

L'USO DEL DECRETO-LEGGE AI FINI DELLA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA*

di *Fabio Pacini*¹

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il primo decreto-legge (anche) “taglia-leggi” – 3. *Perseverare diabolicum*: il secondo decreto-legge “di semplificazione normativa” – 4. Conclusioni: c'è due senza tre?

Between 2008 and 2009, the Italian Government issued two decree-laws (decreti-legge) in order to repeal thousands of laws on account of their asserted outdatedness. Aside from the delicate problem of labeling as “obsolete” an act that is still formally in force, this paper critically focuses on the question of employing emergency measures – in spite of the fact that their provisions can only be secured by Parliamentary approval – to pursue the general policy of simplifying the legal system.

* Il presente contributo costituisce lo sviluppo della relazione svolta in occasione del seminario di studi sul tema del decreto-legge (Pisa, Scuola Superiore Sant'Anna, 4 marzo 2011), nell'ambito degli incontri promossi dal Comitato per la Legislazione della Camera dei Deputati.

¹ Allievo ordinario – Scuola Superiore Sant'Anna, Settore di Giurisprudenza.

1. Premessa

I decreti-legge dei quali si va a trattare s'inseriscono nel contesto di un'operazione già avviata: la legge 28 novembre 2005, n. 246 reca infatti, all'art. 14, commi 12 e successivi, una delega al Governo ad individuare con decreto legislativo – previa ricognizione della normativa esistente – le «disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore». Terminato il periodo previsto per tale attività, tutte le disposizioni ricadenti in tale arco temporale e non ricomprese in tali decreti “salvifici” sono da considerarsi abrogate, a meno che non rientrino in particolari settori, esclusi dalla stessa legge delega.

Tale delega (nota fin dalle origini come “taglia-leggi”), approvata ormai allo scorcio della XIV Legislatura, ha iniziato la sua progressiva attuazione nella Legislatura successiva; anche dopo la fine anticipata di quest'ultima – e l'ulteriore cambiamento di “colore” della maggioranza – l'operatività del procedimento è parsa decisamente confermata, vista in particolare la previsione nel nuovo Governo di un Ministro per la Semplificazione normativa, delegato fra l'altro proprio al «coordinamento delle attività di attuazione dell'articolo 14, commi 12 e seguenti, della legge 28 novembre 2005, n. 246» (art. 2 del d.P.C.M 13 giugno 2008).

Tuttavia, poco dopo il suo insediamento, il Governo procede, con l'art. 24, comma 1 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, all'abrogazione espressa, a partire dal sessantesimo giorno dalla sua entrata in vigore, di 3.574 atti approvati tra il 1864 ed il 1997, elencati in un allegato al provvedimento.

2. Il primo decreto-legge (anche) “taglia-leggi”

Il d.l. n. 112/2008, provvedimento ampio ed eterogeneo, rappresenta forse l'archetipo per la presente Legislatura del decreto-*monstre* incaricato di dare (almeno l'immagine di) una rapida attuazione delle politiche più significative per l'indirizzo politico del Governo.

La legge di conversione (l. 6 agosto 2008, n. 133) opera sul punto diverse modifiche: oltre a rivedere l'elenco delle disposizioni da abrogare, riducendole complessivamente a 3.370, viene prolungato il termine per il prodursi dell'effetto abrogativo da sessanta a centottanta giorni. Con questo, si permette una reale possibilità di controllo – per il Parlamento *in primis*, ma non solo – circa le abrogazioni, altrimenti impedita da tempi troppo stretti.

Inoltre, viene introdotta una clausola di coordinamento con la delega taglia-leggi: le abrogazioni disposte dal decreto-legge convertito hanno luogo «salva l'applicazione dei commi 14 e 15 dell'articolo 14 della legge 28 dicembre 2005, n. 246». Una simile precisazione assume rilievo anche per togliere il dubbio, più che legittimo, di una revoca implicita della delega stessa, data la sovrapposizione, almeno parziale, del

campo d'azione delle due operazioni². Si attribuisce infine al Governo il compito di individuare con atto ricognitivo «le disposizioni di rango regolamentare implicitamente abrogate in quanto connesse esclusivamente alla vigenza degli atti legislativi» inseriti nella lista delle abrogazioni.

3. Perseverare diabolicum: *il secondo decreto-legge “di semplificazione normativa”*

Appena prima che tali abrogazioni si producessero, il Governo è intervenuto con il d.l. 22 dicembre 2008, n. 200, recante «Disposizioni urgenti in materia di semplificazione normativa». Tale provvedimento, composto da quattro articoli e due allegati, è appunto dedicato per intero alla semplificazione normativa e all'accessibilità della legislazione vigente; mentre l'art. 1 prevede una serie di accorgimenti per l'effettiva messa in opera della banca dati Normattiva e l'art. 4 dispone circa la tempestiva entrata in vigore del provvedimento, è sugli articoli 2 e 3 che va concentrata l'attenzione.

L'art. 2, nella versione originaria, si limitava a riproporre – in maniera parimenti “secca” – la formula di cui all'art. 24 del d.l. n. 112/2008, disponendo che a partire dal sessantesimo giorno dalla sua entrata in vigore «sono o restano abrogate» tutte le disposizioni contenute nell'Allegato 1, ovvero 28.889 atti (asseritamente) primari approvati tra il 1861 ed il 1947; in più, si dà mandato al Governo di individuare con atto ricognitivo «le disposizioni di rango regolamentare implicitamente abrogate in quanto connesse esclusivamente alla vigenza degli atti legislativi inseriti nell'Allegato 1». Ai sensi dell'art. 3, invece, sono soppresse dall'elenco annesso al d.l. n. 112/2008 una serie di disposizioni, inserite nell'Allegato n. 2. Per esse, dunque, non è destinato a prodursi il disposto effetto abrogativo.

La legge 18 febbraio 2009, n. 9, di conversione del d.l. n. 200/2008, opera sul testo originario rilevanti modifiche. Oltre a rimediare ad imperfezioni formali, anche vistose³, questa legge ripropone quanto aveva fatto la l. n. 133/2008 nel convertire il d.l. n. 112/2008: il termine per l'operatività del meccanismo di abrogazione viene posticipato (al 16 dicembre 2009), s'introduce una clausola di coordinamento con la delega “taglia-leggi” e vengono rivisti gli elenchi di entrambi gli allegati, in particolare portando l'Allegato 1 a 28.407 atti. Si pone inoltre un termine al Governo per l'adozione dell'atto ricognitivo dei regolamenti implicitamente abrogati che, assieme ad una relazione illustrativa, deve essere trasmesso alle Camere; una simile previsione – sia detto per inciso – se aumenta il controllo del Parlamento, acuisce però anche le perplessità su questo tipo di “inviti”, dato che non certo di deleghe si può parlare.

² Sul punto, cfr. N. LUPO, *Dalla delega ai decreti-legge “taglia-leggi”: continuità o rottura?* in *Giorn. dir. Amm.*, n.7/2009, p. 705 e P. CARNEVALE, *La legge di delega come strumento per la semplificazione normativa e la qualità della normazione: il caso del meccanismo del c.d. “taglia-leggi”*, in *www.federalismi.it*, n. 12/2009, p. 26 s.

³ Quale il mancato richiamo, nell'articolo 3 del decreto-legge, anche alla legge di conversione del d.l. n. 112/2008, allorché ad esso si rimanda.

Appare di un certo interesse anche un'altra novità introdotta dalla legge di conversione: la previsione della trasmissione alle Camere, entro il 30 giugno 2009, di una «relazione motivata» del Ministro per la semplificazione normativa «concernente l'impatto delle abrogazioni previste [dallo stesso decreto] sull'ordinamento vigente, con riferimento ai diversi settori di competenza dei singoli Ministeri».

Indipendentemente dai contenuti che essa ha poi avuto in pratica⁴, la *ratio* di una simile previsione sembra infatti essere quella di surrogare in qualche modo l'attività di controllo sull'attività legiferante del Governo che i tempi ristretti della conversione – sede propria di tale attività – hanno reso impossibile a fronte della complessità del provvedimento.

Perché un decreto-legge per “tagliare” leggi?

Dopo questa breve panoramica del contenuto dei due interventi, è necessario interrogarsi sulle ragioni che hanno spinto il Governo ad intervenire con uno strumento straordinario e d'urgenza su questo tema, anche considerando la presenza di una delega pendente, peraltro ampia. Quanto alle esigenze dichiarate in sede ufficiale, è possibile isolarne essenzialmente due⁵: da un lato la necessità di stimolare (costringere!) le varie branche dell'Amministrazione a svolgere in tempi brevi un'indagine sulla normativa effettivamente applicata e ritenuta indispensabile, dall'altro la pronta realizzazione del progetto Normattiva, per il quale si vuole evitare, tramite l'abrogazione, il dispendioso inserimento di disposizioni ormai “inutili”.

Appare subito evidente come entrambe le esigenze prospettate siano del tutto insoddisfacenti. La prima entra “a gamba tesa” nell'ambito della delega taglia-leggi, che mira – per una via diversa, speculare – al medesimo scopo; tanto più che è lo stesso Governo a dichiarare apertamente che la via dell'abrogazione espressa, veicolata dai decreti-legge, mira a superare i «principali limiti» della delega⁶. In poche parole, un caso paradigmatico di uso dei decreti-legge in funzione elusiva dei limiti e delle procedure previste da una delega legislativa.

Proprio sull'elusione delle procedure è il caso di porre l'attenzione. Al di là dell'ampiezza dei principi e criteri direttivi della delega “taglia-leggi”, è d'importanza cruciale nel quadro dell'operazione la contestuale istituzione di una commissione parlamentare (bicamerale) *ad hoc*, chiamata a dare un significativo apporto al procedimento tramite la procedura del doppio parere: chiaramente l'uso del decreto-legge, esorbitando dalla delega, mortifica il ruolo di quest'organo, che potrebbe invece rappresentare il punto di partenza di un approccio stabile, istituzionale, alla semplificazione normativa.

⁴ Per un'analisi critica di tale relazione, si veda 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.

⁵ Così R. ZACCARIA - E. ALBANESI, *Il contributo del Parlamento nel processo di semplificazione normativa mediante abrogazione nella XVI Legislatura*, in *Giur. Cost.*, n. 5/2009, p. 4101.

⁶ *Ivi*, p. 4091.

Quanto alla seconda esigenza prospettata dal Governo (risparmio nella realizzazione del progetto Normattiva), la dottrina ha avuto gioco facile nel sottolineare il «macroscopico equivoco» in cui esso è incorso⁷. Infatti, dato che l'abrogazione disposta dagli strumenti "taglia-leggi" ha efficacia solo *ex nunc*, mentre per contro la banca dati Normattiva ha come caratteristica necessaria la ricerca in "multivigenza" – ovvero, è in grado di fornire il testo vigente a qualunque data immessa dall'utente – le leggi delle quali si parla debbono essere comunque inserite nel sistema.

A queste perplessità vanno sommate quelle, notevolissime, circa la mancanza nei due decreti-legge dei requisiti in punto di straordinaria necessità e urgenza, ad eccezione forse, per il secondo, dell'esigenza di correggere il precedente; si tratta però evidentemente di un'urgenza del tutto autoinflitta, a suo tempo evitabile.

Come è stato giustamente rilevato, i termini della questione non cambiano neppure teorizzando un'urgenza del mero "provvedere", che per ragioni socio-politiche renda necessaria la prontezza dell'intervento legislativo in sé (anche privo di immediati effetti giuridici di rilievo) a conferma – per esempio – dell'impegno del Governo ad affrontare una certa emergenza⁸. Essendo, infatti, già in atto un'operazione in tale ambito tramite la delega del 2005, la via maestra per il Governo di affermare la volontà di attivarsi – peraltro senza che vi fosse alcuna "straordinaria urgenza" di farlo – sarebbe stato proprio quello di dare rapido seguito a tale delega, oppure usare i mezzi a sua disposizione per cambiarla.

Nel complesso parrebbe piuttosto emergere, quale motivo determinante per la scelta di ricorrere al decreto-legge, la volontà del Governo di un più stretto controllo e contingentamento dei tempi d'azione, percepiti come troppo dilatati da una delega lunga e graduale. Tuttavia è la natura stessa dell'operazione a richiedere ponderazione e possibilità di "ripensamenti", come testimoniano le numerose modifiche che, in pratica, ogni intervento di semplificazione mediante abrogazione ha apportato a quelli che l'hanno preceduto.

4. Conclusioni: c'è due senza tre?

A quest'ultimo proposito, è interessante notare come la delega del 2005 sia stata effettivamente novellata dall'art. 4 della l. 18 giugno 2009, n. 69, introducendo – accanto ad altre modifiche, e conservando comunque anche l'assetto originario – la delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi recanti l'abrogazione espressa delle disposizioni a vario titolo "obsolete", anche successive al 1970. Questa delega ulteriore è stata poi attuata col d.lgs. 13 dicembre 2010, n. 212.

Il recepimento, all'interno della delega, del metodo adottato dai decreti-legge viene dopo che, proprio in sede di conversione del d.l. n. 200/2008 e con faticosa collaborazione tra maggioranza ed opposizione, il Parlamento ha impegnato il Governo

⁷ M. CECCHETTI, *Politiche di semplificazione normativa e strumenti "taglia-leggi" (criticità e possibili soluzioni di un rebus apparentemente irresolubile)*, in www.federaslismi.it, n. 8/2010, p. 91.

⁸ G. D'ELIA - L. PANZERI, *Sulla illegittimità costituzionale dei decreti-legge "taglia-leggi"*, in *Giur. Cost.*, 2009, fasc. 1, p. 505.

con tre ordini del giorno⁹ a tornare nell'alveo della delega del 2005, abbandonando quindi gli strumenti d'urgenza, pur esprimendo apprezzamento per il metodo dell'abrogazione espressa. Nel complesso, parrebbero quindi scongiurati nuovi interventi di (nominale) urgenza.

In conclusione si dà conto del fatto che, dopo la sua conversione, il testo del d.l. n. 200/2008 è stato a più riprese modificato da interventi successivi. In particolare, l'intreccio tra decretazione d'urgenza e delega legislativa ha fatto sì che il decreto legislativo "salva-leggi" (d.lgs. 1 dicembre 2009, n. 179), attuativo dell'art. 14, comma 14 della l. n. 246/2005, sia stato utilizzato anche per sottrarre una serie di atti all'abrogazione disposta, appunto, dal d.l. n. 200/2008, peraltro poco prima che i suoi effetti si producessero.

È difficile dare un giudizio su questa scelta, che ha evitato la messa in opera di un terzo decreto-legge "di semplificazione", pur se solo a fini correttivi; oppure, più probabilmente, ha scongiurato l'eventualità che tali "salvataggi" venissero inseriti in uno dei ricorrenti provvedimenti *omnibus*, diminuendone così, verosimilmente, le possibilità di controllo da parte del Parlamento.

Tuttavia, desta perplessità il fatto che un decreto legislativo contenga un'ampia parte alla quale, formalmente, non corrisponde una delega. È pur vero che la *ratio* della permanenza in vigore è unitaria, e che le disposizioni investite dal d.l. n. 200/2008 riguardano un arco cronologico ricompreso interamente nel taglia-leggi, ma in tale decreto-legge la scelta è stata fatta senza dover tenere conto dei criteri – e dei settori esclusi – dettati dalla l. n. 246/2005. In pratica, se possiamo considerare una "catena" quella costituita dai decreti-legge n. 112 e n. 200/2008¹⁰, ora abbiamo qualcosa di ulteriore: restando nella metafora, alla catena si aggiunge un altro anello, di materiale diverso.

A questo proposito, la Corte Costituzionale ha di recente posto l'accento, valorizzandole, sulle clausole di coordinamento con la delega del 2005 presenti nei decreti-legge in parola, in specie nel n. 200/2008 (sent. n. 346/2010). In virtù di esse, infatti, «l'efficacia dell'abrogazione, prevista [...] nelle more dell'esercizio della delega, è apparsa sin da subito ragionevolmente destinata a trovare un limite nel complesso normativo di cui alla legge di delegazione» (punto 4.4 del considerato in diritto).

È appena il caso di ricordare, in conclusione, come in entrambi i casi tali clausole fossero state aggiunte in sede di conversione: nel perenne dispiegarsi della semplificazione normativa, con il pallino dell'iniziativa legislativa in mano al Governo, il Parlamento nel suo complesso appare come il *cabinet de réflexion* ove nulla si crea, nulla si distrugge, ma tutto si modifica.

Auspicabilmente, si migliora.

⁹ A.C., XVI Leg., O.d.g. 9/2044-A/1, presentato il 27 gennaio 2009, A.S., XVI Leg., O.d.g. G101 (9/1342/4), presentato il 17 febbraio 2009, e A.S., XVI Leg., O.d.g. G2.100 (9/1342/8), presentato il 17 febbraio 2009.

¹⁰ Secondo la ricostruzione prospettata da R. ZACCARIA - E. ALBANESI, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, in www.forumcostituzionale.it, (22 giugno 2009), par. 2.3.

