciso sull’elenco delle abrogazioni espresse disposte dal d.l. n. 200/2008¹⁴⁰. In aggiunta a ciò, il Governo, nella veste di legislatore delegato, ha compiuto due tipi di interventi nel 2010. In primo luogo, esso ha attuato la delega di cui all’art. 14, comma 14-*quater*, della legge di semplificazione¹⁴¹. In secondo luogo, il Governo, mediante l’emanazione di un distinto decreto legislativo, ha apportato modifiche e integrazioni all’elenco di atti legislativi e disposizioni di cui il d.lgs. n. 179/2009 aveva prescritto la permanenza in vigore e quindi il salvataggio dall’effetto abrogativo generalizzato¹⁴².

Dall’analisi complessiva del meccanismo taglia-leggi si ricava che, a fronte di una legge di semplificazione che, nella sua versione originaria, metteva al centro l’abrogazione generalizzata di atti legislativi non nominati, la tecnica legislativa privilegiata tanto dal Governo quanto dal Parlamento per compiere operazioni di snellimento dell’ammontare della legislazione è progressivamente diventata quella

¹³⁸ F. MODUGNO, *Sulla relazione presentata dal Ministro per la semplificazione normativa Roberto Calderoli in data 24 giugno 2009 sull’impatto delle abrogazioni previste dall’art. 2 d.l. 22 dicembre 2008, n. 200, convertito, con modificazioni, dalla l. 18 febbraio 2009, n. 9, recante misure urgenti in materia di semplificazione normativa, con riferimento ai diversi settori di competenza dei singoli ministeri*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2009, p. 2 (corsivo in originale).

¹³⁹ Su questa fase, vedi M. CECCHETTI, *Vizi reali e virtù mancate negli esiti più recenti delle operazioni “taglia-leggi” previste dall’art. 14 della legge n. 246/2005*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2011.

¹⁴⁰ Il d.lgs. 1 dicembre 2009, n. 179 ha dato attuazione alla delega prevista dall’art. 14, comma 14, della legge di semplificazione per il 2005 e ha quindi individuato le disposizioni di legge anteriori al 1° gennaio 1970 che dovevano essere sottratte all’effetto ghigliottina del meccanismo taglia-leggi. L’Allegato 1, al quale l’art. 1, comma 1, del decreto legislativo rinvia, contiene l’elenco degli atti legislativi salvati. L’art. 1, comma 2, invece, ha esentato una serie di atti legislativi individuati nell’Allegato 2 al d.lgs. n. 179/2009 dall’applicazione dell’effetto abrogativo stabilito dall’art. 2 del d.l. n. 200/2008.

¹⁴¹ Decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212 – “Abrogazione di disposizioni legislative statali, a norma dell’articolo 14, comma 14-*quater*, della legge 28 novembre 2005, n. 246”.

¹⁴² Decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 213 – “Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, recante disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore”.

Osservatorio sulle fonti

dell'abrogazione espressa. Al precetto dell'abrogazione espressa corrisponde un elenco, contenuto in un allegato al provvedimento legislativo che dispone l'abrogazione stessa. Tale elenco individua gli atti legislativi da considerare abrogati. I due decreti-legge del 2008 hanno utilizzato proprio questa tecnica, a conferma della loro piena integrazione nel pluriennale processo di semplificazione normativa innescato nel 2005. Inoltre, la legge n. 69/2009 ha previsto questa stessa tecnica anche per il riordino della normativa regolamentare¹⁴³, in tal modo fornendo l'ennesimo indizio a sostegno della tesi che riconduce a unità l'intera operazione taglia-leggi¹⁴⁴.

6.2. La sentenza n. 346/2010 della Corte costituzionale

Anche la Corte costituzionale ha riconosciuto l'esistenza di un percorso unitario volto alla semplificazione normativa di cui i due decreti-legge sono stati parte integrante in una pronuncia del 2010, che si è occupata proprio del meccanismo taglia-leggi. La sentenza n. 346/2010 della Corte Costituzionale ha riguardato un regio decreto del 1923, che è stato soggetto prima ad abrogazione e in seguito a salvataggio¹⁴⁵. Anzitutto, la Corte ha analizzato il rapporto tra effetto abrogativo di cui al d.l. n. 200/2008 ed effetto salvifico nei confronti di una parte degli atti legislativi colpiti da abrogazione espressa. La Corte costituzionale ha evidenziato che il d.lgs. n. 179/2009 è entrato in vigore il 15 dicembre 2009, mentre l'effetto abrogativo previsto dall'art. 2 del d.l. n. 200/2008 ha acquisito efficacia il giorno successivo (16 dicembre 2009). Conseguentemente, non era possibile riscontrare né una reintroduzione né una reviviscenza delle disposizioni elencate nell'Allegato 2 al decreto legislativo, poiché esse non avevano ancora subito l'effetto abrogativo quando il decreto stesso è entrato in vigore¹⁴⁶. È stato osservato che il Governo ha compiuto “[un’operazione] di salvataggio *in extremis*, neanche tanto innovativa per il legislatore”¹⁴⁷. Anche il d.l. n. 200/2008, infatti, era entrato in vigore

¹⁴³ Tale legge, infatti, ha inserito nell'art. 17 della legge n. 400/1988 il comma 4-ter. Esso conferisce al Governo un'autorizzazione di carattere permanente a effettuare un periodico riordino della normativa regolamentare vigente mediante la tecnica dell'abrogazione espressa delle norme che hanno esaurito la loro funzione o sono comunque obsolete. In attuazione di tale previsione, è stato adottato il d.P.R. 13 dicembre 2010, n. 248. Sull'art. 17, comma 4-ter, legge n. 400/1988, vedi E. LENZI, *Tra poche luci e molte ombre, il legislatore continua sulla via della semplificazione: le recenti innovazioni introdotte dalla legge n. 69/2009*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2009, p. 4; M. CECCHETTI, *Politiche di semplificazione normativa e strumenti “taglia-leggi”*, cit., p. 62 ss.

¹⁴⁴ Una siffatta interpretazione sistematica del meccanismo taglia-leggi considerato nel suo complesso consente altresì di superare la critica che ha evidenziato il carattere episodico e la carenza di organicità delle misure in materia di semplificazione normativa adottate dalla legge n. 69/2009. Vedi A. NATALINI, B. CAROTTI, *La legge n. 69/2009 e la pubblica amministrazione. La semplificazione normativa e amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 11, 2009, 1147.

¹⁴⁵ Si tratta del r.d. 29 marzo 1923, n. 800, il c.d. decreto Tolomei, che il d.l. n. 200/2008, così come modificato in sede di conversione in legge, aveva inserito nell'elenco degli atti legislativi da considerare abrogati. Il d.lgs. n. 179/2009, invece, ha inserito tale regio decreto nell'elenco degli atti da sottrarre all'effetto abrogativo disposto dall'art. 2 del decreto-legge.

¹⁴⁶ Vedi C. cost., 29 novembre 2010, n. 346, 4.4 Considerato in diritto.

¹⁴⁷ L. SCAFFARDI, *Il meccanismo Taglialeggi al vaglio della Corte costituzionale. Il “curioso caso” del decreto Tolomei*, in *Taglialeggi e Normattiva*, cit., p. 215.

Osservatorio sulle fonti

proprio il giorno in cui le abrogazioni disposte dal d.l. n. 112/2008 erano diventate efficaci¹⁴⁸.

Ma ciò che più interessa di questa sentenza ai fini del presente scritto è la presa di posizione della Corte costituzionale sul ruolo svolto dai decreti-legge in materia di semplificazione normativa nell'ambito del meccanismo taglia-leggi. Il punto di partenza del ragionamento della Corte è l'art. 2, comma 1, del d.l. n. 200/2008, che ha differito al 16 dicembre 2009 l'effetto abrogativo. Tale data non era casuale; infatti, come si è visto, si trattava del giorno successivo all'entrata in vigore del d.lgs. n. 179/2009. Così facendo, il decreto-legge ha "espressamente e specificatamente" fatto riferimento al meccanismo taglia-leggi, in particolare, alla delega salvifica¹⁴⁹. Ne deriva che il d.l. n. 200/2008 è parte integrante del meccanismo taglia-leggi avviato nel 2005, come il momento in cui tale decreto è stato emanato dimostra, momento che si è collocato "nelle more dell'esercizio della delega [salva-leggi]"¹⁵⁰. Secondo la Corte, l'efficacia delle abrogazioni espresse disposte dal decreto-legge deve essere interpretata alla luce di tale delega e della sua attuazione. Conseguentemente, non può essere considerato abrogato dal decreto-legge un atto legislativo che il decreto legislativo attuativo della delega salva-leggi ha incluso tra quelli di cui è indispensabile la permanenza in vigore. Un siffatto ragionamento implica una stretta connessione tra l'abrogazione espressa di atti legislativi indicati in un allegato al decreto-legge e il salvataggio di atti legislativi inseriti in un elenco allegato al decreto legislativo di attuazione della delega. In sostanza, nell'ambito del meccanismo taglia-leggi, abrogazione espressa e salvataggio, sebbene abbiano costituito operazioni condotte mediante il ricorso a strumenti legislativi diversi, sono state accomunate dal perseguimento dei medesimi obiettivi: non solo lo "sfortimento normativo"¹⁵¹, ma anche la certezza del diritto.

7. La semplificazione in decreti-legge successivi e il d.lgs. n. 10/2016

Il d.lgs. n. 10/2016 ha dato attuazione all'art. 21 della legge n. 124/2015 disponendo la modifica e l'abrogazione di disposizioni legislative entrate in vigore tra il 1° gennaio 2012 e il 28 agosto 2015 – data di entrata in vigore della legge Madia – che avevano previsto l'adozione di provvedimenti non legislativi di attuazione. L'art. 1 del decreto elenca una serie di modifiche apportate alla legislazione esistente, principalmente a disposizioni contenute in decreti-legge, al fine di agevolare l'adozione dei provvedimenti non legislativi di attuazione che tali disposizioni richiedono¹⁵². Il fatto che le disposizioni da modificare per consentirne l'attuazione siano contenute prevalentemente in decreti-legge dimostra come siffatti decreti siano andati nella direzione della complicazione del sistema normativo, anziché in quella della

¹⁴⁸ *Ivi*, p. 215 nota 29.

¹⁴⁹ C. cost., sentenza n. 346/2010, *ibidem*.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

¹⁵¹ L. SCAFFARDI, *Il meccanismo Taglialeggi al vaglio della Corte costituzionale*, cit., p. 218.

¹⁵² Vedi il principio e criterio direttivo per l'attuazione della delega stabilito dall'art. 21, comma 1, lett. a), l. n. 124/2015.

Osservatorio sulle fonti

semplificazione di esso. Se quindi molte critiche sono state avanzate dalla dottrina nei confronti dei decreti-legge che hanno operato una riduzione dello *stock* normativo, nel caso dei decreti che contenevano le disposizioni da modificare il giudizio negativo è stato formulato direttamente dal legislatore delegante. Egli ha autorizzato il Governo a individuare le disposizioni di quei decreti che dovevano essere modificate per facilitare l'adozione dei provvedimenti attuativi.

Il giudizio negativo espresso (implicitamente) dal legislatore delegante è stato ancora più severo nei confronti delle disposizioni – anche in questo caso, contenute prevalentemente in decreti-legge – che il Governo ha ritenuto di dover abrogare a causa del venir meno delle condizioni necessarie per la loro attuazione. Vale lo stesso discorso fatto per le disposizioni soggette a modifica: sia le disposizioni da modificare sia quelle da abrogare hanno finito per complicare l'ordinamento giuridico. La tecnica legislativa mediante la quale l'abrogazione è stata disposta è la medesima utilizzata dai decreti-legge del 2008 in materia di semplificazione normativa: un precetto ha stabilito l'abrogazione delle disposizioni legislative elencate in un allegato al decreto legislativo. Anche in questo caso, è sufficiente scorrere le voci dell'elenco allegato al decreto per conoscere le disposizioni che devono essere considerate abrogate. Peraltro, a differenza dei decreti-legge del 2008, che utilizzavano la formula “sono o restano abrogate”, l'art. 2 del d.lgs. n. 10/2016 ha stabilito che le disposizioni individuate nell'elenco “sono abrogate”. Questa formula ha fugato ogni dubbio circa l'eventualità che l'abrogazione di tali disposizioni fosse già intervenuta in precedenza.

Il d.lgs. n. 10/2016 è stato adottato dopo più di un lustro dalla conclusione della stagione del taglia-leggi, con la quale tuttavia condivide alcuni aspetti. In primo luogo, come si è appena evidenziato, la tecnica impiegata per disporre l'effetto abrogativo è quella dell'elencazione delle disposizioni di legge da sottoporre ad abrogazione, un'abrogazione che quindi risulta essere puntuale ed espressa. Come è stato osservato in dottrina, l'abrogazione espressa è da preferire rispetto alla “abrogazione generalizzata da abbandono”, che pone problemi maggiori di diritto intertemporale¹⁵³. Peraltro, un elenco è comunque necessario: se non per indicare cosa abrogare, quantomeno per individuare ciò che deve essere salvato dall'abrogazione implicita. In considerazione di ciò, l'elenco degli atti o disposizioni da abrogare soddisfa maggiormente l'esigenza di certezza del diritto. Tale esigenza, ben presente nel corso della stagione del taglia-leggi¹⁵⁴, è comune alla semplificazione normativa e amministrativa. In secondo luogo, la semplificazione normativa è intesa essenzialmente come diminuzione dell'ammontare di legislazione. Sebbene il meccanismo taglia-leggi includesse fin dall'inizio anche il riassetto tra gli obiettivi da conseguire mediante l'attuazione delle deleghe, la riduzione dello *stock* normativo ha progressivamente assunto assoluta centralità nelle dinamiche del taglia-leggi. Come si evidenzierà in seguito, l'ambito

¹⁵³ A. D'ATENA, *Intervento*, in SENATO DELLA REPUBBLICA (a cura di), *Attuazione del procedimento “taglia-leggi”. Problemi, proposte e prospettive*, p. 18 (Roma, 2009).

¹⁵⁴ Vedi Cons. Stato, sez. atti normativi, parere n. 2024/2007, par. 2.2. c); Relazione sulla ricognizione della legislazione statale, cit., p. 33; N. LUPO, *Relazione*, in *Aspetti problematici nella evoluzione delle fonti normative*, cit., p. 103.

Osservatorio sulle fonti

delle abrogazioni espresse disposte dal d.l. n. 10/2016 include altresì previsioni contenenti misure di semplificazione amministrativa, in tal modo dimostrando che esiste un collegamento tra quest'ultima e la semplificazione normativa.

La commistione tra le due tipologie di semplificazione, ben visibile nel d.l. n. 112/2008, si ritrova anche in un decreto-legge successivo alla stagione del taglia-leggi ma anteriore alla legge Madia: il d.l. n. 5/2012¹⁵⁵. Diretto principalmente a realizzare la semplificazione amministrativa, come risulta dal preambolo¹⁵⁶, il decreto-legge contiene anche un articolo dedicato alla riduzione dello *stock* normativo. L'art. 62, infatti, ha disposto l'abrogazione di una serie di atti legislativi, ritenuti implicitamente abrogati o comunque obsoleti – e, dunque, non più applicabili – a partire dal sessantesimo giorno successivo all'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge. L'art. 62 ha utilizzato la formula “sono o restano abrogate”, tipica delle operazioni taglia-leggi, e ha rinviato a un elenco allegato al decreto per l'individuazione delle disposizioni da ritenere abrogate. In realtà, tale elenco menziona non singole disposizioni, ma atti legislativi nella loro interezza, che sono stati sottoposti all'effetto abrogativo¹⁵⁷.

Altri decreti legge emanati nel medesimo arco temporale (2010-2015) hanno riguardato esclusivamente la semplificazione amministrativa. Ciò dimostra che sebbene semplificazione normativa e semplificazione amministrativa possano essere intese come le due componenti di una *policy* unitaria, gli strumenti e le tecniche utilizzati per realizzare l'una non coincidono – quantomeno, non sempre – con quelli a cui si fa ricorso per conseguire l'altra. Un esempio in tal senso è costituito dal d.l. n. 78/2010¹⁵⁸, che ha apportato alcune modifiche di ampia portata alla legge generale sul procedimento amministrativo. Peraltro, è opportuno segnalare che soltanto alcune di tali modifiche possono essere considerate come aventi propriamente una finalità di semplificazione. Il riferimento è all'art. 49 del decreto-legge in questione, nella formulazione risultante dalla conversione in legge. Tale articolo è intervenuto sulla disciplina della conferenza di servizi, uno degli istituti a cui il capo IV della legge n. 241/1990 affida la funzione di realizzare la semplificazione amministrativa¹⁵⁹. Tuttavia, il comma 4-*bis* dell'art. 49, aggiunto dalla legge di conversione, ha un oggetto diverso: la dichiarazione di inizio attività, un altro istituto di semplificazione previsto dal capo IV della legge n. 241/1990. Riscrivendo l'art. 19 di tale legge, il comma 4-*bis* ha

¹⁵⁵ Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2012, n. 35 – “Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo”.

¹⁵⁶ Il preambolo del decreto-legge ha individuato le ragioni di straordinaria necessità e urgenza *ex art. 77 Cost.* nell'obiettivo di garantire una riduzione degli oneri amministrativi a carico di cittadini e imprese.

¹⁵⁷ In particolare, la Tabella A allegata al decreto-legge, così come modificata dalla legge di conversione, contiene 297 voci, corrispondenti ad altrettanti atti legislativi. L'espressione “atti legislativi”, peraltro, deve essere intesa in senso lato, in quanto la stragrande maggioranza di essi è costituita da decreti del Presidente della Repubblica – quindi, da atti di rango secondario.

¹⁵⁸ Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 – “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”.

¹⁵⁹ Le modifiche apportate dal decreto-legge hanno riguardato sia lo svolgimento della conferenza di servizi, disciplinato dall'art. 14-*ter* della legge n. 241/1990, sia l'adozione della determinazione che conclude la stessa, a cui è dedicato l'art. 14-*quater* della legge.

Osservatorio sulle fonti

introdotto e disciplinato la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), che ha sostituito la precedente dichiarazione. L'art. 49 del decreto-legge contiene un ulteriore oggetto che riguarda la legge sul procedimento amministrativo, ma non direttamente il capo della stessa dedicato alla semplificazione. Il comma 4 dell'art. 49, infatti, è intervenuto sull'art. 29 della legge sul procedimento, dedicato all'ambito di applicazione della stessa, estendendo alla conferenza di servizi la sottoposizione ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che spetta alla legislazione statale determinare¹⁶⁰.

Una serie di decreti-legge successivi, emanati nel corso sia della XVI legislatura sia della legislatura attuale, hanno apportato modifiche ulteriori alla legge generale sul procedimento. Alcune di tali modifiche hanno riguardato i due istituti della conferenza di servizi e della SCIA, la cui disciplina è risultata caratterizzata da una certa instabilità proprio a causa dei ripetuti interventi legislativi. Questi ultimi hanno determinato, quindi, una complicazione dell'ordinamento giuridico. Particolarmente contorta risulta essere, ad esempio, l'evoluzione dell'art. 14-*quater*, comma 3, della legge n. 241/1990, concernente l'adozione della determinazione finale della conferenza di servizi e il superamento dell'eventuale dissenso espresso da amministrazioni che curano interessi sensibili¹⁶¹.

Nella legislatura ancora in corso, una pluralità di decreti-legge si sono occupati di semplificazione amministrativa. Tra di essi vanno annoverati il d.l. n. 69/2013¹⁶², il d.l.

¹⁶⁰ In particolare, i commi 2-*bis* e 2-*ter* dell'art. 29 della legge n. 241/1990, aggiunti dalla legge n. 69/2009, individuano gli istituti del procedimento amministrativo ai quali si applica la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. L'art. 49, comma 4, del d.l. n. 78/2010 ha ricompreso tra tali istituti la conferenza di servizi inserendo un riferimento espresso ad essa nel comma 2-*ter*.

¹⁶¹ Il d.l. n. 78/2010 aveva modificato l'art. 14-*quater*, comma 3, e inglobato all'interno di tale previsione quelle precedentemente contenute nei commi 3-*bis*, 3-*ter* e 3-*quater*, che a loro volta erano stati inseriti dalla legge generale di riforma del procedimento amministrativo: la legge 11 febbraio 2005, n. 15. L'art. 14-*quater*, comma 3, è stato ulteriormente modificato dal d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 2011, n. 106. In seguito, la Corte costituzionale, con la sentenza 2 luglio 2012, n. 179, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14-*quater*, comma 3, così come riscritto dall'art. 49, comma 3, lett. b), del d.l. n. 78/2010, nella parte in cui contemplava il caso in cui, a seguito del dissenso espresso in sede di conferenza di servizi da una regione o da una provincia autonoma in una materia di propria competenza, non era raggiunta un'intesa entro trenta giorni. La disposizione attribuiva al Consiglio dei ministri il potere di adottare una decisione capace di superare il dissenso e precisava che i presidenti delle regioni o delle province autonome interessate dovevano partecipare alla decisione. L'art. 33-*octies* del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, introdotto dalla legge di conversione (legge 17 dicembre 2012, n. 221), ha modificato la disposizione in questione per adeguarla alla sentenza della Corte costituzionale menzionata sopra. L'art. 14-*quater*, comma 3, della legge n. 241/1990 è stato ulteriormente modificato dall'art. 25, comma 1, lett. b), del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164. Peraltro, il d.lgs. 30 giugno 2016, n. 127 – uno dei decreti attuativi della legge n. 124/2015 – ha interamente riscritto la disciplina generale della conferenza di servizi contenuta negli artt. 14 ss. della legge n. 241/1990 e, quindi, anche l'art. 14-*quater*.

¹⁶² Decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 – “Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia”.

Osservatorio sulle fonti

n. 90/2014¹⁶³ e il d.l. n. 133/2014. Il primo ha dedicato un intero capo del decreto-legge – il capo I del titolo II – alla semplificazione amministrativa. Oltre ad intervenire sulla legge generale del procedimento amministrativo¹⁶⁴, questo capo contiene misure volte a realizzare la semplificazione amministrativa in materie specifiche¹⁶⁵. La semplificazione così realizzata passa anche attraverso l’abrogazione espressa di una serie di disposizioni di legge che prevedevano oneri amministrativi¹⁶⁶. Per quanto riguarda il d.l. n. 90/2014, degna di nota è l’Agenda per la semplificazione per il triennio 2015-2017, prevista dall’art. 24¹⁶⁷. Il d.l. n. 133/2014 ha un contenuto articolato, che include una pluralità di misure di semplificazione. Esse variano da misure volte ad agevolare la realizzazione di opere pubbliche – consentendone quindi lo sblocco –¹⁶⁸ alla modifica di disposizioni contenute nella legge n. 241/1990¹⁶⁹. Peraltro, il d.l. n. 133/2014 soddisfa altresì esigenze di semplificazione normativa. Intendendo la semplificazione come razionalizzazione e coordinamento di norme, l’art. 8, comma 1, del decreto-legge ha individuato la procedura e stabilito i principi e criteri direttivi per il riordino della

¹⁶³ Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 – “Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari”.

¹⁶⁴ L’art. 28, comma 9, del d.l. n. 69/2013, modificato dalla legge di conversione, ha inserito nell’art. 2-bis della legge n. 241/1990 il comma 1-bis, che ha previsto l’indennizzo per il mero ritardo in caso di mancata conclusione di un procedimento ad istanza di parte entro il termine prefissato.

¹⁶⁵ A titolo meramente esemplificativo, è possibile menzionare gli artt. 30, 30-bis, 31 e 32 del decreto-legge, così come modificato dalla legge di conversione, che si occupano di semplificazione amministrativa – rispettivamente – nei seguenti settori: edilizia; agricoltura; disciplina relativa al documento unico di regolarità contributiva (DURC); adempimenti formali nell’ambito del rapporto di lavoro.

¹⁶⁶ Il riferimento è soprattutto all’art. 42 del decreto-legge, rubricato “Soppressione certificazioni sanitarie”.

¹⁶⁷ L’Agenda, approvata dal Consiglio dei ministri, implica una condivisione delle linee di indirizzo in materia di semplificazione amministrativa tra i diversi livelli di governo e si concentra non sulla riduzione degli oneri amministrativi imposti da disposizioni legislative o regolamentari, ma piuttosto sull’attuazione e il monitoraggio delle misure di semplificazione. Mediante la conclusione di un accordo, è stato istituito il Tavolo tecnico per la semplificazione, composto da rappresentanti designati dal Dipartimento della Funzione pubblica, dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, dall’ANCI e dall’UPI. Il compito del Tavolo è quello di monitorare periodicamente lo stato di avanzamento nell’attuazione delle azioni programmate volte alla semplificazione amministrativa. È contemplata una partecipazione attiva all’attività di monitoraggio da parte di cittadini e imprese, che possono segnalare criticità o, al contrario, buone pratiche e, quindi, contribuire a una migliore realizzazione delle misure di semplificazione. Vedi *Agenda per la semplificazione 2015-2017, Terzo rapporto di monitoraggio* (16 marzo 2016).

¹⁶⁸ Vedi, in particolare, gli artt. 1, 3 e 4 del d.l. n. 133/2014.

¹⁶⁹ Oltre alle modifiche apportate all’art. 14-*quater*, alle quali si è già fatto riferimento (vedi nota 159), il d.l. n. 133/2014 è intervenuto sull’art. 14-*ter*, anch’esso concernente la conferenza di servizi. Inoltre, l’art. 25, comma 1, lett. b-*bis*), del decreto legge ha modificato l’art. 19, comma 3, della legge n. 241/1990, in materia di SCIA, mentre la lettera b-*ter*) del medesimo comma 1 ha modificato l’art. 21-*quinqies*, comma 1, della legge sul procedimento, relativo alla revoca di un provvedimento precedentemente adottato. Vi è stato un intervento legislativo anche sull’altro principale provvedimento di autotutela decisoria: l’annullamento d’ufficio. L’art. 25, comma 1, lett. b-*quater*), del decreto-legge, infatti, ha riformato l’art. 21-*nonies*, comma 1, della legge n. 241/1990.

Osservatorio sulle fonti

disciplina in materia di gestione delle terre e rocce da scavo, da effettuarsi mediante decreto del Presidente della Repubblica¹⁷⁰.

Inoltre, come detto in precedenza, nel corso dell'attuale legislatura è stato adottato il d.lgs. n. 10/2016. Sebbene apparentemente sia intervenuto soltanto sulla semplificazione normativa mediante lo strumento dell'abrogazione espressa di disposizioni legislative, il decreto legislativo ha avuto implicazioni dirette anche sulla semplificazione amministrativa. Per mostrare le implicazioni del decreto legislativo sulla semplificazione amministrativa, è sufficiente fornire un esempio, che riguarda il già menzionato d.l. n. 5/2012. L'elenco delle disposizioni abrogate di cui all'Allegato 1 del d.lgs. n. 10/2016 comprende l'art. 12, commi 2, 3 e 4, di tale decreto-legge. L'art. 12, comma 2, autorizzava il Governo a emanare uno o più regolamenti di delegificazione volti alla semplificazione dei procedimenti amministrativi relativi alle attività imprenditoriali e agricole. Tra i principi e criteri direttivi a cui i regolamenti di delegificazione si sarebbero dovuti attenere vi era l'individuazione delle norme da abrogare o da ritenere già implicitamente abrogate "in materia di liberalizzazione delle attività economiche e di riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese"¹⁷¹. L'art. 12, comma 4, invece, estendeva l'ambito di applicazione dei regolamenti di delegificazione previsti dall'art. 1, comma 3, del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, il c.d. "decreto cresci Italia", un decreto-legge che, a sua volta, si occupava di semplificazione amministrativa al fine di garantire una maggiore competitività del Paese¹⁷².

Mediante l'emanazione di tali regolamenti, il Governo era autorizzato a individuare non solo le attività non soggette a liberalizzazione, per il cui svolgimento era quindi necessario un provvedimento autorizzatorio, ma anche i termini e le modalità per l'esercizio dei poteri di controllo da parte dell'amministrazione, nonché le disposizioni di rango primario e secondario da considerare abrogate. Secondo l'art. 12, comma 4, d.l. n. 5/2012, questi stessi regolamenti dovevano altresì stabilire quali attività private richiedevano la presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), con o senza asseverazioni, e quali invece erano del tutto libere. Disponendo l'abrogazione dell'art. 12, commi 2, 3 e 4, d.l. n. 5/2012 e, coerentemente, dell'art. 1, comma 3, d.l. n. 1/2012, il d.lgs. n. 10/2016 ha eliminato dall'ordinamento disposizioni che richiedevano l'adozione di regolamenti di delegificazione. Data la complessa procedura che solitamente precede l'emanazione di un regolamento di delegificazione – e i regolamenti previsti dall'art. 12 del d.l. n. 5/2012 non costituivano un'eccezione al riguardo – l'abrogazione delle relative disposizioni ha determinato una semplificazione dell'ordinamento.

¹⁷⁰ Il Governo ha approvato il testo del d.P.R. nel Consiglio dei ministri del 14 luglio 2016. È interessante notare che il d.l. n. 69/2013 menzionato sopra aveva introdotto ulteriori disposizioni in materia di terre e rocce da scavo. Tali disposizioni erano dettate dall'art. 41-*bis* del decreto-legge, aggiunto dalla legge di conversione.

¹⁷¹ Art. 12, comma 2, lett. c).

¹⁷² Sulle misure di semplificazione e liberalizzazione delle attività economiche disposte dal d.l. n. 1/2012, vedi C. PINELLI, *Liberalizzazione delle attività produttive e semplificazione amministrativa*, cit., p. 362-367.

Osservatorio sulle fonti

Il d.lgs. n. 10/2016, in realtà, ha risposto a un'esigenza diversa da quella che i due decreti-legge del 2008 erano diretti a fronteggiare. I secondi guardavano al dato numerico dell'ammontare della legislazione vigente. Il primo, invece, ha avuto di mira un altro fenomeno patologico emerso soprattutto negli anni più recenti: il costante aumento delle disposizioni di legge che richiedono l'adozione di decreti o regolamenti attuativi, al quale corrisponde un cronico ritardo nel dare attuazione a quelle disposizioni¹⁷³. In ogni caso, l'effetto è sempre quello della riduzione dello *stock* normativo.

8. Conclusioni

La semplificazione può essere considerata come una *policy* unitaria che si articola in semplificazione normativa e amministrativa. Le misure adottate non realizzano sempre entrambi gli aspetti della semplificazione, ma è possibile individuare l'esistenza di un collegamento tra essi. Siffatto collegamento è duplice. Da un lato, l'inflazione legislativa tende a determinare una moltiplicazione delle funzioni che il Parlamento affida alle amministrazioni, con la conseguente difficoltà di queste ultime ad assolvere tali funzioni; di qui, la necessità di diminuire il novero delle funzioni anche attraverso operazioni di riduzione dello *stock* normativo. Dall'altro lato, la semplificazione dei procedimenti amministrativi e, più in generale, la riduzione degli oneri amministrativi posti a carico di cittadini e imprese richiedono un intervento sulla normativa vigente, primaria e secondaria. I decreti-legge n. 112 e n. 200/2008 sono stati parte integrante di una complessiva *policy* di semplificazione normativa, che essi hanno contribuito a realizzare diminuendo l'ammontare della normativa vigente nell'ordinamento italiano. L'incremento della normativa primaria e secondaria costituisce un dato fisiologico, come ha accertato un'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa compiuta dalla Commissione parlamentare per la semplificazione nel 2014¹⁷⁴. Quindi, lo snellimento della massa di atti legislativi vigenti era nel 2008 – quando i due decreti-legge sono stati emanati – e resta tuttora un obiettivo lodevole.

¹⁷³ Di tale situazione patologica è ben consapevole il Governo. Già nel 2003, un d.P.C.M. istituì il Dipartimento per l'attuazione del programma di governo, poi trasformato in Ufficio per il programma di governo con un d.P.C.M. del 1 ottobre 2012. Tale ufficio è attualmente incardinato presso il Dipartimento per i rapporti con il Parlamento della Presidenza del Consiglio dei ministri. Esso è tenuto a predisporre una relazione sull'ammontare dei provvedimenti attuativi richiesti da disposizioni legislative e sullo stato di avanzamento dell'attuazione di tali disposizioni. Uno dei compiti dell'ufficio è quello di effettuare un costante monitoraggio sullo stato di attuazione del programma di governo e delle disposizioni di legge, anche di quelle introdotte sotto la vigenza di governi precedenti ma non ancora attuate. La relazione menzionata contiene le risultanze di tale attività di monitoraggio e il Ministro per i rapporti con il Parlamento provvede a leggerla in apertura di ogni riunione del Consiglio dei ministri. Vedi G. PICCIRILLI, *Un protocollo per misurare l'attuazione delle leggi (e del programma di Governo)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2015, p. 1.

¹⁷⁴ Vedi COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA SEMPLIFICAZIONE, *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa*, Atti parl., XVII legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari (31 marzo 2014), p. 34-35 (la quale ha

Osservatorio sulle fonti

Il Governo insediatosi nel 2008 ha concepito l'abrogazione espressa "in blocco"¹⁷⁵ come una componente del meccanismo taglia-leggi previsto dall'art. 14 della legge n. 246/2005 e, quindi, come un mezzo compatibile con tale meccanismo. Come il Ministro per la semplificazione normativa ha ricordato nella relazione sull'impatto delle abrogazioni previste dal d.l. n. 200/2008, la *ratio* dell'art. 24 del d.l. n. 112/2008 "era di anticipare la soppressione di atti primari ritenuti obsoleti, rispetto ai tempi scanditi dalla legge n. 246 del 2005, mediante uno strumento di maggiore certezza come l'abrogazione espressa e nominata"¹⁷⁶. Il d.l. n. 200/2008 ha condiviso la medesima *ratio*. In questo caso, l'esigenza di certezza del diritto che l'istituto dell'abrogazione espressa soddisfa ha acquisito una particolare pregnanza in considerazione della circostanza che gli atti legislativi elencati nell'Allegato 1 al decreto-legge erano tutti stati varati prima che la Costituzione repubblicana entrasse in vigore. Era quindi opportuno certificare che quegli atti legislativi non erano più vigenti e avevano perso qualsiasi utilità per l'ordinamento¹⁷⁷. Meno convincente è l'argomento del Governo che faceva leva sulla volontà di completare l'opera di raccolta e informatizzazione della normativa vigente per giustificare l'abrogazione degli atti suddetti. Essi, infatti, continuavano comunque a trovare applicazione nei confronti dei rapporti sorti prima dell'abrogazione o dell'obsolescenza di tali atti e, dunque, dovevano essere inseriti comunque nella banca dati *Normattiva*¹⁷⁸.

La riduzione dello *stock* normativo ha conferito unitarietà dal punto di vista teleologico alle diverse fasi del meccanismo taglia-leggi. Quindi, i due decreti-legge del 2008 non hanno rappresentato un corpo estraneo ma, al contrario, si sono perfettamente integrati in tale complessivo meccanismo, come la Corte costituzionale ha riconosciuto – con riferimento al d.l. n. 200/2008 – nella sentenza n. 346/2010. Ne deriva che anche la valutazione circa la sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza di cui all'art. 77 Cost. deve essere compiuta alla luce del suddetto scopo unificante. Come si è visto, la tecnica del precetto che dispone l'abrogazione espressa di una serie di atti legislativi individuati singolarmente in un elenco allegato alla fonte che contiene il precetto è progressivamente diventata dominante nell'ambito del taglia-leggi.

Per quanto concerne il ricorso alla decretazione d'urgenza, la posticipazione della produzione dell'effetto abrogativo rispetto alla data di emanazione del decreto-legge è ragionevole. La prassi, infatti, mostra che l'utilizzo della tecnica dell'abrogazione espressa è foriero di interventi successivi, che vadano a correggere gli errori da cui è

segnalato che "[i]l rapporto tra norme eliminate dall'ordinamento e norme che entrano in vigore [in media] è di 1,2 nuove norme per ogni norma abrogata").

¹⁷⁵ *Relazione sull'impatto delle abrogazioni previste dall'articolo 2 del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200*, cit., p. 3.

¹⁷⁶ *Ivi*, p. 8.

¹⁷⁷ *Ivi*, p. 13 (il quale ha precisato che l'obiettivo del d.l. n. 200 era "la esplicitazione o certificazione di abrogazioni o cessazione di effetti, già prodottesi tacitamente nell'ordinamento, per successione di atti disciplinanti una medesima materia").

¹⁷⁸ Vedi G. D'ELIA, L. PANZERI, *Sulla illegittimità costituzionale*, cit., p. 503 (i quali evidenziano la distinzione tra l'abrogazione disposta da una disposizione di legge e l'annullamento che consegue a una sentenza di accoglimento emessa dalla Corte costituzionale).

Osservatorio sulle fonti

probabile che un lungo elenco di atti legislativi da considerare abrogati sia affetto. Per intervento successivo può intendersi tanto quello del Parlamento in sede di conversione del decreto-legge – come è accaduto soprattutto con riferimento al d.l. n. 200/2008 – quanto l’emanazione di un successivo decreto-legge, che rimuova dall’elenco degli atti sottoposti ad abrogazione espressa quelli che, all’esito di una valutazione più attenta, si ritiene opportuno mantenere in vigore. È questo il caso – ancora una volta – del d.l. n. 200/2008, che ha compiuto un intervento manipolativo sull’elenco del d.l. n. 112/2008 utilizzando la medesima tecnica dell’elenco allegato al decreto-legge. Siffatto intervento ha dovuto anticipare la produzione dell’effetto abrogativo disposta dal decreto-legge precedente per evitare che gli atti erroneamente inseriti nell’allegato fossero prima abrogati e, successivamente, sottoposti a reviviscenza. Quindi, il decreto-legge successivo trovava nella tempistica dell’intervento un’ulteriore ragione di straordinaria necessità e urgenza. Oltre a intervenire sull’elenco allegato al decreto precedente, tuttavia, il d.l. n. 200/2008 ha individuato, in un diverso allegato, un elevato numero di atti legislativi sottoposti ad abrogazione. I due decreti-legge si sono ritrovati coinvolti in una sorta di circolo vizioso, come dimostrato dal fatto che anche l’elenco allegato al d.l. n. 200/2008 è stato poi modificato più volte dal Parlamento, prima in sede di conversione del decreto-legge e poi nella veste di legislatore ordinario, e dal Governo, nella veste di legislatore delegato. È evidente che, a prescindere dal grado di coinvolgimento del Parlamento nell’individuazione degli atti da considerare abrogati, la tecnica dell’abrogazione espressa con rinvio a un elenco non è senza difetti e il rischio di commettere errori è tanto più alto quanto più numerosi sono gli atti legislativi o le singole disposizioni inseriti nell’elenco. Tuttavia, è ancor più discutibile il metodo prescelto dalla versione originaria della legge di semplificazione per il 2005, quello dell’abrogazione generalizzata e indiscriminata che si produce per tutti gli atti non espressamente salvati dall’effetto abrogativo.

La tecnica dell’abrogazione espressa degli atti e delle disposizioni individuati in un apposito elenco può apparire un po’ rozza e si espone al rischio di errori nella identificazione degli atti da inserire nell’elenco, ma è efficace nel garantire la riduzione dello *stock* normativo. Tale esigenza non può essere trascurata, in considerazione di una proliferazione della normazione primaria e secondaria che pare inarrestabile¹⁷⁹. I decreti-legge n. 112 e n. 200/2008, creando una “catena” in materia di semplificazione normativa¹⁸⁰, hanno cercato di far fronte proprio a questo fenomeno. Essi non si sono limitati ad anticipare un effetto abrogativo che si sarebbe prodotto successivamente, in quanto il loro ambito di applicazione è andato oltre i confini del meccanismo taglia-leggi disciplinato dalla versione originaria della legge di semplificazione per il 2005. I

¹⁷⁹ Nel già menzionato documento del 2014 contenente le risultanze di un’indagine conoscitiva sullo stato della legislazione, la Commissione parlamentare per la semplificazione ha definito il problema dell’inflazione legislativa come “strutturale” e, anzi, ha precisato che esso si è aggravato negli anni più recenti, in conseguenza della maggiore complessità della società. *Documento conclusivo dell’indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa*, cit., 36.

¹⁸⁰ R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, in *Forum dei quaderni costituzionali* (22 giugno 2009), p. 21.

Osservatorio sulle fonti

due decreti-legge hanno piuttosto gettato le basi per il passaggio da un'abrogazione implicita e generalizzata a un'abrogazione espressa e puntuale. L'abrogazione espressa, oltre ad essere pienamente conforme al meccanismo taglia-leggi, è stata utilizzata anche dal d.l. n. 5/2012 e, di recente, dal d.lgs. n. 10/2016, che ha dato attuazione all'art. 21 della legge n. 124/2015.

Nell'attuale legislatura si assiste a una netta prevalenza dell'utilizzo della delega legislativa e a una corrispondente marginalizzazione del ricorso alla decretazione d'urgenza. Siffatta tendenza si ripercuote altresì sul conseguimento dell'obiettivo della semplificazione normativa, che è inteso principalmente come riordino di settori disciplinari mediante lo strumento della codificazione¹⁸¹. Riordino e riduzione dello *stock* normativo, tuttavia, dovrebbero andare di pari passo. Il 18 giugno 2014, la Camera dei deputati ha approvato una mozione che ha impegnato il Governo a intraprendere una vasta operazione di semplificazione tanto normativa quanto amministrativa¹⁸². La mozione ha precisato, infatti, che serve una "visione unitaria" dei due aspetti della semplificazione e ha sottolineato l'importanza di operare interventi sullo *stock* normativo, che realizzino altresì la semplificazione amministrativa¹⁸³.

Lo scopo primario del d.lgs. n. 10/2016 è stato quello di far fronte al fenomeno della produzione legislativa "a cannocchiale"¹⁸⁴: la legge del Parlamento ovvero gli atti aventi forza di legge emanati dal Governo rinviano a un'altra fonte, di rango primario o secondario, la quale assolve una funzione attuativa. Intervenendo su tale fenomeno, il decreto legislativo ha finito per determinare uno snellimento dell'ammontare della legislazione attraverso la tecnica, ormai consolidata, dell'abrogazione espressa di disposizioni individuate in un apposito elenco¹⁸⁵. La legge n. 124/2015 non costituisce una legge di semplificazione e, tuttavia, non ha ommesso di considerare l'obiettivo della semplificazione normativa. Visto che l'ipertrofia legislativa non è destinata a ridursi, il legislatore potrebbe delegare nuovamente il Governo a porre in essere operazioni di semplificazione normativa, nelle sue varie declinazioni. Oltre alle esigenze del riordino e del riassetto di settori disciplinari, infatti, la semplificazione normativa implica interventi che abbiano di mira il dato quantitativo dell'ammontare della legislazione.

Nell'ambito di future deleghe legislative, non è possibile escludere con certezza che altri decreti-legge che dispongano l'abrogazione espressa degli atti legislativi individuati in un apposito allegato siano emanati e che la formula "sono o restano abrogate" sia utilizzata nuovamente. Nel momento in cui la riduzione dello *stock*

¹⁸¹ Vedi E. ALBANESI, *Delega legislativa e codificazione nella XVI e XVII legislatura a fronte dell'eclissarsi dello strumento della legge annuale di semplificazione*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2015.

¹⁸² XVII legislatura, A.C., mozione 1-00509, 18 giugno 2014, seduta n. 248.

¹⁸³ *Ivi*, p. 5.

¹⁸⁴ R. ZACCARIA, *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, 2011, p. 16.

¹⁸⁵ Stando a quanto il Governo ha dichiarato in sede di approvazione dello schema di decreto legislativo, nell'abrogare alcune disposizioni di legge e nel modificarne altre, tale decreto "realizz[ar] una prima razionale semplificazione del sistema normativo [...] nell'ottica di incrementare l'efficacia delle leggi facilitandone l'attuazione amministrativa, a vantaggio dei cittadini e delle imprese". Comunicato stampa del Consiglio dei ministri n. 94, 23 novembre 2015, disponibile alla pagina <http://www.governo.it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n94/3255>.

Osservatorio sulle fonti

normativo è assunta quale finalità di una complessiva *policy* di semplificazione, sarebbe opportuno ammettere una certa flessibilità nell'utilizzo delle fonti per l'attuazione di tale *policy*. La legittimità costituzionale della flessibilità delle fonti è garantita dall'omogeneità teleologica che deve caratterizzare una serie di interventi volti a realizzare la semplificazione normativa. Ne deriva che altri decreti-legge potrebbero essere emanati per conseguire l'obiettivo della riduzione dello *stock* normativo. Condizione essenziale, tuttavia, è che sussista una omogeneità teleologica. Essa deve caratterizzare i diversi strumenti legislativi e le diverse tecniche che possono essere utilizzati nell'ambito di una *policy* complessiva di semplificazione normativa, così come accaduto nell'ambito della stagione del taglia-leggi.

In dottrina, è stato giustamente espresso l'auspicio di addivenire nell'ordinamento italiano a un livello di classificazione della legislazione vigente paragonabile a quello garantito negli Stati Uniti dallo *U.S. Code*, la cui predisposizione e pubblicazione è affidata all'*Office of the Law Revision Counsel* della *House of Representatives*¹⁸⁶. Tuttavia, premesso che nell'ordinamento federale degli Stati Uniti alla compilazione della legislazione vigente corrisponde la compilazione dei regolamenti delle agenzie federali, garantita dal *Code of Federal Regulations*¹⁸⁷, tale opera di compilazione non è comunque di per sé in grado di contenere l'ipertrofia normativa. Dunque, anche qualora si giunga a un analogo livello di classificazione in Italia, il ricorso all'abrogazione espressa – a prescindere dallo strumento legislativo che la disponga – continuerà probabilmente ad essere una delle opzioni in campo.

¹⁸⁶ Vedi N. LUPO, *Premessa. Due meccanismi innovativi di semplificazione dello stock normativo alla prova dei fatti: avviato il cammino verso un "albero delle leggi"?*, in Taglialeggi e Normattiva, cit., p. xii.

¹⁸⁷ 44 U.S.C. § 1510. Il *Code of Federal Regulations* è suddiviso in 50 titoli, mentre lo *U.S. Code* in 54 titoli.