

V

LA CODIFICAZIONE, IL “TAGLIA-LEGGI” E LA DELEGIFICAZIONE

NICOLA LUPO E BERNARDO GIORGIO MATTARELLA

LA CODIFICAZIONE E IL TAGLIA-LEGGI A LIVELLO STATALE

1. *Uno stock legislativo ingente e caotico. La necessità di ridurlo e riordinarlo*

Che in Italia vi siano troppe leggi, è un fatto di cui nessuno dubita. Ma che questo sia il principale problema della normazione in Italia, è tutto un altro discorso. In primo luogo, perché le leggi possono essere poche anche quando sono troppe, nel senso che il loro numero è elevato ma quelle effettivamente applicate sono un numero ragionevole. In secondo luogo, perché le leggi possono essere troppe anche quando sono poche, nel senso che il loro numero è basso, ma il loro contenuto è complesso ed eterogeneo.

Ma andiamo con ordine. Per anni ci si è sforzati di calcolare il numero di leggi vigenti e si è discusso sia sul numero, sia sul metodo di calcolo. È una situazione di per sé anomala, in un ordinamento in cui le istituzioni si preoccupino almeno di conoscere il diritto da esse prodotto; una situazione nella quale l'inflazione normativa determina inevitabilmente anche il disordine normativo, perché rende spesso difficile individuare con certezza la disciplina applicabile a molti oggetti o materie; una situazione che mostra che le leggi sono certamente troppe. Le cause e le conseguenze di questa situazione di inflazione e di disordine normativi sono state spesso esposte¹. Tra le prime: l'eccesso di fiducia nella legge come strumento per risolvere i problemi, l'abuso di essa come strumento di propaganda o consenso elettorale, le pressioni dei gruppi di interessi, spesso interni all'apparato statale, il mancato ricorso a strumenti come la valutazione di impatto della regolazione, la tendenza della burocrazia a far adottare le proprie decisioni dal legislatore, per consolidarle e per mettersi al riparo da responsabilità, il circolo vizioso che costringe a intervenire nuovamente con leggi, per modificare quelle precedenti. Tra le seconde: la difficoltà di individuare la norma da applicare al caso concreto, la conseguente esigenza di rivolgersi spesso ai professionisti del diritto, l'arbitrarietà dell'applicazione della legge da parte dei funzionari pubblici, il rischio di corruzione, la difficoltà dello stesso legislatore di svolgere consapevolmente il proprio ruolo e di valutare gli effetti delle proprie decisioni.

Era abbastanza evidente, peraltro, che questa situazione non è da addebitare esclusivamente al numero di leggi in vigore, ma anche al difetto di coordinamento tra esse e al contenuto eterogeneo di molte leggi, frutto di un cattivo modo di legiferare del Parlamento e del Governo, con la frequente introduzione di norme più o meno urgenti, più o meno nascoste, in leggi e decreti di prossima approvazione o conversione. La stessa incertezza sul numero di leggi vigenti, in effetti, derivava dal fatto che molte leggi erano formalmente in vigore, ma di fatto dimenticate, in quanto avevano ampiamente esaurito i loro effetti: ciò è stato dimostrato dai tanti esempi pittoreschi – dalla legge sull'avanspettacolo a quella sulle miniere di pomice di Lipari – che possono essere tratti dagli elenchi di leggi abrogate, allegati ai decreti-legge di cui si dirà in seguito. La presenza di tante leggi dimenticate costituisce in qualche modo un fattore di inquinamento o di disordine del tessuto normativo, ma non rappresenta un reale problema per i cittadini e per gli operatori del diritto, che dalla loro presenza si accorgono raramente (magari quando una ricerca su una banca dati di leggi vigenti produce come risultato un elenco che contiene, accanto alle poche disposizioni utili,

¹ Si v., anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, S. Cassese – B.G. Mattarella, *L'eccesso di regolazione e i rimedi*, in *L'Italia da semplificare: I. Le istituzioni*, a cura di S. Cassese e G. Galli, Bologna, Il Mulino 1998, p. 29 e F. Bassanini-S. Paparo-G. Tiberi, *Competitività e regolazione: un intralcio o una risorsa? Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in *ASTRID, Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del paese*, a cura di L. Torchia e F. Bassanini, Passigli, Firenze, 2005, p. 113 s., spec. 120 s.

tanti atti dal contenuto più o meno stravagante). Eliminare queste leggi è sicuramente utile, in termini di “profilassi normativa” e di certezza del diritto, ma non è la priorità per i cittadini e per gli operatori.

Il principale problema, per i fruitori del diritto, è invece dato dal fatto che le disposizioni, che regolano singoli oggetti o materie, sono sparse tra un gran numero di leggi, nelle quali esse sono spesso difficili da individuare, per l’eterogeneità di contenuto e per l’oscurità della formulazione. Da questo punto di vista, negli ultimi anni le cose sono state anche peggiorate, perché il principale canale di legislazione è consistito in leggi finanziarie caratterizzate da dimensione abnorme, tecnica legislativa pessima e intelligibilità minima, oltre che in “manovre” economiche, ispirate alle esigenze di crescita e competitività, che hanno dato vita a decreti-legge e leggi di conversione altrettanto complesse ed eterogenee. Dal punto di vista del numero delle leggi, una singola legge finanziaria o un decreto “milleproroghe” conta per uno, ma dal punto di vista dell’ordine del tessuto normativo e della fruizione del diritto, produce più danni di decine di leggi di settore.

Quanto precede serve a mettere nella giusta prospettiva il meccanismo “taglia-leggi”, che serve appunto a ridurre il numero delle leggi. Esso può produrre risultati utili, ma non affronta l’esigenza principale, quella di riordino della normazione, che può essere soddisfatta solo da un processo di codificazione per settori. Sarebbe ingiusto, peraltro, disconoscere che il problema del numero e quello del riordino sono collegati, dal momento che il numero eccessivo di leggi rende difficile riordinare, se non altro perché complica la ricerca dei materiali da codificare. Nelle pagine che seguono, si esamineranno i tentativi di riordino condotti negli ultimi anni, per poi valutare il taglia-leggi (nelle sue varie versioni), i suoi limiti e le sue potenzialità.

2. I tentativi di codificazione a valenza generale

Non sono mancate, nell’ultimo quindicennio, iniziative volte ad affrontare il problema principale, quello del disordine del tessuto normativo: ciò è avvenuto con varie operazioni di codificazione, che hanno dato spesso buoni risultati, ma hanno anche mostrato i limiti derivanti dalla loro episodicità. Episodicità – se non casualità – che ha reso l’esperienza italiana molto distante da quella che è stata spesso presa a modello dai codificatori italiani: l’esperienza francese della codificazione *à droit constant*².

Non che in Italia manchino buone esperienze di codificazione. Esse, però, sono sempre state confinate a determinate materie e a determinate autorità. Le prime si rinvergono anche al di fuori del diritto privato, del diritto penale e delle procedure: si pensi al diritto degli enti locali, che è sempre stato raccolto in un testo unico, o al Codice della strada. Tra le seconde, molte autorità indipendenti: la Banca d’Italia ha sempre tenuto in buon ordine le proprie Istruzioni di vigilanza, la cui natura è ambigua ma la cui fruibilità per gli operatori è massima; la Commissione nazionale per le società e la borsa – Consob e l’Autorità garante della concorrenza e del mercato pubblicano raccolte delle norme che le riguardano; l’Autorità per l’energia elettrica emana regolarmente “testi integrati” delle proprie disposizioni in determinate materie. Anche le regioni hanno spesso adottato il metodo della codificazione, elaborando testi unici regionali e adottando la prassi della legge annuale di semplificazione.

Il modello del testo unico è stato ampiamente utilizzato nel corso della XIII e della XIV legislatura, con buoni risultati: senza pretesa di esaustività, è sufficiente menzionare i codici o testi unici relativi ai beni culturali e ambientali (e, poi, dei beni culturali e del paesaggio),

² Sulla quale si v. B.G. Mattarella, *La codificazione del diritto: riflessioni sull’esperienza francese contemporanea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1993, p. 1035; M. Suel, *Essai sur la codification à droit constant*, Paris, 1993; G. Braibant, *Utilités et difficultés de la codification*, in *Droits*, n. 24/1996, p. 61; *Les perspectives de la codification*, in *AJDA*, 2004, p. 1849.

alla documentazione amministrativa, alla tutela e al sostegno della maternità e della paternità, all'edilizia, all'espropriazione, alla circolazione e al soggiorno dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, alle spese di giustizia, alla protezione dei dati personali, alle comunicazioni elettroniche, al debito pubblico. Molti di questi codici hanno semplificato la vita a cittadini e operatori; molte delle relative materie non erano mai state oggetto di una disciplina organica.

Questi buoni risultati, peraltro, non hanno sostanzialmente modificato il sistema normativo, che continua a essere caratterizzato da un eccessivo numero di atti normativi e da frammentarietà della legislazione. Il quadro complessivo continua a essere un quadro di disordine normativo, con alcune zone di ordine. Ciò dipende da due fattori, uno relativo alle condizioni di partenza e uno relativo al modo di procedere.

Il primo fattore è dato proprio dal numero eccessivo di leggi, rispetto al quale singole operazioni di codificazione sono possibili, ma a condizione di concentrare l'attenzione su settori relativamente specifici, nei quali il numero di norme da riordinare sia ragionevole. Ciò conferma il collegamento tra la riduzione del numero di leggi e il riordino: in assenza della prima, è difficile procedere al secondo, se non in settori specifici. Ciò è dimostrato anche dal fatto che molte delle deleghe per il riordino di determinate materie, conferite dalle varie leggi di semplificazione, non sono mai state esercitate: non solo per i limiti delle forze dei codificatori, che sono sempre stati un manipolo di funzionari incardinati in strutture più o meno precarie, ma anche per l'oggettiva difficoltà di riordinare alcune materie.

Tuttavia, il fenomeno appena descritto, con la conseguente perdita di alcune buone occasioni di codificazione, è stato dovuto anche al secondo fattore, ossia, alla già menzionata episodicità dell'attività di codificazione. La scelta delle materie da riordinare è stata ispirata a criteri occasionali: la buona volontà delle singole amministrazioni; la disponibilità di funzionari ed esperti che conoscessero l'una o l'altra materia; la possibilità di ricondurre un codice a una delle deleghe, spesso formulate in modo ambiguo o risultati da combinati disposti di norme diverse ed elenchi di procedimenti. L'esperienza è stata ben lontana da quella della codificazione francese, alla quale si procede sulla base di un piano pluriennale di codificazione, perseguito con efficacia variabile ma con sostanziale continuità, il cui obiettivo finale è la codificazione di tutto il diritto positivo statale.

L'esperienza di questi anni ha risentito anche di una serie di incertezze relative alla portata delle operazioni di riordino, alle procedure e ai soggetti della codificazione e alla struttura dei codici.

Sul primo aspetto hanno pesato le distinzioni, alquanto schematiche e smentite dalla prassi, tra codici e testi unici o tra testi unici "compilativi" e "innovativi". È spesso mancata la consapevolezza che la codificazione può avere diverse forme, che implicano interventi di diversa intensità sul tessuto normativo preesistente, e che l'intensità di questi interventi sfugge a distinzioni nette, ma il riordino normativo è possibile a patto di non incidere, se non in minima parte, sulle scelte sostanziali operate dalle norme oggetto di riordino: come insegna l'esperienza francese, «codificare non è modificare»³. Qualche legge⁴ ha ingenuamente contrapposto i codici, intesi come operazioni di riordino sostanziale della disciplina, ai testi unici, intesi come operazioni di mero consolidamento delle norme esistenti, optando decisamente per il primo modello e condannandosi così all'insuccesso.

Dal secondo punto di vista, si è oscillato tra un modello troppo accentrato, nel quale il riordino era operato da strutture poste presso la Presidenza del Consiglio, senza il coinvolgimento delle amministrazioni interessate, e un modello troppo decentrato, nel quale una forte struttura di coordinamento mancava. Il primo modello è prevalso nella XIII legislatura, in cui i protagonisti del riordino furono le strutture della Presidenza del Consiglio, a cominciare dal Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, con

³ G. Braibant, *La relance de la codification - Allocution*, in *Rev. fr. Droit adm.* 6 (3), mai-juin 1990, 308.

⁴ La terza legge di semplificazione, n. 229 del 2003.

buoni risultati ma al prezzo di una certa deresponsabilizzazione delle altre amministrazioni e di qualche problema di attuazione e di coordinamento. Il secondo modello è prevalso invece nella XIV legislatura, con la soppressione del Nucleo, ma ad un certo punto ci si dovette rendere conto che una struttura *ad hoc* era necessaria e a fine legislatura si prevede l'istituzione di una commissione, che peraltro non vide mai la luce.

Per quanto riguarda la struttura dei codici, nella XIII legislatura si optò per il modello francese dei “codici misti”, con una parte legislativa e una parte regolamentare. Scelta astrattamente apprezzabile, che diede anche qualche buon frutto⁵, ma che ben presto dovette fare i conti con l'inflazione regolamentare, non meno grave di quella legislativa, e soprattutto con la nuova distribuzione della potestà regolamentare operata dall'art. 117 cost., riformato nel 2001. L'abbandono di questo modello, peraltro, ha comportato a volte l'inserimento nei codici di previsioni prima regolamentari: pur di mantenere certi oggetti alla competenza normativa dello Stato, non si è esitato a elevare il livello della disciplina, a dispetto del criterio della delegificazione, spesso enunciato dal legislatore.

3. Le lezioni dell'esperienza di codificazione

L'esperienza di questi anni, unitamente alle vicende straniere prese a modello dai riformatori italiani, hanno fornito una serie di insegnamenti, che è bene riassumere, a beneficio dei futuri codificatori.

In primo luogo, è bene rendersi conto che nell'esperienza contemporanea la codificazione ha cambiato fisionomia rispetto a quella dei secoli passati. Essa non serve più a dare forma giuridica ai rapporti sociali, come le grandi codificazioni del diritto privato, ma a tenere in buon ordine un tessuto normativo sempre più sfilacciato. Non mira più a uniformare le discipline di pochi tipi di rapporto giuridico, ma a coordinare le discipline di molti tipi di rapporto giuridico. Non riguarda solo alcuni settori del diritto (il diritto privato, il diritto penale, le procedure), ma tutta la legislazione, in particolare quella amministrativistica, che è la più abbondante e frammentaria. Ha meno a che vedere con il rapporto tra diritto scritto e diritto non scritto che con quello tra diritto scritto “ordinato” e “disordinato”. È un modo di esercitare la funzione normativa più che un contenuto di essa. Non tende più alla stabilità, ma alla completezza, all'aggiornamento e alla conoscibilità del diritto.

In secondo luogo, la codificazione può avere successo solo se si rinuncia, almeno in una prima fase, all'obiettivo di una riforma sostanziale del diritto: quanto più l'opera di codificazione si spinge nell'apportare modifiche alle disposizioni raccolte, tanto maggiori sono gli ostacoli ai quali essa va incontro. L'esperienza francese, assai studiata e citata in Italia, dovrebbe almeno avere insegnato che è impossibile realizzare, allo stesso tempo, una riforma generale e una codificazione⁶.

In terzo luogo, la codificazione richiede un forte supporto politico, per superare le inevitabili resistenze e i pericolosi fattori di inerzia. Si tratta di un'operazione poco attraente per i governi, sia perché il riordino del diritto esistente fa guadagnare meno voti di una riforma innovativa, sia perché gli effetti positivi si vedono in un termine che va al di là delle singole tornate elettorali e non sono facilmente imputabili. Solo una guida politica forte e

⁵ Come riconosciuto dal Consiglio di Stato in un ampio parere sul riordino normativo: Cons. St., Ad. gen., 25 ottobre 2004, n. 10548.

⁶ Cfr. R. Schwartz, *Èloge de la codification*, in *Droit administratif*, n. 12/2002, p. 11 : «il est impossible de mener de front une réforme générale et une codification. Il faut d'abord codifier avant de réformer au vue d'un état du droit clarifié, ou modifier des normes puis, ensuite, codifier. Chaque fois que le gouvernement a voulu mener de pair réforme générale du droit en vigueur et codification, cette dernière a été in fine arrêtée ou abandonnée. Il faut donc tolérer provisoirement certaines "malfaçons" ou "incohérences juridiques" existantes. Cependant, l'expérience a également montré que les malfaçons ou incohérences juridiques ont été révélées ou mises en lumière par la codification, conduisant ensuite le législateur ou le pouvoir réglementaire à apporter les corrections souhaitables»

illuminata consente di perseguire coerentemente una politica di riordino normativo. Ciò spiega perché, in Italia, questa politica abbia risentito dell'instabilità del quadro politico e suggerisce che, in questa situazione, occorre puntare sulla condivisione dei relativi obiettivi tra maggioranza e opposizione. Quella del riordino normativo può anche non essere una politica *bipartisan*, ma è bene che lo sia. Non a caso, il meccanismo più longevo, in questa materia, è proprio il meccanismo taglia-leggi, di cui si dirà in seguito, che è stato efficacemente implementato da governi espressione di maggioranze diverse da quella del governo che lo aveva introdotto.

In quarto luogo la codificazione richiede procedure e strutture *ad hoc*. Mentre la manutenzione dei codici spetta soprattutto al legislatore, l'iniziale elaborazione di codici, che raccolgano discipline sparse, è inevitabilmente compito del governo e delle pubbliche amministrazioni. Le amministrazioni di settore svolgono un ruolo insostituibile nell'elaborazione di codici nelle materie di rispettiva competenza: la maggior parte delle disposizioni vigenti riguarda l'organizzazione e la disciplina delle pubbliche amministrazioni. Tuttavia, deve esservi anche un centro di coordinamento, che indirizzi l'attività mantenendo una prospettiva d'insieme, stabilisca criteri generali e si faccia carico delle materie alle quali non corrisponde nessuna amministrazione in particolare.

In quarto luogo, la codificazione richiede un'attività di "manutenzione". Non è un'operazione normativa, circoscritta nel tempo, ma un modo di legiferare. Non basta, quindi, mettere ordine in singoli settori, ma occorre anche organizzare il processo normativo in modo da mantenere l'ordine che si è fatto, per evitare che, mentre si ordina un settore, se ne metta in disordine un altro. È proprio ciò che è spesso avvenuto nella legislazione italiana, in cui l'opera di riordino è stata bilanciata, o addirittura soverchiata, dalla contemporanea decodificazione operata dalle nuove norme: queste tendono ad aggiungersi a quelle precedenti piuttosto che a modificarle, mentre quasi mai i nuovi atti normativi contengono una disciplina esaustiva della relativa materia. Occorre, dunque, agire sia sullo *stock*, sia sul flusso⁷. Ciò può essere espresso anche osservando che la codificazione è un fatto dinamico e continuo, non episodico⁸.

Infine, oltre a riordinare il diritto, occorre renderlo facilmente e gratuitamente accessibile ai cittadini. Gli ordinamenti che tengono in buon ordine il proprio diritto, come quello francese e quelli statunitensi, offrono anche ottimi esempi di siti *internet* nei quali si può liberamente consultare il diritto vigente. Al confronto, i timidi tentativi compiuti dalle istituzioni italiane (in particolare, il sito "Normeinrete") sono largamente insoddisfacenti, per il difetto di aggiornamento e per i già rilevati problemi dell'ordinamento normativo italiano.

Queste indicazioni potranno servire se, come è auspicabile, dopo la parentesi degli ultimi tre o quattro anni, l'attività di riordino normativo riprenderà. Si può auspicare anche che essa riparta in una situazione più vantaggiosa, nella quale il numero degli atti normativi vigenti sarà stato prima accertato e poi ridotto.

Rimane, infatti, il problema del numero delle leggi vigenti, al quale sono dedicate le pagine che seguono: problema che – per quanto si è osservato all'inizio – non è il principale dal punto di vista dei cittadini e degli operatori, ma che – come pure si è osservato – complica quello del riordino.

4. Un ordinamento troppo caotico anche per codificare, senza prima aver tagliato: la delega "taglialeggi" nella legge n. 246 del 2005

A fronte della difficoltà di ottenere risultati significativi mediante il ricorso a testi unici o a codici di settore, con la legge di semplificazione 2005 (legge n. 246 del 2005) il legislatore

⁷ S. Cassese, intervento alla *Riunione interistituzionale sulla legislazione fra Stato e regioni*, Camera dei deputati, 24 ottobre 2000, p. 10 del resoconto stenografico.

⁸ Al riguardo, B.G. Mattarella, *La codificazione in senso dinamico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, p. 709.

statale ha immaginato un meccanismo di tipo innovativo per fronteggiare lo *stock* legislativo ingente e caotico che si trova di fronte: quello di disporre l'abrogazione implicita e generalizzata di tutte le leggi più vecchie, salvo quelle che il legislatore decida espressamente di fare salve.

In sostanza, si è avvertita la necessità, prima di accingersi a politiche di semplificazione normativa dirette a riordinare lo *stock* legislativo accumulatosi in Italia nel corso degli anni, anzitutto di conoscerlo meglio (stabilendo, perciò, di quante e quali unità esso si componga); e poi di ridurlo drasticamente.

Allo scopo di conseguire tali obiettivi, l'art. 14, commi 12-24, della legge n. 246 del 2005 ha perciò chiesto anzitutto al Governo di disporre di un quadro conoscitivo sulla legislazione vigente, comunicandolo, in apposita relazione, alle Camere entro il termine del 16 dicembre 2007 (cfr. *infra*, il par. 5). Ha poi utilizzato l'istituto della delega legislativa, caratterizzato (non da ora) da una notevole flessibilità⁹, allo scopo di delineare un procedimento articolato in ulteriori due fasi (ciascuna della durata di due anni).

Nella prima di queste due fasi, destinata a concludersi il 16 dicembre 2009, il Governo è stato delegato ad adottare decreti legislativi che individuino le disposizioni legislative “vecchie” (pubblicate cioè anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se successivamente modificate), delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, provvedendo altresì alla semplificazione o al riassetto delle disposizioni “salvate”. Con il decorso di tale termine (e anche a prescindere dall'eventuale mancata adozione dei decreti legislativi suddetti), in forza del comma 16 dell'art. 14, scatta il cosiddetto “effetto ghigliottina”: ossia, l'effetto abrogativo generalizzato di tutte le disposizioni legislative statali pubblicate prima del 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, salvo le disposizioni individuate nei suddetti decreti legislativi e salvo una serie di eccezioni indicate, nelle linee generali, dallo stesso legislatore.

Nella seconda fase, da concludersi entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di individuazione delle disposizioni che restano in vigore (e quindi, invero, anche al di là del 16 dicembre 2011, ove questi decreti legislativi entrino in vigore qualche tempo dopo la loro emanazione), si è infine delegata al Governo l'emanazione di decreti legislativi integrativi e correttivi.

5. *L'atteggiamento degli interpreti e i nodi da affrontare*

Posti di fronte al meccanismo così sinteticamente descritto, gli osservatori sono parsi oscillare tra tre possibili atteggiamenti¹⁰. Un primo atteggiamento ha portato molti, specie in un primo momento, ad ignorare tale disciplina, considerandola una mera operazione di immagine (compiuta, non a caso, a fine legislatura, in modo tale da lasciarne l'impossibile attuazione alla maggioranza successiva) e utile, al più, come “lavacoscienze” per i politici e per gli stessi tecnici, che in materia di qualità della legislazione sembrano avere, almeno in Italia, parecchio da farsi perdonare. Un secondo atteggiamento è invece stato nel senso di allarmismo e di critica severa al legislatore, tacciato di superficialità e faciloneria, oltre che di presunzione, per aver pensato di risolvere, in un colpo solo, un nodo così intricato, operando una serie di “forzature” della disciplina della delega legislativa di cui all'art. 76 Cost. Un terzo atteggiamento ha provato a prenderlo sul serio, muovendo dalla considerazione che le risposte per fronteggiare tale situazione sono tutte necessariamente innovative e non facili da configurare; senza per questo ignorare i profili critici, ma anzi, proprio perché l'esigenza che

⁹ Cfr., tra i tanti, S. Staiano, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Liguori, Napoli, 1990, spec. p. 9 s. e, di recente, G. Tarli Barbieri, *La delega legislativa nei suoi più recenti sviluppi*, relazione al seminario di studi, organizzato dalla Corte costituzionale a Roma, il 24 ottobre 2008, sul tema “*La delega legislativa nella giurisprudenza costituzionale*” (in www.cortecostituzionale.it).

¹⁰ Sulla diversità di approcci degli interpreti insiste M. Ainis, *Passato e futuro della taglialeggi*, in *La semplificazione normativa: come, quando, perché*, in *Rassegna parlamentare*, 2009, p. 235 s.

tale meccanismo intende affrontare è stata considerata come di fondamentale importanza (tanto più nel momento in cui si ragiona di competitività tra ordinamenti giuridici), ipotizzando soluzioni per rimediare ai nodi non sciolti.

Questo terzo atteggiamento è parso inizialmente minoritario, ma si è poi diffuso progressivamente, quando si è compreso che il Governo non intendeva restare inerte¹¹.

I nodi principali si sono addensati soprattutto intorno a tre questioni.

In primo luogo, intorno alla individuazione delle eccezioni: la loro indicazione non tanto nel comma 14 (eccezioni “discrezionali”, formulate come principi e criteri direttivi della delega), quanto nel successivo comma 17 (eccezioni “vincolate”, formulate con disposizione immediatamente applicabile) sembra originare uno dei principali problemi di attuazione del meccanismo. Per garantire la funzionalità della delega “taglia-leggi”, che si fonda su un’alternativa drastica (se non è fatta salva espressamente, allora la disposizione è abrogata), è infatti necessario che tutte le esclusioni, siano esse discrezionali o vincolate, vengano espressamente individuate nei decreti legislativi da emanarsi entro il 16 dicembre 2009¹².

In secondo luogo, intorno al contenuto dei decreti legislativi che avranno il compito di individuare le disposizioni legislative che rimangono in vigore. A questo riguardo, il legislatore sembra infatti oscillare tra l’idea di atti normativi che si limitino a contenere un mero elenco di tali disposizioni (vanno in tal senso i principi e criteri direttivi individuati dalle lettere a), b), c), e g) del comma 14 dell’art. 14 della legge n. 246 del 2005); e l’idea di atti normativi che riproducano integralmente le disposizioni che restano in vigore, rinnovando perciò inevitabilmente la loro fonte di produzione (in questo senso spingono sia i principi e criteri direttivi di cui alle lettere d), e) e f) del già citato comma 14, sia, soprattutto, il successivo comma 15, che affida ai decreti legislativi il compito di provvedere altresì alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto).

In realtà, sembrerebbe da preferirsi, almeno in linea tendenziale, la prima delle due opzioni appena delineate: la riproduzione, in nuovi decreti legislativi, del contenuto degli atti normativi anteriori al 1° gennaio 1970 originerebbe, infatti, una serie notevolissima di

¹¹ Cfr., ad esempio, quanto autorevolmente osserva F. Sorrentino, intervento in *Attuazione del procedimento taglia-leggi*, in www.federalismi.it, 20 maggio 2009, p. 3: “Io credo che sia noto che non ho mai guardato con simpatia a questo meccanismo. Non l’ho guardato con simpatia perché mi pare che disegni una delega dai contorni assai poco definiti e quindi poco compatibile con l’articolo 76 della Costituzione, perché conferisce al Governo poteri enormi nella ricognizione delle leggi da salvare e, soprattutto, non risolve le cause di un disordine legislativo nel quale siamo costretti a navigare in quanto le cause si riproducono inevitabilmente a ogni intervento legislativo che il Parlamento mette in opera e quindi quella di riordinare e di abrogare le leggi rischia di rimanere un’opera sempre incompiuta. D’altra parte, sia per la sensibilità dimostrata dalla Commissione [bicamerale per la semplificazione], sia per la constatazione che ormai questa è un’opera in stato avanzatissimo di formazione – già due disposizioni “taglia-leggi” sono intervenute con decreti-legge; già c’è un censimento in stato avanzato da parte dei Ministeri delle disposizioni che conviene mantenere e di quelle che conviene abbandonare a questa ghigliottina – ritengo sia mio dovere, sia come studioso che come cittadino, contribuire, per quello che posso, alla buona riuscita dell’operazione”.

Non dissimile è il percorso compiuto da A. Celotto (e da lui ricostruito nell’audizione svolta presso la Commissione bicamerale per la semplificazione della legislazione, il 25 febbraio 2009, p. 6 s.): “nel 2005, in qualità di professore universitario, ho scritto un articolo durissimo contro il meccanismo taglia-leggi, da me definito «un illuministico atto di impotenza del legislatore». A leggerlo, infatti, sembra essere una follia in quanto il legislatore risulterebbe così incapace di gestire l’ordinamento normativo da decidere di usare l’ascia ed eliminare tutto quanto viene prima del 1970. Le stranezze della vita mi hanno poi portato ad assumere anche un altro ruolo e ciò mi ha fatto comprendere che il «taglia-leggi» è, invece, uno strumento utilissimo perché contiene una ghigliottina per le amministrazioni di settore. Tale ghigliottina è rappresentata dalla minaccia che, ove le amministrazioni non facciano la ricognizione, tutto sarà abrogato”.

¹² Per lo sviluppo di questo argomento cfr. N. Lupo, *Le materie escluse e i decreti legislativi “correttivi”*, in *La delega “taglialeggi”: i passi compiuti e i problemi da sciogliere*. Atti del seminario svoltosi alla Luiss Guido Carli il 1° aprile 2008, a cura di N. Lupo e R. Zaccaria, Aracne, Roma, 2008, p. 51 s. e F. Modugno, *Procedimento ‘taglia-leggi’: profili problematici*, in www.federalismi.it, 21 aprile 2009, p. 4 s.

questioni in termini di successione delle leggi nel tempo, posto che ci si troverebbe davanti ad atti normativi recentissimi che riproducono la legislazione vigente fino a tutto il 1969, rendendola per ciò stesso in grado di prevalere – in forza del criterio della *lex posterior* – sulle norme successive (quelle cioè pubblicate tra il 1° gennaio 1970 e la data di entrata in vigore dei decreti legislativi)¹³.

In terzo luogo, con riferimento alla delega per le disposizioni integrative e correttive, che, come in molti altri casi, accompagna la delega per l’attuazione del “taglialeggi” e che è attuabile nei due anni successivi all’entrata in vigore dei decreti legislativi “principali”. I decreti legislativi correttivi potrebbero infatti produrre esclusivamente due risultati: si presterebbero ad essere utilizzati per eliminare alcune disposizioni presenti negli elenchi delle disposizioni “salvate”, determinandone perciò l’abrogazione tardiva; oppure per individuare ulteriori disposizioni da mantenere in vigore, sfuggite all’attenzione del legislatore delegato in sede di emanazione dei primi decreti. Si consideri, in particolare, la seconda ipotesi, per effetto della quale vi sarebbero alcune disposizioni legislative sicuramente abrogate il 16 dicembre 2009 e fatte rivivere successivamente, probabilmente con efficacia retroattiva, a seguito dell’entrata in vigore del decreto legislativo correttivo. Evidenti sono i problemi che ne deriverebbero sul piano della successione delle leggi nel tempo: si pensi, in particolare, alla materia penale, ma, ovviamente, non solo a quella¹⁴.

6. La prima fase attuativa della delega: la ricognizione della legislazione vigente

Nel richiedere al Governo di predisporre, entro il 16 dicembre 2007, un quadro della legislazione vigente, il legislatore si immaginava ci si potesse avvalere dei risultati derivanti dall’attuazione dell’art. 107 della legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria 2001), che ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un fondo destinato al finanziamento di iniziative volte a promuovere l’informatizzazione e la classificazione della normativa vigente (progetto denominato prima “Normeinrete” e poi “Normattiva”¹⁵; e ha chiamato il Governo, sulla base appunto di tali risultati, ad individuare, in una relazione da trasmettere alle Camere entro il 16 dicembre 2007, le disposizioni statali vigenti, evidenziando altresì le incongruenze e le antinomie normative. In verità, l’attuazione dell’art. 107 non ha dato finora grandi risultati: lo testimonia anche l’art. 1 del decreto-legge n. 200 del 2008, che ha ridisegnato le responsabilità riguardo a tale attuazione, attribuendo al Ministro per la semplificazione normativa le funzioni governative “volte a realizzare l’informatizzazione e la classificazione della normativa vigente per facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini”, in attuazione del già ricordato art. 107 della legge n. 388 del 2000¹⁶.

¹³ In questo senso, cfr. M. Cecchetti, *Problemi e prospettive di attuazione della delega “taglialeggi”*, in *Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della legislazione*, a cura di P. Caretti, Giappichelli, Torino, 2008, p. 258 s. e F. Modugno, *Procedimento ‘taglia-leggi’: profili problematici*, in www.federalismi.it, 21 aprile 2009, p.

¹⁴ Anche L. Carbone, *L’esperienza “taglialeggi” a metà del suo cammino*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, p. 573 s., spec. 583 segnala gli “effetti diffusi di instabilità dell’ordinamento e di incertezza del diritto” che deriverebbero da tale *repêchage* e invita perciò ad utilizzare “con cautela” tale strumento.

¹⁵ Cfr. E. Vozzi, *Semplificazione, riordino ed informatizzazione della legislazione vigente*, in *Rassegna parlamentare*, 2005, p. 733 s. e R. Perna, *L’origine della delega “taglialeggi” e il collegamento con la pubblicazione on line della legislazione vigente*, in *La delega “taglialeggi”*, cit., p. 35 s.

¹⁶ In sede di conversione, si è precisato inoltre che anche le amministrazioni di Camera e Senato, sulla base delle intese già intercorse tra i Presidenti delle Camere e il Presidente del Consiglio, sono tenute a collaborare a tali iniziative e che la convergenza tra i diversi progetti di informatizzazione della normativa statale e regionale è realizzata in cooperazione con la Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni.

Tuttavia, il Governo – ancorché di colore politico opposto rispetto a quello che aveva presentato il disegno di legge di semplificazione 2005 – è stato comunque in grado, per effetto di un lavoro appositamente svolto dagli uffici legislativi dei ministeri, con il coordinamento dell'Unità per la semplificazione e sotto la supervisione del sottosegretario Alessandro Pajno, di presentare alle Camere tale relazione, con un paio di giorni di anticipo rispetto al termine stabilito. In tale relazione, alla luce di un'analisi condotta dai ministeri poi raffrontata con le banche dati sulla legislazione vigente, si perviene alla conclusione che gli atti legislativi statali vigenti in Italia ammontano, nel complesso, a 21.691 e se ne fornisce, in allegato, l'elenco (oltre ad una prima classificazione per materia)¹⁷.

7. Dalla delega ai decreti-legge “taglialeggi”: continuità o discontinuità?

Alla luce del lavoro svolto per l'elaborazione della relazione sulla ricognizione della legislazione vigente, ci si sarebbe potuti attendere, all'indomani del nuovo “passaggio di consegne” tra Governi di opposto colore politico, a seguito delle elezioni del 2008, e soprattutto dopo la nomina di un apposito Ministro (senza portafoglio) per la semplificazione normativa¹⁸, una decisa accelerazione nell'attuazione della delega “taglia-leggi” (destinata a scadere, come si è già ricordato, il 16 dicembre 2009, ma che ben avrebbe potuto, intanto, iniziare ad essere attuata con l'adozione dei primi decreti legislativi); o, almeno, il tempestivo approntamento dei “ritocchi” da più parti ritenuti indispensabili al fine di rimediare ad alcuni dei problemi emersi nel corso della prima fase di attuazione del meccanismo).

Al contrario, il nuovo Governo ha deciso – almeno nel suo primo anno di attività – di muoversi lungo una linea diversa: anziché iniziare a dare attuazione alla delega, ancora aperta, ha preferito affrontare il problema della riduzione dello *stock* normativo con un altro strumento, questa volta espressamente denominato “taglia-leggi”¹⁹. Ha infatti fatto ricorso, per due volte, al decreto-legge per disporre l'abrogazione, puntuale ma cumulativa, di alcune migliaia di provvedimenti normativi (indicati in apposite tabelle allegate ai decreti-legge medesimi): atti legislativi non solo anteriori, ma anche successivi al 1970; riguardanti le più svariate materie, sia incluse dall'ambito di applicazione della delega “taglia-leggi”, sia escluse dallo stesso.

Il riferimento è, anzitutto, all'art. 24 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, come convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, il quale ha disposto che “a far data dal

¹⁷ Cfr. A.C.S., XV legislatura, Doc. XXVII, n. 7. Su di essa cfr. ampiamente L. Carbone, *L'esperienza “taglialeggi” a metà del suo cammino*, cit., p. 573 s. e *La delega “taglialeggi”*, cit.

¹⁸ Ai sensi dell'art. 1, co. 15, del decreto-legge n. 85 del 2008, come convertito dalla legge n. 121 del 2008, a questo Ministro sono stati, infatti, affidati: la presidenza del Comitato interministeriale (al posto del Ministro della funzione pubblica, e sempre su delega del Presidente del consiglio), il coordinamento dell'attività dell'Unità per la semplificazione (al posto del Sottosegretario alla Presidenza del consiglio) e la guida dell'attività di attuazione del “taglia-leggi”.

¹⁹ L'espressione “taglia-leggi” costituisce, infatti, la rubrica dell'art. 24 del decreto-legge n. 112 del 2008, mentre non compariva all'interno dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005 (fors'anche perché tale articolo riguarda anche altre questioni relative alla “semplificazione della legislazione”, e in particolare la disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione-AIR e della verifica di impatto della regolamentazione-VIR). Peraltro, sarebbe stato forse opportuno ricorrere, nel decreto-legge n. 112 del 2008, ad un'espressione diversa, come ad esempio “disboscamento normativo”, “abrogazione cumulativa”, o “ripulitura dell'ordinamento dalle leggi solo tacitamente abrogate” già utilizzate con riferimento a disposizioni analoghe adottate a livello regionale: cfr., per tutti, A. De Roberto, relazione al seminario su *I testi unici e la semplificazione normativa nel nuovo ordinamento della Repubblica*, Bari 4-5 giugno 1998, in *Iter legis*, gennaio-aprile 1999, p. 19 s. (cui si deve l'espressione “disboscamento normativo”), A. Pizzorusso, *L'abrogazione come strumento di semplificazione del sistema normativo*, in *Le Regioni*, 2000, p. 799 s., e, volendo, N. Lupo, *Il riordino dei sistemi delle fonti regionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, p. 231 s.

centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto” (e quindi dal 22 dicembre 2008) sono o restano abrogati 3.370 atti legislativi indicati in allegato. E poi all’art. 2 del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, come convertito dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9, il quale ha disposto, con la medesima formula e, a decorrere questa volta dal 16 dicembre 2009, l’abrogazione di 27.806 atti legislativi indicati in allegato.

In realtà, in più occasioni il Governo ha sottolineato la continuità con il lavoro svolto dal precedente Esecutivo, in particolare dichiarando di aver utilizzato i risultati di cui dà conto la relazione presentata al Parlamento il 14 dicembre 2007²⁰: in ambedue i decreti-legge compaiono taluni elementi – a partire dalla data di entrata in vigore delle abrogazioni disposte dal decreto-legge n. 200 del 2008, identificata proprio nel 16 dicembre 2009 – che parrebbero confermare l’esistenza di una linea di continuità tra la delega e i decreti-legge “taglia-leggi”. In effetti, una volta compiuto un primo censimento della normativa vigente, si capisce che possa essere sembrato assolutamente naturale, per il Governo – ancor prima di ragionare intorno alle possibili forme di riordino normativo –, proporsi di procedere, da subito, all’abrogazione esplicita di tutte quelle leggi che, a stare a quanto affermato dalle stesse amministrazioni ministeriali nel corso o in esito a tale censimento, non erano più da considerarsi vigenti, o comunque non erano ritenute suscettibili di ulteriori applicazioni²¹.

Tuttavia, i decreti-legge in questione, delineando un meccanismo normativo del tutto distinto rispetto alla delega “taglia-leggi”, ancorché apparentemente meno originale e sconvolgente, hanno portato con sé anche una serie di problemi e di difficoltà ulteriori. Si proverà qui a passarle sinteticamente in rassegna, in modo da consentire al lettore di formulare due valutazioni: una prima, concernente la prevalenza degli elementi di continuità o di discontinuità rispetto alla delega “taglia-leggi”; una seconda, circa i vantaggi e gli svantaggi originati da tali decreti-legge sul piano della certezza del diritto e della chiarezza e coerenza dell’ordinamento giuridico.

8. I dubbi sul ricorso alla decretazione d’urgenza (e il mutamento dei caratteri del processo decisionale)

Una prima serie di problemi, di carattere generale, si connette al ricorso al decreto-legge per svolgere un’operazione siffatta.

Le obiezioni si pongono, in proposito, anzitutto in termini di legittimità costituzionale. Si è qui davanti, infatti, a casi di disposizioni di decreti-legge: *a)* dichiaratamente prive di efficacia immediata (posto che, a stare ai testi originari di ambedue i decreti-legge, l’abrogazione avrebbe dovuto prodursi a decorrere dal 60° giorno dalla vigenza del medesimo); *b)* che si sono sovrapposte ad una norma di delega aperta sul medesimo oggetto (la delega “taglia-leggi”, appunto); *c)* caratterizzate da contenuto plurimo e, per definizione, disomogeneo (dal momento che gli atti legislativi abrogati interessano, evidentemente, una

²⁰ Cfr. espressamente in questo senso la relazione al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 112 del 2008, ove si afferma, tra l’altro, che nel corso della ricognizione della legislazione vigente operata in attuazione della delega “taglia-leggi” è stata “verificata la presenza, in tutti i settori dell’ordinamento, di un gran numero di atti con forza di legge che hanno esaurito i propri effetti”: e, ad avviso del Governo, proprio “l’enorme numero di tali atti, che ammonta a oltre un quarto del totale degli atti con forza di legge, impone, con la massima urgenza, un intervento di espressa abrogazione che consenta di recuperare un miglior grado di conoscibilità della legislazione statale vigente e di favorire successive operazioni di semplificazione e riassetto normativo” (cfr. A.C., XVI legislatura, n. 1386, p. 10 s.). Cfr. anche l’intervento del sottosegretario A. Brancher, intervento al convegno sul tema *La semplificazione normativa: come, quando, perché*, cit., p. 217 s.

²¹ In particolare, dichiara di preferire la tecnica dell’abrogazione espressa di cui ai decreti-legge “taglialeggi” rispetto alla “abrogazione da abbandono” delineata dall’art. 14 della legge n. 246 del 2005 A. D’Atena, intervento in *Attuazione del procedimento taglia-leggi*, in www.federalismi.it, 20 maggio 2009, p. 9.

molteplicità di ambiti materiali, seppure in nome dello scopo comune consistente nell'abrogazione di tali atti).

Quanto al primo profilo, proprio la “efficacia differita” delle misure contenute nel decreto-legge è in genere considerata un “caso paradigmatico” di carenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza²²; e in questa chiave può leggersi anche la disposizione di cui all'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, ove stabilisce, con una norma autorevolmente giudicata riproduttiva di un precetto già desumibile dall'art. 77 Cost., che i decreti-legge devono “contenere misura di immediata applicazione”²³.

Quanto al secondo profilo, sulla sovrapposizione con la legge di delega²⁴, si può osservare che essa è stata in qualche modo riconosciuta dallo stesso legislatore allorquando, nel testo di ambedue i decreti-legge, in sede di conversione, ha avvertito il bisogno di precisare che resta salva l'applicazione dei commi 14 e 15 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005: e ciò, evidentemente, al fine di evitare che le norme in questione fossero interpretabili come revoche implicite della delega a suo tempo prevista. Va peraltro rilevato che la sovrapposizione appare comunque assai parziale, dal momento che la formulazione della norma di delega di cui all'art. 14 della legge n. 246 del 2005 non è tale da consentire al Governo l'adozione di decreti legislativi di abrogazione espressa; e, comunque, appare inidonea a permettere l'abrogazione di atti legislativi pubblicati successivamente al 1969 o in materie escluse ai sensi del comma 17 di tale articolo²⁵.

Quanto al terzo profilo, relativo alla disomogeneità del contenuto, sembrerebbe potersi sollevare pure in questo caso qualche dubbio sul rispetto di un requisito posto dall'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, laddove richiede che il contenuto dei decreti-legge sia “specifico, omogeneo e corrispondente al titolo”. Peraltro, benché il rispetto di tale requisito da parte del decreto-legge appaia costituzionalmente necessario, se non altro al fine di evitare che la legge di conversione possa assumere contenuti ulteriori, su di esso non sembrano avere

²² In questo senso, cfr., anche per la ricostruzione del dibattito dottrinale, A. Celotto, *L'“abuso” del decreto-legge. I. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Cedam, Padova, 1997, p. 436 s.

²³ Nel senso che tale previsione sia sostanzialmente riproduttiva di un divieto costituzionale cfr., in particolare, A. Pace, *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella legge n. 400 del 1988*, in *Giur. cost.*, 1988, II, p. 1483 s., spec. 1489 s., il quale distingue gli obblighi e i divieti contenuti nell'art. 15 della legge n. 400 del 1988 in “esecutivi” e in “integrativi” della Costituzione (e in questa seconda categoria, sprovvista dunque di valore precettivo, colloca unicamente l'obbligo di assumere la denominazione di “decreto-legge” ed il divieto di provvedere nelle materie indicate nell'art. 72, quarto comma, Cost.). Si noti che l'individuazione iniziale di un termine pari a 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge può forse leggersi – oltre che come un ossequio (almeno formale) alla volontà delle Camere di emendare il decreto-legge, sopprimendo alcune delle disposizioni di cui il decreto-legge dispone l'abrogazione – come un tentativo di cautelarsi rispetto alla tesi, sostenuta da una parte significativa della dottrina costituzionalistica, secondo cui la carenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza deve ritenersi particolarmente probabile, se non sicura, ove l'efficacia – e, ancor prima, la stessa entrata in vigore – del decreto-legge sia differita per un arco temporale superiore ai sessanta giorni necessari per la sua conversione (cfr., in questo senso, L. Paladin, *Atti legislativi del Governo e rapporti fra i poteri*, in *Quad. cost.*, 1996, p. 7 s., spec. 14).

²⁴ Nel senso che la preesistenza di una delega sulla medesima materia oggetto di un decreto-legge “dovrebbe suggerire quantomeno uno scrutinio particolarmente rigoroso dei requisiti ex art. 77 Cost., costituendo, se si può dir così, una sorta di ‘presunzione semplice’ di carenza di tali presupposti”, cfr. A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 411 s. Cfr. anche, sul punto, A. Pace, *Sull'uso “alternativo” del decreto legge, in luogo del decreto delegato, per eludere i principi della delega*, in *Giur. cost.*, 1992, p. 1786 s.

²⁵ Si noti che, come si è già osservato, gli elenchi allegati ai due decreti-legge contengono entrambi atti legislativi statali relativi a materie sia incluse, sia escluse dall'ambito di applicazione della delega “taglialeggi”. Quanto alla data di pubblicazione degli atti in questione, invece, va rilevato che solo il primo decreto-legge si spinge a considerare anche leggi recenti (l'ultima recando la data dell'11 luglio 1996), mentre il secondo si ferma al dicembre 1947.

fin qui insistito con la dovuta fermezza né la dottrina prevalente, né la giurisprudenza costituzionale²⁶.

Alla luce delle perplessità appena evidenziate, con specifico riferimento ai primi due profili, non è forse casuale che in nessuno dei due decreti-legge la norma “taglia-leggi” risulti assumere un ruolo centrale, almeno dal punto di vista formale. La prima volta, infatti, essa è stata inserita all’interno di un decreto-legge dichiaratamente “omnibus”, il quale in sostanza conteneva buona parte della manovra finanziaria per il 2009. La seconda volta essa è invero stata collocata in un decreto-legge decisamente più omogeneo (contenente solo “misure urgenti in materia di semplificazione normativa”), nell’ambito del quale rappresentava sicuramente il contenuto più qualificante; tuttavia, piuttosto curiosamente, essa non è stata collocata nell’art. 1 del decreto-legge, il quale ha ospitato, invece, la norma che ha ridisegnato le competenze riguardo al progetto Normattiva (su cui cfr. *supra*, il par. 6). Per effetto di tali scelte, i decreti-legge in questione paiono reggersi su presupposti di straordinaria necessità ed urgenza almeno in parte diversi da quelli riferiti alle disposizioni abrogative in questione²⁷.

In risposta a queste obiezioni circa l’effettiva sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza e il rispetto del requisito dell’omogeneità in capo ai decreti-legge in esame, si potrebbe invero osservare che esse appaiono riferibili a buona parte dei decreti-legge adottati nel corso degli anni²⁸; e, forse, parzialmente superabili in nome della effettiva urgenza di ridurre drasticamente lo *stock* normativo, prima di accingersi alle necessarie operazioni di riordino della legislazione vigente, oltre che in nome dell’omogeneità teleologica che caratterizza le norme in questione²⁹.

Tuttavia, anche al di là di queste obiezioni, e delle loro possibili risposte, occorre riflettere con attenzione circa gli effetti che l’adozione di tali decreti-legge origina sugli assetti del processo decisionale e sui caratteri delle politiche per la semplificazione normativa.

E’ stato infatti osservato che uno dei principali pregi della delega “taglia-leggi” consiste nel delineare un procedimento in cui si introducono almeno due tipi di incentivi per la realizzazione dell’opera di semplificazione: in primo luogo, “mentre nei precedenti modelli di semplificazione legislativa, il raggiungimento di risultati concreti era sostanzialmente

²⁶ La Corte costituzionale, nella sentenza n. 391 del 1995, ha espressamente qualificato il limite dell’omogeneità come integrativo dell’art. 77 Cost., affermando che si tratta di una previsione “indubbiamente giustificata, ma sprovvista della forza costituzionale”. Inoltre, la Corte, nella medesima sentenza, ha specificato che tale previsione risulta riferita al contenuto del solo decreto-legge e non può essere estesa ad una norma introdotta, per la prima volta, in sede di legge di conversione. Si tratta peraltro di affermazioni che vanno ora riconsiderate alla luce del nuovo orientamento della Corte – palesatosi con le sentenze n. 170 del 2007 e n. 128 del 2008 – che, sciogliendo un’ambiguità a lungo coltivata nella propria giurisprudenza, ha considerato non sanabile in sede di conversione il vizio derivante dalla evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza.

²⁷ E, infatti, nel preambolo del decreto-legge n. 112 del 2008 non compare alcun riferimento ai presupposti che motivano l’adozione dell’art. 24; nel preambolo del decreto-legge n. 200 del 2008, invece, il Governo, dopo aver affermato la straordinaria necessità ed urgenza di consentire il “completamento delle procedure per la creazione di una banca dati normativa unica, pubblica e gratuita della legislazione statale vigente”, sostiene anche “la straordinaria necessità ed urgenza di procedere all’abrogazione di tutte le norme primarie del precedente ordinamento costituzionale ritenute estranee ai principi dell’ordinamento giuridico attuale” (quasi a voler affermare di aver svolto una, invero non agevole e fors’anche impropria, opera di valutazione di compatibilità dei contenuti dei 28.889 atti indicati in allegato, che recano date comprese tra l’aprile 1861 e il dicembre 1947, rispetto ai “principi dell’ordinamento giuridico attuale”).

²⁸ Sia consentito rinviare a N. Lupo, *Le trasformazioni (e le degenerazioni) dei modi di produzione del diritto: cause ed effetti dei decreti-legge “omnibus”*, in *Corriere giuridico*, 2005, p. 1337 s.

²⁹ In effetti, in tal caso, una “matrice razionalmente unitaria” alla base delle norme abrogative pare potersi piuttosto agevolmente rintracciare. Nel senso che sia questa l’accezione più corretta con cui interpretare il requisito in questione cfr. F. Modugno, *Referendum abrogativo e decreto-legge a confronto, oggi*, in *Rass. parlam.*, 1998, p. 67 s.e A. Celotto, *L’“abuso” del decreto-legge*, cit., p. 458 s.

rimesso alla spontanea iniziativa delle amministrazioni di settore, nel “taglia-leggi” le amministrazioni sono in qualche modo “costrette ad attivarsi”; e a “motivare la necessità del mantenimento in vigore delle norme più risalenti”. In secondo luogo, è chiaro che il meccanismo di abrogazione generalizzata si potrebbe bloccare semplicemente abrogando la legge delega, ma, dato l’elevato costo politico di tale blocco, risulta invero “difficile trovare un Governo che assuma questa decisione davanti all’opinione pubblica”³⁰.

Ebbene, nessuno di questi due incentivi pare sussistere nel caso dei decreti-legge “taglia-leggi”: ove, anzi, specie in sede di conversione hanno agevolmente modo di manifestarsi, disponendo di un notevole potere di ricatto, gli interessi contrari alla singola misura di semplificazione³¹. Infatti, proprio le vicende delle due norme “taglia-leggi” in esame stanno a dimostrare come nel corso dell’*iter* parlamentare esse siano state significativamente indebolite: essendo stato posposto il termine di entrata in vigore delle abrogazioni (di 4 mesi nel primo caso; di 10 mesi nel secondo); essendo stato abbreviato l’elenco delle disposizioni da abrogare (di 204 atti nel primo caso; di 1.083 atti nel secondo caso); ed essendosi, invece, allungata la lista degli atti “da recuperare” rispetto ad un’abrogazione già disposta (con l’aggiunta, inoltre, di ulteriori 15 unità, per le quali, come si dirà, l’abrogazione era già intervenuta).

Certo, si potrà sostenere che, proprio in quanto inserite in un decreto-legge, le abrogazioni in questione risultano più “forti”, rispetto ai potenziali oppositori, di quanto non sarebbero state ove fossero state solo ipotizzate in un disegno di legge (ma, forse, altrettanto non può dirsi se il paragone, anziché con un disegno di legge “semplice”, si operi con un disegno di legge “a cadenza annuale”; o, a maggior ragione, con uno schema di decreto legislativo, sul quale, come è noto, è il Governo ad avere diritto all’ultima parola). Tuttavia, va anche considerato che assai elevato appare, nel caso dei decreti-legge, il “rumore” inutilmente suscitato dall’intera operazione: si pensi in particolare al fatto che i corposi allegati vadano pubblicati per due volte in *Gazzetta ufficiale* e alla circostanza per cui le due disposizioni abrogatrici siano comunque entrate in vigore, seppure (nel caso di quella di cui al decreto-legge n. 200 del 2008) senza ancora produrre effetti nell’ordinamento giuridico.

9. La tecnica abrogativa (e i rimedi agli errori)

Di una non adeguata meditazione tecnica dei decreti-legge “taglia-leggi”, del resto, sembrano esservi numerosi indizi: a prescindere dalle numerose sviste e duplicazioni presenti negli allegati ai due decreti-legge (in larga parte corrette in sede di conversione)³², si pensi alle variazioni che hanno interessato la formula con cui l’abrogazione è stata disposta e quella con cui si è provveduto al “recupero all’ultimo minuto” di alcuni atti legislativi abrogandi o, in qualche caso, già abrogati (anche sull’onda di “scoperte” fatte da un’amministrazione o da un qualche ente, che si è trovato a rischiare l’abrogazione delle norme su cui si fonda la propria attività)³³.

La formula abrogativa impiegata inizialmente dai due decreti-legge è infatti diversa: mentre il primo stabilisce che “*sono o restano abrogate*” le disposizioni elencate, il secondo, nel testo originario, prevedeva usava l’espressione “*sono abrogate*”. Le due diverse formule

³⁰ Per le espressioni virgolettate nel testo, cfr. R. Perna, *L’origine della delega “taglialeggi”*, cit., p. 35 s.

³¹ Le vicende dei “pacchetti Bersani” nel corso della XV legislatura sembrano costituire una conferma dell’osservazione formulata nel testo.

³² Per la segnalazione di alcuni di questi cfr. i dossier predisposti a corredo dell’*iter* parlamentare: cfr., ad esempio, Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi, Ufficio per la fattibilità amministrativa e per l’analisi di impatto degli atti *in itinere*, *Tagliar leggi con decreto-legge*, n. 4, giugno 2008 e *Ancora un decreto-legge per abrogare leggi*, n. 14, dicembre 2008. Cfr., inoltre, i pareri espressi dal Comitato per la legislazione della Camera nelle sedute del 9 luglio 2008, del 4 agosto 2008 e del 15 gennaio 2009.

³³ Un po’ come delineato nel finale del lavoro teatrale di S. Ambrogio, *I Burosauri*, Feltrinelli, Milano, 1963.

verbali paiono non indifferenti: tant'è che, in sede di conversione, anche per il decreto-legge n. 200 del 2008 si è poi adottata la formula “sono o restano abrogate”.

In realtà, quest'ultima formula, cui fin qui hanno fatto ricorso la stragrande maggioranza delle leggi di disboscamento normativo adottate a livello regionale³⁴, presenta un indubbio vantaggio: con essa il legislatore non intende dare certezza quanto allo *status* che era proprio degli atti legislativi inclusi nell'allegato, e dei quali si accinge a disporre l'abrogazione, anteriormente all'operare dell'effetto abrogativo. In altri termini, la formula “sono abrogate” potrebbe far legittimamente sorgere il dubbio che il legislatore consideri vigenti gli atti legislativi che ora ha deciso, appunto, di abrogare. E poiché, specialmente nel caso del decreto-legge n. 200 del 2008, che si riferisce agli atti legislativi più risalenti, non è questo l'intento dichiarato dal legislatore, la formula più corretta è senz'altro quella poi prescelta in sede di conversione.

Quanto alla “correzione” delle abrogazioni disposte “per errore”, non è possibile, evidentemente, approfondire qui le singole questioni sorte. Basti segnalare che, se relativamente pochi problemi originano dalla soppressione di atti legislativi da allegati che ancora devono produrre i loro effetti abrogativi³⁵, ben diverso è il caso degli atti legislativi per i quali l'abrogazione espressa sia già intervenuta. E ciò è esattamente quel che è accaduto in base al decreto-legge n. 200 del 2008, come convertito: essendosi lì disposto, ad opera dell'art. 3, che – oltre ai sessanta atti legislativi soppressi dall'elenco allegato al decreto-legge n. 112 del 2008 il giorno stesso in cui avrebbe dovuto prodursi, in capo ad essi, l'effetto abrogativo – anche ulteriori quindici atti legislativi sono soppressi con effetto retroattivo (con decorrenza, cioè, “dalla data di entrata in vigore del presente decreto”). Evidentemente, per questi quindici atti legislativi, l'effetto abrogativo si è già prodotto: e sorgono pertanto tutte le questioni che normalmente si pongono con riguardo al fenomeno della reviviscenza degli atti normativi (particolarmente delicate, come è evidente, in materia penale).

In qualche modo, comunque, il legislatore sembra essere consapevole del rischio in cui incorre disponendo abrogazioni generalizzate: lo dimostra soprattutto il comma 1-ter dell'art. 2 del decreto-legge n. 200 del 2008, aggiunto in sede di conversione, secondo cui “entro il 30 giugno 2009, il Ministro per la semplificazione normativa trasmette alle Camere una relazione motivata concernente l'impatto delle abrogazioni previste dal comma 1 sull'ordinamento vigente, con riferimento ai diversi settori di competenza dei singoli Ministeri”. In tal modo, il Parlamento dovrebbe poter disporre di una documentazione conoscitiva con un congruo anticipo rispetto all'operare dell'effetto abrogativo, evitando così quella sensazione di “disorientamento” e di “sconcerto” da più parti lamentata nel corso del dibattito parlamentare relativo ai decreti-legge in questione, davanti a migliaia di legge abrogate “con un colpo solo” o a centinaia di esse recuperate “in blocco”.

10. La questione delle fonti secondarie

Un'ulteriore questione riguarda, poi, il destino degli atti normativi di rango secondario. Va ricordato, in proposito, che la delega “taglia-leggi” si è limitata a riferirsi agli atti legislativi statali, rinviando così ad altra sede, e ad altra fase, il problema dell'abrogazione

³⁴ Sull'origine di tale formula, che la legge della provincia di Trento n. 15 del 1998 ha ripreso dal testo unico delle leggi bancarie, e sul suo scopo (“serve a rendere ancora più chiaro che la maggior parte delle leggi elencate deve comunque intendersi già implicitamente abrogata”), cfr. G. Arena, *Semplificazione normativa: un'esperienza e alcune riflessioni*, in *Le regioni*, 1999, p. 851 s., spec. 854.

³⁵ Oltre al caso del decreto-legge n. 200 del 2008, può qui ricordarsi che il già citato disegno di legge in corso d'esame (A.S. n. 1082-B), in cui si sopprimono dall'allegato 1 del decreto-legge n. 200 del 2008, come convertito dalla legge n. 9 del 2009, una serie assai cospicua di leggi, ossia tutte quelle “concernenti la ratifica e l'esecuzione di trattati internazionali”.

delle fonti secondarie, forse meno numerose, ma senz'altro più variegate, sul piano della veste formale, rispetto alle fonti primarie.

Il problema si è riaffacciato, come era del resto prevedibile, all'indomani dell'adozione del decreto-legge n. 112 del 2008: anche sulla scorta delle sollecitazioni contenute nella già ricordata relazione presentata dal Governo Prodi³⁶, ci si è domandati quale fosse la modalità più corretta per avviare anche un'opera di abrogazione delle fonti secondarie.

In sede di conversione si è perciò aggiunto, all'art. 24 del decreto-legge n. 112 del 2008, il comma 1-bis, secondo cui "Il Governo individua, con atto ricognitivo, le disposizioni di rango regolamentare implicitamente abrogate in quanto connesse esclusivamente alla vigenza degli atti legislativi inseriti nell'Allegato A".

La medesima disposizione è stata riprodotta nel decreto-legge n. 200 del 2008; senza peraltro che si sia chiarito se si debba trattare di un atto ulteriore o se, come sembrerebbe preferibile, alle due disposizioni possa darsi attuazione con un unico atto. In sede di conversione, si è stabilito un termine per l'adozione di tale atto (identificato anche in questo caso nell'ormai "fatidico" 16 dicembre 2009); e si è altresì precisato sia che esso dovrà essere trasmesso alle Camere "corredato di una relazione volta ad illustrare i criteri adottati nella ricognizione e i risultati della medesima con riferimento ai diversi settori di competenza dei singoli Ministeri".

Attraverso tali disposizioni si è inteso chiarire, da un lato, che non vi è alcun bisogno di una delega "taglia-regolamenti", posto che il Governo può abrogarli senza scomodare il Parlamento, rientrando ciò già nei suoi poteri³⁷; e, dall'altro, che l'abrogazione dei regolamenti esecutivi o che comunque trovano la loro esclusiva base normativa in atti legislativi abrogati non è necessario che sia espressamente disposta dal legislatore (primario o secondario che sia), in quanto discende, in qualche misura, automaticamente dall'abrogazione dell'atto legislativo in cui tali regolamenti rinvenivano la loro base. Ma si è voluto comunque, allo scopo di dare contezza e, al contempo, certezza dell'intervenuta abrogazione, prescrivere al Governo di indicare, in un proprio atto, espressamente qualificato come "ricognitivo", quali siano gli atti secondari che devono intendersi implicitamente abrogati.

Tuttavia, non può non rilevarsi il carattere per più versi paradossale di questo modo di procedere: proprio nel momento in cui il legislatore sembra adottare in forma massiccia e sistematica il metodo dell'abrogazione espressa per le fonti primarie, esso ricorre invece all'abrogazione implicita per le fonti secondarie. Con l'effetto di trascinarsi appresso tutte le incertezze circa il valore di questo atto ricognitivo (del quale non è chiarita neppure la veste formale) e, a cascata, circa l'effettiva intervenuta abrogazione delle fonti secondarie in esso indicate³⁸.

³⁶ Nella relazione, infatti, si rilevava che l'automaticità dell'effetto ghigliottina potrebbe "eliminare, d'un tratto, il fondamento di molti poteri regolamentari oggi vigenti (tanto più che un'analisi sugli atti regolamentari non è stata compiuta)", segnalando che tale questione avrebbe dovuto essere oggetto di ulteriore considerazione.

³⁷ In questi termini, cfr. M. Ainis, *Passato e futuro della taglialeggi*, cit., p. 245 s.

³⁸ Può in proposito segnalarsi che nell'art. 5, comma 1, del già ricordato disegno di legge in corso di esame (A.S. n. 1082-B) si introdurrebbe una disposizione volta ad affrontare almeno parzialmente le questioni evidenziate nel testo: si aggiungerebbe, infatti, un comma 4-ter all'art. 17 della legge n. 400 del 1988, ai sensi della quale con regolamenti governativi "si provvede al periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti, alla ricognizione di quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita e all'espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete".

11. *Le modifiche in itinere alla delega “taglialeggi” e la prospettata reintroduzione dei testi unici “compilativi”*

Dopo aver proceduto all’adozione, e alla conversione, dei due decreti-legge “taglialeggi”, una qualche attenzione il legislatore ha dedicato altresì alla delega di cui all’art. 14, commi 12-24 della legge n. 246 del 2005, se non altro per provvedere ad alcune modifiche del meccanismo delineato³⁹.

In effetti, alla luce dei nodi prima evidenziati, in parte riconosciuti nella stessa relazione governativa sulla ricognizione della legislazione vigente⁴⁰, era evidente la necessità di apportare alcune modifiche alla disciplina originaria. Tuttavia, né i due ritocchi apportati in modo occasionale, nel primo anno della XVI legislatura, né la riformulazione dell’art. 14 contenuta in una legge appena approvata (A.S. n. 1082-B: “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile”) appaiono andare nella direzione più opportuna⁴¹.

Un primo “ritocco” alla delega “taglia-leggi” è stato apportato dal comma 1-*bis*, dell’art. 2 del decreto-legge n. 200 del 2008, aggiunto in sede di conversione dalla legge n. 9 del 2009: secondo quel che esso dispone, “ai fini dell’adozione dei decreti legislativi di cui all’articolo 14, comma 14, della legge 28 novembre 2005, n. 246, il Ministro per la semplificazione normativa, sentito il Ministro dell’economia e delle finanze, verifica la natura e le finalità dei soggetti che ricevono finanziamenti a carico del bilancio dello Stato. Ai fini di tale verifica, il Ministro per la semplificazione normativa può chiedere ai singoli soggetti indicazioni puntuali circa l’utilizzo di tali fondi. All’esito di tali verifiche, il Ministro per la semplificazione normativa, d’intesa con il Ministro dell’economia e delle finanze, tiene conto di tali risultanze in sede di adozione dei decreti legislativi di cui al primo periodo”.

Si tratta di una norma che meritoriamente tenta di operare una prima, parziale connessione tra “taglia-leggi” ed effetti finanziari della legislazione vigente⁴². Tuttavia, pare delinearla in termini sostanzialmente “ricattatori” nei confronti degli soggetti finanziati a carico del bilancio statale, sembrando con ciò ammettere che il Governo, in attuazione della delega “taglialeggi”, sia abilitato ad abrogare leggi che oggi sono pienamente vigenti ed operanti, tant’è che producono effetti finanziari. Essa, inoltre, è collocata in una sede invero

³⁹ Un ruolo nell’elaborazione di queste modifiche ha avuto anche la Commissione bicamerale per la semplificazione, la quale ha svolto numerose audizioni nell’ambito di un’indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa (in www.parlamento.it) e altresì un seminario di approfondimento (i cui contributi sono apparsi in www.federalismi.it).

⁴⁰ Cfr. la relazione, cit., spec. par. 11.

⁴¹ Ad avviso di chi scrive il legislatore si sarebbe potuto limitare ad apportare due modifiche. La prima, diretta a riformulare come principi e criteri direttivi anche le eccezioni attualmente indicate dal comma 17: solo in questo modo, infatti, i decreti legislativi avrebbero potuto svolgere la funzione di “salvare” tutte le disposizioni legislative statali da non considerarsi abrogate per effetto del meccanismo “taglia-leggi”. In caso contrario, invece, il meccanismo non avrebbe potuto spiegare i suoi effetti positivi in termini di certezza del diritto, posto che, anche per le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 non incluse nei decreti legislativi in questione, sarebbe comunque stato possibile sostenere la loro permanenza in vigore (tanto più che alcune delle categorie indicate dal comma 17 appaiono piuttosto generiche). La seconda, diretta a sostituire la delega per l’emanazione di disposizioni integrative e correttive, contenuta nel comma 18, con una delega, anch’essa di durata biennale, per il riassetto normativo mediante l’adozione di codici di settore. In sostanza, si sarebbe potuto chiarire che i decreti legislativi previsti dal comma 14 dovranno limitarsi ad indicare gli estremi delle disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 da fare salve, mentre l’opera di riordino delle disposizioni in esse contenute avrebbe potuto svolgersi, nei due anni successivi, mediante l’adozione di decreti legislativi contenenti i codici di settore, i quali avrebbero dovuto includere, come è evidentemente necessario pena l’inutilità dell’intera operazione, anche le disposizioni legislative statali successive al 1970.

⁴² Giudica opportuna, anche se non risolutiva, tale disposizione F. Modugno, *Procedimento ‘taglia-leggi’: profili problematici*, cit., p. 26.

non corretta, dal momento che, ancorché contenuta in un decreto-legge, come modificato in sede di conversione, altera i principi e criteri direttivi di una delega legislativa⁴³.

Una seconda modifica all'art. 14 della legge n. 246 del 2005 è intervenuta ad opera dell'art. 13 della legge n. 15 del 2009 (delega sulla produttività del lavoro pubblico e su efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), il quale ha chiarito che i decreti legislativi “correttivi” dovranno essere adottati nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi e della stessa procedura previsti per i decreti legislativi “principali”; e, soprattutto, ha introdotto, sempre nel comma 18 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005, un esplicito riferimento al “riassetto”, precisando che possono essere emanate, con tali decreti legislativi, “disposizioni integrative, *di riassetto* o correttive” (il corsivo, nostro, indica le parole aggiunte dalla modifica in questione).

Al di là dell'opportuno richiamo dei principi e criteri direttivi e alla procedura da seguirsi per l'adozione dei decreti legislativi “correttivi”, peraltro forse già desumibile dalla lettura sistematica dell'art. 14 visto che costituisce una caratteristica costante delle deleghe “correttive”⁴⁴, sembra che l'aggiunta del riferimento al “riassetto”, pur muovendo in una direzione che era stata a suo tempo prospettata⁴⁵, finisca, nella formulazione attuale (non sostitutiva ma aggiuntiva rispetto alla delega “correttiva”), per reiterare, nei decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive, l'ambiguità già rilevata riguardo ai contenuti dei decreti legislativi “principali”.

Decisamente più cospicue e rilevanti risultano le modifiche apportate ai contenuti della delega “taglialeggi” di cui all'art. 14 della legge n. 246 del 2005, all'ultima legge (non ancora pubblicata). Questo, tra l'altro, introduce una nuova delega per l'adozione di decreti legislativi di abrogazione (anche di disposizioni legislative successive al 1970 e nelle materie escluse dalla “ghigliottina”); abroga il comma 16 (quello contenente la norma “ghigliottina”); posticipa l'abrogazione generalizzata ad un anno dall'entrata in vigore dei decreti legislativi contenenti le disposizioni “da salvare” (originando, peraltro, una notevole incertezza sul momento in cui dovrebbe scattare l'effetto abrogativo generalizzato)⁴⁶. Restano invece sostanzialmente immutate le eccezioni, non solo quelle “discrezionali”, ma anche quelle “vincolate”, ma formulate in termini ambigui, con tutti i problemi che esse portano con sé⁴⁷.

In parallelo, sempre nel medesimo provvedimento, con una novella alla legge n. 400 del 1988, si reintroducono testi unici (di fonti primarie) espressamente qualificati come “compilativi”, e configurabili, dal punto di vista del procedimento di formazione, come “spontanei” (dovendo essere adottati con d.P.R., ma senza bisogno di un'esplicita e specifica abilitazione legislativa).

⁴³ In tema, cfr., volendo, N. Lupo, *Una delega legislativa può essere inserita nella conversione di un decreto-legge?*, in *Iter legis*, n. 6/2003-1/2004, p. 43 s.

⁴⁴ Cfr., per tutti, M. Cartabia, *L'effettività come presupposto e vittima dei decreti legislativi “integrativi e correttivi”*, in *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli. Alcuni casi emblematici*, a cura di A. Bardusco e F. Pizzetti, Giuffrè, Milano, 1998, p. 73 s. e G. Guzzetta, *I poteri normativi del Governo nelle “leggi Bassanini” tra Costituzione vigente e proposte della Commissione bicamerale*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, II, Giuffrè, Milano, 1998, p. 773 s., spec. 791 s., nonché Corte Cost. n. 206 del 2001.

⁴⁵ Cfr. N. Lupo, *Le materie escluse e i decreti legislativi “correttivi”*, cit., p. 57, ove si era ritenuto “opportuno che la terza fase del meccanismo ‘taglialeggi’, anziché essere rivolta all'adozione di decreti legislativi correttivi, si incentrasse sull'obiettivo del riordino normativo”.

⁴⁶ Il punto è segnalato, in particolare, nel parere espresso dal Comitato per la legislazione della Camera l'8 aprile 2009, in un'osservazione con cui rileva che “dovrebbe valutarsi l'opportunità di stabilire un termine fisso e non suscettibile di scorrimento, per la decorrenza del meccanismo della «ghigliottina», atteso che i peculiari effetti che si producono richiedono che vi siano le massime garanzie di certezza e conoscibilità dei tempi in cui i medesimi effetti si realizzano”.

⁴⁷ Per una lettura in senso estensivo delle eccezioni di cui ai commi 14 e 17 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005 cfr., ad esempio, B. Caravita di Toritto, *Attuazione del procedimento taglia-leggi*, in www.federalismi.it, 20 maggio 2009, p. 3 s.

Quasi inutile notare, in proposito, che si tratta di una disposizione che, oltre ad essere o inutile (perché inidonea a abilitare all'adozione di atti normativi primari, in grado di sostituirsi alla legislazione vigente) o incostituzionale (ove venisse intesa come una delega legislativa, per violazione di tutti i requisiti posti dall'art. 76 Cost.), risulta andare in senso contrario all'esperienza descritta all'inizio di questo lavoro e a tutte le azioni intraprese nell'ultimo decennio per procedere al riordino-riassetto della legislazione vigente.

Più interessante, anche se suscettibile di originare non poche perplessità (specialmente al comma 3, ove prevede l'aggiornamento periodico di codici e testi unici), è, infine, l'introduzione – sempre con una novella alla legge n. 400 del 1988 – di una disposizione (rubricata “chiarezza dei testi normativi”), volta, tra l'altro, ad assicurare che la Presidenza del Consiglio si attivi affinché le modifiche successive a codici e testi unici avvengano mediante modifica espressa⁴⁸. In conformità sostanziale ad un'indicazione – più opportunamente collocata in una previsione costituzionale e specificamente riferita all'attività parlamentare, anziché a quella governativa – proveniente dai lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali che ha operato nella XIII legislatura⁴⁹.

12. *Le politiche della semplificazione legislativa, tra misure di immagine e misure di sostanza*

Con riferimento alle vicende dei testi unici “misti” e dei codici di settore, così come della delega e dei decreti-legge “taglialeggi”, si possono riscontrare numerose manifestazioni di un vizio in cui spesso sembra incorrere il legislatore italiano, nel porre in essere gli strumenti per le politiche di semplificazione.

In pratica, sembra che il legislatore, nell'ansia di approntare ambiziose politiche di semplificazione, anche sulla base degli stimoli provenienti dalle sedi internazionali e comunitarie in cui tali politiche sono incoraggiate e, spesso, periodicamente rielaborate⁵⁰, abbia messo in campo una molteplicità di strumenti, sempre più articolati e sofisticati, evidentemente nell'auspicio che l'uno o l'altro riscontri un qualche successo, riuscendo a

⁴⁸ La disposizione introdotta sarebbe del seguente tenore: «Art. 13-bis. - (Chiarezza dei testi normativi). – 1. Il Governo, nell'ambito delle proprie competenze, provvede a che:

a) ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derivate;

b) ogni rinvio ad altre norme contenuto in disposizioni legislative, nonché in regolamenti, decreti o circolari emanati dalla pubblica amministrazione, contestualmente indichi, in forma integrale o in forma sintetica e di chiara comprensione, il testo ovvero la materia alla quale le disposizioni fanno riferimento o il principio, contenuto nelle norme cui si rinvia, che esse intendono richiamare.

2. Le disposizioni della presente legge in materia di chiarezza dei testi normativi costituiscono principi generali per la produzione normativa e non possono essere derivate, modificate o abrogate se non in modo esplicito.

3. Periodicamente, e comunque almeno ogni sette anni, si provvede all'aggiornamento dei codici e dei testi unici con i medesimi criteri e procedure previsti nell'articolo 17-bis adottando, nel corpo del testo aggiornato, le opportune evidenziazioni.

4. La Presidenza del Consiglio dei ministri adotta atti di indirizzo e coordinamento per assicurare che gli interventi normativi incidenti sulle materie oggetto di riordino, mediante l'adozione di codici e di testi unici, siano attuati esclusivamente mediante modifica o integrazione delle disposizioni contenute nei corrispondenti codici e testi unici».

⁴⁹ Il riferimento è all'art. 92 del testo approvato il 4 novembre 1997, secondo cui “La legge regola le procedure con cui il Governo propone alle Camere la codificazione delle leggi vigenti nei diversi settori. I regolamenti delle Camere prevedono l'improcedibilità dei disegni di legge che intervengono nelle materie già codificate senza procedere, in modo espresso, alla modifica o integrazione dei relativi testi”. Sul punto cfr. *Codificazione del diritto e ordinamento costituzionale*, a cura di P. Costanzo, Jovene, Napoli, 1999.

⁵⁰ Per un quadro (e per ulteriori indicazioni) cfr. F. Bassanini-S. Paparo-G. Tiberi, *Competitività e regolazione: un intralcio o una risorsa?*, cit., p. 122 s. e M. Filippi, *Le raccomandazioni dell'OCSE in tema di qualità della regolazione*, in *Codificazione*, cit., p. 247 s.

smuovere realtà in cui invece risultano spesso prevalenti logiche del tutto opposte. In altri termini, piuttosto che incamminarsi verso la faticosa strada di combattere le “cattive prassi” in essere, magari rintracciando e intaccando le molteplici cause che le originano, si è spesso preferito approntare sempre nuovi e più ambiziosi strumenti per la semplificazione: male che vada, grazie ad essi si raggiunge comunque l’obiettivo, da un lato, di poterli presentare nei consessi internazionali in cui l’Italia è tenuta a dar conto delle proprie politiche di semplificazione⁵¹; e, dall’altro, di poterli richiamare, quasi come “lava-coscienza”, quando il politico o il tecnico di turno è chiamato a confrontarsi con le critiche rivolte alla caoticità della legislazione oppure, più specificamente, alle prassi dei maxiarticoli o dei decreti-legge “omnibus”.

L’effetto, tuttavia, di un tale modo di procedere è apparso, almeno fin qui, tutt’altro che positivo. I politici rilasciano dichiarazioni sempre più ambiziose ed altisonanti, al momento del concepimento del nuovo strumento o in quello della costituzione di un nuovo organismo⁵². I tecnici, spesso, mentre con la mano destra prestano la loro scienza e la loro intelligenza alla redazione di qualche maxiemendamento o all’inserimento di una disposizione in un decreto-legge omnibus, con la mano sinistra esercitano la loro fantasia nel concepire una certa architettura istituzionale o un nuovo meccanismo di semplificazione. Senza, però, il più delle volte, riuscire a darvi effettivamente seguito.

⁵¹ Avanzano l’ipotesi che un fenomeno analogo si sia prodotto anche riguardo alla disciplina dell’analisi di impatto della regolamentazione-AIR A. Natalini-F. Sarpi, *L’insostenibile leggerezza dell’AIR*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, p. 229 s., spec. 239. Essi rilevano, infatti, che il tentativo del 1999 “sarebbe nato per la momentanea esigenza del governo di ‘sembrare moderno’ nell’ambito della *review* sulla politica di regolazione che in quel periodo l’Ocse stava conducendo in Italia. Cessato questo impulso ‘esterno’ l’esigenza di produrre l’Air è venuta meno. Alla luce di questa interpretazione forse non è un caso che l’attuale tentativo di rilanciare l’Air si verifichi proprio nel momento in cui l’Ocse sta svolgendo una nuova *review* sull’Italia”.

⁵² Una brillante rassegna di tali dichiarazioni è in G.A. Stella-S.Rizzo, *La deriva. Perché l’Italia rischia il naufragio*, Rizzoli, Milano, 2008, p. 41 s.

GEMMA PASTORE

LA CODIFICAZIONE REGIONALE

1. *Dai testi unici ai codici di settore. Coinvolgimento delle Regioni?*

L'idea di semplificazione a partire dagli anni '90 sino ad oggi si è arricchita di finalità e strumenti. Incentrata prima sulla necessità di rendere più semplice ed efficiente l'agire amministrativo attraverso lo strumento dei testi unici e della delegificazione, si amplia all'inizio dell'ultimo decennio quale semplificazione normativa e vede nel ricorso ai codici l'intervento più incisivo per il raggiungimento di un sistema normativo generale ordinato e fruibile, che possa quindi garantire conoscibilità e certezza di diritto. Ancora centrale è l'agire amministrativo, ma la consapevolezza che la sua complessità dipende direttamente dalla complessità delle norme che le amministrazioni sono chiamate ad interpretare ed applicare sposta l'attenzione sulla necessità di semplificare i livelli normativi [Arena, 2004].

Durante gli anni 90 l'azione di riordino normativo mediante testi unici si sviluppa attraverso il percorso delineato dalla legge 59/1997, che ha previsto il ricorso ai testi unici, i quali sono stati successivamente ridefiniti dalla legge 50/1999, che la ha introdotto i testi unici misti (art. 7), e dalla legge 340/2000, che ne ha precisato la procedura di adozione¹. I testi unici misti che segnano questa fase erano finalizzati a riunire fonti legislative e regolamentari afferenti alla medesima materia, erano una figura innovativa di testo unico, che

¹ L'art. 20 della l. 59/1997, nella sua iniziale formulazione, prevedeva al comma 11 la possibilità di emanare norme di delega al Governo, ovvero di autorizzazione alla delegificazione, necessarie alla compilazione di testi unici legislativi o regolamentari. Viceversa la legge 50/1999 demandava al Governo un ampio compito di riordino attraverso l'emanazione di testi unici misti. Sorgeva il dubbio se il potere conferito al Governo dall'art. 7 della legge 50/1999 trattasse del conferimento di una potestà regolamentare di notevole estensione, ai sensi dell'art. 17, c. 2, della legge 400/1988, oppure di una delega legislativa. In entrambi i casi sembrava che tale conferimento di potestà normativa violasse le norme costituzionali in tema di delega legislativa, per l'ampiezza dei principi e dei criteri direttivi e per la previsione di un esercizio ripetuto della delega per gli aggiornamenti dei testi unici. Il parere del Consiglio di Stato del 18 settembre 2000, relativo allo schema di testo unico in materia di documentazione amministrativa, pur riconoscendo la mancanza nell'art. 7 della legge 50/99 di un'esplicita delegazione legislativa, la ricavava indirettamente dal comma 11 dell'art. 20 della legge 59/1997 (che riguarda però la diversa ipotesi di testi unici legislativi e regolamentari), ed assume il carattere primario dei testi unici misti, sulla base del conferimento del potere di modificare la normativa vigente, dell'implicito effetto abrogante delle disposizioni non incluse nel testo unico e della clausola di resistenza delle sue disposizioni ad abrogazione implicita. Appariva problematica alla dottrina, nell'interpretazione che il Consiglio di Stato dava all'art. 7, l'idea che il medesimo atto (deliberazione del Consiglio dei ministri, che adotta il testo unico), potesse costituire esercizio di due diverse potestà, l'una legislativa delegata, quando si tratta di raccogliere disposizioni aventi natura primaria, l'altra regolamentare delegificante per le disposizioni di grado secondario. L'intervento della legge 340/2000 dava una sistematizzazione al problema prevedendo che ciascun testo unico comprendesse le disposizioni contenute in un decreto legislativo e in un regolamento, emanato ai sensi della legge 400/1988, così distinguendo la delega legislativa e l'abilitazione a regolamenti di delegificazione e qualificando come testo unico (misto) l'atto (c.d. testo A) deputato a raccogliere le disposizioni del decreto legislativo (c.d. testo B) e quelle del regolamento (c.d. testo C). Questa soluzione consentiva di distinguere il ruolo della legge da quello del regolamento nella formulazione di testi unici, assegnando al secondo il compito della delegificazione e della riunione in unico testo delle disposizioni regolamentari e alla prima quello della raccolta delle disposizioni legislative non delegificate, residuando infine al terzo atto il compito di riunire e di esternare, senza alcun potere innovativo, le une e le altre.

ha avuto un eccessivo disfavore della dottrina. Pur tuttavia testi unici misti sono stati realizzati ed è innegabile che essi hanno raggiunto un alto grado di semplificazione delle singole materie regolate ². La delegificazione in questo momento storico è lo strumento principale della semplificazione normativa con essi realizzata.

In questo periodo le Regioni hanno fatto scarsamente ricorso a testi unici regionali, anche a causa dell'incidenza del sistema di controllo governativo allora vigente sulle leggi regionali e non coordinato con la natura sostanziale di fonte novativa delle leggi regionali recanti testi unici. Al contrario esse hanno avviato un percorso di semplificazione normativa, tuttora in corso, affidato a periodiche leggi di abrogazione con le quali esse riducono la dimensione quantitativa della loro legislazione

Tale prima fase storica del riordino normativo è distinta dalla fase successiva dalla legge n. 229/2003, la quale muta radicalmente i termini delle precedenti leggi di semplificazione abrogando l'art. 7 della legge 50/1999 e sostituendo i testi unici misti da esso previsti con i codici di settore.

Conseguentemente scompaiono i regolamenti di delegificazione (ormai preclusi per lo Stato fuori dalle materie di legislazione esclusiva statale) e in luogo del «riordino» normativo mediante testi unici, si prevede il «riassetto» sostanziale delle materie a livello di fonte primaria, affidato a codificazioni realizzate con decreti legislativi di riforma dei singoli settori ³.

Nonostante la legge n. 229/2003 sembri marcare una netta discontinuità rispetto al precedente processo di consolidamento prefigurato con i testi unici misti, l'Adunanza Generale del Consiglio di Stato, con il parere n. 2/04 del 25 ottobre 2004 sul Codice della proprietà industriale, sottolinea invece la continuità del processo di riordino, rilevando che le due fasi di riordino normativo sono accomunate dall'applicazione di criteri generali comuni, affiancate da criteri specifici di settore, e dalla comune finalità di fornire una risposta al fenomeno della complessità normativa.

La successiva legge 246/2005 precisa quanto previsto dalla legge 229/2003, prevedendo l'emanazione di decreti legislativi di riassetto normativo (codici di settore) finalizzati alla razionalizzazione delle disposizioni vigenti in determinate materie, ma anche alla semplificazione sostanziale dei procedimenti amministrativi, alla liberalizzazione delle attività economiche, e infine alla definizione dei principi fondamentali per la legislazione regionale conseguenti al nuovo Titolo V.

Gli articoli 1 e 2 della legge 246/2005 introducono nuovi principi e criteri direttivi generali per i codici e prevedono forme di collaborazione tra Stato e Regioni per favorire la semplificazione e la qualità della regolazione.

In particolare si introduce il comma 3 bis all'art. 20 della legge 59/1997, il quale pone il criterio direttivo secondo il quale il Governo, nelle materie di competenza esclusiva statale completa il processo di codificazione di ciascuna materia emanando anche contestualmente

² Sono stati emanati il TU sulla documentazione amministrativa (d.lgs. 445/2000), il TU sull'edilizia (d.lgs. 380/2001), il TU sull'espropriazione (d.lgs. 327/2001), il TU sulle spese di giustizia (d.lgs. 111/2002). Sul versante regionale va ricordato il particolare «Testo unico delle leggi per l'elezione dei consigli comunali nella regione siciliana», approvato con decreto del Presidente della Regione Sicilia 20 agosto 1960, n. 3, e contenente disposizioni di leggi regionali e di leggi statali.

³ Su tale evoluzione pesano due circostanze. La prima è l'esigenza di una più incisiva riforma della legislazione che conduce a conferire all'esecutivo deleghe attributive di un più ampio potere normativo di modifica della legislazione preesistente. La seconda si ricollega con l'esclusione, disposta dal 6° c. dell'art. 117 Cost., di ogni potestà regolamentare dello Stato, se non per le materie di sua legislazione esclusiva, con la conseguente inammissibilità di una raccolta di testi unici regolamentari per tutte le materie di competenza concorrente o residuale delle regioni, che non sia di mera compilazione di regolamenti previgenti e che non abbia carattere di cedevolezza nei confronti degli emanandi regolamenti regionali.

al decreto legislativo di riassetto una raccolta organica delle norme regolamentari regolanti la medesima materia adeguandole alla nuova disciplina di livello primario e semplificandole⁴.

In tale modo il legislatore del 2005 riprende la finalità di codificazione di tutta la normativa vigente, sia legislativa che regolamentare, già a suo tempo perseguita con i testi unici misti

Alla legge 59/1997 si introduce l' art. 20 ter, il quale prevede che il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludono, in sede di Conferenza Stato Regioni o di Conferenza unificata, anche sulla base delle migliori pratiche e delle iniziative sperimentali statali, regionali e locali, accordi per il perseguimento delle comuni finalità di miglioramento della qualità normativa nell'ambito dei rispettivi ordinamenti.

In attuazione di tale previsione il 29 marzo 2007 viene stipulato in sede di Conferenza unificata l' «Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione».

L'Accordo prevede al comma 1 dell'articolo 8, che lo Stato, le Regioni e le Province autonome «si impegnano a ridurre progressivamente e costantemente il numero delle leggi vigenti, al fine di raggiungere equilibri ottimali fra regolazione e autoregolazione».

Il comma 2 esplicita le modalità per la realizzazione di tale impegno limitatamente alle Regioni, le quali "adottano testi unici e codici ovvero ricorrono alla delegificazione". L'Accordo prefigura quindi strumenti di consolidamento (testi unici) e di codificazione (codici) anche negli ordinamenti regionali.

La previsione di codici regionali nell'Accordo è certamente una novità rispetto agli statuti regionali che fanno esclusivo riferimento ai testi unici.

2. *Distinzione tra testi unici e codici. Codici regionali?*

Va chiarita la distinzione tra testi unici e codici anche al fine di valutare l'idoneità di questi ultimi rispetto all'ordinamento regionale,

Il testo unico raccoglie disposizioni e norme vigenti in una data materia coordinandole in modo omogeneo e coerente e stabilisce un considerevole grado di semplificazione legislativa. Esso costituisce lo strumento con cui procedere alla sistemazione organica della normativa riguardante un'intera materia, abrogando espressamente le varie fonti legislative sino a quel momento in vigore nella stessa materia. Secondo questa definizione i testi unici corrispondono a fonti di produzione del diritto in teoria prive di innovazioni sostanziali, volte bensì a contenere riordinate, attraverso varie operazioni essenzialmente giuridiche, le disposizioni che in un dato ordinamento e ad un determinato livello di normazione disciplinano una qualche materia. In realtà è frequente un grado di innovatività anche nell'ambito di testi unici. In particolare, ai fini della formazione di testi unici allo scopo del riordino della normazione in un determinato settore, si è assistito al conferimento al Governo di una potestà legislativa delegata (ex art. 76 Cost.) con poteri più o meno ampi di coordinamento della legislazione in vigore, con conseguente attribuzione del potere di modificarla e di determinare l'abrogazione di quella non raccolta nel testo unico.

⁴ Tale disposizione accoglie l'indicazione data dal Consiglio di Stato nel parere sul Codice della proprietà industriale, secondo il quale, appurata l'impossibilità di comprendere all'interno dei codici le norme di fonte secondaria, diviene opportuno delegare il Governo all'emanazione di un secondo codice, che si accompagni al primo e contenga appunto le norme regolamentari ad esso collegate. Per quanto riguarda poi il diverso grado che ricoprono le norme regolamentari governative e quelle ministeriali, le soluzioni percorribili sono due: o si prevede nel codice principale una disposizione che consenta di attrarre le disposizioni affidate alla disciplina di regolamenti ministeriali alla competenza di regolamenti governativi, oppure si adottano anche in questo caso due distinti regolamenti, ciascuno per la fonte prevista.

Il Governo viene così investito di un potere legislativo primario, sottoposto ai consueti limiti di oggetto e di principi e criteri direttivi risultanti dalla legge di delegazione, che, quando non si risolvono nel coordinamento della legislazione in vigore, ben possono prevedere l'effettuazione di modifiche più o meno incisive della legislazione stessa.

La Corte costituzionale con la sentenza 53/2005 si è espressa sulla nozione di «coordinamento di norme in testo unico» affermando che «Se l'obiettivo è quello della coerenza logica e sistematica della normativa, il coordinamento non può essere solo formale Inoltre, se l'obiettivo è quello di ricondurre a sistema una disciplina stratificata negli anni, con la conseguenza che i principî sono quelli già posti dal legislatore, non è necessario che sia espressamente enunciato nella delega il principio già presente nell'ordinamento, essendo sufficiente il criterio del riordino di una materia delimitata. Entro questi limiti il testo unico può innovare per raggiungere la coerenza logica e sistematica ... al fine di rendere la disciplina più coerente nel suo complesso e in sintonia con l'evolversi dell'ordinamento».

All'aprirsi della stagione dei codici, il Consiglio di Stato non poteva evitare la questione della differenza tra testi unici e codici statali. Nel parere sul Codice della proprietà industriale esso chiarisce che il termine «riassetto» normativo ha la stessa finalità del «riordino» normativo affidato ai testi unici della legge 50/1999 e lo è anche la qualità dell'intervento, effettuato tramite uno strumento con capacità innovativa delle fonti primarie quale il decreto legislativo. Ciò che cambia, afferma il Consiglio di Stato, è la portata quantitativa dell'intervento innovativo, poiché per i decreti legislativi di riassetto vi sono criteri di delega più ampi e incisivi, che autorizzano il legislatore delegato non soltanto ad apportare modifiche di coordinamento formale alla disciplina di rango legislativo, ma anche a consistenti innovazioni del merito della disciplina codificata. E quindi per il Consiglio di Stato in relazione alla parola «riassetto» appare preferibile usare il termine «codice» che contiene entrambi gli elementi caratterizzanti dell'innovatività sostanziale e del consolidamento formale.

I codici di settore previsti dalla legge 246/2005 posseggono quindi due requisiti essenziali: la riforma dei contenuti della disciplina legislativa di una determinata materia e la creazione di una raccolta organica, a livello solo primario, di tutte le norme ad essa relative. Il primo requisito li distingue dai precedenti testi unici, quantomeno nella parte di innovazione sui contenuti; il secondo (tipico, invece, dei testi unici) li caratterizza nell'ambito degli ordinari decreti legislativi di riforma di una materia ai sensi dell'art. 76 Cost..

Il termine codice sembra allora qualificare i tradizionali testi unici innovativi [Volpe, 2005] e del resto in diritto positivo già si ritrovavano disposizioni quali l'art. 2 del Codice in materia di protezione dei dati personali (DLgs. 30 giugno 2003, n. 196), il quale recita « Il presente testo unico, di seguito denominato codice ... ».

Si afferma così l'indifferenza terminologica tra codice e testo unico innovativo e ci si chiede se essa possa valere anche negli ordinamenti regionali. Sulla fungibilità e assimilazione dei due termini e strumenti normativi può fondarsi infatti la conclusione che, pure in presenza di previsioni statutarie relative solo ai testi unici, comunque le Regioni possano emanare codici regionali ⁵.

A tali fini appare interessante l'accento posto sul rapporto tra codificazione e consolidamento, la cui dialettica definisce la distinzione tra testi unici e codici [Patroni Griffi, 2005]. Si osserva che, nello scenario attuale della complessità

⁵ Un esempio è dato dalla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28 della Toscana intitolata « Codice del Commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti ».

normativa, codificazione e consolidamento sembrano avvicinarsi non solo sul piano terminologico, bensì dei contenuti e delle tecniche, nella comune finalità di fornire una risposta alla complessità dell'ordinamento. Infatti da una parte la codificazione agisce del tutto libera dalla sua originaria valenza politico-ideologica unificante e dall'altra il consolidamento non è limitato alla mera compilazione dell'esistente. Il Consiglio di Stato afferma che «Cambia in tal modo l'idea di codificazione: essa si accompagna al raggiungimento di equilibri provvisori, ma di particolare significato perché orientati a raccogliere le numerose leggi di settore, in modo tale da conferire alla raccolta una portata sistematica, orientandola ad idee capaci di garantire l'unità e la coerenza complessiva della disciplina. Si è in una fase storica nella quale all'idea regolativa del codice si è sostituita l'esistenza di discipline sistematicamente organizzabili in una pluralità di codici di settore. Le codificazioni incentrate sull'unità del soggetto giuridico e sulla centralità e sistematicità del diritto civile stanno, quindi, lasciando spazi a micro-sistemi ordinamentali, non fondati sull'idea dell'immutabilità della società civile, ma improntati a sperimentalismo ed incentrati su logiche di settore, di matrice non esclusivamente giuridica» [CdS AG parere n. 2/2004]. E quindi afferma che “nel ventunesimo secolo, la codificazione è un'attività di manutenzione, più che di creazione, del diritto positivo” [CdS sez. atti norm parere n. 11603/2005].

Il dubbio che viene posto è se tale discorso debba essere diversificato a seconda che il riordino/riassetto intervenga prevalentemente nel campo dei rapporti privatistici o pubblicistici.

Per quanto attiene ai rapporti privatistici, il codice civile è stato nel corso del tempo affiancato da numerose leggi speciali nelle quali hanno trovato collocazione discipline derivanti dalla contingenza delle situazioni economiche (es. nuovo diritto societario). Si tratta di una fase di decodificazione [Irti, 2005], alla quale segue una fase di consolidamento, che può realizzarsi mediante la novellazione del codice civile ovvero la codificazione di settore a latere del codice civile stesso.

Questa impostazione di una codificazione satellite rispetto a un codice principale non può trovare riscontro nei codici che disciplinano prevalentemente rapporti di diritto pubblico ovvero fattispecie organizzative e procedurali che afferiscono al diritto pubblico.

In questi casi, si osserva, manca l'esistenza di un codice principale intorno al quale costituire un sistema di codici di settore. La codificazione, in altri termini, non serve a sistemare la complessità normativa che si è sviluppata nei rapporti che traggono comunque la loro origine dalla disciplina del corpus principale. Nei settori del diritto pubblico la complessità normativa trae origine e si sviluppa secondo logiche diverse, sicché la risposta di riordino inevitabilmente si presenta diversa. Se si pensa al codice sull'amministrazione digitale, ma anche ai testi unici in materia di edilizia, di espropriazione o di documentazione amministrativa, l'esigenza di sistema tipica dei codici, anche di settore, cede il passo ad altre esigenze: disciplinare rapporti amministrativi e quindi procedimenti, organizzare i fatti amministrativi individuando le strutture, indirizzare e coordinare l'azione delle amministrazioni, raccordare il piano delle competenze statali con quello degli altri livelli di normazione e di amministrazione.

Appare allora pienamente condivisibile la conclusione della dottrina che afferma che è difficile negare che la “codificazione di settore” nei campi tradizionalmente gravitanti intorno al diritto e al codice civile sia sostanzialmente diversa dalla risistemazione normativa che può essere disposta negli altri campi, alle cui esigenze sembra fornire una più naturale risposta lo strumento del testo unico, nel quale meglio collocare disposizioni organizzative e procedurali, anche con il ricorso alla delegificazione, e soprattutto disposizioni per loro natura destinate a mutare

rapidamente nel tempo, perché aventi ad oggetto la regolamentazione di fatti contingenti o a forte tasso tecnico.

Sembra che il fenomeno normativo così descritto e ricondotto allo strumento del testo unico, corrisponda alla sostanza degli interventi di riordino e semplificazione normativa delle Regioni, nel cui ordinamento il richiamo al concetto di codice, anche nell'attuale accezione di codice di settore, non appare corrispondente alla natura e sostanza dell'azione normativa di riordino normativa propria delle competenze regionali. Tale termine in riferimento a interventi regionali di riforma di settori omogenei, con conseguente abrogazione del quadro legislativo preesistente, finirebbe per corrispondere, più che al concetto di testo unico innovativo, al concetto di legge organica di riforma. Si tratterebbe dell'emanazione di una legge regionale, avente contenuto di riforma sostanziale di un settore, semplicemente denominata codice. Tutto ciò non appare in alcun modo utile e offre lo spunto per ulteriori considerazioni.

La questione è quella dell'idoneità di strumenti tecnici e concetti teorici ad essere esportati dall'ordinamento statale in quello regionale e viceversa.

Particolarmente esemplificativo al riguardo è il riferimento al taglia-leggi previsto dalla legge 246/2005 al fine dell'abrogazione generalizzata delle leggi, non individuate come indispensabili, anteriori al 1970. Esso è un sistema estremo ideato per ridurre quantitativamente le fonti statali, che deriva dalla necessità di affrontare un corpus normativo statale particolarmente ampio a causa del mancato ricorso a costanti interventi di abrogazione espressa. I meccanismi del taglia-leggi sono stati oggetto di critiche e perplessità da parte della dottrina, e proprio la problematicità dei suoi effetti ha indotto lo Stato all'emanazione di atti di abrogazione espressa di un cospicuo numero di fonti legislative prima della scadenza del termine di abrogazione generalizzata previsto. Quindi non è corretto ritenere che il sistema del taglia-leggi stia dando frutti positivi, anzi si direbbe che proprio la sua prossima efficacia induce il ricorso all'istituto dell'abrogazione espressa (e questo sì che è un effetto positivo) al fine di depotenziarne l'impatto e garantire certezza di diritto al quadro normativo.

Lo Stato con il DL 22 dicembre 2008, n. 200 (Misure urgenti in materia di semplificazione normativa) ha abrogato circa 29.000 fonti legislative. Basta questo dato per rendere evidente che è del tutto immotivato proporre di esportare nell'ambito dell'ordinamento regionale il taglia-leggi a fronte della dimensione quantitativa dei sistemi legislativi regionali. Questi presentano una dimensione notevolmente ridotta e quindi i problemi di inflazione normativa a livello regionale sono del tutto affrontabili con corretti sistemi di manutenzione normativa attraverso abrogazioni espresse. E infatti le Regioni già a partire dalla seconda metà degli anni '90 hanno fatto spesso ricorso a leggi periodiche di abrogazione di fonti legislative (e spesso anche regolamentari) realizzando nel modo più corretto la riduzione quantitativa delle leggi abrogando espressamente quelle obsolete, già tacitamente abrogate, e non applicabili per qualsiasi altra causa.

Tra le prime leggi merita segnalare la legge della Puglia 13 agosto 1998, n. 28 (Semplificazione del sistema normativo. Abrogazione di disposizioni legislative).

Essa appare particolarmente interessante per il livello informativo raggiunto attraverso la precisione degli allegati che specificano le conferme di abrogazioni implicite, le abrogazioni espresse di leggi non più applicate, le abrogazioni di articoli o partizioni di leggi, l'abrogazione di regolamenti. Inoltre tutte le leggi elencate sono divise per materie e tutte le singole abrogazioni sono motivate, aspetto questo che sarebbe stato meritevole di attenzione a suo tempo.

Importante poi è il fatto che nel disporre la conferma delle abrogazioni implicite verificatesi viene evitata la formula "sono o restano abrogate le seguenti disposizioni", oramai di uso comune in leggi sia statali che regionali, e si dà indicazione

dell'atto abrogante e quindi della decorrenza dell'effetto abrogativo implicito. Tale impostazione è stata poi ripresa nelle abrogazioni disposte dal Friuli Venezia Giulia con la legge 3/2001.

La conferma di un'abrogazione implicita consiste essenzialmente in una norma di condotta, alla luce della quale gli interpreti sono vincolati, nei loro giudizi sull'incompatibilità sopravvenuta della disposizione antecedente rispetto a quella successiva, all'interpretazione data dal legislatore, la quale si sostituisce definitivamente alla sommatoria delle interpretazioni degli organi dell'applicazione. L'intervento interpretativo del legislatore tuttavia non sposta la decorrenza dell'avvenuta abrogazione implicita per incompatibilità e quindi deve essere chiaro da quale momento essa è avvenuta. Tale risultato è raggiunto indicando espressamente quale legge successiva ha determinato l'incompatibilità di quella anteriore e quindi l'abrogazione implicita di quest'ultima. Si tratta evidentemente di un'operazione di qualità legislativa che è possibile compiere su decine o centinaia di abrogazioni, ma non certo su elenchi di migliaia di esse, quali quelli formati recentemente dallo Stato. La formula "sono o restano abrogate le seguenti disposizioni" è una soluzione tecnica che permette di comporre un elenco di abrogazioni senza distinguere quelle abrogate espressamente, da quelle per le quali va confermata l'abrogazione implicita già avvenuta, con il pericolo di ricondurre alla legge di conferma anche abrogazioni derivanti da leggi anteriori, e tuttavia non sarebbe possibile per lo Stato adottare la tecnica più precisa con cui sono state confezionate le leggi regionali citate.

I codici di settore e le periodiche leggi di abrogazione regionali sono esempio della peculiarità degli strumenti legislativi di cui possono dotarsi rispettivamente lo Stato e le Regioni in relazione alla dimensione quantitativa del proprio corpus legislativo, ma anche alle diverse caratteristiche materiali delle proprie competenze legislative.

Desta quindi perplessità la facilità con la quale si propone, e in certi casi si dispone, l'accoglimento da parte delle Regioni di strumenti legislativi statali, i quali poi necessariamente sussumono le loro caratteristiche dall'ordinamento regionale.

Un esempio è già costituito dalle leggi regionali di semplificazione, che sono una cosa affatto diversa rispetto quelle statali (le prime essenzialmente leggi di abrogazione e implementazione della legislazione regionale, le seconde strumenti di legislazione complessa aventi natura di leggi di delega al Governo per il riassetto di materie). L'ipotesi di codici regionali si pone nella stessa linea non convincente di uso del nomen juris di uno strumento legislativo che verrebbe abbinato negli ordinamenti regionali ad operazioni legislative diverse da quelle per essi tipiche.

Su questo piano di ragionamento appare interessante l'art. 40 dello Statuto della Lombardia il quale, evitando qualsiasi termine tipizzato, prevede in modo originale la «legge per il riordino normativo» e stabilisce che il Consiglio regionale può disporre il riordino di una materia determinata, individuando gli atti normativi da coordinare e stabilendo i principi e i criteri direttivi del riordino, nonché il termine entro il quale il Presidente della Regione è tenuto a presentare la proposta di legge di riordino normativo, la quale è approvata dal Consiglio regionale, dopo la discussione generale, con la sola votazione finale.

3. *I testi unici negli Statuti regionali*

Nel momento in cui lo Stato affida la semplificazione normativa al riassetto delle materie con codici di settore e supera quindi la figura del testo unico, i nuovi Statuti

emanati dalle Regioni ne precisano invece le caratteristiche per quanto attiene ai contenuti e al procedimento di emanazione.

Prevedono testi unici gli statuti di Abruzzo, Emilia Romagna, Marche, Lazio, Toscana. Previsioni particolari sono quelle del Lazio che prevede anche testi unici a carattere compilativo, della Toscana che prevede testi unici legislativi e regolamentari, dell'Umbria che prevede testi unici misti a carattere compilativo emanati dalla Giunta regionale.

Le proposte di statuto di Basilicata e Calabria prevedono testi unici misti disposti con legge di delega alla Giunta regionale.

Per quanto riguarda il procedimento di emanazione, le ipotesi che la dottrina ha principalmente considerato sono state quelle della delega all'esecutivo e quella di un procedimento legislativo regionale più veloce (procedimento per commissione redigente o deliberante), ma gli Statuti tengono anche conto del fatto che è opportuno realizzare testi unici regionali se esistono convenienze procedurali che non inducano il pericolo di riaprire negoziazioni sulla normativa sostanziale vigente, che con essi viene riunita e coordinata.

Gli statuti regionali emanati e le proposte di statuto regionale ancora in corso affrontano variamente tali questioni con disposizioni che prevedono: l'approvazione di testi unici da parte del Consiglio regionale con la sola votazione finale; la delega alla Giunta regionale a riordinare e coordinare in un testo unico le disposizioni relative a uno o più settori omogenei; l'incarico alla Giunta regionale di predisporre il progetto di testo unico poi approvato dal Consiglio regionale; l'approvazione di testi unici con procedura redigente; la definizione di procedure semplificate di adozione stabilite dal regolamento interno del Consiglio.

4. Tecnica legislativa per la formazione e manutenzione dei testi unici regionali

L'elaborazione di qualsiasi testo unico implica principalmente, in sintesi:

- a) la ricostruzione del quadro normativo vigente e la conseguente abrogazione espressa di tutta la normativa oggetto di novazione;
- b) il coordinamento e aggiornamento del linguaggio normativo;
- c) il riordino sistematico delle disposizioni;
- d) il puntuale rispetto delle regole di tecnica legislativa.

La definizione puntuale di tali criteri si ritrova nella deliberazione 15 marzo 1999, n. 262 della Giunta della Regione Toscana, nell'art. 130 del regolamento del Consiglio provinciale di Trento; nella legge regionale 7/2006 della Regione Lombardia. Non va peraltro dimenticato quanto disponeva l'art. 7 della legge 50/1999.

Il Consiglio di Stato nel parere sul Codice della proprietà industriale afferma che nel processo di formazione dei nuovi codici di settore deve tenersi conto della metodologia e tecnica consolidata per la formazione dei testi unici, che riassume al punto 4.2 del parere e riprende i punti sopra evidenziati. Nel parere si dà riconoscimento al valore comunicativo della legge riconoscendo quali essenziali i criteri dell'uniformità della terminologia, della semplicità del linguaggio e semplificazione di quello esistente, della tecnica dei rinvii e delle citazioni.

Proprie dell'azione giuridica di riordino sostanziale sono invece il trattamento delle norme intrusive, la soluzione delle antinomie, l'aggiornamento periodico dei codici e la difesa dell'unitarietà della sede della disciplina. È sottolineata in fine l'importanza della ricognizione delle disposizioni vigenti quanto più ampia possibile, al fine di consentirne la totale abrogazione, permettendo ai cittadini di avere un quadro ben preciso e unitario delle regole che disciplinano un settore della vita sociale [punto 3.3 del parere 2/2004], non solo attraverso la riorganizzazione delle fonti, ma anche attraverso la loro drastica riduzione.

Sotto il profilo tecnico si ritiene particolarmente importante evidenziare la corrispondenza delle nuove disposizioni a quelle previgenti abrogate. Ciò può avvenire nell'ambito delle rubriche degli articoli o nell'ambito delle note illustrative al testo, o utilizzando tabelle di corrispondenza.

E' importante rendere trasparente le operazioni compiute nel segno della continuità della legislazione soprattutto ai fini dello svolgimento dei procedimenti amministrativi, e si ritiene pure che in ambito regionale, nei casi di emanazione di testi unici con legge regionale, tale corrispondenza sia un elemento sintomatico della natura di testo unico dell'atto.

Il testo unico deve poi avere valenza ricognitiva non solo delle disposizioni vigenti ma anche di tutti gli elementi che condizionano la legislazione quali: le sentenze "normative" della Corte costituzionale (di accoglimento, interpretative di accoglimento, manipolative e pure, secondo alcuni, interpretative di rigetto)

Lo Statuto dell'Emilia Romagna stabilisce al riguardo che le disposizioni riunite nel testo unico esprimono il testo vigente del complesso di norme da esso coordinate, tenendo conto delle abrogazioni e della cessata vigenza per qualsiasi causa, ma anche di materie riservate alla competenza regolamentare dei comuni, nonché delle esigenze di aggiornamento derivanti da pronunce della Corte costituzionale, da modifiche dei principi fondamentali di cui all'art. 117 della Costituzione, dalla normativa comunitaria e da qualsiasi altra causa.

I testi unici, come qualsiasi testo normativo, sono soggetti a manutenzione, ma al fine di non perdere la valenza riordinatrice con essi realizzata è necessario che ogni modifica al testo unico sia introdotta espressamente, mediante la tecnica della "novellazione".

L'obbligo di modifica testuale dei testi unici era sancito dall'art. 7 della legge 50/1999 il quale disponeva che *“Le disposizioni contenute in un testo unico non possono essere abrogate, derogate, sospese o comunque modificate se non in modo esplicito, mediante l'indicazione precisa delle disposizioni da abrogare, derogare, sospendere o modificare ...”*.

In assenza dell'inserimento di tali previsioni in fonti sovraordinate tali enunciati inseriti in leggi ordinarie hanno valore di principio e sono sintomatici della preoccupazione per il guasto che all'ordinamento creano le modifiche non testuali e le abrogazioni implicite e dell'intendimento di porre a livello legislativo attenzione per la corretta applicazione delle regole di drafting.

Nell'ordinamento statale si trovano diversi esempi di clausole che impongono l'obbligo di modificazione e abrogazione espressa: si cita per tutti il D.Lgs. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), il quale all'art. 1, comma 4 stabilisce che *“Ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al presente Testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni”* (esso riproduce la analoga disposizione già contenuta all'art. 1, comma 3 della legge n. 142/1990).

Si tratta di disposizioni che hanno come destinatari i titolari dell'iniziativa legislativa e l'organo legislativo. Esse tuttavia non possono costituire un vincolo per quest'ultimo, in quanto in assenza di una copertura costituzionale, tale enunciazione non può essere altro che una raccomandazione che il legislatore dà a se stesso e quindi non garantisce contro il pericolo della modifica non testuale e dell'abrogazione tacita.

Il vincolo all'introduzione di modifiche espresse ai testi unici deve essere previsto, in via generale, nello statuto regionale, al fine di dare al testo unico un carattere rinforzato, e in tale senso dispongono gli statuti delle Regioni Abruzzo, Marche, Molise, Sardegna, Toscana, Calabria, Lazio.

BIBLIOGRAFIA

Arena G., *L'implementazione della semplificazione amministrativa*, in *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, a cura di M.A. Sandulli, Milano 2003, p. 237 ss;

Irti N., *Codici di settore: compimento della decodificazione*, in *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, a cura di M.A. Sandulli, Milano 2003, p. 17 ss;

Pajno A., *Una codificazione per frammenti*, in *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, a cura di M.A. Sandulli, Milano 2003, p. 135 ss;

Patroni Griffi F., *La «nuova codificazione»: qualche spunto di riflessione*, in *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, a cura di M.A. Sandulli, Milano 2003, p. 75 ss;

Volpe C., *Dalla codificazione “di sistema” alla decodificazione, al riordino e alla codificazione “di settore”* in *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, a cura di M.A. Sandulli, Milano 2003, p. 85 ss.

GEMMA PASTORE

LA LEGGE COMUNITARIA REGIONALE

1. *La legge comunitaria come processo legislativo standardizzato*

Il termine semplificazione normativa esprime un concetto di ordine e agibilità che va innanzitutto riferito al sistema normativo complessivo e poi da esso ricade sul singolo atto normativo, il quale partecipa al perseguimento dell'obiettivo generale di qualità della legge con strumenti peculiari rispetto a quelli deputati alla tenuta del quadro generale.

Strumenti generali di semplificazione normativa sono principalmente i codici, i testi unici, la delegificazione e l'abrogazione espressa. Tali strumenti hanno tutti in comune la riduzione quantitativa del numero delle leggi, che si esplica attraverso la riduzione del numero delle fonti che disciplinano una materia omogenea, nel caso di codici e testi unici, oppure attraverso l'affidamento della materia alla fonte secondaria, nel caso della delegificazione, oppure attraverso l'eliminazione delle fonti dal sistema vigente, nel caso della abrogazione.

La differenza sostanziale di tali strumenti è in realtà la loro direzione. Infatti mentre i codici e i testi unici consistono in un'opera sistematica che ha ad oggetto una pluralità di atti legislativi singoli e mutano il posizionamento delle discipline in essi contenute prima dell'opera unificante del legislatore, la delegificazione e l'abrogazione espressa sono contenute di azioni singole, dal momento che è la singola legge che veicola verso il sistema legislativo generale l'effetto della riduzione delle sue fonti.

Ragionando non in termini di prodotti, ma in termini di processi, si può dire che la riduzione delle fonti si realizza attraverso l'unificazione dei processi legislativi. La progettazione di più interventi legislativi viene convogliata in un unico processo che conduce ad un unico prodotto.

Il problema è che, nello stato attuale di funzionalità delle assemblee legislative fortemente in crisi sia a livello statale che regionale, l'economicità dei processi legislativi, se non controllata, conduce ai più rilevanti guasti del sistema in termini di oscurità e complicazione. Infatti suoi prodotti precipui sono le leggi omnibus, le leggi composte da articoli aventi un numero di commi eccessivo, l'uso distorto di processi legislativi obbligatori, quali i processi dedicati alle leggi di bilancio e finanziarie. Si sfrutta un unico processo legislativo, meglio se obbligatorio, per l'emanazione delle singole norme che costantemente servono al sistema in termini non solo di manutenzione, ma anche di innovazione¹.

E' opportuno allora standardizzare alcuni processi legislativi in modo da convogliare con una periodicità obbligatoria in leggi tipiche, per contenuto e finalità, le disposizioni da emanare in modo da dare sicurezza della possibilità di giungere all'emanazione delle norme che risultino necessarie ed evitare processi incontrollati e casuali.

- Un ringraziamento particolare va alla dott.ssa Rossella Pizzo per le ricerche normative svolte.

¹ La Regione Friuli Venezia Giulia ha recentemente provveduto alla riforma della contabilità regionale disciplinata dalla LR 21/2007 (Norme in materia di programmazione finanziaria e di contabilità regionale) con la LR 9/2008 relativa all'assestamento del bilancio 2008, in particolare con l'art. 13 rubricato « Altre norme finanziarie intersettoriali e norme contabili », composto da 17 commi, il cui comma 1 reca la riforma contabile nell'ambito delle sue sottopartizioni in lettere dalla a) alla ee).

Le leggi finanziarie e le leggi comunitarie statali ² rappresentano gli esempi più importanti di standardizzazione di processi legislativi, ma ad esse seguono anche le leggi di semplificazione ed ora le leggi regionali di manutenzione ³.

Ricondurre tipologie di disposizioni a tipologie di leggi conduce ad una semplificazione normativa del sistema dal momento che l'attività legislativa viene obbligatoriamente procedimentalizzata e calendarizzata, le fonti diminuiscono e risultano con più facilità riconoscibili, aumentando la trasparenza del sistema. E' ovvio poi che, passando dal sistema all'atto, devono subentrare nella redazione dei singoli atti legislativi i criteri che presidiano la progettazione legislativa (chiarezza, precisione, economicità) dimodochè da essi non partano effetti di oscurità legislativa.

Vale la pena di ragionare anche in questi termini in merito al modello della legge comunitaria, il quale si sta diffondendo anche quale modello di recepimento regionale del diritto comunitario.

2. *Lo stato dell'arte*

L'art. 117 della Costituzione non contiene novità per quanto attiene alla previsione della competenza regionale alla fase discendente, dal momento che il comma quinto è solo confermativo di attribuzioni regionali già riconosciute [Celotto, 2006, 116]: per le Regioni speciali dall'art. 13 della legge 183/1987, trasfuso nell'art. 9, comma 1, della legge n. 86/1989, e per le Regioni ordinarie dall'art. 13 della legge 128/1998, che ha sostituito l'art. 1, comma 2, della legge 86/1989. La previsione dell'articolo 117 della Costituzione, quinto comma, mette in luce lo specifico dovere giuridico delle Regioni di attuare il diritto comunitario, più che il riconoscimento di una competenza regionale, la quale era già precedentemente sancita dalla legislazione ordinaria dello Stato [Chiti, 2002, 1403].

La dottrina riconosce invece come dalla riformata Costituzione derivi per il legislatore ordinario l'irreversibilità del principio della competenza attuativa delle Regioni [Caravita, 2002, 123] un posizionamento rafforzato delle Regioni nella fase discendente per effetto diretto dei commi primo, terzo e quarto dell'art. 117. L'ampliamento delle competenze regionali in via concorrente ed esclusiva ha l'effetto di rafforzare la posizione delle Regioni nella fase discendente, che si amplia in relazione all'ampliarsi delle materie attribuite alle Regioni. Tali affermazioni ovviamente hanno una portata teorica dal momento che poi l'effettivo posizionamento delle Regioni nei confronti del diritto comunitario dipende dalla capacità delle stesse di disciplinare direttamente gli ambiti materiali di competenza evitando gli interventi sostitutivi dello Stato. Inoltre si riscontra nei fatti come l'ampliamento delle competenze regionali nella fase discendente sia limitato dall'imporsi delle competenze trasversali dello Stato che attraggono nel suo ambito competenziale un gran numero di direttive comunitarie.

Va riflettuto quindi sulla strategia legislativa con la quale le Regioni hanno definito il loro processo normativo interno di attuazione del diritto comunitario.

In relazione ai modelli legislativi di recepimento del diritto comunitario, le Regioni vanno distinte tra quelle che sono intervenute sulla materia dopo l'entrata in vigore della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, e quelle che non lo hanno fatto.

Nell'ambito del primo gruppo, tranne la Regione Campania, tutte le altre Regioni che sono intervenute sulla materia emanando la legge di procedura per l'attuazione del

²

³ La Regione Toscana ha emanato le leggi regionali 40/2007 e 62/2008, rispettivamente leggi di manutenzione dell'ordinamento regionale per il 2007 e il 2008.

diritto comunitario, e cioè Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Marche, Calabria, Umbria, Emilia Romagna, Molise, hanno adottato il modello della legge comunitaria regionale⁴. Tra queste solo l'Umbria non adotta il nome tipizzato di legge comunitaria, mentre la Campania ha emanato la LR 18/2008 intitolata «Legge comunitaria regionale», nella quale tuttavia non si prevede la legge comunitaria regionale e si rinvia per l'attuazione del diritto comunitario genericamente ad atti amministrativi, regolamenti o leggi regionali.

Entrambi gli esempi di queste regioni non sono coerenti con l'uso corretto del termine «legge comunitaria», il quale è stato usato per la prima volta dall'art. 2 della legge n. 86/1989 (legge La Pergola) per indicare lo strumento legislativo annuale mediante il quale si assicura l'adeguamento periodico, tempestivo e completo, dell'ordinamento interno all'ordinamento comunitario, sia provvedendo direttamente, sia predisponendo il quadro di riferimento per le attività di altri organi [Celotto, 1995, 1]. Tale termine anche nell'ordinamento regionale ha assunto il valore di titolo breve delle leggi periodiche annuali recanti le disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee, dimodochè non appare corretto nè introdurre la legge comunitaria regionale senza tipizzare per essa tale denominazione, nè intitolare «Legge comunitaria regionale» una legge che non sia tale e che comunque tale strumento non prevede. La questione dei titoli brevi del resto non è approfondita nell'ambito della tecnica legislativa e ad essi il Manuale interregionale dedica una generica previsione quale secondo titolo racchiuso tra parentesi tonde⁵. In realtà, lungi dall'essere uno strumento utilizzabile in generale, appare corretto usare titoli brevi, e in modo obbligatorio, solo in relazione a tipologie di leggi specializzate, quali appunto la legge finanziaria e la legge comunitaria.

Al gruppo delle Regioni che hanno già introdotto nel loro ordinamento la legge comunitaria possiamo affiancare quelle che non hanno ancora adottato la legge di procedura per il recepimento del diritto comunitario, ma che tuttavia hanno nello Statuto la previsione della legge comunitaria regionale⁶ e quelle che hanno in corso

⁴ Friuli Venezia Giulia: LR 2 aprile 2004, n. 10 (Disposizioni sulla partecipazione della Regione Friuli Venezia Giulia ai processi normativi dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari);

Valle d'Aosta: LR 16 marzo 2006, n. 8 (Disposizioni in materia di attività e relazioni europee e internazionali della Regione autonoma Valle d'Aosta);

Marche: LR 2 ottobre 2006, n. 14 (Disposizioni sulla partecipazione della Regione Marche al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie);

Calabria: LR 5 gennaio 2007, n. 3 (Disposizioni sulla partecipazione della Regione Calabria al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie);

Umbria: LR 9 luglio 2007, n. 23 (Riforma del sistema amministrativo regionale e locale – Unione Europea e relazioni internazionali – Innovazione e semplificazione).

Emilia-Romagna: LR 28 luglio 2008, n. 16 (Norme sulla partecipazione della regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione del diritto comunitario, sulle attività di rilievo internazionale della Regione e sui suoi rapporti interregionali. Attuazione degli articoli 12, 13 e 15 dello Statuto regionale);

Molise: LR 21 novembre 2008, n. 32 (Disposizioni sulla partecipazione della Regione alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea e sulle procedure di attuazione delle politiche comunitarie).

⁵ Par. 42.2 delle «Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi», Manuale per le Regioni promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome con il supporto scientifico dell'Osservatorio legislativo interregionale, terza edizione 2007.

⁶ Lazio: legge statutaria 11 novembre 2004, n. 1 (Nuovo Statuto della Regione Lazio). All'articolo 11, c. 2, è prevista l'attuazione della normativa comunitaria «di norma» attraverso apposita legge regionale comunitaria. Lombardia: legge statutaria 30 agosto 2008, n. 1 (Statuto d'autonomia della Lombardia), articolo 39; Piemonte: legge statutaria 4 marzo 2005, n. 1 (Statuto della Regione Piemonte) articolo 42.

disegni o proposte di legge che tale strumento legislativo prevedono ⁷. Sono quindi quattordici le Regioni che hanno adottato o prevedono di adottare la legge comunitaria.

Tra le Regioni che non hanno legiferato dopo il Titolo V e non hanno proposte di legge relative all'adozione della legge comunitaria regionale, la Liguria e la Sardegna usufruiscono comunque di una legislazione antecedente che regola l'attuazione del diritto comunitario con disposizioni procedurali, senza prevedere uno strumento periodico quale la legge comunitaria. Si ritiene di distinguere nettamente tali leggi da quelle che, emanate dopo la riforma del Titolo V, prevedono la legge comunitaria regionale, in quanto esse non definiscono un processo legislativo specifico e sono derivanti da un quadro costituzionale di riferimento del tutto diverso da quello attualmente vigente ⁸. La Puglia non ha una legislazione in materia, né disegni di legge in corso e provvede all'attuazione della normativa comunitaria con singole leggi di settore, come pure la Provincia autonoma di Bolzano, mentre la regione Trentino Alto Adige non ha competenza in materia. Infine la Provincia autonoma di Trento presenta una situazione assolutamente peculiare in quanto procede annualmente all'attuazione comunitaria attraverso la legge finanziaria ⁹.

3. *Le ragioni della legge comunitaria regionale*

Analizzando l'evoluzione, soprattutto recente, del quadro legislativo regionale è evidente che l'istituto della legge comunitaria regionale costituisce un modello legislativo in espansione [Fragassi, 2004, 111 ss; Pastore, 2004, 133 ss].

Devono allora essere indagati i motivi della progressiva previsione della legge comunitaria regionale da parte delle Regioni e, se pure si pone il dubbio dell'omologazione dei contenuti delle leggi regionali ai precedenti normativi statali e regionali, esso va superato in quanto non renderebbe merito né al positivo esempio del modello statale, né alle peculiarità delle leggi comunitarie regionali.

⁷ Piemonte: DDL n. 294 del 14 giugno 2006 (Disposizioni sulla partecipazione all'attività normativa comunitaria e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari);
 Abruzzo: PDL n. 0287 del 14 maggio 2007 (Disposizioni sulla partecipazione della Regione Abruzzo al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari);
 Veneto: PDL n. 243 del 15 giugno 2007 (Partecipazione della Regione Veneto al processo normativo comunitario e procedure di esecuzione degli obblighi comunitari). Il Veneto applica la LR 6 settembre 1996, n. 30 (Norme generali sulla partecipazione della Regione Veneto al processo normativo comunitario e sulle procedure di informazione e di attuazione dei programmi comunitari);
 Toscana: PDL n. 240 del 29 novembre 2007 (Testo unico per le attività internazionali della Regione Toscana). La Toscana applica la LR 16 maggio 1994, n. 37 (Disposizioni sulla partecipazione della Regione Toscana al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione degli obblighi comunitari);
 Sicilia: DDL n. 379 del 6 marzo 2009 (Disposizioni sulla partecipazione della Regione al processo normativo dell'Unione europea, sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari e di attuazione delle politiche comunitarie);
 Basilicata: in corso la progettazione di un disegno di legge in materia.

⁸ Liguria: LR 16 agosto 1995, n. 44 (Norme per la partecipazione della Regione Liguria al processo normativo comunitario ed attuazione delle politiche comunitarie), modificata dalla LR 26 luglio 1996, n. 30;
 Sardegna: LR 3 luglio 1998, n. 20 (Norme sulla partecipazione regionale ai processi decisionali comunitari e sull'esecuzione degli atti dell'Unione Europea e abrogazione della legge regionale 3 novembre 1995, n. 25).

⁹ L'articolo 26, comma 3, lettera k) della legge provinciale 14 settembre 1979, n. 7 (Norme in materia di bilancio e di contabilità generale della Provincia autonoma di Trento) stabilisce che «La legge finanziaria non può contenere disposizioni di riforma organica di un settore. Può contenere disposizioni di contenuto ordinamentale o organizzativo negli stretti limiti di quanto previsto da questo comma. Contiene esclusivamente: [...] k) modifiche o integrazioni testuali delle leggi provinciali vigenti finalizzate ad adeguarle alle norme comunitarie, in particolare per disciplinarne gli aspetti finanziari».

La legge comunitaria regionale è stata introdotta valutando positivamente il modello statale [Celotto, 1995, 1]. Essa offre precisi vantaggi sia sotto il profilo conoscitivo, sia sotto il profilo attuativo degli obblighi comunitari.

Da un punto di vista conoscitivo, la legge comunitaria va in generale concepita uno strumento organico, periodico e tendenzialmente esclusivo di recepimento del diritto comunitario, che consente a chiunque, ma in primo luogo agli operatori e alle pubbliche amministrazioni, di avere un punto di riferimento certo e stabile per verificare e conoscere lo stato di attuazione del diritto comunitario.

Dal punto di vista attuativo, la legge comunitaria presenta puntuali vantaggi al fine del rispetto in generale degli obblighi comunitari e in particolare degli obblighi di recepimento delle direttive.

Tale distinzione va precisata. L'adempimento degli obblighi comunitari comprende infatti sia la puntuale osservanza del diritto comunitario, sia la potestà di attuazione delle direttive.

Il comma 5 dell'art. 117 Cost. focalizza i doveri regionali di attuazione delle direttive comunitarie e per questa parte l'ordinamento ha sviluppato precisi meccanismi di risoluzione dell'inadempimento regionale, e cioè dell'inerzia legislativa, attraverso i poteri sostitutivi dello Stato esercitabili alla luce dell'art. 117, comma quinto, della Costituzione¹⁰. Altra cosa sono invece le violazioni del diritto comunitario poste in essere da atti regionali, in relazione alle quali risulta esercitabile il potere sostitutivo dello Stato previsto dall'articolo 120 della Costituzione.

La legge comunitaria regionale deve allora essere finalizzata non solo alla puntuale attuazione delle direttive, ma anche all'attuazione in generale di tutti gli obblighi comunitari e alla tempestiva risoluzione delle eventuali procedure di infrazione insorgenti o aperte in relazione ad atti regionali¹¹.

Le Regioni devono stabilire livelli di efficienza dell'attività legislativa necessaria a tali fini e quindi si richiede la scelta del modello legislativo da adottare, il rispetto del relativo procedimento e un'adeguata strutturazione organizzativa interna idonea a fronteggiare l'evoluzione del diritto comunitario.

Nel richiamare quanto detto in premessa in merito al contributo che danno alla semplificazione normativa i procedimenti legislativi standardizzati, deve ora dirsi che la valenza della legge comunitaria annuale consiste nella procedimentalizzazione dell'attività legislativa regionale nella fase discendente. In tal senso è la previsione del termine l'elemento che caratterizza il senso e il valore di questo tipo di procedimentalizzazione, ovviamente nella misura in cui il termine viene rispettato. È il termine perentorio che dà la certezza che la legge comunitaria sia uno strumento di effettivo adeguamento periodico all'ordinamento comunitario [Pastore, 2004, 229].

Di norma le Regioni che hanno previsto la legge comunitaria regionale hanno stabilito anche il termine della sua presentazione¹². L'individuazione di tale termine è

¹⁰ La ripartizione della competenza all'attuazione comunitaria tra Stato e Regioni è bilanciata da disposizioni strumentali alla tutela della responsabilità unicamente dello Stato in ordine all'adempimento degli obblighi comunitari. Sono appunto queste le disposizioni della legge 11/2005 che, in attuazione dell'articolo 117, quinto comma, disciplinano l'intervento sostitutivo statale in caso di inadempimento regionale: articoli 9, comma 1, lettera h); 11, comma 8, secondo periodo; e 16, comma 3, della legge 11/2005.

¹¹ Viene rilevato che le procedure di infrazione in relazione alla mancata o non corretta attuazione regionale delle direttive, anche se in aumento, sono numericamente residuali rispetto a quelle provocate da azioni che danno luogo a violazioni del diritto comunitario. Le cause di questa situazione sono individuate nella complessità delle materie, rilevandosi che la maggior parte delle violazioni deriva dall'erronea applicazione delle direttive sugli appalti e in materia ambientale [Parodi-Puoti, 2007, 109].

¹² Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta: 31 marzo; Marche: 31 maggio; Calabria: 1 giugno; Umbria: 30 giugno; Molise: 1 luglio. Sono l'Emilia Romagna non ha previsto alcun termine.

rimessa alla discrezionalità delle singole Regioni, in correlazione alle caratteristiche organizzative e procedimenti interne, tuttavia è importante che esso sia espressamente previsto, quale elemento essenziale della cogenza procedimentale della legge comunitaria annuale.

In tale modo essendo obbligato il legislatore regionale a svolgere entro precise scansioni temporali il procedimento legislativo di recepimento delle norme comunitarie e attuazione di obblighi comunitari, la legge comunitaria regionale fornisce certezza di diritto alle amministrazioni regionali e agli enti locali, mediante un quadro legislativo esplicito.

E' chiaro che, pure a fronte degli orientamenti della giurisprudenza secondo la quale, correttamente, i termini stabiliti per l'esercizio di potestà normative sono ordinatori¹³, il termine annuale per la presentazione della legge comunitaria ha valore solo in quanto essa venga di fatto rispettato¹⁴.

. Ciò dovrebbe derivare non solo dai rapporti politico istituzionali tra Giunta e Consiglio regionale, ma soprattutto dalla concezione della fase di attuazione interna delle direttive comunitarie quale attività legislativa vincolata. Va quindi costruito un sentire politico e tecnico favorevole a promuovere un intervento legislativo tempestivo nell'ambito di un processo di integrazione comunitaria, di cui le Regioni si devono appropriare. Al contrario appare ancora di difficile superamento l'idea che all'attuazione del diritto comunitario in ambito regionale provvede innanzitutto lo Stato mediante l'esercizio dei suoi poteri sostitutivi preventivi, rispetto ai quali l'intervento regionale successivo è solo eventuale e del tutto discrezionale.

L'attuazione da parte delle Regioni delle direttive comunitarie nelle materie di competenza dovrebbe invece essere sentita quale *chance* per lo sviluppo regionale, sotto il profilo dell'adeguatezza della normativa interna di attuazione alla realtà territoriale, economica e sociale delle singole Regioni.

Quale ultima riflessione in merito alle scansioni temporali della legge comunitaria regionale si sottolinea che essa è una legge ordinaria, la quale può autorizzare solamente l'emanazione successiva di atti normativi di secondo grado essendo

¹³ Cfr. Cass.civ., sez. III, 5 luglio 1999, n. 6933.

¹⁴ In attuazione della LR 10/2004 la Regione Friuli Venezia Giulia ha emanato ogni anno le seguenti leggi comunitarie: LR 6 maggio 2005, n. 11 (... *Attuazione delle direttive 2001/42/CE, 2003/4/CE e 2003/78/CE. (Legge comunitaria 2004)*; LR 26 maggio 2006, n. 9 (... *Attuazione delle direttive 98/64/CE, 1999/27/CE, 1999/76/CE, 2000/45/CE, 2001/22/CE, 2003/126/CE, 2004/16/CE, 2005/4/CE, 2005/6/CE, 2005/10/CE. Modifica alla legge regionale 31 maggio 2002, n. 14 (Disciplina organica dei lavori pubblici) in adeguamento al parere motivato della Commissione europea C(2005) 5145 del 13 dicembre 2005 (Legge comunitaria 2005)*; LR 14 giugno 2007, n.14 (... *Attuazione degli articoli 4, 5 e 9 della direttiva 79/409 CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici in conformità al parere motivato della Commissione delle Comunità europee C(2006) 2683 del 28 giugno 2006 e della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (legge comunitaria 2006)*; LR 21 luglio 2008, n. 7 (... *Attuazione delle direttive 2006/123/CE, 92/43/CEE, 79/409/CEE, 2006/54/CE e del regolamento (CE) n. 1083/2006 (Legge comunitaria 2007) e quindi presentato il DDL 60 (... Attuazione della direttiva 2006/123/CE (Legge comunitaria 2008). Modifiche alla legge regionale 3/2001 in materia di sportello unico per le attività produttive, alla legge regionale 11/2005, in materia di VAS, alla legge regionale 22/2006 in materia di demanio marittimo in adeguamento alla lettera di messa in mora C(2009) 0328 del 29 gennaio 2009 della Commissione europea, alle leggi regionali 23/1997, 19/2000, 26/1002, 7/2008 in materia di cooperazione allo sviluppo, partenariato internazionale e di programmazione comunitaria"*).

In attuazione della LR 8/2006 la Regione Valle d'Aosta ha emanato la LR 21 maggio 2007, 8 (... *Attuazione delle direttive 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, e 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatica. Legge comunitaria 2007.* e presentato il DDL comunitaria regionale 2009, riguardante l'attuazione delle direttive dell'Unione europea in materia di ambiente e di servizi nel mercato interno.

In attuazione della LR 14/2006 la Regione Marche ha emanato la legge regionale 16 dicembre 2008, n. 36 (*Legge comunitaria 2008*).

l'ordinamento regionale sprovvisto dell'istituto della delega legislativa. L'assenza di quest'ultimo rende esente le comunitarie regionali dal pericolo di dilazione nel tempo dell'effettivo recepimento delle direttive, ove questo sia rinviato a successivi decreti legislativi, effettivamente caratterizzante il sistema statale. Ad esso ha inteso porre rimedio a partire dalla legge comunitaria 2007, prevedendo che la scadenza del termine per l'esercizio da parte del Governo delle deleghe ricevute deve corrispondere alla scadenza del termine di recepimento fissato dalle singole direttive e qualora queste ultime non prevedano un termine di recepimento, i decreti legislativi devono essere emanati entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge comunitaria che li autorizza [Celotto, 2008, 197].

4. *Peculiarità nelle leggi comunitarie regionali*

Alcuni istituti e procedure particolari si ritrovano nelle leggi regionali di procedura comunitaria o nelle stesse leggi comunitarie regionali.

a) *«Clausola di cedevolezza inversa»*

La Regione Friuli Venezia Giulia con la legge comunitaria 2004 (LR 11/2005) si è trovata nella necessità di salvaguardare la propria normativa in materia di attuazione della direttiva in materia di valutazione ambientale strategica da dubbi di invasione di competenze statali, nel momento in cui essa dava attuazione a tale direttiva prima dello Stato. E' stata così introdotta nella stessa legge comunitaria la cosiddetta «clausola di cedevolezza inversa». Essa sancisce la volontà della Regione di dare attuazione alle direttive comunitarie considerate dalla legge comunitaria nelle materie di sua competenza e nel rispetto dei principi generali desumibili dalle medesime, nonché dei principi e criteri direttivi generali contenuti nella normativa statale. La clausola stabilisce quindi che le disposizioni della legge comunitaria, con le quali sono recepite le direttive comunitarie, sono adeguate agli eventuali principi generali successivamente individuati dallo Stato nelle proprie materie di competenza esclusiva e concorrente di cui all'articolo 117, commi 2 e 3, della Costituzione, con riferimento alle direttive recepite dalla regione. Nelle more dell'adeguamento regionale, i sopravvenuti atti normativi statali si applicano, in luogo delle disposizioni regionali in contrasto, sino alla data di entrata in vigore della nuova normativa regionale di adeguamento. Si tratta in pratica di una clausola di cedevolezza regionale del tutto speculare a quella statale prevista dall'articolo 11, comma 8, della legge 11/2005.

L'introduzione nell'ordinamento regionale di tali previsioni, che sono state standardizzate ai fini della predisposizione dei singoli disegni di legge comunitaria, è stata motivata dalla necessità di tutelare le competenze sia regionali che statali, nei casi in cui la Regione provveda al recepimento di direttive comunitarie (nelle proprie materie) prima dello Stato.

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 398/2006 ha positivamente apprezzato la clausola introdotta dalla Regione per sancire il rispetto delle competenze statali e la definizione degli ambiti legislativi rimessi al legislatore regionale.

b) *Disapplicazione*

L'art. 8 comma 1 bis, della legge della Regione Friuli Venezia Giulia 10/2004 disciplina meccanismi di rispetto e adeguamento agli obblighi comunitari a fronte della particolare evenienza costituita dalla necessità di disapplicazione di norme interne in contrasto con esso.

Viene stabilito che quando nel corso di un procedimento amministrativo il responsabile del medesimo ravvisi la non conformità comunitaria delle norme regionali di riferimento e quindi la necessità di procedere alla loro disapplicazione, la Giunta regionale provvede sia a dare indirizzi interpretativi per evitare disomogeneità applicative e quindi l’emanazione di provvedimenti amministrativi illegittimi, sia all’iniziativa legislativa necessaria a riportare le norme regionali a conformità comunitaria (presenta tempestivamente al Consiglio regionale un disegno di legge, con il quale sono modificate o abrogate le disposizioni di legge regionale incompatibili con le norme comunitarie). L’atto amministrativo giuntale, lungi dal concretizzare un’invasione nella competenza alla disapplicazione dei responsabili del procedimento, esposta per questo ad eccezione di illegittimità, persegue fini di buon andamento dell’attività amministrativa, in quanto è assolutamente evidente la necessità di informare e dare indirizzi alle amministrazioni regionali e degli enti locali in merito alla conformità comunitaria delle norme applicabili.

Alla base di tale disposizione la constatazione che l’istituto della disapplicazione impone una responsabilità interpretativa direttamente in capo al responsabile del procedimento, che deve valutare la legittimità dell’atto conclusivo del procedimento anche alla luce della sua conformità comunitaria. Tale valutazione spesso non è facile ed è evidente come nell’ambito delle amministrazioni regionali e sub regionali si ponga la necessità di garantire l’uniforme informazione e applicazione delle regole afferenti ai procedimenti amministrativi aventi come presupposto la legislazione regionale, ma anche eventualmente la legislazione statale (si veda il caso di cui a Corte Giustizia, 22.6.1989, C-103/88, Costanzo c. Comune di Milano). E quindi appare del tutto congrua, a tale fine di buon andamento e di uniforme legittimità degli atti amministrativi, l’emanazione di indirizzi generali da parte della Giunta regionale in merito all’applicazione delle disposizioni legislative, in conformità agli atti comunitari ad esse afferenti. Parimenti in tal senso si riscontrano interventi del Dipartimento per le politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, al fine di dare direttive alle amministrazioni allo scopo della corretta applicazione dei principi e atti comunitarie e di prevenire controversie dinanzi alla Corte di Giustizia¹⁵.

Inoltre, nell’ambito delle azioni finalizzate ad evitare l’avvio formale di procedure di infrazione aventi ad oggetto la legislazione regionale, ovvero il ricorso alla Corte di Giustizia, si è riscontrato che tali atti forniscono alla Commissione europea una apprezzata assicurazione formale dell’avvio e dello svolgimento del processo di adeguamento interno, dal momento che la legge regionale non prevede solo indirizzi generali circa la disapplicazione delle norme in contrasto comunitario, ma anche l’obbligo da parte della Giunta regionale di presentare tempestivamente il relativo disegno di legge di adeguamento.

La previsione di disegni di legge regionali urgenti è conforme alla giurisprudenza della Corte di Giustizia che ritiene insufficiente la mera disapplicazione per la soluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno

¹⁵ Si veda ad esempio la circolare 29 aprile 2004 (GU n. 161 del 12/7/2004) del Dipartimento Politiche comunitarie, relativa ai principi da applicarsi da parte delle stazioni appaltanti nell’indicazione delle specifiche tecniche degli appalti pubblici di forniture sotto soglia. Nella circolare si afferma espressamente che, ove vi fosse nell’ordinamento italiano una norma che escludesse l’obbligo della prescrizione “o equivalente” dopo l’indicazione nel capitolato d’oneri di un prodotto di una determinata fabbricazione, sussisterebbe l’obbligo per le singole stazioni appaltanti di disapplicare tale norma nazionale, in quanto da ritenere in contrasto con il diritto comunitario, obbligo incombente non solo al giudice nazionale, ma anche a tutti gli organi dello Stato comprese le autorità amministrative.

e della conseguente necessità di eliminare o modificare espressamente a livello primario le disposizioni interne in contrasto con gli obblighi comunitari. Né l'intervento legislativo espresso può essere sostituito dalla disapplicazione disposta mediante meri atti amministrativi o addirittura circolari.

La medesima norma prevede che le relazioni accompagnatorie possano indicare la data entro la quale la legge regionale deve essere approvata dal Consiglio regionale. E' una previsione legislativa unica nel suo genere, in quanto essa autorizza l'esecutivo regionale ad indicare il termine di conclusione del procedimento legislativo, a fronte dell'urgenza del provvedere ai fini del rispetto degli obblighi comunitari della Regione. Si arricchisce quindi il contenuto peculiare della relazione alla legge comunitaria, la quale, per lo Stato come per le Regioni, ha funzioni eccedenti le finalità illustrative del testo riguardanti la verifica della conformità comunitaria dell'ordinamento.

c) *Collegamento tra fase ascendente e discendente*

Il collegamento tra la fase discendente e la fase ascendente emerge formalmente dalla Costituzione e dalla legislazione nazionale [Baroncelli, 2008, 163 ss.] ed è stato oggetto di conferme sul piano politico.

In realtà si ritiene che fase ascendente e discendente attengano ad ambiti concettuali assolutamente diversi, che vanno partitamente considerati per quanto riguarda la configurazione delle competenze attuative del diritto comunitario da parte delle Regioni.

La fase ascendente si colloca nell'ambito dei processi di formazione delle politiche, mentre la fase discendente va ricondotta ad un ambito di legislazione vincolata nell'*an*. Sta alle Regioni investire le proprie energie nel *quomodo* di questa attività legislativa, che può presentare spazi discrezionali anche molto ridotti, nel momento in cui si interviene in esecuzione di sentenze della Corte di Giustizia o a fronte di pareri motivati della Commissione che eccepiscono la violazione di obblighi comunitari.

La fase ascendente e quella discendente invece sono realmente collegate dall'acquisizione di informazioni: il volano dell'efficienza della fase discendente è costituito dalle informazioni, non dal collegamento politico con quella ascendente.

Tale impostazione toglie giustificazioni all'inerzia delle Regioni nella fase discendente sulla base delle difficoltà organizzative di quella ascendente, come conferma del resto la prassi delle leggi comunitarie regionali emanate senza alcun riferimento e collegamento con la fase ascendente (in particolare la Regione FVG nel rispetto dei termini previsti dalla legge regionale di procedura 10/2004 ha emanato poi cinque leggi comunitarie). Il pericolo di far dipendere l'efficacia della fase discendente dal coinvolgimento nella fase ascendente è quello del rinvio della costruzione di sistema istituzionale di costante recepimento comunitario nell'ambito delle Regioni.

La Regione Emilia Romagna disciplina in modo peculiare le procedure di attuazione degli obblighi comunitari in riferimento proprio a tali aspetti con la LR 16/2008, relativa alla partecipazione della Regione alla formazione e attuazione del diritto comunitario e alle attività di rilievo internazionale della Regione.

Si prevede che Giunta regionale informi l'Assemblea legislativa circa la partecipazione regionale alla formazione e attuazione degli atti comunitari nelle materie di competenza regionale, con particolare riferimento agli esiti delle procedure relative alla fase ascendente in sede nazionale e presso le istituzioni europee, agli atti adottati dalla Giunta per l'attuazione in via amministrativa di obblighi comunitari e l'esecuzione di decisioni della Commissione europea o del Consiglio UE, nonché all'eventuale ricorso giurisdizionale avverso la decisione, e infine alla richiesta al

Governo di impugnazione di un atto normativo comunitario ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge 131/2003.

Viene prevista entro il mese di aprile di ogni anno la sessione comunitaria dell'Assemblea legislativa in occasione dell'esame congiunto del programma legislativo annuale della Commissione europea e della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario. L'esame di tali atti può essere contestuale all'esame del progetto di legge comunitaria regionale presentato dalla Giunta regionale. L'Assemblea legislativa può concludere la sessione comunitaria approvando apposito atto di indirizzo, anche riservandosi di esprimere le osservazioni su singoli atti.

E' stabilito infine che la Giunta verifica periodicamente lo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario e trasmette la relazione all'Assemblea legislativa in occasione della sessione comunitaria. La legge comunitaria regionale, predisposta dalla Giunta, persegue l'adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario sulla base della verifica di conformità comunitaria di quest'ultimo e tenendo conto degli indirizzi formulati dall'Assemblea legislativa nella sessione comunitaria.

BIBLIOGRAFIA

Caravita B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002, 126 ss.

Celotto A., *Legge comunitaria*, in Enc. Giur. XVIII, Roma, 1995, 1 ss.;

Celotto A., *La nuova legge comunitaria 2007. Tendenze attuali nella fase ascendente e discendente del processo comunitario*, in *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, a cura di S. Baroncelli, Torino 2007, 194 ss;

Celotto A., *Le fonti comunitarie*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali, Parte generale*, a cura di G. Corso e V. Lopilato, Milano, 2006, p. 116 ss.

Chiti M., *Regioni e Unione europea dopo la riforma del titolo v della costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, XXX, 6, 2002, 1403;

Baroncelli S., *La forma di governo italiana e il diritto comunitario*, in *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, a cura di S. Baroncelli, Torino 2007, 151 ss.

Fragassi M., *La partecipazione delle Regioni alla fase discendente del processo normativo comunitario: la legge comunitaria regionale*, in G. Carpani e altri (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Il Mulino, Bologna, 2004, p.111 ss.

Parodi G. e Puoti M.E., *L'attuazione del diritto comunitario nelle materie di competenza regionale dopo la legge 11 del 2005*, in *Meccanismi e tecniche di normazione fra livello comunitario e livello nazionale e subnazionale*, a cura di G. Floridia e R. Ortù, Torino 2007, 89 ss.

Pastore G., *Adattamento degli ordinamenti regionali al diritto comunitario, Il modello della Regione Friuli Venezia Giulia*, in *Parlamenti regionali*, 2004, n. 11, 22 ss;

Pastore G., *L'adempimento degli obblighi comunitari nella Regione Friuli Venezia Giulia: le leggi comunitarie regionali*, in G. Carpani e altri (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 133 ss.

GIANMARIO DEMURO

LA DELEGIFICAZIONE

1. I modelli di delegificazione e la loro capacità prescrittiva

Per più di vent'anni abbiamo sperimentato la capacità della previsione legislativa di cui all'art. 17, comma 2, l. 400/88 a diventare un modello applicato. Sin dagli albori - e durante tutta la sperimentazione - nella copiosa letteratura che ha approfondito il tema non è dato ricavare risultati definitivi, se non con riferimento alle singole finalità che il legislatore intendeva raggiungere mediante la delegificazione [Demuro, 2002]. L'unico giudizio che può essere dato è, dunque, un giudizio sintetico, teleologicamente determinato.

Soffermiamoci, anzitutto, sul rapporto tra delegificazione e finalità di semplificazione sia nella accezione di semplificazione amministrativa; sia in quella di semplificazione normativa. Il Rapporto parlamentare del 2003 sullo Stato della legislazione dimostrava, *per tabulas*, un blocco quasi totale della semplificazione dei procedimenti amministrativi mediante regolamenti di delegificazione. Il modello appariva abbandonato anche "*in considerazione del raggio di azione ora assegnato al potere regolamentare statale nel nuovo Titolo V*" [Bassanini, Paparo, Tiberi].

L'abbandono del modello appariva evidente proprio nella l. n. 229/2003, legge di semplificazione annuale, che avrebbe dovuto utilizzarlo in prima battuta e che, invece, rinuncia completamente a delegificare i procedimenti amministrativi.

I dati pubblicati nel 2004 relativi ai primi tre anni di attività del Governo Berlusconi dimostravano una reiterata assenza di regolamenti emanati in funzione di semplificazione e, in generale, la vera e propria assenza di una politica generale in tema di semplificazione [Napolitano, 2004; Amoroso, 2004]. Anche i timidi cenni di uso dei regolamenti in delegificazione nei primi diciotto mesi della XIV legislatura è da ascrivere a regolamenti emanati sulla base di autorizzazioni legislative da imputare al Governo Amato [Scattone, 2004].

Se, infine, traggiamo il modello nel prisma delle riforme anni 90' scopriamo che, come è scritto in un *position paper* di Astrid, "*sono le Regioni, in ragione della più estesa latitudine delle materie assegnate alla loro competenza legislativa, a diventare i principali centri di disciplina dell'amministrazione e, conseguentemente, a doversi far carico, in particolare, dell'iniziativa di attivare processi di semplificazione delle procedure amministrative, oltre che di riordino normativo*" [Bassanini, Paparo, Tiberi].

In questo contesto appariva evidente che lo Stato volesse abbandonare la delegificazione lasciandola tuttavia nella disponibilità delle Regioni che avranno la possibilità di svilupparla. Possibilità concreta perché la Corte costituzionale, nella sentenza 378 del 2004, ha sancito la legittimità costituzionale delle previsioni statutarie regionali che prevedono modelli di delegificazione mutuati dal modello regionale. Che il futuro della delegificazione possa essere nel livello di governo regionale appare evidente anche in ragione della sempre maggiore evidenza interpretativa che la potestà regolamentare debba seguire la competenza a legiferare dello Stato o delle Regioni.

A tal proposito, appare interessante la proposta di A. Barbera che ha invitato il Parlamento ad emendare l'art. 117 della Costituzione nel seguente modo: "*La potestà regolamentare spetta allo Stato o alla Regione in relazione alle proprie competenze legislative*". Secondo l'Autore "*l'eliminazione delle materie concorrenti potrà evitare la scissione (incomprensibile) fra potere legislativo affidato in condominio allo Stato e alla Regione (perché potere "concorrente") e potere regolamentare nella stessa*

materia affidata alle sole Regioni (scissione del resto messa in discussione dalla Corte con la Sent. 151/2005). Tale scissione peraltro ha avuto come rimedio l'emersione di una nuova categoria di atti - gli "atti non aventi natura regolamentare"- che rappresentano non solo una anomalia ma hanno portato alla caduta di tutte le garanzie previste per gli atti normativi (parere del Consiglio di Stato, obbligo di pubblicazione ecc.)”[Barbera, 2006].

In sintesi la delegificazione appariva sino al 2005, ed anche in prospettiva, fortemente recessiva perché il meccanismo di ripartizione delle competenze tra legge e regolamento oggi vigente non sembrava in grado di limitare la scelta discrezionale della legge di privarsi della propria capacità di esercizio della normazione. Ciò potrebbe avvenire solamente a condizione che lo spazio normativo sia riservato in Costituzione.

In questo contesto non emerge un incentivo forte a ricorrere alla delegificazione in luogo della delega legislativa o della fonte primaria *tout court*. Nel passato il modello poteva apparire attraente in virtù della promessa che con esso viaggiava: l'abbandono definitivo della fonte primaria in favore di una disciplina dettata con fonte secondaria. Si è dimostrato, invece, che non vi è nessun - come direbbero gli economisti - “vantaggio comparato” a scegliere la fonte secondaria perché l'abbandono del campo normativo non viene, in nessun modo, tutelato né dal legislatore, né, come vedremo oltre, dalle giurisdizioni. Di conseguenza, le ri-legificazioni sono frequenti, ma alcuni correttivi di cui si dirà in seguito potranno migliorarla.

In secondo luogo il procedimento è troppo lungo e i tempi non paiono “regolabili” dal Governo e appaiono, pertanto, disincentivanti[Lupo, 2004]. In questo contesto la riforma costituzionale del 2001 non ha fatto altro che esaltare il ruolo della legge ridimensionando il ruolo della fonte regolamentare. In prospettiva, ciò che appare incentivabile è invece l'uso della delegificazione a livello regionale in modo da rendere più semplici ordinamenti che già ora appaiono iper-legificati. L'unico schema compatibile è ancora quello dell'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988 e può essere riproposto anche a livello statale alla luce dei seguenti punti fermi nelle *doctrines* giurisprudenziali.

1.1 (segue) *La giurisprudenza costituzionale*

Tali affermazioni trovano conferma nella disamina dei casi giurisprudenziali. Per quanto attiene alla giurisprudenza costituzionale le decisioni portano alla definizione di una *actio finium regundorum* tra il principio di legalità e la qualità dell'abrogazione. Ciò appare chiaro con riferimento alla giurisprudenza che mantiene nel campo del giudice comune il compito di risolvere il rispetto del principio di legalità in senso sostanziale, nonché la fonte abilitata a far scaturire l'effetto abrogativo. La Corte costituzionale ha dichiarato sempre inammissibili tutti i tentativi da parte dei giudici *a quo* di far scaturire un pronunciamento sul modello di delegificazione della l. n. 400/1988.

Particolarmente significativa in tal senso appare la sentenza 303 del 2005 che, pronunciandosi sul rispetto del principio di legalità in senso sostanziale, recita: “*la seconda questione sollevata dalla stessa Commissione tributaria, concernente l'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, è inammissibile. La censura del rimettente si articolava in diversi assunti, tra loro strettamente connessi, nessuno dei quali appare motivato. Il giudice a quo omette, infatti, sia di esplicitare le ragioni per le quali ritiene di porsi in contrasto con l'unanime opinione dottrinale secondo cui (data anche l'evidente differenza semantica tra i termini “norma” e “principio”) le «norme generali regolatrici della materia» hanno, tendenzialmente, una funzione delimitativa più stringente rispetto ai «principi e criteri direttivi»; sia di precisare le “norme*

generalì regolatrici della materia” delegificata affette dal dedotto vizio di genericità e delle quali dovrebbe fare applicazione nel giudizio principale. Tali carenze rendono la questione inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza”.

La Corte appare, inoltre, particolarmente decisa nel difendere le prerogative regionali sancite dal nuovo testo dell’art. 117 della Costituzione e difende lo spazio ad esse riservato utilizzando i precedenti.

Solare al riguardo è la decisione 30 del 2005 che sancisce l’illegittimità costituzionale di una delegificazione, per altro anomala perché consentiva la possibilità di emanare decreti ministeriali, con la seguente motivazione: *“Per quanto riguarda la disciplina rimessa ai regolamenti (scilicet: di delegificazione, come si evince dal richiamo all’art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 – Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), va tenuto conto che qualora alla legge statale, in materia di competenza concorrente, è consentita l’organizzazione e la disciplina delle funzioni amministrative, la legge stessa non può spogliarsi della funzione regolativa affidandola a fonti subordinate, neppure predeterminandone i principi che orientino l’esercizio della potestà regolamentare per circoscriverne la discrezionalità (sentenza n. 303 del 2003), con la conseguente illegittimità costituzionale della norma che prevede l’applicabilità degli emanandi regolamenti anche alle Regioni”.*

In sintesi, la Corte costituzionale nel difendere il riparto delle competenze riafferma il principio secondo cui i regolamenti di delegificazione non vincolano la legislazione regionale e per essa non vengono in rilievo, siano essi antecedenti o successivi alla riforma del Titolo V. Anche dopo la citata riforma si conferma la tesi della cedevolezza provvisoria. Ad esempio nella sentenza 376 del 2002 [Falcon, 2003] si afferma che *“l’operazione di delegificazione” non viene in rilievo. Perché appare evidente che essa può riguardare “solo disposizioni di leggi statali che, nelle materie regionali, già avessero carattere di norma di dettaglio cedevoli la cui efficacia cui efficacia si esplicava nell’assenza di legislazione regionale. La delegificazione, anzi, è in grado di introdurre, da questo punto di vista, un elemento di chiarezza: mentre in presenza di norme tutte legislative, nel cui ambito non si faceva alcuna distinzione, poteva sussistere il dubbio circa la loro natura di principio o di dettaglio, vincolante o cedevole, in presenza invece di norme regolamentari non può sussistere dubbio alcuno sull’assenza di ogni loro carattere di norme di principio, come tali vincolanti per le Regioni, e dunque sulla loro inidoneità a prevalere sulle disposizioni di leggi regionali”* (punto 6 Diritto).

Lo Stato, di conseguenza, non può più delegificare in campi che non rientrano nella sua competenza esclusiva [Malfatti, 2004]. Nel contempo la Corte prende atto dell’esistenza di un “modello di delegificazione” e lo accetta una volta per tutte come la legge 400 del 1988 lo ha costruito.

Significativa in tal senso anche le sentenze 378 del 2004 e 401 del 2006 che citano espressamente il “modello di delegificazione vigente a livello statale” e, ormai, largamente previsto anche a livello regionale. Modello, dunque, sul quale non pare esservi più discussione. Come sembra nella sentenza 302 del 2003 non esservi più discussione sul fatto che il modello si applica solamente tra fonti in un rapporto di diverso grado gerarchico e non di competenze separate.

Da quanto detto non emerge tanto l’esigenza di valutare se vi sia stata rottura della legalità costituzionale (come ad esempio sembra fare la Malfatti), quanto la necessità di chiedersi se gli strumenti che i giudici (la Corte costituzionale e gli altri giudici) hanno avuto a disposizione avrebbero potuto ripristinare la legalità, in ipotesi, perduta.

1.2 (segue) la giurisprudenza amministrativa e ordinaria

Anche nella giurisprudenza amministrativa ed in quella ordinaria non emergono decisioni particolarmente significative. Per quanto attiene alla giurisdizione in materia di legittimità del modello di delegificazione il Tar Lombardia, Sez. III, 8 novembre 2005, n. 3940, appare determinato nel ribadire che *“non è consentito a questo giudice investire di nuovo della questione la Corte, trattandosi di norma regolamentare, la cui legittimità va sottoposta al vaglio del giudice amministrativo”*. Spetta ai giudici comuni la cura nell’applicazione del principio di legalità.

I giudici, in particolare cfr. Tar Lazio, Sez II, I 4 maggio del 2005, non mettono mai in discussione la soluzione adottata dalla Corte Costituzionale agli inizi degli anni duemila, anzi la rafforzano citandola a fondamento delle decisioni che dichiarano espressamente la condivisione della scelta del giudice costituzionale. Niente di nuovo, dunque, se non la conferma di precetti noti. Il giudice amministrativo, il Consiglio di Stato, Sez IV, 15 febbraio 2001, n. 732 chiarisce inoltre che *“La delegificazione, d’altronde, non può mai privare l’atto del proprio carattere normativo. Ciò perché essa incide, sul piano formale, nel livello gerarchico della fonte, non però su quello sostanziale dell’attitudine dello stesso atto ad introdurre un aliquid novi nell’ordinamento giuridico generale; mentre è proprio in tale sua attitudine sostanziale che si manifesta la natura normativa di un atto precettivo della pubblica amministrazione”*. Infine le decisioni del Consiglio di Stato ritengono, quasi sempre, che i criteri posti dalle leggi che dispongono la delegificazione siano “sufficienti” ancorché espressi in maniera “sintetica” [Cons. Stato; Argentati, 2003]. Sin qui il giudice amministrativo.

La Corte di Cassazione nella unica decisione in materia di delegificazione, la n. 12868/2005, si occupa del potere regolamentare dei Comuni. Esso viene ricostruito sia con riferimento al principio di autonomia sancito dall’art. 117 della Costituzione, ma anche con riferimento al principio di legalità inteso nella sua accezione di base normativa del potere normativo secondario. Scrive la Corte *“il potere di autorganizzazione attraverso lo strumento regolamentare deve svolgersi all’interno delle previsioni legislative e statutarie, così ponendosi un rapporto di subordinazione, pur se disgiunto da un criterio di separazione delle competenze, tra statuto e regolamento”*.

2. I regolamenti delegati di delegificazione dopo la riforma del titolo V della Costituzione.

Il tema dei regolamenti delegati di delegificazione dopo la riforma del titolo V diventa dunque strumento soprattutto di interesse regionale. Interesse che interseca molti profili: tra i molti vale la pena di segnalare la disputa relativa all’attribuzione del potere regolamentare al Consiglio o alla Giunta, la posizione del potere regolamentare nel sistema delle fonti regionale, le procedure che devono essere rispettate per la sua formazione. Tutte questioni importantissime. Mi sembra, tuttavia, che debba essere anteposta a qualsiasi analisi la seguente questione: quale significato ha oggi la potestà regolamentare della Regione nel nuovo contesto del sistema di governo locale disegnato dalla riforma del Titolo V.

Ovvero quale significato assume oggi il potere regolamentare in un sistema di governo locale che si vuole finalizzato a far partecipare maggiormente i cittadini alla vita pubblica, a dare loro maggiori servizi, a rinnovare le politiche pubbliche. In estrema sintesi come deve essere interpretata la potestà regolamentare in un contesto storico in cui è mutata la forma di governo.

Immagino, anticipando le conclusioni, che la attribuzione del potere normativo regolamentare debba essere commisurata ad uno scopo e questo scopo debba essere ricostruito e interpretato *magis ut valeat* rispetto al contesto costituzionale. In questa prospettiva è prioritario stabilire quali materie costituzionalmente assegnate possano essere delegificate dai governi locali e se la Costituzione stabilisca delle priorità. Appare evidente infatti che il potere regolamentare al servizio dello sviluppo locale o dello modalità di gestione dei servizi pubblici è cosa diversa dal potere regolamentare che interviene in materia di protezione ambientale, sviluppo economico, *welfare*, territorio [Bobbio, 2002]. La scelta di delegificare non potrà dunque apparire neutra neanche a livello regionale. Le coordinate concesse anche a questo livello non potranno andare oltre la riserva relativa di legge.

L'attribuzione delle fonti normative come è ovvio, segue la forma di governo, ma l'assegnazione del potere deve anche essere "ragionevole", deve essere configurata in relazione al conseguimento di un risultato, non sembra che si possa sostenere che esista una "naturale" spettanza del potere normativo a prescindere dalle finalità che si vogliono raggiungere. Solo un esempio in un contesto di inflazione normativa come il nostro, credo che l'uso delle fonti normative deve essere pensato, limitato, se si vuole realmente incidere sul fenomeno del sovraccarico delle regole.

A livello regionale si è già vissuto il tentativo di imporre il modello nazionale di delegificazione attraverso il meccanismo di cui all'art. 20, comma 2, l. n. 59/1997, che prevedeva che «nelle materie di cui all'articolo 117, i regolamenti di delegificazione trovano applicazione solo fino a quando la Regione non provveda a disciplinare autonomamente la materia medesima».

A 20 anni dalla progettazione dello strumento di delegificazione abbiamo potuto verificare che l'obiettivo di semplificare il sistema delle fonti può essere raggiunto se si applica la capacità prescrittiva del modello di delegificazione al servizio della semplificazione complessiva del sistema.

Un errore è stato commesso in passato quando, senza alcuna valutazione sul rapporto "costi-benefici" della delegificazione, si è cercato di "obbligare" le Regioni a delegificare riuscendo, peraltro, solamente nella (incostituzionale) conseguenza di disciplinare materie regionali con regolamenti di semplificazione.

A questo tentativo si è opposta, come detto più volte, la Corte costituzionale. In particolare nella sentenza 376 del 2002 ha affrontato alla radice il problema della ammissibilità regolamenti governativi di delegificazione con effetti di semplificazione rispetto a procedimenti amministrativi riconducibili a materie costituzionalmente riservate in tutto o in parte alla competenza legislativa delle regioni. In particolare, l'*iter* argomentativo seguito dalla Corte costituzionale per rigettare la questione di legittimità costituzionale prende le mosse proprio dalla ricognizione dei principi e dei criteri fissati in passato dalla medesima Corte con riferimento ai rapporti tra normativa statale e regionale. Si tratta, in particolare, di principi noti e da tutti accolti, come quelli in base ai quali solo la legge statale può fissare i principi fondamentali della disciplina vincolanti per le regioni ed avere effetti abrogativi espliciti o impliciti sulla legislazione regionale. Inoltre, la Corte non manca di ricordare che, in conseguenza dell'applicazione dei principi richiamati, è stato («di norma») precluso – sia in astratto dal legislatore e sia in concreto dalla stessa Corte – al Governo di intervenire nelle materie attribuite alle regioni con regolamenti di attuazione ed esecuzione al fine di dettare la disciplina di dettaglio o con regolamenti di delegificazione.

In definitiva, il giudice costituzionale, richiamando puntualmente le numerose sentenze pronunciate sul tema, ricostruisce l'esatto quadro costituzionale e interpretativo all'interno del quale ricondurre la questione oggetto di sindacato. Si tratta tuttavia di una ricostruzione valida per il passato e con alcuni limiti evidenziati

dalla Corte stessa. I principi vengono estrapolati dal «sistema del vecchio art. 117 della Costituzione» e la loro validità può essere ribadita vista la scelta della Corte di non tenere in considerazione, nel caso di specie, l'intervenuta modifica costituzionale. Pertanto, sembra corretta l'opinione di chi ha definito lo sforzo ricostruttivo operato dalla Corte costituzionale come «una sorta di “interpretazione autentica” delle pronunce precedenti», le quali oramai devono considerarsi superate dall'intervenuta modifica del Titolo V, Cost.[Tarli Barbieri, 2002; Di Cosimo, 2003].

Ma la pronuncia in commento non contiene soltanto conferme di precedenti orientamenti giurisprudenziali. Alla Corte, infatti, è stato chiesto non solo di pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 20, c. 2, l. n. 59/1997, ma anche di indicare una possibile interpretazione di tale norma. La dottrina ha, infatti, evidenziato che la disposizione in questione si presta a tre diverse interpretazioni: «la prima è che il regolamento di semplificazione delegifichi le sole norme statali che disciplinano la procedura e non possa incidere sulle norme regionali. La seconda è che il regolamento governativo prevalga su tutte le norme regionali vigenti al momento della sua emanazione. La terza è che abroghi solo le leggi regionali che non rispettino i principi generali in materia di semplificazione dettati dall'art. 20, l. n. 59/1997,. Comunque il regolamento statale sarebbe «cedevole» nei confronti delle leggi regionali successive» [Natalini, 2002].

Tra le tre interpretazioni proposte la Corte costituzionale fa propria la prima, affermando che *«la delegificazione è solo lo strumento adottato dal legislatore statale per realizzare l'obiettivo della semplificazione dei procedimenti nell'ambito di ciò che era già disciplinato dalle leggi statali precedentemente in vigore. La sostituzione, in parte qua, con norme regolamentari riguarda esclusivamente le preesistenti disposizioni di leggi statali, come confermano i riferimenti negli allegati delle leggi di semplificazione: e dunque, per ciò che rileva in questa sede, le disposizioni di leggi statali che già operavano nelle materie di competenza regionale»*. Sono pertanto ammissibili i regolamenti di delegificazione riguardanti ambiti materiali di competenza regionale con effetti limitati alla normativa statale di dettaglio preesistente. secondo questa chiave di lettura l'art. 20, c. 2, l. n. 59/1997, risulta per la Corte compatibile con il quadro costituzionale.

Da un lato, infatti, non viola le competenze costituzionalmente garantite alle regioni, in quanto, primo, la normativa governativa di delegificazione non ha effetti abrogativi sulle leggi regionali preesistenti, ma solo sulle norme statali di dettaglio, e secondo, tale normativa è destinata a cedere dinanzi ad un intervento legislativo regionale di riappropriazione della disciplina della materia.

Si tratta di una pronuncia che, problematicamente, si serve del vecchio titolo V per decidere, ma che si proietta nel futuro prevedendo la possibilità per le Regioni di attivare *«strumenti processuali per censurare eventuali nuove manifestazioni di potestà regolamentare statale, che fossero ritenute in contrasto con le attribuzioni ora ad esse spettanti, aprendo così anche la strada, ove necessario, ad una valutazione della ulteriore applicabilità e della compatibilità della norma di legge qui impugnata nel nuovo quadro costituzionale»*.

Detto in sintesi prima di ipotizzare un futuro per il potere regolamentare chiediamoci a che cosa serve questo potere nel nuovo sistema costituzionale del governo locale e quali indicazioni conclusive possiamo trarre dalle decisioni prima richiamate.

3. Conclusioni

A fronte delle luci e delle ombre di cui si è detto, un successo certificabile del modello di delegificazione mi sembra possa essere ricavato dal passato è il rafforzamento del principio della competenza. Ossia la tendenza, alla francese, di configurare *domaine* riservati [Di Cosimo, 2006]. Si può così parlare anche di un successo culturale della delegificazione, laddove essa ha dimostrato che la legge può, ed in alcuni casi deve, aprire spazi normativi a fonti secondarie espressive di forme di governo autonome. Rendendo vuoti spazi normativi in precedenza disciplinati con legge si aprono, evidentemente, possibilità di normazione autonoma. Il dato appare incontrovertibile nelle sentenze 231 e 329 del 2008 che, parlando espressamente di <<regolamenti di delegificazione>>, ha definitivamente specializzato il significato del termine nel suo uso tecnico.

Mi sembra possa essere letta in questo modo anche l'abrogazione dell'art. 128 della Costituzione e la sua radicale sostituzione con gli artt. 114, comma 2 e 117, comma 6, laddove la potestà regolamentare degli enti locali diventa lo strumento normativo per eccellenza per regolare materie in precedenza disciplinate dello Stato. Ancor di più, quanto previsto dall'art. 117, c. 6, della Costituzione, può essere interpretato come un limite difficilmente superabile all'esercizio del potere normativo secondario da parte del Governo in materie ora di competenza legislativa regionale [Falcon, 2001; Bin, 2001].

In questa prospettiva le pagine di Crisafulli sull'integrazione e sulla espansione del principio di competenza come criterio di soluzione delle antinomie sono ancora fondamentalmente illuminanti [Crisafulli, 1993]. Se la prospettiva generale è quella di una riduzione della sfera di azione normativa del Governo a vantaggio della potestà legislativa delle Regioni appare chiaro che dovranno, di conseguenza, essere ridotti gli interventi del potere regolamentare sia esso dello Stato che delle Regioni. O meglio, che all'espansione del potere regolamentare delle Regioni (e forse degli enti locali) debba corrispondere una, per così dire, "sussidiaria", riduzione di quello dello Stato. Altrimenti l'interpretazione del <<nuovo>> potere regolamentare sarebbe fondata su valori diversi rispetto a quelli riconosciuti dal Titolo V.

A partire da questa constatazione - ossia che cosa ci si può aspettare dal potere regolamentare in delegificazione per i prossimi anni - credo si potrà impostare una risposta su quale organo debba essere titolare della potestà normativa in questione, sul rapporto con il principio di legalità, sul contenuto di questi atti, (norme di principio o di dettaglio-norme tecniche o discrezionali), sulla possibilità di istituire riserve di legge.

Se si vuole rafforzare la delegificazione occorrerà vietare che essa venga ad essere sovrapposta e confusa con la delegazione legislativa [Ruotolo-Spuntarelli, 2006], nonché venga autorizzata mediante lo strumento del decreto-legge. L'uso di questi strumenti per un verso riporta a livello primario una disciplina che si vuole a avvenga a livello secondario; per un altro verso se autorizzata dai decreti-legge pone in evidenza la assoluta precarietà dell'autorizzazione a delegificare così posta.

Note

¹ G. DEMURO, *La delegificazione e lo squilibrio dei poteri*, in *Le deleghe legislative riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, a cura di P. CARETTI-A. RUGGERI, Atti del Convegno di Pisa, 11 giugno 2002, Giuffrè Milano, 2003.

2 F.BASSANINI, S. PAPARO, G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, p. 58, paper www.astrid-online.it.

³ G. NAPOLITANO, *L'attività normativa del governo nel periodo dicembre 2003-giugno 2004*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.* 2004, p. 989S. AMOROSINO, *Stallo della semplificazione amministrativa: fattori critici e ipotesi di rilancio*, in *Foro amm.*, 2004, p. 1187.

⁴ Per tutti i dati cfr. N. SCATTONE, *Uso (e abuso) della delegificazione nei primi diciotto mesi della XIV legislatura*, in *Rass. Parl.*, 2004, p. 364.

⁵ F.BASSANINI, S. PAPARO, G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione* cit., p. 88

⁶ A.BARBERA, *Il Titolo V tra attuazione e riforma*, (11 dicembre 2006), reperibile all'URL www.forumcostituzionale.it

⁷ N. Lupo, *Dai testi unici misti ai codici: un nuovo strumentario per le politiche di semplificazione. Commento alla legge n.229 del 2003*, in *AS.*, 2004,, p.163.

⁸ G.FALCON, *Regolamenti statali e leggi regionali. Riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale 376/2002*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2003, 1, p. 23 ss.

⁹ E. MALFATTI, *La delegificazione negli sviluppi della prassi più recente*, in S. Panizza – R. Romboli (a cura di), *L'attuazione della Costituzione. Recenti riforme e ipotesi di revisione*, - 2. ed. - Pisa : PLUS, 2004.

¹⁰ Cons. St., Sez IV, 17 ottobre 2003, n. 6335, in *Foro amm. CDS*, 2003, 2941. Per un commento cfr. A.ARGENTATI, *L'arbitrato amministrativo nei lavori pubblici tra autonomia privata e interesse generale alla luce di una recente sentenza del consiglio di stato*, in *Foro amm. CDS*, 2003, 12, p. 3952.

¹¹ L.BOBBIO, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2002.

¹² G. TARLI BARBIERI, *Appunti sul potere regolamentare delle regioni nel processo di riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. G. DI COSIMO, *La proteiforme cedevolezza: il caso dei regolamenti di delegificazione nelle materie concorrenti*, in *Le Regioni*, 2003, *passim*.

¹³ Così A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 106.

¹⁴ G. DI COSIMO, *L'impatto della giurisprudenza costituzionale sulla giurisprudenza amministrativa in tema di regolamenti*, R. BIN - G. BRUNELLI - A. PUGGIOTTO - P. VERONESI (a cura di) in *Effettività e seguito delle tecniche decisorie della Corte costituzionale*, Napoli, 2006, p. 271.

¹⁵ G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, p. 7; R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in A.RUGGERI, G.SILVESTRI, *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, p 142 ;

¹⁶ V.CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto Costituzionale, VI Edizione aggiornata, II L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, CEDAM, Padova, 1993, p. 228 ss.

¹⁷ M. RUOTOLO - S. SPUNTARELLI, *Commento all'art. 76*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di) , *Commentario alla Costituzione*, Utet Torino, 2006, p. 1496.