

L'ATTUAZIONE DELLA DELEGA "SALVA-LEGGI" MEDIANTE IL D.LGS. N. 179 DEL 2009 E QUALCHE POSSIBILE SCENARIO FUTURO

di *Marcello Cecchetti*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. I pregi e le virtù del decreto delegato – 3. I dubbi di legittimità costituzionale – 3.1. Il problema della natura "normativa" o meramente "ricognitiva" degli atti di esercizio della delega "salva-leggi" – 3.2. La possibile illegittimità costituzionale dei "salvataggi" dalle abrogazioni disposte dal d.l. n. 200 del 2008 – 3.3. La possibile illegittimità costituzionale della previsione di nuove categorie generali escluse *ex lege* dalla clausola "ghigliottina" – 4. Le lacune, gli errori e le incertezze dell'intervento "salva-leggi" – 5. Gli scenari futuri e le opportunità da cogliere per il completamento dell'operazione "taglia-leggi" di cui alla legge n. 246 del 2005.

1. – *Premessa*

Con il d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 179, entrato in vigore il 15 dicembre, il Governo ha provveduto a dare attuazione alla delega c.d. "salva-leggi" prevista nel comma 14 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005 e destinata ad opporsi alla abrogazione generalizzata delle disposizioni legislative anteriori al 1970 che scatterà il prossimo 16 dicembre 2010. Si tratta, più precisamente, dell'unico atto emanato nell'esercizio degli amplissimi poteri legislativi delegati di cui ai commi 14 e 15 del menzionato art. 14, il cui termine finale è venuto a scadenza il 16 dicembre 2009. Il decreto contiene un solo articolo e due allegati, nei quali vengono individuati attraverso semplici elenchi, rispettivamente, 2.375 atti legislativi da salvare rispetto alla "ghigliottina taglia-leggi" e 861 atti legislativi da sottrarre all'effetto abrogativo di cui all'art. 2 del d.l. n. 200 del 2008 (così come convertito in legge dalla legge n. 9 del 2009) e, di conseguenza, anche alla stessa "ghigliottina" generalizzata.

Nelle pagine che seguono se ne proveranno a mettere in luce i possibili pregi e le virtù, ma anche i numerosi profili di criticità, tenendo conto, peraltro, che esso non è il frutto dell'azione "solitaria" del Governo e della maggioranza politica che lo sostiene ma anche degli apporti sostanziali forniti in sede consultiva, nel corso del procedimento di approvazione del decreto, dal Consiglio di Stato (parere n. 5053 del 23 luglio 2009), dalla Conferenza Unificata (parere del 29 ottobre 2009) e, soprattutto, dalla Commissione parlamentare per la semplificazione appositamente istituita dallo stesso art. 14 della legge n. 246 del 2005 (parere del 4 novembre 2009)¹.

2. – *I pregi e le virtù del decreto delegato*

Il pregio più evidente dell'opera compiuta dal legislatore delegato è senz'altro rinvenibile nella mera "individuazione" di atti legislativi anteriori al 1970 mediante elenchi *ricognitivi* e non *riproduttivi*, con la specifica indicazione di singole

¹ A tale ultimo riguardo, cfr., specificamente, R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *Il contributo del Parlamento nel processo di semplificazione normativa mediante abrogazione nella XVI legislatura*, in corso di pubblicazione in *Giur. cost.*, n. 5/2009, par. 2.

disposizioni laddove l'atto non sia considerato da mantenere in vigore nella sua interezza². Il decreto si limita, dunque, a consegnarci due elenchi di atti che, ai fini e per gli effetti della clausola “ghigliottina” prevista nel comma 14-ter dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005, saranno assoggettati al regime giuridico ivi previsto di salvaguardia dall'abrogazione generalizzata che scatterà il 16 dicembre 2010, senza che all'atto del Governo, da questo punto di vista, possa essere riconosciuta la forza di produrre alcun tipo di effetto “normativo” proprio.

Il legislatore delegato ha così accolto pienamente i più prudenti suggerimenti emersi nell'ampio dibattito della dottrina, evitando altresì – e anche questo dato non può che essere accolto con estremo favore – di esercitare contestualmente la delega per il *riassetto* normativo prevista nel comma 15 dell'art. 14, con tutti i rischi di illegittimità costituzionale, di novazione delle fonti e di “sconvolgimento” cronologico del tessuto legislativo complessivo che essa avrebbe potuto determinare.

Di fronte alle numerose ambiguità che caratterizzavano le deleghe contenute nella legge n. 246, chi scrive aveva sostenuto (ovviamente a legge di delega invariata) la radicale incompatibilità con il complessivo meccanismo della “ghigliottina taglia-leggi” – e, dunque, la sostanziale impraticabilità – dell'operazione di *riordino* o *riassetto* normativo contestualmente alla emanazione dei decreti legislativi di *individuazione* delle disposizioni legislative anteriori al 1970 da sottrarre all'abrogazione generalizzata disposta dalla legge del 2005³.

A tacer d'altro, si era fatta notare, infatti, la necessità di tenere nel debito conto il delicatissimo problema della successione delle leggi nel tempo, considerato che assai diversi sarebbero stati gli effetti conseguenti ad un intervento esclusivamente rivolto alla mera “ricognizione” delle disposizioni legislative anteriori al 1970 da *mantenere in vigore* rispetto ad un ben più complesso intervento di “riordino/riassetto”, attraverso il quale si fosse inteso conseguire anche la complessiva armonizzazione di tali disposizioni con quelle pubblicate in data successiva. È del tutto evidente che in questo secondo caso i decreti delegati avrebbero dovuto necessariamente assumere natura quanto meno “riproduttiva” delle disposizioni già vigenti, dando luogo ad una vera e propria “novazione” delle fonti preesistenti dalla quale sarebbero inevitabilmente derivati effetti del tutto incontrollabili sul piano della successione delle leggi nel tempo, non solo perché ci si sarebbe potuti trovare davanti ad atti normativi recentissimi riproduttivi della legislazione vigente fino al 1969, «rendendola per ciò stesso in grado di prevalere sulle norme nel frattempo entrate in vigore»⁴, ma anche – e soprattutto – per i gravissimi problemi che sarebbero potuti sorgere in relazione alle categorie di

² Tale indicazione compare nella settima colonna dei due allegati sotto la rubrica «*Singole disposizioni che restano in vigore*». L'intitolazione è stata opportunamente corretta rispetto a quella molto ambigua che compariva originariamente nello schema di decreto («*Eventuali salvataggi parziali*»), in conformità a quanto rilevato sia nel parere del Consiglio di Stato (par. 2), sia nel parere della Commissione parlamentare per la semplificazione (seduta del 4 novembre 2009, resoconto sommario, 9).

³ Cfr. M. CECCHETTI, *Problemi e prospettive di attuazione della delega «taglialeggi»*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, Torino, Giappichelli, 2009, 273 ss., nonché ID., *I contenuti dei decreti legislativi*, in N. LUPO, R. ZACCARIA (a cura di), *La delega “taglialeggi”: i passi compiuti e i problemi da sciogliere*, (Atti del seminario svoltosi alla LUISS “Guido Carli” il 1° aprile 2008), Roma, ARACNE, 2008, 44 ss.

⁴ L'osservazione era già stata prospettata da N. LUPO, *Quando la legge si propone di semplificare ma, purtroppo non ci riesce. A proposito della legge n. 246 del 2005 (legge di semplificazione 2005)*, in *Rass. Parl.*, 2006, 288.

disposizioni legislative anteriori al 1970 e risultanti *a priori* escluse dalla operatività della clausola “taglia-leggi” in base al disposto del comma 17 dell’art. 14, il quale sanciva inequivocamente e direttamente la loro “permanenza” in vigore.

La produzione di effetti di “novazione” delle fonti, inscindibilmente legata a qualunque operazione di riassetto normativo, avrebbe richiesto la presa in considerazione di tutta la legislazione di un determinato settore; e il meccanismo delle esclusioni dalla clausola abrogativa generalizzata valevole per le disposizioni anteriori al 1970 e costruito sulla chiarissima formula «*rimangono in vigore*» (comprensiva anche delle disposizioni “individuate” dai decreti legislativi del Governo e contenuta nel comma 17, alla lett. g del testo originario) non appariva ontologicamente compatibile neppure con la semplice “riproduzione” testuale degli enunciati legislativi connessa alla finalità del riassetto.

Di qui la conclusione – pienamente confermabile, come si vedrà, anche a seguito delle modifiche alla disciplina dell’art. 14 introdotte dall’art. 4 della legge n. 69 del 2009⁵ – secondo la quale l’operazione che avrebbe potuto legittimamente vedere impegnato il legislatore delegato fino al 16 dicembre 2009 non poteva che essere quella esclusivamente finalizzata a conseguire la semplice riduzione dello *stock* di legislazione statale anteriore al 1970, attraverso la mera “ricognizione” delle disposizioni da tenere in vita, dovendosi escludere che il Governo potesse procedere ad un qualunque intervento di modifica sostanziale (ma anche formale) delle discipline legislative preesistenti⁶. Una corretta (e già di per sé utilissima) attuazione della delega “taglia-leggi” si sarebbe dunque potuta realizzare solo nelle seguenti direzioni:

a) adozione di decreti legislativi, possibilmente distinti per materie o per settori organici, contenenti un semplice elenco “non novativo” delle disposizioni legislative statali anteriori al 1970 salvate dalla “ghigliottina”;

b) ripubblicazione, a fini meramente notiziali e conoscitivi, delle suddette disposizioni, accorpate sempre per settori o materie;

c) predisposizione di un elenco, anch’esso di natura meramente notiziale, delle disposizioni legislative che sarebbero risultate definitivamente abrogate – a partire dal 16 dicembre 2009 – per effetto della diretta operatività della “ghigliottina”⁷.

Nel decreto legislativo in esame compare più volte, del tutto meritoriamente, l’esplicito riferimento alla semplice “*permanenza in vigore*” delle disposizioni legislative comprese negli elenchi. Ciò avviene tanto nel titolo quanto nel disposto dei

⁵ Cfr., *infra*, par. 3.1.

⁶ Hanno poi mostrato di condividere tale conclusione, nell’ordine: F. MODUGNO, *Procedimento Taglia-leggi: profili problematici*, in www.federalismi.it, n. 8/2009, spec. 13 ss.; 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”*, www.federalismi.it, n. 12/2009, 14; E. LENZI, *Tra poche luci e molte ombre, il legislatore continua sulla via della semplificazione: le recenti innovazioni introdotte dalla legge 69/09*, in www.federalismi.it, n. 22/2009, 12-13.

⁷ Al riguardo, cfr. l’opinione di N. LUPO, *Le materie escluse e i decreti legislativi “correttivi”*, in N. LUPO, R. ZACCARIA (a cura di), *La delega “taglialeggi”: i passi compiuti e i problemi da sciogliere*, cit., 51, il quale concordava pienamente sulla conclusione secondo la quale i decreti delegati attuativi del “taglia-leggi” avrebbero potuto «contenere solamente un elenco delle disposizioni normative escluse dell’effetto ghigliottina». Contrariamente a quanto suggerito da chi scrive, invece, l’A. riteneva che non fosse «opportuno adottare ulteriori elenchi, ancorché a titolo ricognitivo», poiché essi avrebbero rischiato «di dare adito a nuove e fors’anche maggiori incertezze rispetto alla situazione anteriore alla loro adozione, in qualche misura dando luogo ad incertezze simili a quelle originate dai testi unici “spontanei” e “compilativi”».

commi 1 e 2 dell'articolo unico che rinviano agli elenchi, ma soprattutto nel comma 3, alla lett. d), laddove il legislatore delegato si è premurato di fornire una esplicita definizione di tale espressione, precisando che «*per “permanenza in vigore” si intende che restano in vigore le disposizioni legislative statali, indicate negli Allegati 1 e 2, nel testo vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, in base agli atti normativi che le hanno introdotte a suo tempo nell'ordinamento e alle eventuali successive modificazioni anteriori alla stessa data, anche ai sensi dell'articolo 15 delle disposizioni preliminari al codice civile*»⁸. Con questa formula dovrebbe risultare definitivamente esclusa l'eventualità che si possa attribuire al decreto una qualunque efficacia “riproduttiva” e dunque “novativa” delle fonti indicate, nonché la possibilità che dalla indicazione di un intero atto legislativo contenente disposizioni già in parte oggetto di precedenti abrogazioni (anche tacite o implicite) si faccia discendere un ipotetico – e assolutamente pernicioso – effetto di “reviviscenza” delle medesime disposizioni⁹.

3. – I dubbi di legittimità costituzionale

A fronte di tali innegabili virtù, il d.lgs. n. 179 presenta almeno due profili di possibile illegittimità costituzionale *in parte qua* in ordine alla sua conformità alla legge di delegazione e, dunque, all'art. 76 Cost. Entrambi i profili attengono a disposizioni che si presentano – almeno all'apparenza – come dotate di un effetto “normativo” proprio, effetto che non avrebbe potuto considerarsi consentito dalla delega di cui al comma 14 dell'art. 14 della legge n. 246.

Il punto è di importanza assolutamente centrale nella ricostruzione del complesso meccanismo disegnato dal legislatore del 2005 e successivamente riformato con la legge n. 69 del 2009; merita dunque soffermarvisi analiticamente, dando adeguato conto delle possibili interpretazioni tanto del testo originario dell'art. 14 quanto del testo vigente al momento dell'emanazione del decreto in esame.

3.1. – Il problema della natura “normativa” o meramente “ricognitiva” degli atti di esercizio della delega “salva-leggi”

Di fronte alla formulazione originaria dell'art. 14, pur dovendosi escludere – per

⁸ Nel medesimo comma 3 si forniscono puntuali definizioni anche di altre espressioni chiave della delega “salva-leggi”, quali quella di «*disposizioni legislative statali*», quella di «*pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970*» e quella di «*anche se modificate con provvedimenti successivi*». In merito alla “delicatezza” di simili operazioni compiute del legislatore delegato, per la parte in cui quest'ultimo pretenda di incidere su vincoli imposti dal legislatore delegante, ma escludendo che nel caso di specie possano rinvenirsi vizi di eccesso di delega, cfr. N. LUPO, B.G. MATTARELLA, *Gli sviluppi del “taglia-leggi”: per ora, molta immagine e poca sostanza*, in corso di pubblicazione in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, par. 12.

⁹ Sulla necessità di evitare tale rischio, cfr., specificamente, l'audizione del capo dell'Ufficio legislativo del Ministero per la semplificazione normativa (prof. Alfonso Celotto) presso la Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione il 25 febbraio 2009 (resoconto stenografico, 9), nonché il parere del 4 novembre 2009 della medesima Commissione (resoconto sommario, 7-8) e, da ultimo, la *Relazione illustrativa* del d.lgs. “salva-leggi” del Ministro per la semplificazione normativa, in www.sempliciazionenormativa.it, 8-9.

le ragioni sopra richiamate – la legittimità dell'esercizio della delega al riassetto prevista nel comma 15 e dunque ragionando all'interno della sola ipotesi di decreti legislativi contenenti meri elenchi di disposizioni da sottrarre all'abrogazione generalizzata della "ghigliottina", una delle questioni più dibattute dagli interpreti è stata quella concernente la natura *normativa* o meramente *ricognitiva* dei decreti che avrebbero dovuto essere emanati ai sensi del comma 14¹⁰.

In dottrina, sia pure con posizioni alquanto variegata nelle argomentazioni, si è data una risposta univoca nel senso della necessaria "normatività" o "costitutività" dei suddetti decreti, non solo in ragione della loro natura formale di "atti con forza di legge" ma, soprattutto, a causa della esigenza di porsi come atti capaci di disporre l'effetto "salvifico" delle disposizioni legislative anteriori al 1970 ritenute indispensabili e, perciò, di derogare alla abrogazione generalizzata stabilita direttamente dal comma 16 dell'art. 14 della legge n. 246¹¹.

Di una simile conclusione, tuttavia, è lecito dubitare. Sembra infatti possibile ritenere che, nell'ambito del complesso meccanismo semplificatorio disegnato dagli originari commi 14, 16 e 17 del menzionato art. 14, la *norma* "salva-leggi" in grado di opporsi alla "ghigliottina" posta nel comma 16 non fosse da rinvenire nei decreti delegati del comma 14, in sé e per sé considerati, quanto invece direttamente nel comma 17, nella parte in cui quest'ultimo disponeva la "permanenza in vigore" delle «*disposizioni indicate nei decreti legislativi di cui al comma 14*» (lett. g). L'effetto "salvifico" rispetto alla abrogazione generalizzata, in tal modo, non era imputabile autonomamente ai decreti delegati, bensì direttamente alla norma legislativa di produzione parlamentare, con la conseguenza di poter (e, forse, di dover) considerare tali decreti – una volta escluso il contenuto di riordino/riassetto normativo – come meramente *ricognitivi* di un elenco di disposizioni da mantenere in vigore cui lo stesso legislatore parlamentare aveva fatto rinvio facendolo proprio¹².

¹⁰ La questione è stata esplicitamente formulata (al n. 4) tra i quesiti che la Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione ha sottoposto all'attenzione di alcuni professori universitari consultati in occasione del seminario di approfondimento sull'attuazione del procedimento "taglia-leggi" organizzato dalla Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione e svoltosi nei giorni 31 marzo, 2 e 21 aprile 2009, i cui atti sono raccolti nella *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*, approvata il 17 giugno 2009 dalla medesima Commissione (Senato della Repubblica – Camera dei deputati, XVI Legislatura, Doc. XVI-bis, n. 1), 119 ss.

¹¹ Si vedano, al riguardo, le opinioni espresse da F. Sorrentino, A. D'Atena, B. Caravita di Toritto, F. Modugno e P. Ridola in risposta al quesito n. 4 posto dalla Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione e raccolte nella *Relazione* cit., spec. 124, 129, 137, 148 ss. e 168. Volendo, le medesime opinioni espresse nella sede ufficiale sono reperibili in: *Attuazione del procedimento "Taglia Leggi" (con interventi di Federico Sorrentino e Antonio D'Atena)*, in www.federalismi.it, n. 10/2009, spec. 5 e 10-11; B. CARAVITA, *Attuazione del procedimento Taglia – leggi*, *ivi*, spec. 5; F. MODUGNO, *Procedimento Taglia-leggi: profili problematici*, in www.federalismi.it, n. 8/2009, spec. 7-15.

¹² Questa lettura del dato normativo è stata, da ultimo, condivisa nella sostanza da 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"*, cit., 18, il quale ha ritenuto che «l'intervento del legislatore delegato ha nell'impianto complessivo della legge un ruolo che è (...) certatorio e ricognitivo», proprio in forza del menzionato comma 17, lett. g), dell'art. 14, dovendosi pertanto giungere alla conclusione secondo la quale «i decreti legislativi attuativi si atteggiano, a ben vedere, sì a strumenti di perimetrazione (largamente discrezionale) della portata della clausola taglia-leggi, ma ciò non in forza di una propria (pretesa) valenza normativa, bensì in conseguenza dell'ascrizione di *vis quodammodo*

Tale ricostruzione – si osservi – avrebbe potuto avere un impatto decisivo sui dubbi di legittimità costituzionale che tutta la dottrina aveva ampiamente avuto modo di segnalare in relazione alla delega “salva-leggi”¹³, consentendo di applicare anche ad essa l’orientamento giurisprudenziale espresso dal giudice delle leggi nella sent. n. 280 del 2004, nella quale, come è noto, è stata ritenuta immune da vizi di costituzionalità per contrasto con l’art. 76 Cost. la delega legislativa alla mera “ricognizione” dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente regionale prevista dall’art. 1, comma 4, della legge n. 131 del 2003¹⁴; e ciò avrebbe rappresentato, in nome dell’onere di interpretazione conforme a Costituzione che grava su qualunque interprete, un ulteriore argomento a sostegno della tesi qui prospettata.

Cosa è accaduto con la riforma della disciplina in esame operata dalla legge n. 69 del 2009?

La modifica più rilevante apportata dall’art. 4 di questa legge consiste, senza alcun dubbio, nella integrale riformulazione della clausola “ghigliottina”, accompagnata dal differimento di un anno del suo termine di efficacia e dalla “de-sincronizzazione” di tale termine rispetto a quello imposto al legislatore delegato per l’emanazione dei decreti “salva-leggi”. A ciò si è provveduto mediante l’abrogazione espressa del comma 16 dell’art. 14 e l’introduzione del nuovo comma 14-ter, il quale così stabilisce: «*Fatto salvo quanto stabilito dal comma 17, decorso un anno dalla scadenza del termine di cui al comma 14, ovvero del maggior termine previsto dall’ultimo periodo del comma 22, tutte le disposizioni legislative statali non comprese nei decreti legislativi di cui al comma 14, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate*».

A tale nuova previsione si collega direttamente un’altra modifica, la quale, almeno all’apparenza, sembrerebbe suscettibile di avere un impatto decisivo sull’intero meccanismo “taglia-leggi” per come fin qui si è provato a ricostruirlo: la soppressione,

normativa all’*esito* dell’operazione salvifica da essi condotta, compiuta *ab externo* dalla legge che è e resta, quanto a formale titolarità giuridica, il *dominus* dell’intera vicenda». In termini analoghi, si veda, inoltre, M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, in *La delega legislativa*, Atti del Seminario svoltosi in Roma – Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008, Milano, Giuffrè, 2009, 66.

¹³ Al riguardo, sia consentito rinviare a M. CECCHETTI, *Il “taglio” delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d’urgenza, clausole “ghigliottina” e abrogazioni espresse*, in corso di pubblicazione in S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto*, I, Milano, Giuffrè, 2010, spec. par. 2.1.

¹⁴ In senso contrario all’applicabilità di questa giurisprudenza, si è espresso P. CARNEVALE, *op. ult. cit.*, 20, il quale, nonostante la riconosciuta natura meramente “ricognitiva” dei decreti delegati in questione, ha così concluso: «A differenza della delega per la identificazione dei principi fondamentali della legislazione statale nelle materie di competenza concorrente, qui la ricognizione, pur essendo in sé priva di *vis* normativa, nondimeno appare espressione, da un lato, di capacità, non solo di neutrale ed obiettiva ricerca/individuazione (di ciò che c’è), bensì pure di selezione/cernita (di ciò che va mantenuto o di ciò che va eliminato); dall’altro, che da quella scelta selettiva discende la definizione della portata dell’automatismo abrogativo». Tali argomenti, in realtà, non sembrano insuperabili. Quanto al primo, si può ritenere che anche l’identificazione dei principi fondamentali delle materie di legislazione concorrente comporta una inevitabile funzione selettiva, all’interno degli enunciati esistenti, tra regole e principi, soprattutto allorché questi ultimi non siano espressamente “dichiarati” dal legislatore (così F. MODUGNO, *Procedimento Taglia-leggi: profili problematici*, cit., 9). Quanto al secondo argomento, esso finisce per porsi in contraddizione con la stessa premessa della assenza di *vis* normativa dei decreti “ricognitivi”: se la norma “salva-leggi” capace di opporsi alla “ghigliottina” è quella contenuta nella legge, la quale si limita a fare rinvio alla “indicazione” delle disposizioni da salvare operata dai decreti attuativi, facendola propria, non può certo affermarsi che la portata dell’automatismo abrogativo sia affidata a questi ultimi e non alla legge medesima.

all'interno del comma 17 sulle categorie di disposizioni escluse per legge dall'abrogazione generalizzata, della categoria di cui alla lett. g) del testo originario, concernente «*le disposizioni indicate nei decreti legislativi di cui al comma 14*».

A prescindere da alcuni gravi problemi interpretativi su cui non è possibile soffermarsi in questa sede¹⁵, emergono in tutta la loro evidenza le due questioni centrali cui occorre dare soluzione: la norma “salva-leggi” in grado di opporsi all'effetto abrogativo generalizzato della clausola “ghigliottina” è ancora reperibile direttamente nella legge oppure deve essere considerata rimessa all'esercizio della delega da parte del Governo e, dunque, da ricondurre ai decreti legislativi di cui al comma 14? E in questo secondo caso, quali implicazioni se ne dovrebbero trarre in ordine alla natura e al contenuto di tali decreti?

Chi scrive è convinto che sia possibile sostenere che la norma in grado di produrre l'effetto salvifico nei confronti della clausola abrogativa debba tuttora considerarsi contenuta direttamente nel testo della legge n. 246, potendosi con ciò confermare la ricostruzione secondo la quale al potere delegato del Governo (di *individuare* le disposizioni legislative da mantenere in vigore) è affidato un ruolo meramente “certatorio” e “ricognitivo” mediante la semplice predisposizione di elenchi di fonti o di enunciati preesistenti ai quali la legge stessa, attraverso la tecnica del rinvio fisso, ricollega l'effetto di opposizione alla “ghigliottina”, disponendone *in proprio* la perdurante vigenza.

La formula testuale utilizzata nel nuovo comma 14-ter si presta senz'altro ad una lettura in questo senso: essa, infatti, dopo aver richiamato espressamente la salvaguardia delle categorie “escluse” del comma 17, dispone l'abrogazione generalizzata di «*tutte le disposizioni statali non comprese nei decreti legislativi di cui al comma 14*», limitandosi, dunque, a tale specifico riguardo, a “ribaltare” in forma negativa la medesima norma precedentemente formulata in positivo e contenuta nel vecchio comma 17, lett. g), laddove si disponeva il mantenimento in vigore di tutte «*le disposizioni indicate nei decreti legislativi di cui al comma 14*». Sotto tale profilo, pertanto, si può ritenere che la soppressione di tale ultima previsione dal testo del comma 17 non abbia prodotto alcuna novità rispetto all'impianto originario; il legislatore del 2009 ha semplicemente provveduto ad “inglobare” la stessa identica norma all'interno della clausola “ghigliottina”, senza mutare in alcun modo i rapporti tra le due norme fondamentali e di diretta applicazione contenute nella legge (la norma abrogativa e la norma salvifica), da un lato, e i decreti legislativi da emanarsi nell'esercizio della delega principale, dall'altro.

Ad ulteriore sostegno di una simile conclusione, d'altronde, non è privo di rilievo il fatto che nella nuova formulazione del comma 14 risulti pienamente confermata l'assenza di un qualunque potere del Governo di “disporre” in proprio il mantenimento in vigore degli enunciati legislativi da salvare, limitandosi la delega a prevedere l'*individuazione* delle «*disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore*». E proprio in questi termini, come si è visto, ha concretamente finito per orientarsi il legislatore delegato nell'esercizio dei propri poteri.

¹⁵ In proposito, occorre fare rinvio a M. CECCHETTI, *Il “taglio” delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d'urgenza, clausole “ghigliottina” e abrogazioni espresse*, cit., spec. par. 3.3.2.

Tuttavia, nella dottrina che si è occupata della riforma della disciplina dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005, non mancano le opinioni di chi ritiene che dal nuovo comma 14-ter debba ricavarsi la definitiva conferma della natura sicuramente "normativa" dei decreti legislativi emanati in attuazione del comma 14. In particolare, si è sostenuto¹⁶ che il legislatore del 2009, proprio attraverso la nuova formulazione della clausola "ghigliottina", abbia esplicitato «che i decreti adottati in base alla delega principale, i quali prima figuravano come una categoria di atti esclusi dall'effetto abrogativo secondo la previsione del comma 17, non sono un gruppo di norme preesistenti che il legislatore parlamentare ha deciso di sottrarre all'effetto abrogativo, ma costituiscono piuttosto un limite di natura differente, autonomo e a sé stante, trattandosi di atti appositamente adottati dal legislatore delegato al solo ed esclusivo scopo di circoscrivere l'effetto abrogativo generalizzato». In tal modo, sempre ad avviso di questa dottrina, risulterebbe confermato il "carattere normativo" di tali atti, essendo ancor più chiaro che essi, «partecipando espressamente in senso limitativo alla abrogazione generalizzata», assumerebbero «una necessaria valenza normativa che, associata alla estrema discrezionalità derivante dalla genericità dei principi e criteri direttivi assegnati al legislatore delegato», porterebbe ad escludere che essi possano «avere una natura meramente ricognitiva e non vincolante».

Le ragioni che dovrebbero condurre a dubitare della correttezza di tale ricostruzione sono già state illustrate. È però opportuno evidenziare che, anche qualora si volesse accogliere la tesi secondo la quale la norma "salva-leggi" opposta alla clausola abrogativa sarebbe da ricondurre ai decreti legislativi del Governo e non direttamente alla legge n. 246, al di là della riproposizione di tutti i dubbi di legittimità costituzionale prospettabili in relazione alla possibile violazione dell'art. 76 Cost.¹⁷, dovrebbe comunque escludersi il pericolo di un possibile effetto di "novazione" o "riproduzione" delle fonti o delle disposizioni fatte salve dal legislatore delegato. Infatti, anche per produrre in proprio l'effetto salvifico, il decreto legislativo che ha dato attuazione alla delega "salva-leggi" avrebbe avuto bisogno di porre un'unica norma "nuova" capace di opporsi alla "ghigliottina" e da applicare alle disposizioni o agli atti semplicemente "individuati" mediante gli elenchi allegati, i quali, in tal modo, avrebbero potuto (e dovuto!) mantenere la loro natura meramente *ricognitiva* di materiali normativi preesistenti.

3.2. – La possibile illegittimità costituzionale dei "salvataggi" dalle abrogazioni disposte dal d.l. n. 200 del 2008

Con queste premesse, in base alle quali dovrebbe risultare argomentata la tesi secondo la quale il potere delegato al Governo dal comma 14 dell'art. 14 della legge n. 246 non poteva considerarsi abilitato alla produzione di effetti normativi propri rispetto al meccanismo "taglia-leggi" oggi previsto nel comma 14-ter, è possibile affrontare i due menzionati profili di possibile illegittimità costituzionale *in parte qua* del d.lgs. n. 179 del 2009.

¹⁶ Le citazioni riportate di seguito sono tratte da E. LENZI, *Tra poche luci e molte ombre, il legislatore continua sulla via della semplificazione: le recenti innovazioni introdotte dalla legge 69/09*, cit., 7-8.

¹⁷ Cfr., *supra*, nt. 13.

Si consideri, in primo luogo, il comma 2 dell'articolo unico, con il quale vengono compiute due operazioni distinte, anche se connesse fra loro: vengono «sottratte all'effetto abrogativo» di cui all'art. 2 del d.l. n. 200 del 2008, così come convertito in legge, le disposizioni contenute negli 861 atti legislativi indicati nell'Allegato 2; viene, altresì, riconosciuta la “permanenza in vigore” delle medesime disposizioni «anche ai sensi e per gli effetti dell'articolo 14, commi 14, 14-bis e 14-ter, della legge 28 novembre 2005, n. 246, e successive modificazioni».

Se quest'ultima operazione può senz'altro considerarsi, in sé e per sé, pienamente coerente con i poteri conferiti al legislatore delegato dalla menzionata norma di delega, è lecito dubitare che possa dirsi altrettanto per la prima, la quale, peraltro, costituiva il necessario presupposto della seconda: a tale riguardo, infatti, è del tutto ovvio che il Governo non avrebbe potuto individuare alcuna disposizione (o fonte) da “salvare” – rispetto alla “ghigliottina” generalizzata – che fosse contemplata nell'elenco delle abrogazioni espresse che il d.l. n. 200 del 2008 aveva disposto con effetto a decorrere dal 16 dicembre 2009, se prima non si fosse provveduto a rimuovere quella determinata disposizione (o fonte) da quell'elenco.

Il problema si può sintetizzare nei termini seguenti: poteva il legislatore delegato utilizzare la delega cd. “salva-leggi” anche per *correggere* il d.l. n. 200 del 2008, sottraendo disposizioni legislative all'effetto abrogativo da questo disposto?

Il dubbio di un possibile eccesso di delega, a quanto risulta, non è emerso in alcuna delle sedi istituzionali chiamate ad esprimersi sullo schema di decreto presentato dal Ministro per la semplificazione normativa¹⁸; ma è stato prontamente sollevato da un'attenta dottrina in sede di prima analisi del decreto in esame, facendo leva, in particolare, sulla impossibilità di utilizzare una delega «a indicare le disposizioni delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore (...) al diverso scopo di far salve disposizioni già espressamente abrogate dal legislatore»¹⁹.

In realtà, a tale argomento potrebbe obiettarsi che il d.lgs. n. 179 è entrato in

¹⁸ Anzi, nella *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*, presentata alle Camere il 24 giugno 2009 dal Ministro per la semplificazione normativa, in attuazione di quanto espressamente previsto nell'art. 2, comma 1-ter, del d.l. n. 200 del 2008, come convertito dalla legge n. 9 del 2009 (Senato della Repubblica, XVI Legislatura, Doc. XXVII, n. 10), 15-16, si legge testualmente che «il decreto legislativo c.d. “salva-leggi” costituisce anche la sede per apportare le correzioni alle abrogazioni espresse contenute nel decreto-legge n. 200 del 2008, il cui effetto come è noto si produrrà a decorrere dal 16 dicembre prossimo». Sul punto, in termini adesivi, cfr. anche l'opinione di 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 *www.federalismi.it*, n. 22/2009, 3.

¹⁹ Così N. LUPO, B.G. MATTARELLA, *Gli sviluppi del “taglia-leggi”: per ora, molta immagine e poca sostanza*, cit., par. 12. Gli Autori aggiungono, ad ulteriore supporto della loro tesi, la considerazione del principio e criterio direttivo della delega di cui all'art. 14, comma 14, lett. a), della legge n. 246 del 2005, a tenore del quale dai decreti legislativi attuativi dovrebbero escludersi le «disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita»; da esso, infatti, si dovrebbe ricavare che «da un lato, nell'oggetto della delega non sono ricomprese le disposizioni già abrogate espressamente (cui il legislatore delegante non fa cenno alcuno); dall'altro, che, ove anche le si volesse considerare in sede di attuazione della delega, il loro destino non dovrebbe essere diverso da quello delle norme oggetto di abrogazione tacita o implicita (non potendo, in sostanza, né le une né le altre essere fatte salve dal legislatore delegato)».

vigore prima della scadenza del termine di efficacia dell'effetto abrogativo disposto dal d.l. n. 200 del 2008 e che, pertanto, l'opera di salvataggio compiuta dal legislatore delegato non ha comunque riguardato in alcun modo disposizioni già colpite da abrogazione espressa, bensì disposizioni ancora formalmente vigenti. Il problema vero, però, è che la delega contenuta nel comma 14 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005 (in sé e per sé considerata), come si ricava anche dall'esplicito disposto del successivo comma 14-ter, abilitava il Governo esclusivamente ad individuare le disposizioni che – in base alla stessa norma di legge – sarebbero risultate sottratte all'abrogazione generalizzata ivi prevista; dunque non lo abilitava affatto né alla produzione in proprio di un effetto normativo “salvifico” nei confronti della “ghigliottina” né, tanto più, a disporre un simile effetto nei confronti delle abrogazioni disposte da un diverso atto legislativo – nel caso di specie dal d.l. n. 200 del 2008 – ancorché (come la “ghigliottina”) non ancora efficaci.

Tale conclusione sembrerebbe ancora più evidente considerando la natura sostanzialmente “correttiva”, sotto questo profilo, del d.lgs. n. 179 rispetto al d.l. n. 200. Il potere di provvedere a qualunque correzione di quest'ultimo decreto non trova alcun appiglio testuale nelle deleghe conferite dall'art. 14 della legge n. 246²⁰ e, per tale ragione, non avrebbe potuto che essere esercitato dal legislatore parlamentare o, in ipotesi, tramite un nuovo decreto legge.

L'unico argomento spendibile in senso contrario ad una simile conclusione dovrebbe far leva direttamente sul disposto dell'art. 2, comma 1, del d.l. n. 200 del 2008, così come sostituito dalla legge di conversione n. 9 del 2009, ai sensi del quale «*a decorrere dal 16 dicembre 2009 sono o restano abrogate le disposizioni elencate nell'Allegato 1, salva l'applicazione dei commi 14 e 15 dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246*»²¹. Se tale clausola di coordinamento con le deleghe collegate al meccanismo della “ghigliottina” generalizzata fosse ritenuta interpretabile non soltanto come strumento di “salvaguardia” volto a confermare i poteri del legislatore delegato ivi previsti – evitando così il pericolo che dalla parziale sovrapposizione delle due operazioni si potesse ricavare l'effetto di una revoca implicita di quelle deleghe²² – ma anche come una sorta di “valvola di sicurezza” finalizzata a condizionare lo stesso effetto abrogativo disposto nel d.l. n. 200, consentendo il “recupero” *medio tempore* di atti destinati all'abrogazione proprio mediante l'utilizzo della delega “salva-leggi” contenuta nell'art. 14 della legge n. 246 del 2005²³, ci troveremmo di fronte ad una vera

²⁰ Tale potere correttivo era estraneo, per quanto si è detto, rispetto alla delega “salvifica” di cui al comma 14; ma lo era, a maggior ragione, sia rispetto alla delega per il “riassetto” di cui al comma 15, sia rispetto alla delega per le abrogazioni espresse di cui al comma 14-quater.

²¹ La formula originaria utilizzata nel testo del d.l. prima della sua conversione in legge si limitava a prevedere seccamente che «*a decorrere dal sessantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto, sono abrogate le disposizioni elencate nell'Allegato 1*».

²² Su tale interpretazione, si vedano: N. LUPO, *Dalla delega ai decreti-legge «taglia-leggi»: continuità o rottura?*, in *Giornale dir. amm.*, 2009, 705; 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”*, cit., 26, nt. 50; N. LUPO, B.G. MATTARELLA, *La codificazione e il taglia-leggi a livello statale: immagine o sostanza?*, reperibile on line in http://www.astrid-online.it/Qualit--de/Qualit--de/Astrid_Rassegna_QR_Lupo_Mattarella_codificazione_140909.pdf, 12; ID., *Gli sviluppi del “taglia-leggi”: per ora, molta immagine e poca sostanza*, cit., par. 8.

²³ Tale interpretazione è suggerita da P. BILANCIA, *Una situazione complessa: le leggi tra tagli e salvataggi*, www.federalismi.it, n. 22/2009, 13, la quale fa notare come una simile lettura sia avvalorata dalla coincidenza dei termini (16 dicembre 2009) previsti sia per la decorrenza dell'effetto abrogativo

e propria “estensione” – sia pure disposta *aliunde e per relationem* – dell’ambito di operatività di questa delega tale da costituire il legittimo fondamento dei “salvataggi” operati con il comma 2 dell’articolo unico del d.lgs. n. 179 del 2009.

Seguendo questa linea interpretativa, dunque, il dubbio di legittimità costituzionale qui prospettato sembrerebbe superabile, anche se non ci può nascondere la permanenza di un margine di incertezza non trascurabile dovuto al mancato adeguamento (con l’esplicitazione dei nuovi poteri relativi alle abrogazioni del d.l. n. 200) delle norme di delega contenute nell’art. 14 della legge n. 246, ancor più grave se si considera il complessivo intervento riformatore avvenuto – successivamente alla conversione di quel decreto – con l’art. 4 della legge n. 69 del 2009.

Se così è, occorre prendere atto di come il legislatore della “semplificazione” normativa, anziché fornire le auspiccate prestazioni di certezza, abbia paradossalmente finito per produrre nuove ed ulteriori incertezze a carico dell’interprete, oltretutto in relazione ad un problema – quello del salvataggio delle disposizioni individuate nell’Allegato 2 del d.lgs. n. 179 rispetto all’abrogazione stabilita dal d.l. n. 200 (ormai efficace a partire dal 16 dicembre 2009) – che risulta assai meno teorico di quanto si potrebbe immaginare. Si pensi solo alle delicate questioni pratiche che potrebbero sorgere in relazione a tutte le numerose disposizioni contenute nell’Allegato 2 recanti l’istituzione, la ricostituzione o la modifica della denominazione o del territorio di Comuni e Province, il cui salvataggio dalle abrogazioni di cui al d.l. n. 200 del 2008 era stato espressamente raccomandato sia in sede di parere della Conferenza Unificata del 29 ottobre 2009²⁴, sia in sede di parere della Commissione parlamentare per la semplificazione del 4 novembre 2009²⁵. È del tutto evidente che un’eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale del d.lgs. n. 179 del 2009, nella parte in cui sottrae all’abrogazione espressa di cui al d.l. n. 200 del 2008 le disposizioni individuate nell’Allegato 2, determinerebbe la conseguenza dell’avvenuta abrogazione di quelle disposizioni a partire dal 16 dicembre 2009, obbligando il legislatore ad un nuovo intervento di “correzione” con efficacia retroattiva a quella data e riproponendo *medio*

disposto dal d.l. n. 200 sia per l’adozione dei decreti delegati “salva-leggi” di cui al comma 14 della legge n. 246 (l’argomento, ovviamente, non potrebbe essere speso per l’identica disposizione contenuta nel comma 1 dell’art. 24 del d.l. n. 112 del 2008, così come convertito in legge dalla legge n. 133 del 2008). Per un cenno nello stesso senso, cfr. anche G. D’ELIA, L. PANZERI, *Sulla illegittimità costituzionale dei decreti-legge “taglia-leggi”*, in *Giur. cost.*, 2009, 500, i quali sottolineano la “riconduzione” (ad opera delle rispettive leggi di conversione) dei due decreti legge n. 112 e n. 200 del 2008 «nell’alveo del procedimento della legge-delega di semplificazione del 2005, con la previsione dell’adozione di decreti legislativi di salvezza dalla abrogazione in blocco, da adottarsi ai sensi dei commi 14 e 15 del cit. art. 14».

²⁴ Si vedano, oltre al documento dell’ANCI allegato al parere, anche i 15 atti legislativi concernenti comuni siciliani espressamente segnalati al Governo. In relazione all’abrogazione di questi atti, la Regione siciliana ha presentato ricorso alla Corte costituzionale (*Gazzetta Ufficiale*, IV Serie spec., 27 maggio 2009, n. 21), invocando la violazione della propria potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali, nonché la violazione del principio di ragionevolezza e dell’art. 97 Cost. Sul ricorso, al momento in cui si scrive, la Corte non si è ancora pronunciata (l’udienza pubblica di trattazione della causa risulta fissata al 23 marzo 2010).

²⁵ Cfr. resoconto sommario, 13, anche sulla base dei rilievi deliberati dalla I Commissione permanente della Camera dei deputati il 3 novembre 2009 (resoconto, 21), nei quali, come ricordano R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *Il contributo del Parlamento nel processo di semplificazione normativa mediante abrogazione nella XVI legislatura*, cit., par. 10, nt. 84, si citava lo specifico caso del d.lgs. luogotenenziale 1° marzo 1946, n. 48, recante «*Ricostituzione dei comuni di Massa, Carrara e Montignoso*», che risultava compreso tra le fonti destinate ad essere abrogate in base al d.l. n. 200 del 2008 e che oggi è incluso nell’Allegato 2 del d.lgs. n. 179.

tempore l'attualità della questione di legittimità *in parte qua* dello stesso d.l. n. 200, per contrasto con l'art. 114 Cost.²⁶.

3.3. – *La possibile illegittimità costituzionale della previsione di nuove categorie generali escluse ex lege dalla clausola “ghigliottina”*

La seconda perplessità in ordine alla possibile illegittimità costituzionale *in parte qua* del d.lgs. n. 179 del 2009 ha ad oggetto il comma 4 dell'articolo unico, il quale stabilisce che «*le disposizioni legislative emanate ai sensi degli articoli 7, secondo comma, 8, terzo comma, e 116, primo comma, della Costituzione sono comunque escluse dall'effetto abrogativo di cui all'articolo 14, comma 14-ter, della legge 28 novembre 2005, n. 246, e successive modificazioni*».

Al fine di individuarne al meglio il significato ed i relativi aspetti problematici, va osservato che tale disposizione compariva già nello schema di decreto presentato agli organi consultivi in una formula solo apparentemente simile, secondo la quale «*ai sensi degli articoli 7, secondo comma, 8, terzo comma, e 116, primo comma, della Costituzione, le disposizioni legislative che costituiscono diretta attuazione delle stesse norme costituzionali sono comunque escluse dall'effetto abrogativo di cui all'articolo 14, comma 14-ter, della legge 28 novembre 2005, n. 246, e successive modificazioni*». La specifica questione cui si intendeva dare soluzione concerneva, in particolare, la dubbia sorte che avrebbero avuto i decreti legislativi di attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale nell'ambito del procedimento “taglia-leggi”²⁷; e la dottrina, sul punto, pur concordando sulla loro natura di “fonti atipiche” a competenza riservata, non aveva fornito risposte univoche circa la loro sicura esclusione dal procedimento disegnato dalla legge n. 246²⁸.

²⁶ Da questa disposizione della Costituzione, infatti, non sembra possibile fare a meno di ricavare il principio del carattere “necessario” degli enti che “costituiscono” la Repubblica (ad eccezione, ovviamente, delle ancora istituende Città metropolitane), cui si collega la necessità che *tutto* il territorio nazionale sia ripartito in circoscrizioni comunali e provinciali, senza che si possano ammettere porzioni di esso che non abbiano il Comune o la Provincia di riferimento. L'abrogazione degli atti legislativi su cui è fondata l'esistenza giuridica di enti comunali o provinciali, non essendo ovviamente retroattiva, non potrebbe in alcun modo determinare la reviviscenza della normativa previgente, con la conseguenza, per l'appunto, di lasciare i territori interessati privi dell'ente necessario, con conseguente violazione proprio dell'art. 114 Cost.

²⁷ Anche tale questione è stata esplicitamente formulata (al n. 8) tra i quesiti che la Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione ha sottoposto all'attenzione di alcuni professori universitari consultati in occasione del già citato (v., *supra*, nt. 10) seminario di approfondimento sull'attuazione del procedimento “taglia-leggi” svoltosi nei giorni 31 marzo, 2 e 21 aprile 2009; cfr. *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*, cit., 119 ss. Un accenno, seppur fugace, è reperibile anche nella *Relazione illustrativa* dello schema di decreto legislativo “salva-leggi” presentata dal Ministro per la semplificazione normativa, in www.federalismi.it/focus/semplificazionenormativa, 4.

²⁸ Si vedano, al riguardo, le opinioni espresse da F. Sorrentino, A. D'Atena, B. Caravita di Toritto e F. Modugno in risposta al quesito n. 8 posto dalla Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione e raccolte nella *Relazione* cit., spec. 126, 130, 139 e 159 ss. Volendo, le medesime opinioni espresse nella sede ufficiale sono reperibili in: *Attuazione del procedimento “Taglia Leggi” (con interventi di Federico Sorrentino e Antonio D'Atena)*, cit., spec. 6-7 e 12; B. CARAVITA, *Attuazione del procedimento Taglia – leggi*, cit., spec. 7; F. MODUGNO, *Procedimento Taglia-leggi: profili problematici*, cit., spec. 21 ss.

Da questo punto di vista, la formulazione coniata dal Governo non era sicuramente la più felice possibile. Essa, infatti, con il riferimento all'art. 116, primo comma, Cost. e alla "sua" «diretta attuazione» lasciava più di qualche incertezza circa la possibilità di ricondurre a tale espressione i decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali anziché gli statuti speciali medesimi; e proprio in tal senso si era espressa la Conferenza Unificata, nel parere del 29 ottobre 2009, suggerendo – al fine di sgombrare ogni dubbio – una modifica del seguente tenore: «Sono comunque escluse dall'effetto abrogativo di cui all'articolo 14, comma 14-ter, della legge 28 novembre 2005, n. 246, le disposizioni che costituiscono attuazione degli articoli 7, secondo comma, 8, terzo comma, della Costituzione e degli statuti speciali di cui all'articolo 116, primo comma, della Costituzione»²⁹.

I rilievi espressi nei pareri del Consiglio di Stato e della Commissione parlamentare per la semplificazione (in ciò supportata anche dal contributo della I Commissione permanente della Camera dei deputati), invece, ponevano in evidenza due diversi profili, muovendo da una comune considerazione: quella secondo la quale la disposizione contenuta nel comma 4 dell'articolo unico dello schema di decreto delegato presentato dal Governo veniva a creare una nuova categoria generale di atti normativi esclusi dall'effetto abrogativo della "ghigliottina"³⁰. Sotto un primo profilo, si segnalava il problematico ingresso nell'ordinamento della categoria delle "disposizioni legislative di diretta attuazione costituzionale", suscettibile, come tale, di produrre effetti analogici di non facile decifrazione³¹. Sotto un secondo profilo, si faceva osservare come l'attribuzione alla norma in esame di un effetto di sottrazione in via generale e diretta dall'abrogazione generalizzata, anziché il suo utilizzo come mero canone per lo svolgimento da parte del Governo delle operazioni di "ricognizione" delle disposizioni anteriori al 1970 da mantenere in vigore, nonostante una sua ipotizzabile opportunità, si sarebbe dovuta comunque considerare estranea all'oggetto della delega³².

A fronte di tutto ciò, nella versione definitiva del decreto, il Governo si è limitato ad apportare alla disposizione in esame solo alcune parziali modifiche, espressamente qualificate nella relazione illustrativa come «formali» e giustificate da «esigenze di mero *drafting* normativo rappresentate dal Dipartimento per gli affari

²⁹ Una simile formulazione avrebbe verosimilmente consentito di assicurare il mantenimento in vigore anche di quelle leggi statali con le quali si provvedeva all'attuazione dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta prima dell'introduzione dell'art. 48-bis ad opera della legge cost. n. 2 del 1993.

³⁰ In tal senso, espressamente, cfr. il citato parere del Consiglio di Stato n. 5053 del 23 luglio 2009 (par. 4), nonché i rilievi deliberati dalla I Commissione permanente della Camera dei deputati il 3 novembre 2009 e l'intervento dell'on. Zaccaria nella medesima seduta (resoconto, 11 e 20).

³¹ Si vedano, al riguardo: il parere del Consiglio di Stato (par. 4); il richiamato intervento dell'on. Zaccaria nella seduta della I Commissione permanente della Camera dei deputati (resoconto, 11); il parere della Commissione parlamentare per la semplificazione del 4 novembre 2009 (resoconto sommario, 7). Sul punto, invece, esprimeva una valutazione complessivamente positiva F. MODUGNO, *Sulla relazione presentata dal Ministro per la semplificazione normativa*, cit., 10, il quale, ritenendo il riferimento ai soli artt. 7, 8 e 116 Cost. «semplicemente esemplificativo e perciò riduttivo», ne suggeriva l'eliminazione sostituendo addirittura l'espressione «disposizioni legislative che costituiscono diretta attuazione delle stesse norme costituzionali» con la più ampia e comprensiva formula «disposizioni legislative di diretta rilevanza costituzionale».

³² In tal senso, si vedano i rilievi deliberati dalla I Commissione permanente della Camera dei deputati il 3 novembre 2009 (resoconto, 20), nonché il parere della Commissione parlamentare per la semplificazione (resoconto sommario, 7). In dottrina, cfr. P. BILANCIA, *Una situazione complessa: le leggi tra tagli e salvataggi*, cit., 17.

giuridici della Presidenza del Consiglio»³³; con il risultato di eliminare l'equivoco riferimento alla categoria delle "disposizioni legislative di diretta attuazione costituzionale", ma di rendere, forse, ancora più dubbia la possibilità di ricondurre nell'ambito di applicazione della norma proprio quelle disposizioni legislative di attuazione degli statuti speciali di cui da più parti si era sollecitata l'esplicita esclusione dalla clausola "ghigliottina"³⁴.

Ciò che più sorprende, tuttavia, è il pervicace mantenimento di una previsione che, a tutti gli effetti, si presenta – almeno nella sua veste formale – come direttamente produttiva di un proprio effetto normativo di sottrazione di categorie generali di disposizioni legislative dall'abrogazione generalizzata destinata a realizzarsi a decorrere dal 16 dicembre 2010. Se così fosse, sarebbe assai difficile non condividere il punto di vista già espresso in sede parlamentare circa l'eccesso di delega in cui sarebbe incorso il Governo.

L'alternativa sarebbe quella di ipotizzare una sorta di interpretazione "adeguatrice", secondo la quale la disposizione in esame non assumerebbe alcun contenuto normativo proprio, potendosi considerare come meramente "ricognitiva" di norme già direttamente ricavabili dalla Costituzione. Del resto, proprio in questa direzione sembrerebbe essersi orientata la posizione ufficiale del Governo espressa nella citata relazione illustrativa del decreto, laddove si legge: «In merito alle osservazioni concernenti il comma 4 dell'articolo 1, si è dell'avviso che sia opportuno conservare l'attuale formulazione che ha un valore meramente tuzioristico, in quanto tali ambiti sono già esclusi per diretta applicazione della Costituzione»³⁵. Ma allora è quanto meno "curioso" che nell'ambito di un'operazione di semplificazione dell'ordinamento e di "taglio" di disposizioni *inutili* o *prive di effettivo contenuto normativo*, si sia avvertito il bisogno di produrre una nuova disposizione legislativa per mero "tuziorismo", in quanto semplicemente *ricognitiva* di contenuti normativi già pienamente riconducibili al vigente quadro costituzionale e perciò, oltretutto, collocati ad un livello gerarchicamente sovraordinato rispetto alla norma abrogatrice contenuta nella clausola "ghigliottina".

4. – *Le lacune, gli errori e le incertezze dell'intervento "salva-leggi"*

Al di là dei menzionati – e in ogni caso parziali – profili di dubbia legittimità costituzionale, il d.lgs. n. 179 del 2009 presenta numerose lacune e incongruità, le quali costituiscono, come si vedrà, altrettanti indici rivelatori delle perduranti incertezze e della complessiva approssimazione che hanno accompagnato il legislatore delegato (e, talora, anche i suoi interlocutori istituzionali) nell'opera di confezionamento del prodotto in esame.

Qualche perplessità, innanzitutto, potrebbe suscitare la mancata organizzazione per settori omogenei delle disposizioni elencate negli Allegati, così come era richiesto

³³ Cfr. la *Relazione illustrativa* del d.lgs. "salva-leggi" del Ministro per la semplificazione normativa, cit., 8.

³⁴ Si vedano, in proposito, N. LUPO, B.G. MATTARELLA, *Gli sviluppi del "taglia-leggi": per ora, molta immagine e poca sostanza*, cit., par. 12, i quali, non a caso, ritengono che – in base alla norma qui esaminata – debbano considerarsi esclusi dall'effetto abrogativo «i patti lateranensi e le loro modifiche; le intese con le confessioni acattoliche; gli statuti delle regioni speciali».

³⁵ Così la *Relazione illustrativa*, cit., 8.

espressamente dal principio e criterio direttivo della delega di cui al comma 14, lett. e), dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005. Tale rilievo era stato espressamente formulato sia dal Consiglio di Stato³⁶ sia dalla Commissione parlamentare per la semplificazione³⁷ e risulta segnalato anche in dottrina³⁸. Il Governo, nella relazione illustrativa del decreto, ha replicato affermando che «il criterio organizzativo seguito nella predisposizione dell'elenco – oltre a quello cronologico, che appare necessario a fini di chiarezza e sistematicità della ricognizione stessa – è, comunque, nella sostanza anche quello della suddivisione per settori omogenei. Per ogni provvedimento è, infatti, indicata l'Amministrazione di riferimento e, quindi, implicitamente il settore di competenza; settore che non poteva essere ulteriormente delimitato soprattutto in considerazione della trasversalità della gran parte dei provvedimenti inclusi nell'elenco, che, per l'appunto, disciplinano più settori. Peraltro, la scelta organizzativa adottata è in linea con quanto espresso sul punto dallo stesso Consiglio di Stato nel parere n. 2024/2007 avente ad oggetto il Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione»³⁹.

Una simile motivazione – anche in considerazione della scelta del legislatore delegato di non fare uso della delega per il riassetto di cui al comma 15, rinviando apprezzabilmente tale operazione alle fasi successive contemplate nelle deleghe di cui ai commi 18 e 18-*bis* dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005 – sembra in linea di massima da condividere. Essa, però, non sfugge ad una critica più penetrante che si può muovere al sistema complessivo di “salvataggio” adottato dal Governo: la totale assenza di una qualunque indicazione dei criteri utilizzati per selezionare ed “identificare” – come espressamente previsto dalle lettere c), d), g) e h) del comma 14 – le disposizioni legislative da mantenere in vigore⁴⁰.

Sulla base di quanto si è provato a ricostruire nelle pagine che precedono, particolarmente in relazione alla natura meramente “ricognitiva” e non “normativa” dell'operazione di individuazione delle disposizioni da salvare da parte del Governo (anche a seguito delle modifiche di cui all'art. 4 della legge n. 69 del 2009), la lacuna appena menzionata non sembra tanto in grado di impingere su un'eventuale illegittimità costituzionale del decreto per un ipotizzabile mancato rispetto dei principi e criteri della delega⁴¹, quanto piuttosto – e forse più gravemente, rispetto agli obiettivi complessivi di

³⁶ Cfr. il parere n. 5053 del 23 luglio 2009, par. 3.1.

³⁷ Cfr. il parere del 4 novembre 2009 (resoconto sommario, 12).

³⁸ Cfr., al riguardo, E. LENZI, *Tra poche luci e molte ombre, il legislatore continua sulla via della semplificazione: le recenti innovazioni introdotte dalla legge 69/09*, cit., 13, nonché N. LUPO, B.G. MATTARELLA, *Gli sviluppi del “taglia-leggi”: per ora, molta immagine e poca sostanza*, cit., par. 12.

³⁹ Così la *Relazione illustrativa*, cit., 7. Il parere del Consiglio di Stato n. 2024 del 2007 è reperibile in *www.federalismi.it*, n. 16/2007, (cfr., in particolare, par. 7.5, 31).

⁴⁰ Cfr., in tal senso, gli specifici rilievi sullo schema di decreto contenuti nel parere del Consiglio di Stato del 23 luglio 2009, par. 3.1, il quale richiamava il Governo almeno ad «indicare dei descrittori simbolici che consentano di riportare ogni disposizione al processo identificativo di cui alle lettere del comma 14 dell'articolo 14», nonché nel parere della Commissione parlamentare per la semplificazione del 4 novembre 2009 (resoconto sommario, 12), la quale rilevava come l'articolo unico e l'Allegato 1 includessero «in un solo contesto, senza distinzioni, tutte le disposizioni da mantenere in vigore, che sono molte centinaia, cosicché non è dato di conoscere a quale dei criteri di delega sia riconducibile ciascun atto legislativo o disposizione di legge». In dottrina, cfr. P. BILANCIA, *Una situazione complessa: le leggi tra tagli e salvataggi*, cit., 17.

⁴¹ Sul punto, occorre ancora una volta fare rinvio a M. CECCHETTI, *Il “taglio” delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d'urgenza, clausole “ghigliottina” e abrogazioni espresse*, cit., par. 2.5.

tutta l'operazione "taglia-leggi" – sulla comprovata impossibilità, per un verso, di avere contezza delle ragioni poste alla base della valutazione di "indispensabilità" delle disposizioni legislative ritenute da salvare, per l'altro (e soprattutto), di verificare con certezza capillare che tutte le disposizioni da mantenere necessariamente in vigore siano state effettivamente comprese negli elenchi e vengano perciò sottratte alla "ghigliottina".

Da quest'ultimo punto di vista, non si può fare a meno di considerare il problema delle disposizioni «*la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali*» (espressamente richiamate nel comma 14, lett. c), in relazione alle quali, qualora non risultassero contemplate negli elenchi, si porrebbe addirittura l'ipotesi dell'eventuale illegittimità costituzionale *in parte qua* della clausola di abrogazione generalizzata oggi contenuta nel comma 14-ter⁴².

Incertezze ancora maggiori si produrrebbero poi nelle ipotesi in cui non risultassero salvate disposizioni che siano state oggetto di interventi di modifica successivamente al 31 dicembre 1969, mediante la tecnica della novellazione o soltanto parzialmente; come si è cercato di spiegare in altre sedi, infatti, gli insormontabili problemi interpretativi e applicativi di una simile eventualità avrebbero imposto il "salvataggio" – attraverso una puntuale "identificazione" – di *tutte* le suddette disposizioni e la loro eventuale raccolta in un apposito elenco atto a consentirne, in ipotesi, la successiva abrogazione espressa con la fonte idonea⁴³. Nel decreto n. 179 mancano sia gli elementi necessari a dare certezza circa la sicura esclusione dalla "ghigliottina" di tutte quelle disposizioni sia una puntuale individuazione delle medesime: con il che, allo stato attuale, i problemi a suo tempo segnalati, destinati a prodursi al momento in diverrà efficace l'abrogazione generalizzata, rimangono tutti aperti.

Sempre in riferimento alle disposizioni individuate negli allegati del decreto in esame, si rivela assai criticabile la scelta del Governo di non ricomprendervi affatto quelle riconducibili alle categorie "escluse" per legge dall'abrogazione generalizzata della clausola "ghigliottina" ai sensi del comma 17 dell'art. 14 della legge n. 246.

Il legislatore delegato non era ignaro dei pericoli per gli esiti complessivi dell'operazione "taglia-leggi" che sarebbero derivati dal principale elemento di criticità del meccanismo disegnato dal legislatore del 2005 e confermato da quello del 2009: la difficoltà di una perimetrazione sicura dei confini delle suddette categorie di disposizioni legislative da considerare sottratte all'abrogazione generalizzata, unita all'indiscutibile rimessione all'interprete della loro individuazione caso per caso, non poteva che determinare il rischio concreto di una completa vanificazione di quelle "prestazioni di certezza" circa il diritto legislativo vigente che costituivano la *ratio* principale della "ghigliottina" e, dunque, di una compromissione, nelle sue stesse fondamenta, dell'esito dell'intera operazione. Era piuttosto agevole comprendere, infatti, che, qualora la vigenza di *tutte* le disposizioni anteriori al 1970 escluse

⁴² In simili casi, ad essere viziata non sarebbe la asserita "lacuna" negli elenchi allegati al decreto in esame, ma la stessa norma legislativa contenente la clausola abrogativa, in combinato disposto con la norma "salva-leggi" che – come si è visto – deve considerarsi contenuta nello stesso comma 14-ter.

⁴³ A tale proposito, cfr. quanto già si era sostenuto in M. CECCHETTI, *Problemi e prospettive di attuazione della delega «taglialeggi»*, cit., 282, nonché ID., *I contenuti dei decreti legislativi*, cit., 49. Da ultimo, si veda *Il "taglio" delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d'urgenza, clausole "ghigliottina" e abrogazioni espresse*, cit., par. 2.3.

dall'abrogazione generalizzata non fosse stata riaffermata e specificata nei decreti legislativi di attuazione, le potenzialità del meccanismo della “ghigliottina” sarebbero risultate intaccate in termini decisivi; in questa ipotesi, si era prontamente osservato in dottrina, le disposizioni legislative anteriori al 1970 «non sarebbero più collocabili all'interno di due insiemi per definizione esaustivi (quelle che restano in vigore, da un lato; quelle abrogate implicitamente, dall'altro), ma andrebbero sistemate in tre insiemi, uno dei quali (quello appunto delle disposizioni escluse dall'applicazione del meccanismo) caratterizzato da confini notevolmente incerti»⁴⁴.

La soluzione della questione – della quale anche il Governo aveva mostrato piena consapevolezza nella c.d. “Relazione Pajno” presentata nel dicembre 2007 al termine della fase di ricognizione della legislazione vigente⁴⁵ – non poteva che essere incentrata, dunque, sulla possibilità che *tutte* le esclusioni dall'effetto “ghigliottina” risultassero compiutamente e puntualmente individuate, trovando espressa collocazione all'interno degli elenchi che avrebbero dovuto costituire il contenuto dei decreti legislativi da emanare entro il 16 dicembre 2009⁴⁶. È pur vero che, nella perdurante vigenza delle previsioni del comma 17 dell'art. 14 della legge n. 246, tale soluzione avrebbe potuto soltanto “attenuare” l'area di incertezza connessa alle esclusioni *ex lege* che *non* risultassero puntualmente individuate dal Governo⁴⁷; ma è altrettanto innegabile che qualunque individuazione di atti o disposizioni da “salvare” il legislatore delegato si fosse determinato in concreto ad effettuare avrebbe avuto sicura efficacia

⁴⁴ In questi termini il puntuale rilievo di N. LUPO, *Quando la legge si propone di semplificare ma, purtroppo non ci riesce*, cit., 288. Cfr., inoltre, ID., *Le materie escluse e i decreti legislativi “correttivi”*, cit., 52-53, dove si osservava come l'incertezza del terzo insieme costituito dalle esclusioni vincolate, ma non espressamente individuate, si sarebbe riversato automaticamente sull'insieme residuale delle disposizioni legislative da considerare abrogate; infatti, «l'operatore giuridico che si trovasse ad agire dopo il 17 dicembre 2009, posto davanti ad una normativa statale con data di pubblicazione anteriore al 1970, e non indicata espressamente nei decreti legislativi attuativi della delega, non avrebbe (...) alcuna certezza dell'avvenuta abrogazione, ma dovrebbe domandarsi in concreto se essa sia suscettibile di essere ricompresa in una delle categorie di cui al comma 17 dell'art. 14».

⁴⁵ Cfr. *Relazione al Parlamento sull'attuazione dell'art. 14, comma 12, della legge 28 novembre 2005 n. 246 (“taglia-leggi”)*, reperibile on line in http://www.astrid-online.it/Qualit-de/Normativa/Legge-28-n/Relazione-/Relazione-taglia-leggi-finale-2007_12_11.pdf, 28.

⁴⁶ Questa, in estrema sintesi, la conclusione unanime della dottrina. Con varietà di argomentazioni, si vedano, almeno: N. LUPO, *Le materie escluse e i decreti legislativi “correttivi”*, cit., spec. 53-54; R. DICKMANN, *Legge di semplificazione e di riassetto normativo per il 2005: alcune questioni sugli interventi di semplificazione della legislazione di cui all'articolo 14*, in *Foro amm. Cons. Stato*, 2005, 2782; M. CECCHETTI, *Problemi e prospettive di attuazione della delega «taglialeggi»*, cit., 278; F. MODUGNO, *Sulla relazione presentata dal Ministro per la semplificazione normativa*, cit., spec. 7-8; P. BILANCIA, *Una situazione complessa: le leggi tra tagli e salvataggi*, cit., 16. In senso contrario, cfr. la posizione espressa dalla Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione nella *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*, cit., 185, dove si paventava – del tutto erroneamente – il pericolo che l'indicazione puntuale nei decreti legislativi degli atti da ritenere compresi nei settori esclusi potesse «configurare una surrettizia estensione del meccanismo “taglia-leggi” anche a tali settori, prestando il fianco a possibili declaratorie di illegittimità dei decreti legislativi per eccesso di delega».

⁴⁷ L'unico rimedio definitivamente risolutivo sarebbe stato quello della modifica e addirittura della soppressione delle previsioni del comma 17 e tale rimedio, come segnalato da autorevole dottrina, avrebbe potuto considerarsi nella stessa disponibilità del legislatore delegato, sempre a condizione di accogliere la tesi secondo la quale quest'ultimo potrebbe «abrogare, modificare, sostituire le disposizioni legislative (non di delega, ma) di immediata applicazione (quale è appunto la disposizione del comma 17)» (così F. MODUGNO, *op. ult. cit.*, 8).

giuridica, giacché *tutte* le disposizioni che fossero state individuate nei decreti “salvifici” avrebbero senza dubbio potuto beneficiare dell’effetto di opposizione alla “ghigliottina” generalizzata direttamente stabilito dalla legge (prima nella lett. g del comma 17 e poi nel comma 14-*ter* introdotto dalla legge n. 69 del 2009)⁴⁸.

Anche il Consiglio di Stato, nel parere del 23 luglio 2009, aveva ampiamente sollecitato la puntuale identificazione di quelle disposizioni e il loro inserimento nel decreto “salva-leggi” attuativo della delega del comma 14⁴⁹; e la stessa Commissione parlamentare per la semplificazione, nel parere del 4 novembre 2009, si era chiaramente espressa in questo senso, pur alimentando una qualche ambiguità laddove, in alternativa alla soluzione di introdurre nell’elenco delle disposizioni da salvare in sede di esercizio della delega “salva-leggi” anche quelle rientranti nei settori esclusi dalla “ghigliottina”⁵⁰, aveva invitato il Governo «a valutare l’opportunità di prevedere, con apposito intervento normativo, la redazione di elenchi delle disposizioni afferenti alle materie riconducibili ai settori esclusi di cui all’articolo 14, comma 17, della legge n. 246, regolandone l’efficacia»⁵¹.

A quale “apposito” strumento normativo volesse far riferimento la Commissione e, soprattutto, quale significato potesse assumere la “rimessione” al Governo del potere di «regolare l’efficacia» di tali elenchi non è dato comprendere. Resta, però, il fatto che il legislatore delegato, come risulta dalla relazione illustrativa del decreto, ha “colto al volo” l’occasione fornitagli dalla Commissione di rinviare ad un momento successivo il problema delle categorie escluse, “confessando” di non aver ancora ultimata la predisposizione definitiva dell’elenco delle disposizioni riconducibili a tali categorie e, così, prospettando la seguente soluzione: «Al fine di evitare aree di incertezza circa la permanenza in vigore di norme riconducibili ai settori esclusi – incertezza eliminabile senz’altro attribuendo all’elenco dei settori esclusi un valore non meramente ricognitivo, come auspicato nello stesso parere del Consiglio di Stato – si reputa di accogliere il suggerimento della Commissione parlamentare per la semplificazione, e redigere (una volta ricevute le integrazioni di tutte le Amministrazioni) con apposito provvedimento normativo, un elenco dei settori esclusi, avente efficacia non meramente ricognitiva ma cogente. Cosicché l’eventuale inserimento in questo elenco di un atto che non sia effettivamente da ricondurre a settori esclusi non ne comprometterebbe la salvezza, posto che il suo inserimento nello stesso avrebbe quanto meno la forza di

⁴⁸ Per tale ragione, ad avviso di chi scrive, anche la radicale soluzione di sopprimere le previsioni del comma 17 avrebbe sempre dovuto mantenere la norma legislativa sull’efficacia “salva-leggi” degli elenchi ricognitivi contenuti nei decreti delegati attuativi della delega di cui al comma 14 (cfr. M. CECCHETTI, *Il “taglio” delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d’urgenza, clausole “ghigliottina” e abrogazioni espresse*, cit., par. 2.4).

⁴⁹ Si veda soprattutto il par. 3.2 del *Considerato*, laddove il Supremo organo di consulenza giuridico-amministrativa, pur con qualche ambiguità non sciolta (ammettendo, infatti, la propria «consapevolezza di una certa forzatura del dato normativo»), era giunto comunque alla seguente conclusione: «Sembra a questo Consiglio di dover sollecitare un intervento più penetrante del legislatore delegato, che garantisca una individuazione puntuale degli atti normativi o delle singole disposizioni rientranti nei settori in questione, e quindi la formulazione di un ulteriore allegato (...) che contenga il loro elenco».

⁵⁰ Sia pure con l’esplicita avvertenza circa la “necessità” di ribadire «l’efficacia diretta del comma 17 quanto alla permanenza in vigore di tutte le norme afferenti ai settori elencati, a prescindere dall’inclusione nell’elenco stesso» (resoconto sommario, 11).

⁵¹ *Ibidem*.

sottrarlo al c.d. effetto ghigliottina»⁵².

Da quest'ultima precisazione sembra possibile ritenere che il Governo abbia fatto riferimento alla possibilità di intervenire utilizzando i poteri della medesima delega "salva-leggi", evidentemente mediante un *decreto integrativo-correctivo* del d.lgs. n. 179.

Tale strumento, tuttavia, stando al testo del comma 18 dell'art. 14 della legge n. 246, come sostituito dalla legge n. 15 del 2009, non è più utilizzabile e ciò pone all'attenzione un ulteriore profilo di grave incertezza e di evidente approssimazione dei nostri organi legislativi.

La formulazione attuale del comma 18 prevede che «entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 14, possono essere emanate, con uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative, di riassetto o correttive, esclusivamente nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 15 e previo parere della Commissione di cui al comma 19». Rispetto alla versione originaria, quella sostituita nel 2009 non elimina formalmente la previsione della delega integrativa-correctiva, ma opera nel duplice senso, da un lato, di "aggiungere" alle finalità di integrazione e correzione dei decreti legislativi di cui al comma 14 quella del «riassetto», dall'altro, di "escludere" espressamente il rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi della delega principale, imponendo «esclusivamente» il rispetto «dei principi e criteri direttivi di cui al comma 15», ossia quelli previsti per l'appunto per la sola delega alla semplificazione e al riassetto. Di qui alcune evidenti aporie e contraddittorietà, fino ad oggi inspiegabilmente non colte nel dibattito sulla materia.

La più evidente si collega senz'altro alla sostituzione dei principi e criteri direttivi che, nella previsione originaria della delega integrativa-correctiva, risultavano, come di consueto, solo «gli stessi» della delega principale e che oggi, al contrario, sono «esclusivamente» "altri". Anche ad accogliere le tesi di coloro che sostengono l'autonomia della delega integrativa-correctiva rispetto a quella principale, addirittura ritenendo necessaria per la prima la esplicita individuazione di specifici ed ulteriori principi e criteri⁵³, non si riesce davvero a comprendere come sia possibile anche solo immaginare un'opera di "integrazione" o "correzione" dei decreti legislativi principali escludendo espressamente – come fa il legislatore nel caso di specie – che il Governo non solo "debba"⁵⁴ ma anche solo "possa" (il che è quasi paradossale) fare riferimento ai medesimi principi e criteri cui era vincolata l'adozione dei decreti da "integrare" o "correggere". In realtà, delle due l'una: o si tratta di una delega "integrativa-correctiva", e allora i principi e criteri non potrebbero che essere *almeno* tutti quelli che già orientavano la delega principale; oppure non si tratta di una delega "integrativa-correctiva", bensì di una delega diversa ed ulteriore, estranea all'oggetto della prima delega e, come tale, vincolabile al rispetto di principi e criteri totalmente diversi.

Se questa è l'unica alternativa possibile, il nuovo testo del comma 18 rivela un dato del tutto insospettabile – stando alla sua apparente formulazione – ma ben difficile

⁵² Così la *Relazione illustrativa*, cit., 8.

⁵³ Cfr., per tutti, la tesi di F. Sorrentino su cui si veda, ad es., F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, XXXV, Padova, CEDAM, 2004, 144 s.

⁵⁴ Sul punto la dottrina è largamente concorde (da ultimo, cfr. M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, cit., *passim*); nella giurisprudenza costituzionale, si veda, almeno, il ben noto passo della sent. n. 206 del 2001 (par. 5 del *Considerato in diritto*).

da negare in base ad un'interpretazione che voglia farne salvo un qualche contenuto normativo: la "scomparsa" della delega integrativa e correttiva dei decreti legislativi di cui al comma 14 (almeno per la parte in cui questi si limitino, come fa il d.lgs. n. 179 del 2009, alla mera individuazione delle disposizioni da mantenere in vigore) e la sua radicale "sostituzione" con una ulteriore delega al «riassetto» normativo, di durata biennale ma differita ad un periodo successivo al compimento dell'operazione "salva-leggi" collegata alla "ghigliottina", da esercitare nel rispetto *esclusivo* dei principi e criteri direttivi di cui al comma 15, ossia quelli dell'art. 20 della legge n. 59 del 1997 e successive modificazioni⁵⁵.

Dunque, il rinvio ad un successivo intervento (dello stesso legislatore delegato) di taglio ulteriormente "salvifico" rispetto alla "ghigliottina", in relazione a disposizioni non contemplate negli elenchi allegati al d.lgs. n. 179, è da considerare soluzione non più giuridicamente possibile a causa dell'esplicito "divieto" – contenuto nel comma 18 – di orientare la correzione/integrazione al rispetto dei principi e criteri direttivi della delega principale.

Di una qualche consapevolezza al riguardo, sia da parte del Governo sia da parte della Commissione parlamentare, non vi è alcuna traccia; anzi, tanto nella relazione illustrativa del decreto, quanto nel parere del 4 novembre 2009, si rinvengono espliciti riferimenti alla possibilità di intervenire successivamente con lo strumento dei decreti correttivi al fine di colmare le lacune o rimediare agli errori riscontrabili negli elenchi delle disposizioni da "salvare"⁵⁶.

Si consideri, del resto, che non sono pochi i casi di "eccesso" o di "difetto" di salvataggi già segnalati al Governo in sede di espressione del parere della Commissione. Tra questi, particolarmente emblematici della complessiva incertezza addebitabile al legislatore delegato, ma anche agli organi parlamentari, risultano quelli riferiti alle disposizioni contemplate nell'Allegato A del d.l. di abrogazione espressa n. 112 del 2008. In primo luogo, perché, come segnalato dalla Commissione, alcuni atti già abrogati in forza dell'art. 24 del d.l. n. 112 risultano inspiegabilmente compresi tra gli atti da "salvare" ai sensi del d.lgs. n. 179; in secondo luogo, perché alcuni di quegli atti già oggetto di abrogazione espressa dovrebbero invece – sempre secondo la Commissione – essere considerati indispensabili, rendendosene pertanto necessaria la "reviviscenza" in base alle esplicite "segnalazioni" pervenute dalle Amministrazioni⁵⁷;

⁵⁵ Nonostante il suo indubbio rilievo, tale conseguenza è passata del tutto inosservata. Cfr., in proposito, la *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*, cit., 9, approvata il 17 giugno 2009 dalla Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione, nella quale si continua a fare riferimento alla possibilità per il Governo di emanare sia decreti integrativi e correttivi sia decreti di riassetto. Nello stesso senso, si vedano: N. LUPO, B.G. MATTARELLA, *La codificazione e il taglia-leggi a livello statale: immagine o sostanza?*, cit., 17-18; E. LENZI, *Tra poche luci e molte ombre, il legislatore continua sulla via della semplificazione: le recenti innovazioni introdotte dalla legge 69/09*, cit., 17; R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *Il contributo del Parlamento nel processo di semplificazione normativa mediante abrogazione nella XVI legislatura*, cit., par. 4.

⁵⁶ Cfr., ad es., la *Relazione illustrativa*, cit., 10, a proposito della richiesta dell'UPI allegata al parere della Conferenza Unificata e volta a sollecitare l'individuazione di tutte le disposizioni istitutive delle Province e di modifica delle circoscrizioni provinciali anteriori al 1970, nonché l'ultima raccomandazione contenuta nel parere della Commissione parlamentare (resoconto sommario, 13).

⁵⁷ A tale proposito, nel menzionato parere del 4 novembre, non soltanto si invitava il Governo «a considerare ogni possibile intervento volto a restituire vigenza a disposizioni abrogate dal citato decreto legge n. 112 del 2008 ritenute indispensabili», ma si auspicava una soluzione palesemente contrastante

in terzo luogo, perché il Governo, in sede di “conferma” della salvaguardia delle disposizioni legislative che l’art. 3, comma 1-*bis*, del d.l. n. 200 del 2008 e l’Allegato 2 annesso al medesimo decreto legge avevano sottratto all’abrogazione espressa disposta dal precedente d.l. n. 112⁵⁸, ha provveduto solo parzialmente alla suddetta “conferma” nel d.lgs. n. 179, omettendo di indicare la permanenza in vigore di 4 atti sui 13 (anteriori al 1970) contemplati nel citato art. 3, comma 1-*bis*, e di 7 atti sui 45 (anteriori al 1970) contenuti nel citato Allegato 2⁵⁹. Di qui il curioso effetto di atti dapprima considerati da abrogare ad opera del d.l. n. 112, poi considerati da salvare ad opera del d.l. n. 200 e, infine, considerati ancora una volta come destinabili all’abrogazione ad opera del d.lgs. n. 179.

Qualche riflessione specifica merita poi il riferimento testuale al comma 14-*bis* dell’art. 14 della legge n. 246 del 2005 contenuto tanto nel comma 1 quanto nel comma 2 dell’articolo unico del decreto in esame. Tale disposizione, introdotta dall’art. 4 della legge n. 69 del 2009, così prevede: «*Nelle materie appartenenti alla legislazione regionale, le disposizioni normative statali, che restano in vigore ai sensi dell’articolo 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131, continuano ad applicarsi, in ciascuna regione, fino alla data di entrata in vigore delle relative disposizioni regionali*».

Si tratta, anche in questo caso, di una formula gravemente imprecisa e ambigua, la quale, comunque, dovrebbe avere la sola funzione di “riconoscere” il necessario *mantenimento in vigore* (e non certo la *perdurante applicabilità* nei singoli ordinamenti regionali) – all’esito dell’operazione “ghigliottina” – di tutte le disposizioni legislative statali indispensabili a garantire il principio di continuità nei rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale, in tal modo confermando all’interprete una conseguenza derivante direttamente dall’assetto costituzionale delle competenze legislative e dal suo mutamento a seguito della riforma costituzionale del 2001, ossia l’inapplicabilità dell’effetto abrogativo generalizzato alle disposizioni legislative statali che siano transitate in ambiti di competenza regionale e perciò siano suscettibili di ricadere nell’ambito di operatività del medesimo principio di continuità⁶⁰. Per tale ragione, la norma contenuta nel comma 14-*bis* – a differenza della formula originaria del comma 14, che imponeva al Governo il «*rispetto dell’articolo 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131*» – non si rivolge affatto al legislatore delegato imponendogli l’individuazione delle disposizioni da mantenere in vigore in nome del principio di continuità; ciò nondimeno, chi scrive ha comunque sostenuto che il Governo, al fine di ridurre i margini di incertezza a carico dell’interprete, avrebbe potuto assai utilmente

con i poteri del legislatore delegato, suggerendo l’introduzione nel testo del decreto di un articolo aggiuntivo, «a fini di maggiore chiarezza», del seguente tenore: «*Ai sensi dell’articolo 14, commi 14 e 15, della legge 28 novembre 2005, n. 246, richiamati dall’articolo 24 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, a partire dalla data di entrata in vigore del presente decreto, riacquistano efficacia le disposizioni presenti nell’Allegato 1, già abrogate dall’articolo 24 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*» (resoconto sommario, 10).

⁵⁸ Si veda l’esplicito “invito” in tal senso formulato nel parere della Commissione parlamentare (resoconto sommario, 13).

⁵⁹ Né la mancata conferma del “salvataggio” potrebbe essere spiegata con la sola asserita natura “non legislativa” degli atti in questione: tra i 4 atti non salvati di cui all’art. 1-*bis* compare almeno una legge ordinaria (la n. 830 del 1961), mentre tra i 7 atti non salvati di cui all’Allegato 2 compaiono ben 3 leggi ordinarie (la n. 244 del 1934, la n. 861 del 1954 e la n. 990 del 1964).

⁶⁰ Sul punto, per il necessario supporto argomentativo di tali affermazioni, non si può che rinviare a M. CECCHETTI, *Il “taglio” delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d’urgenza, clausole “ghigliottina” e abrogazioni espresse*, cit., par. 2.6.

provvedere al censimento puntuale di tali disposizioni, analogamente a quanto avrebbe dovuto fare per le categorie escluse dal comma 17, seppur nella consapevolezza di non poter mai addivenire ad un elenco che si potesse considerare esaustivo⁶¹.

L'esplicita indicazione contenuta nei commi 1 e 2 dell'articolo unico del decreto n. 179, secondo la quale l'individuazione delle disposizioni che permangono in vigore deve considerarsi effettuata «*ai fini e per gli effetti*» o «*ai sensi e per gli effetti*» anche del comma 14-*bis* dell'art. 14 della legge n. 246, dovrebbe costituire indice sicuro del fatto che il legislatore delegato si è meritoriamente determinato nella direzione auspicata, provvedendo ad inserire nei due allegati contenenti le disposizioni sottratte alla “ghigliottina” anche quelle necessarie a garantire il principio di continuità tra legislazione statale e legislazione regionale. Il Governo sembrerebbe dunque aver condiviso, sia pure indirettamente, la lettura del menzionato comma 14-*bis* cui si è fatto cenno più sopra: ossia di una norma posta a garanzia della sola *permanenza in vigore* di quelle disposizioni e non certo della loro *perdurante applicabilità*, rimessa inesorabilmente alle concrete valutazioni dell'interprete in relazione a ciascuno dei singoli ordinamenti regionali.

Si tratta, però, soltanto di semplici congetture; nei lavori preparatori del decreto e nella relazione illustrativa neppure un accenno è rinvenibile sul delicatissimo tema in esame. Ciò che più conta, però, sono le lacune e le contraddizioni che emergono dall'esame complessivo del prodotto consegnatoci dal legislatore delegato, dalle quali sembrerebbe avvalorata piuttosto l'ipotesi di una assoluta inconsapevolezza dei problemi connessi con il principio di continuità e delle prestazioni di certezza da fornire agli interpreti.

Innanzitutto, va osservato che la mancanza di qualunque indicazione circa i criteri di individuazione delle disposizioni sottratte alla “ghigliottina” rende del tutto “virtuale” ed “ipotetico” l'asserito censimento delle disposizioni riconducibili all'area coperta dal comma 14-*bis*, con il risultato che l'interprete sarà costretto a procedere in proprio a quella individuazione all'interno degli oltre 3.200 atti legislativi contenuti nei due allegati, così come avrebbe comunque dovuto fare anche in assenza dello “pseudo ausilio” fornito dal Governo.

Si consideri, inoltre, che in base al testo del decreto l'interprete potrebbe essere indotto a ritenere, del tutto erroneamente, che le disposizioni atte a ricadere nell'ambito

⁶¹ *Ibidem*. Si consideri, in particolare, che l'impossibilità di provvedere ad una individuazione “esaustiva” delle disposizioni da considerare ancora “vigenti” sarebbe derivata dal fatto che la *permanenza in vigore* rispetto alla clausola “ghigliottina” delle disposizioni che ricadono nell'area del principio di continuità non dipende da una scelta del legislatore ordinario, come nel caso delle categorie del comma 17, bensì direttamente dalla norma costituzionale sul riparto delle competenze legislative. Da un diverso punto di vista, si tenga conto, inoltre, che le incertezze che rimarrebbero comunque affidate all'opera dell'interprete non sarebbero limitate al solo profilo della eventuale *permanenza in vigore* di disposizioni non espressamente individuate nei decreti “salva-leggi” ma investirebbero, in termini ancora più complessivi, il profilo della *perdurante applicabilità* negli ordinamenti regionali di tutte le disposizioni – pure formalmente escluse dall'effetto abrogativo – necessarie a garantire il principio di continuità. Considerate, infatti, le inevitabili differenze tra le legislazioni delle singole Regioni di diritto comune a seconda che esse abbiano o meno già esercitato le nuove competenze dopo il 2001 (per non parlare del delicato problema concernente la ricostruzione delle competenze spettanti alle Regioni speciali in applicazione della clausola di “maggior favore” di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001), nessun elenco – per quanto scrupolosamente rivolto a censire tutte le disposizioni destinate a permanere formalmente in vigore perché transitate ormai nella competenza regionale – potrebbe mai in alcun modo valere a “certificare” la loro *perdurante applicabilità* in tutti gli ordinamenti regionali.

di applicazione del principio di continuità siano ricomprese tutte e soltanto tra quelle espressamente “individuate” dal Governo ed inserite negli allegati, con l’evidente effetto di un aumento del tasso di incertezza oggettiva del nostro ordinamento quale frutto paradossale dell’operazione di “semplificazione” e dei “chiarimenti” che il legislatore si proponeva di fornire.

In ogni caso, risulta palesemente contraddittoria la scelta di assimilare, “confondendoli” all’interno dei due elenchi allegati, i “salvataggi” derivanti dall’esercizio della delega di cui al comma 14 e quelli riconducibili alla norma di diretta applicazione contenuta nel comma 14-*bis*, riservando invece un trattamento differenziato – comunque rinviato nel tempo – alle altre categorie generali escluse *ex lege* dalla “ghigliottina” ai sensi del comma 17. Da questo punto di vista, sembra quasi che il Governo abbia provveduto in conformità all’erronea formulazione originaria del comma 14 (laddove si imponeva al legislatore delegato il «rispetto dell’articolo 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131»), ignaro delle modifiche introdotte dalla legge n. 69 del 2009 e della nuova previsione del comma 14-*bis*.

Da ultimo, a conclusione dell’analisi dei contenuti del d.lgs. n. 179 del 2009, merita di essere segnalata la totale assenza, allo stato attuale, di un elenco delle disposizioni legislative anteriori al 1970 che saranno destinate all’abrogazione generalizzata prevista nella clausola “ghigliottina”. Anche se non si tratta di una vera e propria “lacuna” del decreto in esame, dal momento che un simile elenco poteva considerarsi – al più – tra i contenuti “accessori” (e magari auspicabili) dell’atto di esercizio della delega ma non certo tra quelli imposti dalla legge di delegazione, ciò nondimeno il fatto che il Governo abbia “omesso” di rendere disponibile l’inventario delle disposizioni ritenute immeritevoli di mantenimento in vigore non è meno rilevante delle lacune e incertezze fin qui evidenziate, se non altro per il generale “velo di ignoranza” che, a tutt’oggi, sembra ancora caratterizzare gli effetti complessivi dell’operazione “taglia-leggi”.

Proprio a tale proposito, la Commissione parlamentare aveva espressamente raccomandato al legislatore delegato di «di individuare, nell’ambito dei diversi strumenti previsti dall’articolo 14 della legge n. 246 del 2005, quello più idoneo per identificare espressamente, in tutti i casi in cui sia possibile, le disposizioni di legge che saranno abrogate per effetto della “ghigliottina”»⁶²; ma il Governo, nella relazione illustrativa del decreto, si è limitato a dare conto del fatto che sarebbe «in corso di predisposizione un apposito decreto legislativo di abrogazioni espresse, ai sensi dell’art. 14, comma 14-*quater*, della legge n. 246/2005»⁶³.

5. – Gli scenari futuri e le opportunità da cogliere per il completamento dell’operazione “taglia-leggi” di cui alla legge n. 246 del 2005

L’intento manifestato dal Governo di procedere fin da subito all’esercizio della nuova delega per le abrogazioni espresse contenuta nel comma 14-*quater* dell’art. 14 della legge n. 246 del 2005 (anch’esso introdotto dall’art. 4 della legge n. 69 del 2009) offre l’occasione per soffermarsi sui possibili sviluppi futuri dell’operazione “taglia-leggi” disegnata in quella legge e ormai giunta nel pieno della sua fase attuativa,

⁶² Cfr. il parere del 4 novembre 2009 (resoconto sommario, 12).

⁶³ Così la *Relazione illustrativa*, cit., 9.

provando ad individuare il percorso più idoneo a superare le numerose criticità fin qui riscontrate e a garantire un risultato di effettiva semplificazione dell'ordinamento funzionale alla successiva fase del riassetto per settori.

In pendenza del termine di decorrenza dell'abrogazione presuntiva e generalizzata attualmente fissato al 16 dicembre 2010, dovendosi scartare l'ipotesi dei decreti integrativi e correttivi del d.lgs. n. 179 (per la sua, già argomentata, impossibilità giuridica), la scelta di procedere mediante lo strumento delle abrogazioni espresse almeno di *tutte* le disposizioni legislative destinate a cadere sotto l'effetto della "ghigliottina" si rivela senza dubbio assai opportuna e ricca di potenzialità virtuose.

Infatti, la nuova delega prevista nel comma 14-*quater* – il cui termine di esercizio, non a caso, coincide proprio con la data di efficacia della clausola "ghigliottina" – è in grado di offrire uno strumento particolarmente utile per il conseguimento degli obiettivi di certezza complessiva del quadro normativo perseguiti dal legislatore con questi interventi di riduzione quantitativa dello *stock* di legislazione formalmente vigente. Non solo e non tanto per il fatto di consentire la sostanziale correzione in senso *ablato* degli elenchi contenuti nel decreto "salva-leggi", quanto soprattutto per la sua intrinseca capacità di "sostituirsi" all'abrogazione presuntiva e generalizzata, coprendone interamente il campo di applicazione e permettendo, in tal modo, che il "mantenimento in vigore" delle disposizioni legislative ritenute indispensabili si realizzi "naturalmente" per semplice *differenza* rispetto agli elenchi delle disposizioni espressamente abrogate⁶⁴.

Si consideri, altresì, che la delega in questione non è limitata alla sola legislazione anteriore al 1° gennaio 1970 e, dunque, le abrogazioni potrebbero ben rivolgersi anche alle disposizioni successive a quella data; con ciò, una volta disposta l'abrogazione di tutte le disposizioni destinate alla "ghigliottina", il fisiologico completamento dell'operazione "taglia-leggi" dovrebbe consistere nell'abrogazione espressa della stessa disciplina contenuta nei commi 14, 14-*bis*, 14-*ter* e 17 dell'art. 14 della legge n. 246, nonché del connesso d.lgs. n. 179, divenuti ormai "inutili" o, comunque, "privi di effettivo contenuto normativo", dando così radicale soluzione a tutti i problemi collegati al meccanismo dell'abrogazione presuntiva e generalizzata (delega "salvifica", categorie escluse, principio di continuità, disposizioni oggetto di modifiche successive al 31 dicembre 1969, etc.) e consegnando all'interprete i due auspicati insiemi di disposizioni legislative: quelle certamente abrogate e quelle certamente mantenute in vigore.

Certo, non ci si può nascondere che un simile risultato richiederebbe un grado di consapevolezza dei problemi e di conoscenza capillare di tutte le singole disposizioni legislative formalmente vigenti che fino ad oggi non sembra essere stato raggiunto. Occorrerebbe, infatti, disporre – almeno in relazione a tutto il diritto legislativo statale che non sia stato già oggetto di abrogazione espressa – di una classificazione per singole disposizioni dalla quale potessero emergere tutti i dati rilevanti ai fini della loro eventuale *abrogabilità*: l'appartenenza ad una delle categorie escluse dalla "ghigliottina", magari con le necessarie correzioni delle incongruenze che ancora si rinvenivano nell'attuale testo del comma 17; la riconducibilità ad ambiti che la riforma costituzionale del 2001 ha sottratto alla competenza legislativa dello Stato, con

⁶⁴ A tale specifico riguardo, risulterebbe particolarmente opportuno (oltre che pienamente legittimo) accompagnare le abrogazioni espresse con un nuovo elenco meramente "ricognitivo" di tutte le disposizioni legislative che debbano considerarsi *specularmente* mantenute in vigore.

conseguente “impossibilità” di disporre l’abrogazione; la indispensabilità ai fini della garanzia dei diritti costituzionali, da cui deriverebbe – anche in questo caso – l’illegittimità costituzionale della eventuale norma abrogatrice; l’intervento di abrogazioni tacite o implicite, con puntuale identificazione della relativa fonte; l’avvenuto “esaurimento” degli effetti normativi o, comunque, l’eventuale inutilità o obsolescenza, motivandone le ragioni.

Se il Governo si rendesse consapevole di non poter agire altro che in questi termini al fine di conseguire un risultato legittimo e pienamente soddisfacente rispetto ai dichiarati obiettivi di certezza, il meccanismo della “ghigliottina”, come si è già osservato, potrebbe senz’altro essere sostituito dal modello delle abrogazioni espresse “cumulative” e definitivamente consegnato alla storia come semplice “strumento intermedio” del percorso di semplificazione, del quale si sarebbero sfruttate concretamente tutte le indiscutibili virtù incentivanti⁶⁵, evitandone però, al contempo, tutte le criticità⁶⁶. E in questa medesima logica, al fine di superare i dubbi di legittimità costituzionale che pure caratterizzano la stessa delega per le abrogazioni espresse di cui al comma 14-*quater* e sui quali non è possibile qui soffermarsi⁶⁷, nulla impedirebbe che, all’esito del lavoro di classificazione puntuale effettuato dal Governo e della fase di consultazione-concertazione con la Commissione parlamentare per la semplificazione, lo schema di decreto legislativo fosse trasformato in un apposito disegno di legge da approvare con legge ordinaria, così consegnando alla storia come “strumento intermedio” del percorso di semplificazione anche la delega legislativa in esame.

Il problema più evidente per la realizzazione in concreto di un simile scenario sembrerebbe il tempo attualmente a disposizione, tenuto conto della complessità delle operazioni da compiere e del fatto che il termine di efficacia della “ghigliottina” – coincidente con quello per esercitare la delega di cui al comma 14-*quater* – è fissato al 16 dicembre 2010.

Se sia auspicabile, fin da ora, un ulteriore differimento dei termini previsti nei commi 14-*ter* e 14-*quater* (con conseguente rimodulazione anche di quelli per i successivi interventi di riassetto) non può dirsi; ma è certo che tale differimento sarebbe comunque più che tollerabile se fosse il prezzo per garantire il conseguimento di un risultato complessivamente corretto, legittimo e soddisfacente delle operazioni “taglia-leggi”.

⁶⁵ Al riguardo, si consenta ancora il rinvio a M. CECCHETTI, *Problemi e prospettive di attuazione della delega «taglialeggi»*, cit., 261-262, ed ivi gli specifici richiami a R. PERNA, *L’origine della delega “taglialeggi” e il collegamento con la pubblicazione on line della legislazione vigente*, ora in N. LUPO, R. ZACCARIA (a cura di), *La delega “taglialeggi”: i passi compiuti e i problemi da sciogliere*, cit., 35-36, nonché a N. LUPO, *Quando la legge si propone di semplificare ma, purtroppo non ci riesce. A proposito della legge n. 246 del 2005 (legge di semplificazione 2005)*, cit., 285. Più recentemente, cfr. N. LUPO, B.G. MATTARELLA, *La codificazione e il taglia-leggi a livello statale: immagine o sostanza?*, cit., 13.

⁶⁶ Tutt’altro discorso, ovviamente, è quello delle prestazioni semplificatorie che è possibile attendersi dall’uso dello strumento dell’abrogazione espressa “cumulativa” e dei limiti intrinseci che caratterizzano simili operazioni (dei quali occorrerebbe sempre una attenta consapevolezza); su tali aspetti chi scrive ha provato ad offrire alcuni spunti di riflessione, muovendo dall’analisi dell’esperienza della legge della Regione Toscana n. 40 del 2009, in M. CECCHETTI, *Profili problematici dell’operazione “taglialeggi” nella legge della Regione Toscana n. 40 del 2009*, in www.federalismi.it, n. 3/2010, nonché dei due decreti legge n. 112 e n. 200 del 2008, in M. CECCHETTI, *Il “taglio” delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d’urgenza, clausole “ghigliottina” e abrogazioni espresse*, cit., par. 5 ss.

⁶⁷ *Ibidem*, par. 3.3.3, anche per gli opportuni richiami bibliografici.