

IL CONTRIBUTO DEL PARLAMENTO NEL PROCESSO DI SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA MEDIANTE ABROGAZIONE NELLA XVI LEGISLATURA (*)

di ROBERTO ZACCARIA – ENRICO ALBANESI

SOMMARIO: 1. Il contributo del Parlamento nel processo di semplificazione normativa mediante abrogazione nella XVI legislatura – 2. Le politiche di semplificazione normativa dal 1997 ad oggi – 3. Lo sviluppo del processo di semplificazione normativa mediante abrogazione: *a)* il procedimento originario della delega c.d. taglia-leggi (l. 22 novembre 2005, n. 246) e l'avvio della sua attuazione nel corso della XV legislatura – 4. (*segue*): *b)* la prosecuzione del processo nella XVI legislatura tra deviazioni dal procedimento del c.d. taglia-leggi (d.l. 25 giugno 2008, n. 112 e d.l. 22 dicembre 2008, n. 200), modifiche ad esso in corso d'opera (l. 4 marzo 2009, n. 15 e l. 18 giugno 2009, n. 69) e sua attuazione (d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 179) – 5. Il dibattito dottrinale sul ruolo marginale del Parlamento nel processo di semplificazione normativa mediante abrogazione – 6. Il contributo del Parlamento nel processo di semplificazione normativa mediante abrogazione nella XVI legislatura: *a)* le modifiche in sede di conversione al d.l. n. 112 del 2008 (l. 6 agosto 2008, n. 133) e al d.l. n. 200 del 2008 (l. 18 febbraio 2009, n. 9) – 7. (*segue*): *b)* gli interventi di «salvataggio» di disposizioni dall'effetto abrogativo di cui ai decreti n. 112 e n. 200 – 8. (*segue*): *c)* gli ordini del giorno sul coinvolgimento del Parlamento nel processo di semplificazione normativa e sul ricorso al meccanismo dell'abrogazione espressa – 9. (*segue*): *d)* le modifiche in corso d'opera al procedimento del c.d. taglia-leggi (l.n. 15 del 2009 e l. n. 69 del 2009) – 10. (*segue*): *e)* il parere della Commissione parlamentare per la semplificazione sullo schema di decreto legislativo c.d. salva-leggi (d.lgs. n. 179 del 2009)

1. Il contributo del Parlamento nel processo di semplificazione normativa mediante abrogazione nella XVI legislatura. – Il complesso processo di semplificazione normativa mediante abrogazione avviato alla fine della XIV legislatura e proseguito, sia pure attraverso alterne vicende, nel corso della XV e XVI, persegue un obiettivo sicuramente condivisibile: la riduzione dello *stock* normativo vigente.

Per raggiungerlo, tuttavia, si è ricorsi a due meccanismi che paiono marginalizzare il ruolo del Parlamento nel compimento di un'operazione normativa (sia pure «in negativo», dato che tale operazione è compiuta mediante abrogazione) destinata ad impattare in modo globale sull'ordinamento giuridico: la delega c.d. taglia-leggi ed i due decreti –

(*) Il paragrafo 1 è stato redatto da Roberto Zaccaria; i restanti paragrafi da Enrico Albanesi. In corso di pubblicazione su *Giurisprudenza costituzionale* n. 5/09.

legge di semplificazione normativa adottati dal Governo all'avvio della XVI legislatura.

La delega c.d. taglia-leggi di cui alla l. 22 ottobre 2005, n. 246 (all'interno della quale è prevista l'abrogazione automatica e generalizzata, salvo le eccezioni che si vedranno, di tutte le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970) si caratterizza infatti per la presenza di un oggetto indefinito e di principi e criteri direttivi indeterminati, tanto da essere parsa a molti Autori in contrasto con l'art. 76 della Costituzione. In definitiva, essa lascia sostanzialmente al Governo un'amplissima discrezionalità nella sua attuazione. Tuttavia, va comunque riconosciuto che è in qualche modo assicurato un coinvolgimento del Parlamento attraverso l'espressione da parte della Commissione parlamentare per la semplificazione di pareri sugli schemi di decreto legislativo che il Governo è delegato ad adottare.

Non così può dirsi nel caso del ricorso da parte del Governo nella XVI legislatura allo strumento del decreto – legge per compiere l'abrogazione espressa di una serie di disposizioni puntualmente individuate (d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2008, n. 133 e d.l. 22 dicembre 2008, n. 200, convertito con modificazioni dalla l. 18 febbraio 2009, n. 9), con riferimento alla quale il Parlamento è stato chiamato alla conversione in legge dei decreti in un ristretto lasso di tempo, senza avere in tal modo la possibilità di svolgere un consapevole controllo sulle disposizioni che attraverso decreto – legge si andavano ad abrogare.

Il ricorso al decreto-legge per compiere un'operazione di semplificazione normativa mediante abrogazione sembra essere peraltro in linea con quella che è stata la tendenza del primo anno della XVI legislatura, caratterizzato per il ruolo preponderante assunto dal decreto – legge rispetto al complesso delle altre fonti di normazione primaria ⁽¹⁾.

Tuttavia, pur negli angusti limiti ad esso riservati dalla l.n. 246 del 2005 ed ancor più dai due decreti – legge, il Parlamento sembra essere stato in grado di incidere nel processo di semplificazione normativa mediante abrogazione nel corso della XVI legislatura.

E' stato in particolare in sede di conversione dei due decreti che il Parlamento è riuscito ad apportare un proprio specifico contributo a tale processo, innanzitutto posticipando il termine per la produzione dell'effetto abrogativo.

⁽¹⁾ Sul ruolo del decreto-legge nella XVI legislatura, volendo, cfr. R. ZACCARIA-E. ALBANESI, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, sul Forum di *Quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionale.it), 2009.

In sede di conversione ⁽²⁾, così come attraverso successivi provvedimenti ⁽³⁾, il Parlamento ha potuto in tal modo disporre di tempo ulteriore per sottoporre a controllo le disposizioni destinate ad essere abrogate e sottrarre così all'effetto abrogativo una serie di disposizioni che il Governo aveva al contrario destinato all'abrogazione. Centinaia di disposizioni che erano state con disinvoltura incluse dal Governo negli allegati dei due decreti – legge sono state dunque sottratte all'abrogazione: tra queste, vanno ricordate in particolare le disposizioni relative alla costituzione, alla ricostituzione, alla modifica della denominazione o del territorio di comuni tuttora esistenti nonché le disposizioni incluse in provvedimenti di approvazione di accordi, protocolli o scambi di note internazionali, di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione di trattati internazionali tuttora operanti.

Non solo. Attraverso l'approvazione di alcuni ordini del giorno ⁽⁴⁾, il Parlamento ha sostanzialmente ricondotto al percorso della delega c.d. taglia-leggi il processo di semplificazione normativa mediante abrogazione che il Governo stava invece conducendo con decreto – legge all'avvio della XVI legislatura, ribadendo in particolare la necessità di utilizzare, per il futuro, strumenti volti al riordino legislativo non aventi carattere d'urgenza.

Per quanto invece riguarda il procedimento c.d. taglia-leggi, è stato attraverso alcuni emendamenti di iniziativa parlamentare che sono state introdotte in corso d'opera alcune modifiche per superare alcuni elementi di criticità insiti nel meccanismo stesso ⁽⁵⁾.

Rilevante è stato poi il parere della Commissione parlamentare per la semplificazione sullo schema di decreto legislativo c.d. salva-leggi, di cui il Governo ha parzialmente tenuto conto ai fini della versione definitiva del decreto legislativo ⁽⁶⁾.

E' importante infine segnalare come in sede di approvazione degli ordini del giorno ed in sede di approvazione delle modifiche al procedimento del c.d. taglia – leggi, il Parlamento sia riuscito ad imprimere una significativa direzione di marcia al processo di semplificazione normativa mediante abrogazione non solamente (impegnando il Governo a non ricorrere allo strumento del decreto –

⁽²⁾ Cfr. paragrafo 6.

⁽³⁾ Cfr. paragrafo 7.

⁽⁴⁾ Cfr. paragrafo 8.

⁽⁵⁾ Cfr. paragrafi 4 e 9.

⁽⁶⁾ Cfr. paragrafo 10.

legge) nella prospettiva del sistema delle fonti e degli assetti complessivi della forma di governo.

E' infatti anche sul piano dei risultati delle operazioni di semplificazione mediante abrogazione in termini di qualità della legislazione che il Parlamento è riuscito ad offrire un importante contributo, manifestando una netta preferenza per il meccanismo dell'abrogazione espressa come strumento per l'attuazione del processo di semplificazione volto alla riduzione dello *stock* normativo.

Da un lato, attraverso i citati ordini del giorno il Parlamento ha infatti ribadito l'opportunità che nell'opera di semplificazione della legislazione continui a essere adottato, per quanto possibile, il criterio della indicazione esplicita delle norme da abrogare. Dall'altro, attraverso le modifiche introdotte al procedimento del c.d. taglia-leggi, il Parlamento ha delegato il Governo ad adottare decreti legislativi recanti l'abrogazione espressa delle disposizioni legislative statali, pubblicate anche successivamente al 1° gennaio 1970, oggetto di abrogazione tacita o implicita o che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete.

Una volta affermata dunque l'inopportunità sul piano del sistema delle fonti e degli assetti della forma di governo del ricorso allo strumento del decreto – legge, il Parlamento ha comunque fatto propria la tecnica di abrogazione cui il Governo è ricorso attraverso i due decreti - legge, l'abrogazione espressa, in quanto preferibile sul piano dei risultati in termini di qualità della legislazione.

L'evoluzione del processo di semplificazione normativa mediante abrogazione appare dunque emblematica di come, nella difficile individuazione del punto di equilibrio tra l'attribuzione della potestà normativa al Governo ed il coinvolgimento del Parlamento nella connessa attività di indirizzo e di controllo, il ruolo del Parlamento sia da considerarsi imprescindibile ⁽⁷⁾: dal punto di vista del complessivo assetto del sistema delle fonti, dal punto di vista della forma di governo e

⁽⁷⁾ Sui «procedimenti complessi» che il Parlamento è chiamato a governare, cfr. A. PALANZA, *La perdita dei confini: le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali – XVII. Il Parlamento*, Torino 2001, 1212 ss. Su tali profili, cfr. anche U. ZAMPETTI, *Il procedimento legislativo*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2000. Il Parlamento. Atti del XV Convegno Annuale. Firenze, 12-13-14 ottobre 2000*, Padova 2001, 146, secondo il quale la legge parlamentare «tende sempre più a diventare il canale per collegare e regolare la molteplicità dei centri di potere normativo operanti nell'ordinamento».

sotto il profilo dei risultati che dalla produzione normativa conseguono sul piano della qualità della legislazione ⁽⁸⁾.

E' dello specifico contributo del Parlamento al processo di semplificazione normativa mediante abrogazione nel corso della XVI legislatura che si vuole dare conto in questa sede.

2. *Le politiche di semplificazione normativa dal 1997 ad oggi.* – Le politiche di semplificazione normativa avviate nell'ordinamento italiano alla fine degli anni Novanta hanno visto il succedersi di **quattro fasi** ⁽⁹⁾. Ciascuna di esse si è caratterizzata per il ricorso da parte del legislatore, in modo prevalente (se pur non sempre esclusivo), ad un determinato strumento giuridico per il perseguimento di specifici obiettivi.

La **prima fase** è stata caratterizzata dal ricorso all'istituto della **delegificazione**, individuato dalla l. 15 marzo 1997, n. 59 come lo strumento per conseguire l'obiettivo della semplificazione amministrativa ⁽¹⁰⁾.

La **seconda** e la **terza fase** hanno visto il legislatore individuare, rispettivamente, nel **testo unico misto** e nel **codice di settore** gli strumenti attraverso i quali realizzare un'operazione di riordino della legislazione vigente: riordino tendenzialmente limitato al consolidamento ⁽¹¹⁾ della legislazione nel caso dei testi unici previsti dalla l. 8 marzo 1999,

⁽⁸⁾ In presenza di un Parlamento che coordina distinti flussi di produzione normativa «la ricerca della coerenza dei contenuti [attraverso le tecniche per il miglioramento della qualità della legislazione] diviene, dal punto di vista metodologico, la sostanza stessa del procedimento legislativo». Così U. ZAMPETTI, *Il procedimento legislativo*, cit., 144.

⁽⁹⁾ Per una rassegna delle varie fasi che hanno caratterizzato le politiche della semplificazione a partire dalla XIII legislatura e delle problematiche connesse a ciascuna di esse, si veda anche N. LUPO, *Quando la legge si propone di semplificare ma, purtroppo, non ci riesce. A proposito della legge n. 246 del 2005 (legge di semplificazione 2005)*, in *Rass. parl.* 2006, 274 ss.

⁽¹⁰⁾ La «semplificazione» amministrativa consiste «nella eliminazione di ogni superfetazione di norme (generalmente di stampo burocratico), nella riduzione delle prescrizioni di procedure complesse e defatiganti mediante la eliminazione di formalità eccessive nonché di autorizzazioni e di controlli non indispensabili, la riduzione dei tempi lunghi di emissione dei pareri di organi molteplici e pletorici, l'accorpamento dei procedimenti relativi ad un medesimo oggetto, ecc.». Così R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano 2003, 73 – 74.

⁽¹¹⁾ Per «consolidamento» (o «codificazione formale») si intende «il risultato dell'operazione di sostituzione di una pluralità di leggi o atti aventi forza di legge, stratificatesi nel tempo nella stessa materia, con un unico testo che senza apportare modifiche di sostanza alla normativa vigente in quella materia restituisca ad essa chiarezza e coerenza. [Esso tende] a conservare la legislazione esistente liberandola,

n. 50; riordino tendenzialmente esteso al riassetto normativo ⁽¹²⁾ nel caso dei codici di settore previsti dalla l. 23 luglio 2003, n. 229.

La **quarta fase** è quella avviata nel 2005 ed è tutt'ora in corso, caratterizzata dal ricorso all'istituto dell'abrogazione come strumento finalizzato alla **riduzione dello stock normativo** ⁽¹³⁾. La scelta del legislatore di perseguire un obiettivo di più vasta portata ed attraverso uno strumento dall'impatto assai più radicale sull'ordinamento rispetto a quelli che hanno caratterizzato le precedenti politiche di semplificazione, muove dalla precisa consapevolezza che queste ultime non sembrano fino ad oggi essere riuscite ad «aggredire in maniera risolutiva [...] l'ipertrofia, la complessità, la farraginosità e la scarsa coerenza dell'ordinamento italiano» ⁽¹⁴⁾.

A partire dal 2005 si è fatto ricorso all'istituto dell'abrogazione ⁽¹⁵⁾ come strumento finalizzato alla riduzione dello *stock* normativo ricorrendo tuttavia a due distinti meccanismi, ciascuno dei quali introdotto attraverso una distinta fonte del diritto. Sembra potersi in tal senso parlare di un unitario processo ⁽¹⁶⁾ di semplificazione normativa

con una operazione di pulizia (*bereinigung*), da quelle sovrapposizioni e incrostazioni accumulate nel tempo che rendono incerta la individuazione delle norme vigenti». Così R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, cit., 74.

⁽¹²⁾ Per «riassetto» (o «codificazione sostanziale») si intende la «revisione sostanziale ed organica di settori di legislazione». Così R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, cit., 239.

⁽¹³⁾ Occorre subito precisare come l'abrogazione non sia l'esclusivo strumento impiegato nelle politiche di semplificazione dell'attuale fase, dato che, ad esempio, il codice di settore continua ad essere previsto e le finalità di riassetto continuano ad essere perseguite come obiettivo anche ai sensi della legge n. 246 del 2005.

⁽¹⁴⁾ Così si legge nella Relazione concernente la ricognizione della legislazione statale vigente presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri e trasmessa alle Camere il 14 dicembre 2007 (c.d. relazione Pajno) e che, come si vedrà, ha costituito la prima tappa di attuazione della quarta fase ai sensi dell'art. 14, comma 12, della legge 28 novembre 2005, n. 246. Cfr. A.C., XV leg., Doc. XXVII, n. 7, vol. I, 5.

⁽¹⁵⁾ Giova ricordare come la Corte costituzionale abbia definito l'istituto dell'abrogazione: «l'abrogazione non tanto estingue le norme, quanto piuttosto ne delimita la sfera materiale di efficacia, e quindi l'applicabilità, ai fatti verificatisi sino ad un certo momento del tempo: che coincide, per solito e salvo sia diversamente disposto dalla nuova legge, con l'entrata in vigore di quest'ultima». Cfr. Corte cost. 2 aprile 1970, n. 49, in questa *Rivista* 1970, 555 ss.

⁽¹⁶⁾ Con il termine «processo» ci si intende qui riferire a quel «fenomeno dinamico della realtà sociale» che consiste nel «susseguirsi di atti, di fatti, collegati ma scomponibili ad una indagine, non disposti in una sequenza logica regolata dall'ordinamento». Cfr. A. PREDIERI, *Aspetti del processo legislativo in Italia*, in *Studi C. Esposito*, IV, Padova 1974, 2459 – 2460.

mediante abrogazione, sia pure condotto attraverso una pluralità di procedimenti ⁽¹⁷⁾.

Da un lato, il Parlamento ha introdotto un meccanismo di **abrogazione automatica e generalizzata** attraverso la **legge delega c.d. taglia-leggi**, avente ad oggetto «tutte le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi». Si tratta di un meccanismo abrogativo destinato di fatto a produrre i propri effetti originariamente a partire dalla data del 16 dicembre 2009 ed oggi, per effetto delle modifiche in corso d'opera al procedimento, dalla data del 16 dicembre 2010. Da tale effetto abrogativo sono comunque escluse le disposizioni riconducibili alle categorie individuate nell'art. 14, comma 17 (esclusioni «“vincolate”») e le disposizioni che il Governo è delegato ad individuare con decreto legislativo ai sensi dell'art. 14, comma 14 (esclusioni «“discrezionali”») ⁽¹⁸⁾.

L'attuazione del complesso procedimento previsto nella legge delega c.d. taglia-leggi è stato avviato nel corso della XV legislatura ed è proseguito nella XVI legislatura. Nel corso della XVI legislatura, peraltro, lo stesso procedimento di cui alla l. n. 246 del 2005 è stato in parte modificato *in itinere*, mediante le innovazioni introdotte per effetto della l. 4 marzo 2009, n. 15 e della l. 18 giugno 2009, n. 69.

Dall'altro lato, il Governo è ricorso attraverso i due **decreti-legge al meccanismo dell'abrogazione espressa** di una serie di disposizioni puntualmente individuate negli allegati ai due decreti-legge (disposizioni, peraltro, anche successive al 1° gennaio 1970 ed anche riconducibili alle materie che la delega c.d. taglia-leggi espressamente esclude dall'effetto abrogativo ivi previsto). Gli effetti di tale abrogazione si sono prodotti a partire dal 22 dicembre 2008 (nel caso della clausola abrogativa di cui alla legge di conversione del primo decreto) ed a partire dal 16 dicembre

⁽¹⁷⁾ Con il termine «procedimento» ci si intende qui riferire invece ad una «combinazione successiva degli atti [che] anziché essere giuridicamente eventuale, ossia meramente lecita, si presenta, pur con varia intensità, *giuridicamente necessitata*». Cfr. S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano 1957, ristampa inalterata 1985, 55.

⁽¹⁸⁾ La definizione delle esclusioni come “vincolate” e “discrezionali” si deve a N. LUPO, *Le materie escluse e i decreti legislativi “correttivi”*, in R. ZACCARIA – N. LUPO (a cura di), *La delega “taglia-leggi”: i passi compiuti e i problemi da sciogliere. Atti del seminario svoltosi alla Luiss “Guido Carli” il 1° aprile 2008*, Roma 2008, 52.

2009 (nel caso della clausola abrogativa di cui alla legge di conversione del secondo decreto) ⁽¹⁹⁾.

Nel corso della XVI legislatura, il ricorso al meccanismo dell'abrogazione espressa di disposizioni puntualmente individuate ha costituito il frutto di una **precisa scelta** dettata dall'intento di superare quelli che secondo il Governo costituiscono «i due principali limiti» del meccanismo del c.d. taglia-leggi: da un lato, il fatto che quest'ultimo sia centrato sull'indicazione espressa delle disposizioni da sottrarre all'abrogazione; dall'altro, il fatto che la stessa legge delega sottragga una serie di settori dall'effetto abrogativo ⁽²⁰⁾.

Per poter comprendere dunque quale sia stato lo specifico contributo che il Parlamento ha apportato al processo di semplificazione normativa mediante abrogazione nel corso della XVI legislatura (come ci si è prefissi nella presente indagine), è necessario ripercorrere tappa per tappa in ordine cronologico le fasi che lo hanno caratterizzato: tra attuazione della delega c.d. taglia-leggi, deviazioni dal procedimento previsto da quest'ultima e modifiche ad esso in corso d'opera.

3. Lo sviluppo del processo di semplificazione normativa mediante abrogazione: a) il procedimento originario della delega c.d. taglia-leggi (l. 22 novembre 2005, n. 246) e l'avvio della sua attuazione nel corso della XV legislatura. – Il fulcro del complesso **meccanismo di abrogazione automatica e generalizzata**

⁽¹⁹⁾ Sia l'art. 14, comma 14, della l. n. 246 del 2005, da un lato, sia l'art. 24 del d.l. n. 112 del 2008 e l'art. 2 del d.l. n. 200 del 2008, dall'altro, fanno espressamente riferimento, rispettivamente, all'individuazione delle *disposizioni* da mantenere in vigore ed alle *disposizioni* da abrogare. Nella redazione degli allegati ai due decreti – legge il Governo è tuttavia ricorso alla tecnica di individuare piuttosto gli *atti* da abrogare. Anche nella redazione del d.lgs. c.d. salva-leggi il Governo è ricorso prevalentemente a quest'ultima tecnica, pur facendo espresso riferimento in alcuni specifici casi alle sole *disposizioni* da salvare. E' bene dunque precisare che in questa sede si ricorrerà al termine «disposizioni» in quanto ritenuto concettualmente più corretto. Si farà tuttavia riferimento agli «atti» (da abrogare o da sottrarre all'abrogazione) ove sia necessario dare conto dei dati quantitativi poiché, come si è visto, le tecniche redazionali cui il Governo ha fatto prevalentemente ricorso nei decreti – legge e nel decreto legislativo c.d. salva-leggi poggiano sull'individuazione di *atti*. Per approfondimenti sul punto, si vedano anche il capitolo IV paragrafo IV.1 della Relazione alle Camere sullo stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata della Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione ed il punto 2 del parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto c.d. salva-leggi. Per riferimenti cfr., rispettivamente, nt. 26 e nt. 80.

⁽²⁰⁾ Tale intento è esplicitato nella relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del d.l. n. 112 del 2008 (A.C. 1386).

contenuto nella **delega c.d. taglia-leggi** consiste nella clausola abrogativa avente ad oggetto tutte le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi.

Il procedimento previsto nel testo originario della legge delega si articolava in quattro fasi.

La **prima fase**, da attuare entro 24 mesi dall'entrata in vigore della legge n. 246 del 2005 (dunque, di fatto, entro il 16 dicembre 2007), consiste nel **censimento** da parte del Governo **delle disposizioni legislative statali vigenti**, evidenziando le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi, e nella trasmissione al Parlamento di una relazione finale riguardante tale ricognizione (art. 14, comma 12).

La **seconda fase**, da attuare entro ventiquattro mesi dalla scadenza del termine per la trasmissione al Parlamento della relazione appena menzionata (dunque, di fatto, entro il 16 dicembre 2009), consiste nella predisposizione da parte del Governo di **decreti legislativi** (c.d. salva-leggi) che **«individuano le disposizioni legislative statali**, pubblicate anteriormente il 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, **delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore»**, secondo i principi e criteri direttivi di cui alle lettere *a)* e seguenti (articolo 14, comma 14).

Tali decreti legislativi «provvedono altresì alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della l. n. 59 del 1997, e successive modificazioni, anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970» (art. 14, comma 15).

Sugli schemi di decreto legislativo di cui al comma 14, è chiamata ad esprimere **un parere** una **Commissione parlamentare bicamerale** ⁽²¹⁾, che si pronuncia entro trenta giorni (art. 14, commi 19-21). Ove il Governo non intenda accogliere, in tutto o in parte, le eventuali condizioni poste, ritrasmette il testo, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Commissione per il parere definitivo, da rendere nel termine di trenta giorni (art. 14, commi 22 e 23). Se il termine previsto per il parere della Commissione cade nei trenta giorni che

⁽²¹⁾ Si tratta della Commissione parlamentare per la semplificazione, sulla quale cfr. F. ABBALLE, *La Commissione per la semplificazione della legislazione ed il «meccanismo taglia-leggi»*, in *Rass. parlam.* 2007, 1093 ss.

precedono la scadenza del termine per l'adozione dei decreti legislativi, tale scadenza è prorogata di novanta giorni (art. 14, comma 22).

La Commissione, peraltro, è chiamata periodicamente a verificare lo stato di attuazione del procedimento del c.d. taglia-leggi, riferendone ogni sei mesi alle Camere (art. 14, comma 21).

La **terza fase** è costituita dall'**abrogazione automatica e generalizzata**, di fatto alla data del 16 dicembre 2009 per effetto del doppio termine previsto nell'art. 14, comma 16 ⁽²²⁾, di tutte le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, fatte salve le esclusioni «“discrezionali”» individuate dal Governo con decreto legislativo ai sensi dell'art. 14, comma 14, e le esclusioni «“vincolate”» riconducibili alle categorie di cui all'art. 14, comma 17.

La **quarta fase** è costituita dall'adozione da parte del Governo, entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 14, di **decreti legislativi recanti disposizioni integrative o correttive**, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'art. 20 della l. n. 59 del 1997 e previo parere della Commissione bicamerale di cui al comma 19 (art. 14, comma 18).

Nel corso della XV legislatura è stata **attuata la prima fase del procedimento della delega c.d. taglia-leggi**, con la trasmissione da parte del Governo al Parlamento il 14 dicembre 2007 della relazione concernente la ricognizione della legislazione statale vigente (**c.d. relazione Pajno**, dal nome del Sottosegretario all'Interno) ⁽²³⁾ in adempimento di quanto disposto all'art. 14, comma 12.

⁽²²⁾ L'art. 14, comma 12, dispone che il Governo individua le disposizioni statali vigenti, evidenziando le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi, e trasmette al Parlamento una relazione finale «entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore» della l. n. 246 del 2005 (cioè: entro il 16 dicembre 2007) mentre l'art. 14, comma 14, dispone che il Governo è delegato ad adottare decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore «entro ventiquattro mesi dalla scadenza del termine di cui al comma 12» (cioè: entro il 16 dicembre 2009). E' a questa data (16 dicembre 2009) che fa riferimento l'art. 14, comma 17, quando dispone che «decorso il termine di cui al comma 14» sono abrogate tutte le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi.

⁽²³⁾ E' la Relazione concernente la ricognizione della legislazione statale vigente, presentata ai sensi dell'articolo 14, comma 12, della legge 28 novembre 2005, n. 246 dal Presidente del Consiglio alle Camere il 14 dicembre 2007. Cfr. A.C., XV leg., Doc. XXVII, n. 7.

4. (segue): *b) la prosecuzione del processo nella XVI legislatura tra deviazioni dal procedimento del c.d. taglia-leggi (d.l. 25 giugno 2008, n. 112 e d.l. 22 dicembre 2008, n. 200), modifiche ad esso in corso d'opera (l. 4 marzo 2009, n. 15 e l. 18 giugno 2009, n. 69) e sua attuazione (d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 179).* – Nel corso della XVI legislatura, in primo luogo, il Governo ha introdotto **mediante decreto-legge disposizioni abrogative** di una serie di disposizioni puntualmente individuate.

Attraverso l'art. 24 del **d.l. n. 112 del 2008** è stato disposto che a far data dal sessantesimo giorno successivo alla data (21 agosto 2008) di entrata in vigore del decreto «sono o restano abrogate le disposizioni elencate nell'Allegato A», cioè una serie di **3.574 atti** approvati tra il 1864 ed il 1997 (dunque, anche successivi al 1° gennaio 1970). Per effetto delle modifiche introdotte in sede di conversione con l.n. 133 del 2008 il termine per l'abrogazione è stato posticipato al centottantesimo giorno dall'entrata in vigore del decreto (dunque, alla data del 22 dicembre 2008) ed il numero degli atti da abrogare espressamente è stato **ridotto a 3.370**.

Attraverso l'art. 2 del **d.l. n. 200 del 2008** è stato disposto che a decorrere dal sessantesimo giorno successivo alla data (22 dicembre 2008) di entrata in vigore del decreto «sono abrogate le disposizioni elencate nell'Allegato 1», cioè una serie di **28.889 atti** approvati tra il 1861 ed il 1947. Per effetto delle modifiche introdotte in sede di conversione con l.n. 9 del 2009 il termine per l'abrogazione è stato posticipato al 16 dicembre 2009, la formula abrogativa è stata mutata in «sono o restano abrogate», il numero degli atti da abrogare espressamente è stato **ridotto a 28.407**.

L'art. 2, comma 1-*ter*, del d.l. n. 200 del 2008 come convertito dalla l.n. 9 del 2009 ha peraltro disposto la trasmissione alle Camere da parte del Ministro per la semplificazione normativa di una relazione motivata concernente l'impatto delle abrogazioni previste dal decreto-stesso.

Nel corso della XVI legislatura, in secondo luogo, sono state introdotte alcune **modifiche alla stessa l. n. 246 del 2005** ad opera della l.n. 15 e della l.n. 69 del 2009.

L'art. 13 della **l.n. 15 del 2009** ha introdotto **una modifica alla quarta fase** prevista nella l.n. 246 del 2005: estendendo, da un lato, la portata dei decreti legislativi che il Governo è delegato ad adottare dopo la produzione dell'abrogazione automatica e generalizzata, originariamente limitati alle disposizioni «integrative o correttive» ed ora aventi ad oggetto disposizioni «integrative, di riassetto o correttive»; precisando, dall'altro, come tali disposizioni sono adottate dal Governo «esclusivamente» nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'art. 20

della l. n. 59 del 1997 (art. 14, comma 18, come modificato dalla l. n. 15 del 2009).

La *ratio* di tale ampliamento è agevole da spiegare.

Il testo originario della l.n. 246 del 2005 aveva delegato il Governo a provvedere al riassetto (art. 14, comma 15) della materia oggetto dei decreti legislativi c.d. salva-leggi (art. 14, comma 14) all'interno della seconda fase del procedimento (e cioè, contemporaneamente al compimento dell'opera di individuazione con decreto legislativo delle disposizioni da sottrarre all'abrogazione automatica e generalizzata). Con tale modifica si è invece **estesa la delega per il riassetto** della materia oggetto dei decreti legislativi c.d. salva-leggi **ai due anni successivi alla produzione dell'abrogazione automatica e generalizzata**. Come si vedrà oltre, il Governo nell'attuazione della seconda fase del procedimento si è peraltro limitato alla sola individuazione delle disposizioni da sottrarre all'effetto abrogativo ⁽²⁴⁾, rinviando totalmente l'opera di riassetto delle disposizioni oggetto dei decreti legislativi c.d. salva-leggi ai due anni che seguiranno all'abrogazione automatica e generalizzata.

L'art. 4 della **l.n. 69 del 2009** ha invece introdotto **alcune modifiche** al meccanismo della delega c.d. taglia-leggi.

La prima modifica è stata la **posticipazione del termine per l'abrogazione automatica e generalizzata**, destinato a prodursi decorso un anno dalla scadenza per l'adozione dei decreti legislativi c.d. salva-leggi di cui al comma 14: l'abrogazione automatica e generalizzata è dunque oggi destinata di fatto a prodursi **alla data del 16 dicembre 2010** ⁽²⁵⁾. La *ratio* di tale differimento consiste nella possibilità così concessa di intervenire nel corso dell'ulteriore anno per colmare eventuali omissioni da parte dei decreti c.d. salva-leggi nell'individuazione delle disposizioni da sottrarre all'abrogazione automatica e generalizzata.

⁽²⁴⁾ Cfr. paragrafo 10.

⁽²⁵⁾ Per effetto della l. n. 69 del 2009 è stato abrogato il comma 16 dell'art. 14 della l.n. 246 del 2005 (ai sensi del quale l'abrogazione automatica e generalizzata si sarebbe dovuta produrre di fatto alla data del 16 dicembre 2009) ed è stato introdotto un comma 14-*ter* che dispone che «fatto salvo quanto stabilito dal comma 17, decorso un anno dalla scadenza del termine di cui al comma 14 [...] tutte le disposizioni legislative statali non comprese nei decreti legislativi di cui al comma 14, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate». Ciò significa dunque che l'effetto abrogativo automatico e generalizzato è destinato, di fatto, a prodursi alla data del 16 dicembre 2010 (cioè al decorso del termine di un anno dalla scadenza del 16 dicembre 2009 per l'adozione dei decreti legislativi c.d. salva-leggi).

La seconda modifica è stata l'introduzione di **due ulteriori fasi** al procedimento del c.d. taglia-leggi.

Da un lato, il Governo è stato infatti delegato ad adottare **decreti legislativi recanti l'abrogazione espressa** delle disposizioni legislative statali ricadenti nelle categorie di cui alle lettere *a)* (**disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita**) e *b)* (**disposizioni che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete**) dell'art. 14, comma 14. Peraltro, tale delega è estesa **anche alle disposizioni pubblicate successivamente al 1° gennaio 1970**. Il Governo è delegato ad adottare tali decreti entro il termine di produzione dell'abrogazione automatica e generalizzata di cui al comma 14-*ter*. La stessa abrogazione espressa disposta con tali decreti legislativi avrà effetto a tale data (art. 14, comma 14-*quater*).

Dall'altro, il Governo è stato delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di riassetto di cui al comma 18 e nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi, **disposizioni integrative o correttive** degli stessi **decreti legislativi di riassetto** di cui al comma 18 (art. 14, comma 18-*bis*).

La terza modifica è stata l'attribuzione alla **Commissione parlamentare bicamerale** di cui all'art. 14, comma 19 (ora denominata espressamente «Commissione parlamentare per la semplificazione») del compito di esprimere **parere** (art. 14, comma 22), oltre che sugli schemi di decreto legislativo c.d. salva-leggi di cui all'art. 14, comma 14, anche: sugli schemi dei decreti legislativi chiamati a compiere abrogazioni espresse di cui all'art. 14, comma 14-*quater*; sugli schemi dei decreti legislativi integrativi, di riassetto e correttivi di cui all'art. 14, comma 18; sugli schemi dei decreti legislativi integrativi e correttivi di cui all'art. 14, comma 18-*bis*.

Sempre nel corso della XVI legislatura, infine, si è data **attuazione a due ulteriori adempimenti** del procedimento del c.d. taglia-leggi.

Da un lato, la Commissione parlamentare per la semplificazione ha presentato la **relazione sullo stato di attuazione del procedimento del c.d. taglia-leggi**, dopo lo svolgimento di un'indagine conoscitiva e di un seminario di approfondimento ⁽²⁶⁾.

⁽²⁶⁾ E' la Relazione sullo stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme di cui all'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, presentata ai sensi dell'art. 14, comma 21, della l.n. 246 del 2005, dalla Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione alle Camere il 17 giugno 2009. Cfr. A.C., XVI leg., Doc. XVI-*bis*, n. 1.

Dall'altro, è stata **attuata la seconda fase del procedimento del c.d. taglia-leggi**: il Governo ha adottato il **decreto legislativo salva-leggi** (d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 179) in adempimento di quanto disposto dall'art. 14, comma 14.

Lo schema di decreto legislativo è stato trasmesso alle Camere il 22 settembre 2009 e su di esso, ai sensi dell'art. 14, comma 21, ha espresso parere favorevole con osservazioni la Commissione parlamentare bicamerale per la semplificazione il 4 novembre 2009. Sullo schema di parere hanno espresso alla Commissione bicamerale i propri rilievi la Commissione Affari costituzionali della Camera il 3 novembre 2009 e le proprie osservazioni la Commissione Affari costituzionali del Senato il 14 ottobre 2009.

Alla luce delle modifiche introdotte e dell'attuazione già compiuta, le **fasi del nuovo percorso del c.d. taglia-leggi** si possono così ora sintetizzare: *a)* **censimento** della legislazione statale vigente (art. 14, comma 12: fase attuata nel dicembre 2007); *b)* adozione del **decreto legislativo c.d. salva-leggi** (art. 14, comma 14: fase attuata nel dicembre 2009); *c)* adozione dei **decreti legislativi recanti l'abrogazione espressa** delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita e delle disposizioni che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete, pubblicate anche successivamente al 1° gennaio 1970 (art. 14, comma 14-*quater*: fase da attuare entro il 16 dicembre 2010, data alla quale è destinato a prodursi lo stesso effetto abrogativo); *d)* **abrogazione automatica e generalizzata** delle disposizioni statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi (art. 14, comma 14-*ter*: effetto destinato a prodursi alla data del 16 dicembre 2010); *e)* adozione dei **decreti legislativi recanti disposizioni integrative, di riassetto o correttive** (art. 14, comma 18: fase da attuare entro il 16 dicembre 2012); *f)* adozione dei **decreti legislativi recanti disposizioni integrative o correttive** dei decreti di riassetto (art. 14, comma 18-*bis*: fase da attuare entro un anno dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di riassetto).

Merita infine di essere segnalato come nel corso della XVI legislatura, il Governo ha trasmesso alle Camere il 24 giugno 2009 la relazione concernente l'impatto delle abrogazioni di cui al d.l. n. 200 del 2008 ⁽²⁷⁾.

⁽²⁷⁾ E' la Relazione sull'impatto delle abrogazioni previste dall'articolo 2 del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9, recante misure urgenti in materia di semplificazione normativa, con riferimento ai diversi settori di competenza dei singoli ministeri, presentata ai

5. *Il dibattito dottrinale sul ruolo marginale del Parlamento nel processo di semplificazione normativa mediante abrogazione.* – Il dibattito dottrinale sul processo di semplificazione normativa mediante abrogazione si è incentrato principalmente sulle problematichità che sul piano della certezza del diritto conseguono dai meccanismi abrogativi. In particolare, le principali questioni sollevate dalla dottrina hanno avuto per oggetto la controversa natura dei decreti legislativi c.d. salva-leggi di cui all'art. 14, comma 14⁽²⁸⁾; il problematico rapporto tra la delega c.d. salva-leggi di cui all'articolo 14, comma 14, e la delega di riassetto di cui all'art. 14,

sensi dell'art. 2, comma 1-ter, del d.l. n. 200 del 2009, come convertito nella l.n. 9 del 2009, dal Ministro per la semplificazione normativa alle Camere il 24 giugno 2009 Cfr. A.C., XVI leg., Doc. XXVII, n. 10.

(²⁸) La dottrina ha in particolare segnalato come non sia chiaro nell'articolato della l.n. 246 del 2005 quale sia l'obiettivo perseguito da tali decreti legislativi: se quello di una semplificazione quantitativa (dunque, meramente formale) oppure di una semplificazione sostanziale (cioè, di un vero e proprio riordino/riassetto) della legislazione vigente. Da un'interpretazione letterale della legge n. 246 del 2005 emergono infatti elementi a sostegno dell'una come dell'altra opzione ermeneutica. Il problema non è meramente teorico. Ove si intenda l'operazione di semplificazione come meramente formale, ciò implica che il contenuto dei decreti legislativi vada inteso come un mero elenco ed il complessivo effetto abrogativo del c.d. taglia-leggi deve dunque intendersi come discendente formalmente dalla clausola abrogativa di cui al comma 16 e dal rinvio alle «disposizioni indicate nei decreti legislativi di cui al comma 14» operato dalla lettera g) del comma 17, il quale dispone la permanenza in vigore di una serie di categorie di disposizioni, sottraendole dall'effetto abrogativo. Ove si intenda invece l'operazione di semplificazione come sostanziale, dovrà riconoscersi piena normatività al contenuto dei decreti legislativi, come idonei dunque a riprodurre le disposizioni che restano in vigore, rinnovandone così la loro fonte di produzione. In senso critico circa quest'ultima ricostruzione si sono espressi quanti hanno prospettato come da essa discenderebbe un notevole problema dal punto di vista della successione delle leggi nel tempo: i decreti legislativi avrebbero infatti in tal caso natura riproduttiva di disposizioni vigenti fino al 1969 e ciò renderebbe queste ultime prevalenti sulle disposizioni entrate in vigore nel periodo intermedio tra il 1970 ed oggi. Cfr. N. LUPO, *Quando la legge si propone di semplificare*, cit., 288 e M. CECCHETTI, *Problemi e prospettive di attuazione della delega «taglialeggi»*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, Torino 2009, 258 ss. Va comunque detto che il contenuto del decreto legislativo c.d. salva-leggi adottato dal Governo si è limitato all'individuazione delle disposizioni da sottrarre all'abrogazione, prevalendo dunque in via di fatto l'interpretazione dell'operazione come di semplificazione meramente formale. Sul punto, cfr. paragrafo 10.

comma 15 ⁽²⁹⁾; le criticità derivanti dalle eccezioni «“vincolate”» di cui all’art. 14, comma 17 ⁽³⁰⁾; le implicazioni negative derivanti dalla delega al Governo di cui all’art. 14, comma 18, per l’adozione di decreti legislativi con cui introdurre disposizioni integrative o correttive entro due anni dall’entrata in vigore dei decreti legislativi c.d. salva-leggi ⁽³¹⁾; infine, per quanto riguarda l’abrogazione condotta con i due decreti – legge, la presenza di sviste e duplicazioni negli allegati così come l’incertezza

⁽²⁹⁾ Sul punto, cfr. in particolare P. CARNEVALE, *La legge di delega come strumento per la semplificazione normativa e la qualità delle norme: il caso del meccanismo del c.d. «taglia-leggi»*, in corso di pubblicazione in *Scritti in onore di Angel Antonio Cervati*.

⁽³⁰⁾ L’aver sottratto ex art. 14, comma 17 all’effetto dell’abrogazione automatica e generalizzata categorie (e non elenchi puntuali) di disposizioni ha come conseguenza il fatto che le disposizioni antecedenti al 1970 finiscono per essere raggruppate non in due insiemi «per definizione esaustivi» (quello delle disposizioni che restano in vigore e quello delle disposizioni abrogate) ma in tre insiemi, di cui quello delle categorie di disposizioni che restano in vigore ai sensi del comma 17 presenterebbe, appunto, «confini notevolmente incerti». Cfr. N. LUPO, *Quando la legge si propone di semplificare*, cit., 288 e ID., *Le materie escluse e i decreti legislativi “correttivi”*, in N. LUPO – R. ZACCARIA (a cura di), *La delega “taglia-leggi”*, cit., 51. Con la conseguenza di rimettere in capo all’interprete il compito di sussumere una determinata disposizione all’interno di tali categorie al fine di stabilirne la non avvenuta abrogazione, una volta che questa avrà avuto effetto il 16 dicembre 2009 e, dunque, in definitiva di offuscare proprio una delle funzioni essenziali del meccanismo del c.d. taglia-leggi, ovvero «la dispensa di certezza circa il diritto statale vigente a valle dell’applicazione della clausola» abrogativa. Così P. CARNEVALE, *Sui problemi attuativi della norma “taglia-leggi”*, in N. LUPO – R. ZACCARIA (a cura di), *La delega “taglia-leggi”*, cit., 64.

⁽³¹⁾ L’introduzione di tale delega è stata fatta oggetto di rilievi da parte di alcuni Autori alla luce delle conseguenze sul principio di certezza del diritto che discenderebbero dal ricorso a decreti che facessero rivivere disposizioni in un primo tempo abrogate ad opera della clausola di abrogazione automatica e generalizzata. Sul punto, cfr. N. LUPO, *Quando la legge si propone di semplificare*, cit., 289 e P. CARNEVALE, *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa fra istanze del mondo economico e riposte del legislatore*, in G. COCCO (a cura di), *L’economia e la legge*, Milano 2007, 127- 128. In generale, sui decreti integrativi e correttivi, cfr. N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi “correttivi”: esperienze pratiche, problemi, prospettive*, Milano 1996; M. CARTABIA, *I decreti legislativi «integrativi e correttivi»: il paradosso dell’effettività?*, in *Rass. parl.* 1997, 45 ss.; N. LUPO, *Un criterio (ancora un po’ incerto) per distinguere tra decreti legislativi correttivi «veri» e «falsi»*, in questa *Rivista* 2001, 2661 ss.; M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, in Corte Costituzionale, *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma. Palazzo della Consulta. 24 ottobre 2008*, Milano 2009, 41 ss. Per una panoramica della decretazione correttiva e integrativa nella XIV e XV legislatura, cfr. M. MAZZARELLA, *La decretazione correttiva e integrativa*, in *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all’analisi delle deleghe legislative nella XIV e XV legislatura*, a cura di E. Rossi, Padova 2009, p. 269 ss.

derivante dalle formule abrogative e dalle tecniche di successivo «salvataggio»⁽³²⁾.

In questa sede ci si vuole però concentrare sui rilievi critici espressi dalla dottrina su quei profili del processo di semplificazione mediante abrogazione più strettamente connessi al **sistema delle fonti** e, conseguentemente, alle **dinamiche della forma di governo** ed al **rapporto tra Governo e Parlamento**.

Quanto alla **delega** c.d. taglia-leggi i rilievi critici della dottrina si sono principalmente incentrati sul fatto che la realizzazione di un'operazione di semplificazione normativa automatica e generalizzata di siffatta portata sia stata conferita al Governo attraverso una delega che appare contrastare con l'articolo 76 della Costituzione.

E' stato infatti segnalato da più parti come la legge n. 246 del 2005 abbia conferito al Governo una delega del tutto priva di oggetto definito e dai principi e criteri direttivi indeterminati, in violazione dell'art. 76 Cost.⁽³³⁾: la delega di cui all'art. 14, comma 14, ha in definitiva come oggetto l'intera legislazione purché pubblicata anteriormente il 1° gennaio 1970 ed i principi ivi contenuti presentano margini di ambiguità⁽³⁴⁾.

Passando dalla prospettiva del sistema delle fonti a quella della forma di governo, ciò significa che una siffatta formulazione delle disposizioni di delega lascia al Governo un amplissimo margine di discrezionalità per il compimento di un intervento normativo di così ampia portata⁽³⁵⁾.

⁽³²⁾ Su tali profili, cfr. N. LUPO, *Dalla delega ai decreti – legge “taglia-leggi”: continuità o rottura?*, in *Giorn. Dir. Amm.* 2009, 707 ss.

⁽³³⁾ Come è noto, tuttavia, la giurisprudenza costituzionale appare assai cauta nel riconoscere l'illegittimità costituzionale di una legge delega per violazione dell'art. 76 Cost., intendendo, di fatto, l'osservanza dei requisiti costituzionali da parte della legge di delega come una «*political question*», affidata alla libera valutazione delle Camere». Così L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, 214. Sulla giurisprudenza costituzionale sulla delega legislativa, cfr., di recente, A. ANZON DEMMIG, *I problemi attuali del sindacato della Corte costituzionale sulla delega legislativa*, in *Corte Costituzionale, La delega legislativa*, cit., 3 ss.

⁽³⁴⁾ Sottolineano in particolare l'illegittimità costituzionale del meccanismo del c.d. taglia-leggi ai sensi dell'art. 76 Cost. per assenza di oggetto definito, P. AQUILANTI, *Abrogare le leggi più vecchie, e anche quelle di mezza età*, in *Foro it* 2005, 164 e P. CARNEVALE, *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa*, cit., 122. Evidenzia il contrasto con l'art. 76 Cost. nel caso in cui si attribuisse ai decreti legislativi funzione di semplificazione sostanziale (sulla quale cfr. nt. 28) M. CECCHETTI, *Problemi e prospettive di attuazione*, cit., 275 – 276.

⁽³⁵⁾ «Se l'abrogazione è formalmente *ex lege*, la definizione della sua portata in concreto è tutta affidata all'opera di ricognizione del Governo che ha, in buona

A fronte di ciò, va comunque riconosciuto che la sottoposizione degli schemi legislativi c.d. salva-leggi al parere della Commissione bicamerale per la semplificazione assicuri comunque un coinvolgimento del Parlamento, sia pure non vincolante, prima del prodursi dell'abrogazione automatica e generalizzata ⁽³⁶⁾.

misura, nelle sue mani, come l'Imperatore nel Colosseo, lo *ius vitae ac necis* sulle disposizioni legislative *ante MCMLXX*». Così P. CARNEVALE, *Le politiche della legislazione: codificazione e semplificazione*, in M. RUOTOLO (a cura di), *La funzione legislativa oggi*, Napoli 2007, 73-74.

⁽³⁶⁾ Sulle funzioni dei pareri delle Commissioni parlamentari sugli schemi di atti normativi del Governo «a cavallo tra due valenze» quella di controllo e quella di colegislazione, cfr. N. LUPO, *Le deleghe del Governo Amato in Parlamento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1994, specie 118 – 120, e ID., *Il parere parlamentare sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1999, specie 1031 – 1035. Analogamente, cfr. V. BALDINI, *Il procedimento di delegazione legislativa tra elasticità ed effettività. Riflessioni su una «variabile dipendente» della democrazia parlamentare*, in V. COCOZZA – S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. Le prospettive della giurisprudenza costituzionale*, II, Torino 2001, 25 ss. Recentemente, cfr. anche C. ALIBERTI, *Il controllo parlamentare sugli atti normativi del Governo: spunti ricostruttivi*, in R. DICKMANN – S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Milano 2008, 313 ss. Per un inquadramento dei pareri delle Commissioni parlamentari nella categoria degli atti di indirizzo politico, cfr. V. CERULLI IRELLI, *Semplificazione amministrativa e assetto delle fonti*, in A.A.V.V., *Legge in sostituzione di atto amministrativo, atti preparatori e attuativi di atto legislativo, Responsabilità del Legislatore e responsabilità dell'Amministrazione e verso l'Amministrazione*, Padova 2001, 193 – 195; ID., *Legislazione delegata e delegificazione*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2000. Il Parlamento*, cit., 166 – 167; R. DICKMANN, *Processo legislativo e limiti alla legge*, Napoli 2006, 187, nt. 18. Per una ricerca empirica sui pareri delle Commissioni parlamentari nella XIII legislatura, cfr. E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento «consulente». Dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura*, Napoli 2002; sulla XIV e XV legislatura cfr. A. DI CAPUA – E. FERIOLI, *I pareri parlamentari sugli schemi di decreti legislativi nella XIV e XV legislatura*, in *Le trasformazioni della delega legislativa*, cit., p. 29 ss. Si vedano inoltre le riflessioni alla luce della prassi nella XIV legislatura contenute in P. CACOPARDO, *Il parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo: le tendenze del «neoparlamentarismo consultivo» nella XIV legislatura*, in questa *Rivista* 2005, p. 2283 ss. e in A. PERRONE, *Il procedimento formativo dei decreti legislativi nell'analisi delle leggi delega e della prassi parlamentare*, in questa *Rivista*, 2005, p. 2309 ss. Per una prospettiva più strettamente attinente al ruolo dei pareri delle Commissioni parlamentari nel sistema delle fonti, cfr. G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, in P. CARETTI – A. RUGGERI (a cura di), *Le deleghe legislative: riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, Milano 2003, specie 78 ss. (il quale sottolinea il rischio che l'attività consultiva delle Commissioni parlamentari, trasformandosi «in una vera e propria attività di colegislazione», si ponga così «in violazione con l'art. 72, comma 4, Cost., dal quale si desume l'impossibilità di definire i principi in forme diverse da quella

Problematiche assai più rilevanti discendono invece dal ricorso da parte del Governo allo strumento del **decreto-legge** per disporre l'abrogazione espressa di disposizioni puntualmente individuate.

Il ricorso allo strumento del decreto-legge per compiere una siffatta operazione abrogativa è stato motivato dal Governo alla luce di due esigenze.

La prima esigenza prospettata è stata quella di «stimolare le amministrazioni competenti a segnalare la necessità di salvaguardare [dall'imminente effetto abrogativo derivante dal decreto - legge] la produzione di effetti di quegli atti ritenuti indispensabili». In pratica, il decreto-legge è stato individuato dal Governo come «l'unico» strumento «in grado di stimolare la collaborazione delle amministrazioni interessate alla salvaguardia della normativa ritenuta necessaria» (dato l'imminente approssimarsi dell'effetto abrogativo disposto dallo stesso decreto-legge) e di consentire «al contempo di sottrarre [con un successivo provvedimento] all'effetto abrogativo gli atti ritenuti indispensabili» ⁽³⁷⁾.

I due decreti – legge hanno infatti disposto l'abrogazione delle disposizioni individuate nei rispettivi allegati, condizionando contemporaneamente l'effetto abrogativo alla scadenza di un termine, sia pure molto ravvicinato (sessanta giorni, poi posticipato ad opera delle leggi di conversione dei due decreti-legge): con l'effetto pratico, appunto, di «stimolare» le amministrazioni interessate a segnalare entro tale scadenza gli atti ritenuti indispensabili, da «salvare» dall'incombente abrogazione.

La seconda esigenza prospettata è stata la realizzazione del Progetto Normattiva, ovvero l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente attraverso la realizzazione di una banca dati pubblica e gratuita ai sensi dell'art. 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 ⁽³⁸⁾.

legislativa») e A. RUGGERI, *A proposito di deleghe, delegificazioni (ed altro) e dei possibili rimedi volti a porre ordine nel sistema delle fonti*, in P. CARETTI – A. RUGGERI (a cura di), *Le deleghe legislative*, cit., 34 (il quale sottolinea il rischio di «sostanziale "denormazione"» della legge per effetto dell'eventuale ruolo di co-legislazione svolto dal parere delle Commissioni parlamentari).

⁽³⁷⁾ Come esplicitato dal Ministro per la semplificazione normativa Calderoli nel corso dell'esame in Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati del disegno di legge di conversione del d.l. n. 200 del 2008 (A.C. 2044). Cfr. A.C., XVI legislatura, I Commissione Affari costituzionali, res. somm. 15 gennaio 2009, 37-38.

⁽³⁸⁾ In generale, sul Progetto Normattiva e sul rapporto con la delega c.d. taglia-leggi, cfr. R. PERNA, *L'origine della delega "taglia-leggi" e il collegamento con la pubblicazione on line della legislazione vigente*, in N. LUPO – R. ZACCARIA (a cura di), *La delega "taglia-leggi"*, cit., 35 ss.

Il costo della marcatura e dell'inserimento di una singola legge all'interno di tale banca dati è infatti di circa 200 euro. L'abrogazione di disposizioni legislative con decreto-legge ha costituito dunque, nelle intenzioni del Governo, lo strumento per evitare di dovere procedere alla marcatura ed all'inserimento delle stesse nella banca dati in via di realizzazione, ottenendo dunque «cospicui risparmi di spesa» ⁽³⁹⁾.

Tuttavia, è stato evidenziato in dottrina come alla base dei decreti n. 112 e n. 200 del 2008 manchino in realtà i presupposti della necessità e dell'urgenza *ex art. 77 Cost.*

Siffatti presupposti non emergerebbero infatti da un'analisi di quegli «indici intrinseci ed estrinseci» richiesti dalla Corte costituzionale per il sindacato sull'evidente mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza di un decreto-legge ⁽⁴⁰⁾. Anche ipotizzando la sussistenza dei presupposti

⁽³⁹⁾ Cfr. la relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del d.l. n. 200 del 2008 (A.C. 2044) nonché l'intervento del Ministro per la semplificazione normativa Calderoli nel corso dell'esame in Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati di tale disegno di legge. Cfr. A.C., XVI legislatura, I Commissione Affari costituzionali, res. somm. 15 gennaio 2009, 35-37.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. G. D'ELIA – L. PANZERI, *Sull'illegittimità costituzionale dei decreti-legge «taglia-leggi» (art. 24, comma 1, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, e art. 2, comma 1, decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200)*, in questa *Rivista* 2009, 497 ss. Sul sindacato sull'evidente mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza dei decreti-legge alla luce di «indici intrinseci ed estrinseci» quali l'intestazione, il preambolo e le disposizioni del decreto – legge e la relazione governativa al disegno di legge di conversione, cfr. Corte Cost. 9 maggio 2007, n. 171, in questa *Rivista* 2007, 1662 ss. e Corte cost. 30 aprile 2008, n. 128, in questa *Rivista* 2008, 1468 ss. Sulla sentenza n. 171 del 2007, cfr. F. SORRENTINO, *Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione: sino a che punto i vizi del primo possono essere sanati dalla seconda?*, in questa *Rivista* 2007, 1676 ss.; R. ROMBOLI, *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto – legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza*, in *Foro it.* 2007, 1986 ss.; A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti legge*, in *Foro it.* 2007, 2664 ss.; P. CARNEVALE, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto – legge: il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in *Giur. it.* 2007, 2677 ss.; A. CELOTTO, *C'è sempre una prima volta... (La Corte costituzionale annulla un decreto – legge per mancanza dei presupposti)*, in *Cass. pen.* 2007, 3599 ss.; R. DICKMANN, *Corte costituzionale e sindacato dei presupposti di costituzionalità dei decreti – legge*, in *Rass. parl.* 2007, 1001 ss. Sulla sentenza n. 128 del 2008, cfr. A. CELOTTO, *Carlo Esposito, le «condiscendenti elaborazioni dei costituzionalisti» e il sindacato sui presupposti del decreto – legge*, in questa *Rivista* 2008, 1502 ss.; R. ROMBOLI, *Ancora una dichiarazione di incostituzionalità di un decreto – legge (e della legge di conversione) per evidente mancanza dei presupposti: qualche interrogativo sul significato e gli effetti di alcune affermazioni della Corte*, in *Foro it.* 2008, 3044 ss.; A. RUGGERI, *«Evidente mancanza» dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti – legge (a margine di Corte cost. n. 128 del 2008)*, in *Foro it.* 2008, 3048 ss.

di necessità ed urgenza alla base dei due decreti – legge in esame, si è detto, difetterebbe comunque la straordinarietà degli stessi ⁽⁴¹⁾.

I decreti – legge in esame, inoltre, difetterebbero del requisito dell'immediata applicazione delle misure in essi contenute ⁽⁴²⁾ e presenterebbero un contenuto disomogeneo, in contrasto dunque con l'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988 ⁽⁴³⁾.

Passando dalla prospettiva del sistema delle fonti a quella della forma di governo, ciò significa che il Parlamento è sostanzialmente privato della possibilità di esprimersi in modo pienamente consapevole sulla portata di siffatte operazioni abrogative compiute con lo strumento del decreto – legge, dato il breve termine di sessanta giorni a disposizione per esaminarne compiutamente le implicazioni e data l'operatività senz'altro dell'abrogazione alla scadenza del successivo termine previsto dal decreto ⁽⁴⁴⁾.

⁽⁴¹⁾ «Anche a voler ammettere – per l'ipotesi – che lo stato di ipertrofia legislativa possa rendere necessario il provvedere» attraverso decreto – legge per effettuare siffatte operazioni di abrogazione, resta comunque il fatto che «l'ipertrofia legislativa, lungi dal costituire un'evenienza straordinaria, costituisce, al contrario, un elemento caratterizzante l'ordinamento giuridico italiano e, come tale, un dato di fatto generalmente riconosciuto». In pratica, manca nei casi di specie il verificarsi di situazioni eccezionali e imprevedibili. Così G. D'ELIA – L. PANZERI, *Sull'illegittimità costituzionale dei decreti-legge «taglia-leggi»*, cit., 497 ss.

⁽⁴²⁾ Cfr. G. D'ELIA – L. PANZERI, *Sull'illegittimità costituzionale dei decreti-legge*, cit., 497 ss. In particolare, i due Autori sottolineano come nel preambolo del d.l. n. 112 del 2008 manchi il riferimento alla situazione di necessità ed urgenza che giustifichi il ricorso al decreto-legge. Per quanto riguarda invece l'esigenza di assicurare «cospicui risparmi di spesa» derivanti dal mancato inserimento delle disposizioni così abrogate dalla banca dati c.d. Normativa, come esplicitato nella relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del d.l. n. 200 del 2008 (A.C. 2044), i due Autori precisano come, in realtà, l'abrogazione non determini l'eliminazione delle norme dall'ordinamento giuridico ma ne delimiti solo la sfera materiale di efficacia. Con la conseguenza che «nell'opera di informatizzazione e classificazione della normativa vigente non potrebbe comunque prescindere – ove se ne desiderasse assicurare la completezza – dall'inserimento anche degli atti normativi già abrogati (anche espressamente)». Per quanto riguarda infine il requisito di cui all'art. 15, comma 3, della l. n. 400 del 1988, i due Autori sottolineano come sia il d.l. n. 112 sia il d.l. n. 200 dispongono abrogazioni non aventi immediata applicazione ma differite di sessanta giorni.

⁽⁴³⁾ Cfr. N. LUPO, *Dalla delega ai decreti – legge «taglia-leggi»*, cit., 705 ss.

⁽⁴⁴⁾ Come rilevato dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati in sede di parere sul disegno di legge di conversione del d.l. n. 200 del 2008, «la formazione di un elenco così vasto di atti normativi [da abrogare] sulla base del solo ordine cronologico, non accompagnato da alcuna classificazione per settori omogenei, non consente una piena verifica in sede parlamentare della portata

La marginalizzazione del Parlamento dall'operazione di semplificazione mediante abrogazione appare in tal modo assai più incisiva di quanto già non lo fosse nel meccanismo della delega c.d. taglia-leggi, dati i termini ristretti nei quali il Parlamento è chiamato a compiere la conversione in legge e dato il mancato coinvolgimento diretto della Commissione parlamentare per la semplificazione nel meccanismo stesso.

6. Il contributo del Parlamento nel processo di semplificazione normativa mediante abrogazione nella XVI legislatura: a) le modifiche in sede di conversione al d.l. n. 112 del 2008 (l. 6 agosto 2008, n. 133) e al d.l. n. 200 del 2008 (l. 18 febbraio 2009, n. 9). – All'interno degli stretti limiti così delineati, il Parlamento sembra essere comunque riuscito nel corso della XVI legislatura a valorizzare il più possibile le potenzialità delle competenze ad esso riconosciute nell'ambito del processo di semplificazione normativa mediante abrogazione.

L'avvio di un'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa ⁽⁴⁵⁾ e lo svolgimento di un seminario di approfondimento sullo stato di attuazione del procedimento c.d. taglia-leggi ⁽⁴⁶⁾ ad opera della Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione in vista della relazione alle Camere ai sensi dell'art. 14, comma 21, della l.n. 246 del 2005, ha consentito al Parlamento di prendere piena cognizione delle problematiche tecnico – giuridiche insite nel procedimento del c.d. taglia-leggi ⁽⁴⁷⁾.

complessiva dell'intervento». Cfr. A.C., XVI leg., Comitato per la legislazione, res. somm. 15 gennaio 2009, 9.

⁽⁴⁵⁾ L'indagine conoscitiva è stata svolta dalla Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione dal 10 luglio 2008 al 7 ottobre 2009. Cfr. A.C. A.S., XVI leg., Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione, res. sten. n. 2-20.

⁽⁴⁶⁾ Il seminario, nel corso del quale sono stati sottoposti dodici quesiti ad alcuni costituzionalisti (F. Sorrentino, A. D'Atena, B. Caravita, F. Modugno, P. Ridola e P. Benvenuti), si è svolto tra il 31 marzo e il 21 aprile 2009. Per il resoconto del seminario e dell'indagine conoscitiva, cfr. Senato della Repubblica – Camera dei deputati, *Attuazione del procedimento "taglia-leggi". Problemi, proposte e prospettive. Seminario di approfondimento. Palazzo San Macuto, 31 marzo, 2 e 21 aprile 2009*, Convegni e seminari, n. 19, luglio 2009.

⁽⁴⁷⁾ Nella relazione presentata alle Camere la Commissione parlamentare per la semplificazione ha in particolare segnalato le seguenti questioni problematiche relative al procedimento contenuto nella originaria versione della l.n. 246 del 2005: 1) la non agevole delimitazione delle disposizioni legislative da sottrarre all'abrogazione in quanto riconducibili ai settori esclusi ai di cui all'art. 14, comma 17, della l.n. 246

Più in generale, tale momento conoscitivo ha consentito al Parlamento di compiere quel «dialogo – vitale – tra istituzione parlamentare e società civile» ⁽⁴⁸⁾, imprescindibile per la conduzione di un'operazione di semplificazione normativa di così ampia portata quale quella avviata con la l.n. 246 del 2005.

Ciò ha consentito gradualmente al Parlamento di recuperare un ruolo nel processo di semplificazione normativa mediante abrogazione, come si vedrà nei paragrafi che seguono.

In particolare, l'introduzione di modificazioni ai due decreti – legge in sede di conversione ⁽⁴⁹⁾ ha costituito la prima tappa di questo percorso.

In sede di conversione del primo decreto è stato **elevato il termine per l'operatività del meccanismo abrogativo** da sessanta a centottanta giorni, cioè al 22 dicembre 2008 (art. 24, comma 1); è stata introdotta una **clausola di coordinamento con la delega c.d. taglia-leggi**, ai sensi della quale l'abrogazione di cui al decreto n. 112 avviene «salva l'applicazione dei commi 14 e 15 dell'articolo 14 della legge 28 dicembre 2005, n. 246» (art. 24, comma 1); è stato attribuito al Governo il compito

del 2005; 2) la difficile individuazione della natura (meramente ricognitiva o sostanziale) dei decreti legislativi c.d. salva-leggi di cui all'art. 14, comma 14, della l.n. 246 del 2005; 3) le problematiche applicative discendenti dai decreti integrativi o correttivi di cui all'art. 14, comma 18, della l. n. 246 del 2005 ove fossero volti a ripristinare disposizioni anteriori al 1° gennaio 1970 della cui necessità ci si rendesse conto dopo l'adozione dei decreti legislativi c.d. salva-leggi e della produzione dell'effetto abrogativo; 4) il problematico rapporto tra la delega c.d. taglia-leggi ed eventuali deleghe di riassetto normativo settoriale che dovessero autonomamente intercorrere sino all'adozione dei decreti legislativi di riassetto di cui alla l.n. 246 del 2005; 5) il rapporto tra l'abrogazione automatica e generalizzata di cui alla l.n. 246 del 2005 e la normativa di rango secondario indirettamente interessata per il venir meno di previsioni legislative che costituiscono il fondamento di poteri regolamentari vigenti. Cfr. A.C., XVI leg., Doc. XVI-*bis*, n. 1, 185 – 187.

⁽⁴⁸⁾ Così il Presidente della Commissione parlamentare per la semplificazione sen. Pastore. Cfr. Senato della Repubblica – Camera dei deputati, *Attuazione del procedimento "taglia-leggi"*, cit., 7.

⁽⁴⁹⁾ Sulla questione della natura della legge di conversione del decreto – legge (intesa come ordinaria manifestazione della funzione legislativa o piuttosto come fonte dal contenuto fortemente limitato per effetto della connessione con il decreto-legge), cfr. N. LUPO, *Decreto – legge e manutenzione legislativa: i c.d. decreti – legge «milleproroghe»*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata 2006, 196 ss. Nel caso concreto, ad ogni modo, non sembra porsi alcun problema circa l'eventuale estraneità delle modifiche introdotte dato che le innovazioni apportate in sede di conversione ai meccanismi abrogativi di cui ai decreti-legge n. 112 e n. 200 del 2008 appaiono comunque strettamente finalizzate ad introdurre correttivi ai meccanismi stessi.

(peraltro, senza che sia previsto un termine per tale adempimento) di individuare «con atto ricognitivo» le disposizioni di rango regolamentare «implicitamente abrogate in quanto connesse esclusivamente alla vigenza degli atti legislativi inseriti nell'Allegato A» (art. 24, comma 1-*bis*); sono state ridotti a 3.370 gli atti da abrogare (Allegato A).

In sede di conversione del secondo è stato **elevato il termine per l'operatività del meccanismo abrogativo** da sessanta a centottanta giorni (art. 2, comma 1); è stata introdotta una **clausola di coordinamento con la delega c.d. taglia-leggi**, così formulata: «salva l'applicazione dei commi 14 e 15 dell'articolo 14 della legge 28 dicembre 2005, n. 246» (art. 2, comma 1); è stata disposta la trasmissione alle Camere entro il 30 giugno 2009 da parte del Ministro per la semplificazione normativa di «una **relazione motivata concernente l'impatto delle abrogazioni previste** [dal decreto] sull'ordinamento vigente» (art. 2, comma 1-*ter*); è stato stabilito un termine (16 dicembre 2009) per l'adozione da parte del Governo degli atti ricognitivi delle disposizioni di rango regolamentare previsti dalla legge di conversione del decreto n. 112 e dallo stesso decreto n. 200 (art. 2, commi 2 e 2-*bis*); è stata infine **sottratta all'abrogazione** di cui all'art. 24, comma 1, della l.n. 133 del 2008 **una serie di disposizioni** incluse nell'Allegato A di tale legge (Allegato 2).

Il contributo del Parlamento in sede di conversione dei due decreti – legge è stato dunque assai rilevante.

In primo luogo perché, con la posticipazione dei termini di produzione dell'effetto abrogativo, si sono resi possibili un supplemento di riflessione da parte del Governo nonché un consapevole controllo da parte del Parlamento stesso sulle disposizioni destinate ad essere abrogate in quanto incluse negli allegati dei due decreti – legge.

In secondo luogo perché, con l'introduzione di una disposizione che prevede la trasmissione alle Camere da parte del Ministro per la semplificazione normativa di una relazione motivata concernente l'impatto delle abrogazioni previste dal d.l. n. 200 del 2008 sull'ordinamento vigente, si è vincolato il Governo, attraverso una relazione motivata ⁽⁵⁰⁾, a rendere il Parlamento edotto delle implicazioni dell'operazione abrogativa così condotta.

Sia la posticipazione del termine che la previsione della trasmissione al Parlamento della relazione sull'impatto delle abrogazioni di cui al d.l. n. 200 del 2008 hanno rappresentato un passaggio fondamentale per consentire una serie di interventi correttivi da parte del Governo e dello

⁽⁵⁰⁾ Cfr. paragrafo 8.

stesso Parlamento che hanno condotto, non a caso, al «salvataggio» dall'effetto abrogativo di alcune disposizioni inizialmente destinate ad essere abrogate.

In terzo luogo perché, con l'introduzione delle clausole di coordinamento con la delega c.d. taglia-leggi, si è introdotto un coordinamento giuridico tra le operazioni di abrogazione condotte con decreto – legge e la delega c.d. taglia-leggi.

7. (segue): *b) gli interventi di «salvataggio» di disposizioni dall'effetto abrogativo di cui ai decreti n. 112 e n. 200.* – La tecnica attraverso la quale è stato condotto il «salvataggio» di una serie di disposizioni inizialmente destinate ad essere abrogate (ma che, *re melius perpensa*, il Governo o il Parlamento hanno ritenuto meritevoli di mantenere in vigore prima della produzione dell'effetto abrogativo) è stata quella di sopprimere queste ultime dall'Allegato A del d.l. n. 112 e dall'Allegato 1 del d.l. n. 200 del 2008.

Gli interventi correttivi di **«salvataggio» di disposizioni dall'effetto abrogativo di cui ai decreti-legge** sono stati introdotti attraverso quattro distinti provvedimenti: il d.l. n. 200 del 2008 ⁽⁵¹⁾; la l.n. 9 del 2009 di conversione di tale decreto ⁽⁵²⁾; la l.n. 69 del 2009 ⁽⁵³⁾; il d.lgs. n. 179 del 2009 ⁽⁵⁴⁾.

⁽⁵¹⁾ All'art. 3, comma 1, del d.l. n. 200 del 2008 si dispone che «sono soppresse dall'Allegato A del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, le disposizioni elencate nell'Allegato 2».

⁽⁵²⁾ All'art. 3, comma 1-*bis*, del d.l. n. 200 del 2008, come introdotto in sede di conversione con l. n. 69 del 2009, si dispone che «con decorrenza dalla data di entrata in vigore del presente decreto, all'Allegato A annesso al decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, sono altresì soppresse» una serie di voci elencate nei numeri successivi.

⁽⁵³⁾ All'art. 4, comma 2, della l.n. 69 del 2009 si dispone che «all'allegato 1 annesso al decreto – legge 22 dicembre 2008, n. 200 convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9, sono soppresse le voci di cui all'allegato 1 annesso alla presente legge, concernenti le leggi di ratifica e l'esecuzione di trattati internazionali relative al periodo 1861-1948».

⁽⁵⁴⁾ All'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 179 del 2009 si dispone che «sono sottratte all'effetto abrogativo di cui all'articolo 2 del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9, le disposizioni indicate nell'Allegato 2 al presente decreto legislativo, che permangono in vigore anche ai sensi e per gli effetti dell'articolo 14, commi 14, 14-*bis* e 14-*ter*, della legge 28 novembre 2005, n. 246, e successive modificazioni». In particolare, si segnala come siano state sottratte all'abrogazione le disposizioni recanti l'istituzione, la

Alcuni di questi interventi hanno avuto origine governativa, coerentemente con la *ratio* del ricorso da parte del Governo al decreto – legge per compiere operazioni di semplificazione normativa mediante abrogazione. Come si è visto, infatti, alla base di tale scelta vi è proprio l'esigenza di stimolare le amministrazioni a segnalare le disposizioni ritenute indispensabili per poi sottrarre all'effetto abrogativo queste ultime attraverso un successivo provvedimento ⁽⁵⁵⁾.

Altri provvedimenti sono stati invece di iniziativa parlamentare. Grazie alla posticipazione dei termini per la produzione degli effetti abrogativi, il Parlamento è riuscito a compiere un consapevole controllo sulle disposizioni destinate ad essere abrogate e soprattutto ad offrire un punto di vista differente da quello governativo circa la necessità di sottrarre determinate disposizioni dall'abrogazione ⁽⁵⁶⁾.

8. (segue): *c) gli ordini del giorno sul coinvolgimento del Parlamento nel processo di semplificazione normativa e sul ricorso al meccanismo dell'abrogazione espressa.* – Il recupero da parte del Parlamento di un ruolo di rilievo nel processo di semplificazione mediante abrogazione è proseguito attraverso l'approvazione di alcuni ordini del giorno al Governo e di modifiche alla stessa procedura di cui alla l.n. 246 del 2005.

Attraverso l'approvazione di tre ordini del giorno in sede di approvazione del disegno di legge di conversione del d.l. n. 200 del 2008, il Parlamento ha infatti sostanzialmente impegnato il Governo a ricondurre il processo di semplificazione normativa mediante abrogazione all'interno del procedimento della delega c.d. taglia-leggi ed a procedere ad eventuali ulteriori abrogazioni espresse mediante decreto legislativo e non decreto-legge.

In particolare, attraverso due identici ordini del giorno presentati alla Camera ⁽⁵⁷⁾ ed al Senato ⁽⁵⁸⁾ il Parlamento ha ribadito «la necessità di **utilizzare, per il futuro, strumenti volti al riordino legislativo non**

ricostituzione o la modifica della denominazione o del territorio di comuni e provincie.

⁽⁵⁵⁾ Cfr. paragrafo 5.

⁽⁵⁶⁾ Si veda, in particolare, il parere del Comitato per la legislazione sul disegno di legge di conversione del d.l. n. 200 del 2008. Cfr. XVI leg., A.C., Comitato per la legislazione, res. somm. 15 gennaio 2009.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. A.C., XVI leg., O.d.g. 9/2044-A/1, presentato il 27 gennaio 2009 dal deputato Zaccaria nel corso dell'esame del disegno di legge A.C. 2044.

⁽⁵⁸⁾ Cfr. A.S., XVI leg., O.d.g. G101, presentato il 17 febbraio 2009 dalla Commissione Affari costituzionali nel corso dell'esame del disegno di legge A.S. 1342.

aventi carattere d'urgenza, affinché essi possano essere elaborati sulla base di indirizzi e criteri predefiniti dal legislatore parlamentare e secondo procedure che assicurino il pieno coinvolgimento di quest'ultimo, come era appunto statuito» nella l. n. 246 del 2005. Su tali presupposti il Parlamento ha impegnato il Governo «a valutare l'opportunità – nelle more dell'attuazione della delega legislativa conferita dall'articolo 14 di quest'ultima legge – di rinnovare l'adempimento fissato dal comma 12 del predetto articolo, procedendo alla trasmissione alle Camere di un aggiornamento della relazione (già presentata dal precedente Governo il 14 dicembre 2007) concernente la ricognizione delle disposizioni legislative statali vigenti e le eventuali incongruenze e antinomie riscontrate nell'attività di verifica».

Analogamente, attraverso un terzo ordine del giorno presentato nella stessa occasione ⁽⁵⁹⁾, il Senato ha impegnato il Governo «a procedere ad eventuali ulteriori abrogazioni espresse con i decreti legislativi di cui al comma 14 dell'articolo 14 della legge 18 novembre 2005, n. 246 e non più con lo strumento del decreto-legge».

Nel medesimo ordine del giorno, il Senato ha altresì ribadito «l'opportunità che nell'opera di semplificazione della legislazione [...] continui a essere, per quanto possibile, adottato **il criterio della indicazione esplicita delle norme da abrogare**», sottolineando come il meccanismo della delega c.d. taglia-leggi «non impedisce all'attività del legislatore delegato di esplicitarsi – nel puntuale rispetto dei principi e dei criteri direttivi della delega – anche attraverso ulteriori provvedimenti di abrogazione esplicita».

In definitiva, attraverso i tre ordini del giorno il Parlamento ha impegnato il Governo a «ripartire» nell'attuazione della politica di semplificazione dal procedimento del c.d. taglia-leggi (abbandonando, dunque, il ricorso a strumenti aventi carattere d'urgenza) ed a procedere in tale direzione attraverso la tecnica dell'abrogazione espressa.

Va in tale direzione anche la risoluzione sulla relazione motivata concernente l'impatto delle abrogazioni di cui al d.l. n. 200 del 2008, approvata il 3 novembre 2009 dalla Commissione Affari costituzionali della Camera ⁽⁶⁰⁾ dopo aver svolto una serie di audizioni informali di esperti.

⁽⁵⁹⁾ Cfr. A.S., XVI leg., O.d.g. G2.100, presentato il 17 febbraio 2009 dal relatore nel corso dell'esame del disegno di legge A.S. 1342.

⁽⁶⁰⁾ Si tratta della risoluzione 8-00053. Cfr. A.C., XVI leg., Commissione Affari costituzionali, res. somm. 3 novembre 2009, Allegato 2.

Con essa si impegna il Governo a portare avanti il lavoro di semplificazione e di riordino della legislazione «avvalendosi di tutti gli strumenti previsti dalla legge n. 246 del 2005, come modificata dalla legge n. 69 del 2009, continuando a curare innanzitutto il criterio della certezza delle fonti vigenti, in attesa di passare al riassetto della normativa per settori».

9. (segue): d) *le modifiche in corso d'opera al procedimento del c.d. taglia-leggi (l.n. 15 del 2009 e l. n. 69 del 2009).* – Si è già dato conto del contenuto delle modifiche in corso d'opera al procedimento del c.d. taglia-leggi ⁽⁶¹⁾. Qui è opportuno evidenziare come tali innovazioni abbiano avuto origine da **emendamenti di iniziativa parlamentare**.

La maggior parte delle innovazioni è stata introdotta ai sensi dell'art. 4 della l. n. 69 del 2009, recante disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile.

L'esame del relativo disegno di legge (A.S. 1082), come suggerito dal sen. Pastore nel corso della discussione in Commissione al Senato, è stato individuato come «la sede più idonea per aggiustare e potenziare gli strumenti di semplificazione già vigente, come ad esempio la norma cosiddetta “taglia-leggi”» ⁽⁶²⁾.

Su iniziativa del sen. Pastore ed altri è stato quindi presentato in Commissione un emendamento ⁽⁶³⁾, peraltro poi riformulato ⁽⁶⁴⁾, volto ad introdurre modifiche in corso d'opera al procedimento del c.d. taglia-leggi. L'emendamento è stato approvato con alcune modificazioni dalle Commissioni in sede referente nella seduta dell'11 febbraio 2009 ⁽⁶⁵⁾ e con ulteriori modifiche dall'Assemblea del Senato nella seduta del 26 febbraio 2009 ⁽⁶⁶⁾.

⁽⁶¹⁾ Cfr. paragrafo 4.

⁽⁶²⁾ Cfr. A.S., XVI leg., Commissioni Affari costituzionali e Giustizia, res. somm. 19 novembre 2008.

⁽⁶³⁾ Si tratta dell'emendamento 3.0.1. Cfr. A.S., XVI leg., Commissioni Affari costituzionali e Giustizia, res. somm. 25 novembre 2008, allegato.

⁽⁶⁴⁾ Si tratta dell'emendamento 3.0.1 (testo 2). Cfr. A.S. XVI leg., Commissioni Affari costituzionali e giustizia, res. somm. 27 gennaio 2009, allegato. La precedente versione dell'emendamento era stata dichiarata inammissibile, limitatamente al capoverso 15-*bis*, lettera c), in quanto su di esso era stato espresso dalla Commissione Bilancio parere contrario ai sensi dell'articolo 81, Cost.

⁽⁶⁵⁾ Cfr. A.S., XVI leg., Commissioni Affari costituzionali e Giustizia, res. somm. 11 febbraio 2009.

⁽⁶⁶⁾ Cfr. A.S., XVI leg., res. sten. 26 febbraio 2009.

Le modifiche al procedimento contenute nel disegno di legge sono state altresì oggetto di discussione e di parziale modifica nel corso dell'esame di quest'ultimo alla Camera (A.C. 1441-*bis*-C) in Commissione in sede referente ⁽⁶⁷⁾, presso il Comitato per la legislazione in sede consultiva ⁽⁶⁸⁾ ed infine in Assemblea il 28 aprile 2009 ⁽⁶⁹⁾.

La modifica all'art. 14, comma 18, della l. n. 246 del 2005 attraverso la quale si è estesa anche al riassetto la portata dei decreti legislativi che il Governo è delegato ad adottare dopo la produzione dell'abrogazione automatica e generalizzata, è stata invece introdotta ai sensi dell'art. 13 della l.n. 15 del 2009, recante delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei Conti.

In particolare, il contenuto dell'art. 13 è stato introdotto alla Camera nel corso dell'esame del relativo disegno di legge (A.C. 2031) attraverso l'approvazione il 12 febbraio 2009 di un emendamento presentato in Assemblea dalle Commissioni Affari Costituzionali e Lavoro ⁽⁷⁰⁾.

In definitiva, il dato significativo che emerge dall'esame dell'*iter* che ha condotto all'approvazione delle modifiche al procedimento di cui alla legge n. 246 del 2005 è il seguente: nonostante tali innovazioni siano state introdotte nel corso dell'esame di disegni di legge di iniziativa governativa collegati alla manovra di finanza pubblica ⁽⁷¹⁾, ciò è avvenuto attraverso emendamenti di origine parlamentare.

⁽⁶⁷⁾ Cfr. A.C., XVI leg. Commissioni Affari costituzionali e Bilancio, res. somm. 21 aprile 2009.

⁽⁶⁸⁾ Cfr. A.C., XVI leg., Comitato per la legislazione, res. somm. 8 aprile 2009.

⁽⁶⁹⁾ Cfr. A.C., XVI leg., res. sten. 28 aprile 2009.

⁽⁷⁰⁾ Si tratta dell'emendamento 9.0302 (nuova formulazione). Cfr. A.C., XVI leg., res. sten. 12 febbraio 2009, allegato A.

⁽⁷¹⁾ Con conseguenze procedurali pregiudizievoli sul piano della possibilità per il Parlamento di discutere in modo pienamente consapevole del contenuto degli stessi. Ai sensi dell'art. 123-*bis*, comma 2, r.C. il Governo può infatti «chiedere che la Camera deliberi sul progetto di legge [collegato alla manovra di finanza pubblica] entro un determinato termine». Il problema che da tale disposizione sorge si ha nel caso in cui si ammetta, con una dubbia interpretazione parlamentare, la possibilità di collegati *omnibus* al di fuori della sessione di bilancio: l'eterogeneità del contenuto di questi provvedimenti (specie se contenenti deleghe legislative) è tale che risulta impossibile, nei termini ristretti previsti dal regolamento, un esame appropriato da parte del Parlamento dei singoli contenuti. Conseguenze ancora più delicate sul piano dei rapporti tra Governo e Parlamento si hanno nel caso in cui all'interno di tali collegati siano introdotte disposizioni di delega legislativa. Su tali profili, volendo, cfr.

Come evidenziato dall'opposizione in sede parlamentare ⁽⁷²⁾ e dalla dottrina ⁽⁷³⁾ le innovazioni introdotte non appaiono ancora sufficienti ad eliminare del tutto le criticità insite al meccanismo della delega c.d. taglia-leggi.

Ad ogni modo, appare comunque significativo il fatto che Parlamento abbia riacquisito un ruolo centrale nel processo di abrogazione mediante abrogazione, per quanto attiene alle scelte relative alla (ri)definizione in corso d'opera del procedimento del c.d. taglia-leggi.

10. (segue): *e) il parere della Commissione parlamentare per la semplificazione sullo schema di decreto legislativo c.d. salva-leggi (d.lgs. n. 179 del 2009)* – Con l'adozione del d.lgs. n. 179 del 2009 il Governo ha completato **l'attuazione della seconda fase del procedimento del c.d. taglia-leggi**: ha cioè individuato, ai sensi dell'art. 14, comma 14, della l. n. 246 del 2005, le disposizioni legislative, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle

R. ZACCARIA – E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in Corte Costituzionale, *La delega legislativa*, cit., 333 ss.

⁽⁷²⁾ Alla Camera le opposizioni hanno espresso voto contrario sull'art. 4 dell'A.C. 1441-bis-C. Come evidenziato nel corso della dichiarazione di voto dall'on. Zaccaria, «in considerazione del fatto che nessun emendamento di quelli presentati [dalle opposizioni] - alcuni estremamente ragionevoli - è stato minimamente degnato di attenzione, visto che sostanzialmente si intende procedere in questo modo - come abbiamo visto anche in altre occasioni - credo che il voto - che sarebbe potuto essere anche di astensione - sarà un voto contrario per segnalare una impossibilità di dialogare su un provvedimento di natura molto semplice come questo». In definitiva, in sede di approvazione dell'art. 4 alla Camera, su 439 deputati presenti (414 i votanti, 25 gli astenuti) hanno votato sì 231 deputati, hanno votato no 183. Cfr. A.C., XVI leg., res. sten. 28 aprile 2009. Diverso è stato invece il caso dell'approvazione dell'art. 13 dell'A.C. 2031, che è stato approvato alla Camera a larga maggioranza: su 468 deputati presenti (464 i votanti, 4 gli astenuti), hanno votato sì 418 deputati, hanno votato no 46.

⁽⁷³⁾ Cfr. N. LUPO – B. G. MATTARELLA, *La codificazione e il taglia-leggi a livello statale: immagine o sostanza?*, su *Astrid Rassegna*, n. 18/2009, 17, nt. 41. Secondo gli Autori il legislatore si sarebbe potuto limitare a due modifiche: «riformulare come principi e criteri direttivi anche le eccezioni attualmente indicate dal comma 17», così da eliminare le implicazioni negative in termini di certezza del diritto derivanti dalle categorie di disposizioni riconducibili alle eccezioni «“vincolate”»; «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». Sulle innovazioni introdotte alla l.n. 246 del 2005, in senso critico, cfr. anche F. PACINI, *Il «nuovo» taglia-leggi: un'occasione mancata?*, in *Quad. cost.* 2009, 678 ss.

quali è indispensabile la permanenza in vigore in vista dell'abrogazione automatica e generalizzata che si produrrà il 16 dicembre 2010 (art. 1, comma 1, d.lgs. n. 179 del 2009). L'elenco delle disposizioni da «salvare» è contenuto nell'Allegato 1 di quest'ultimo d.lgs.

Peraltro, va detto come la scelta del Governo sia stata quella di limitare l'esercizio della delega, la cui natura come si è visto appariva incerta ⁽⁷⁴⁾, alla sola **individuazione delle disposizioni da sottrarre all'abrogazione**.

All'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 179 del 2009 il Governo, come si è visto ⁽⁷⁵⁾ ha altresì sottratto una serie di disposizioni (individuate nell'Allegato 2 dello stesso decreto legislativo) dall'abrogazione destinata a prodursi alla data del 22 dicembre 2009 ai sensi del d.l. n. 200 del 2008, come convertito in legge.

E' interessante analizzare quale sia stato il contributo parlamentare nell'attuazione di tale fase del c.d. taglia-leggi: la Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione è stata infatti chiamata ai sensi dell'art. 14, comma 21, della l.n. 246 del 2005 ad esprimere parere sullo schema di decreto legislativo c.d. salva-leggi (A. 118) prima dell'approvazione definitiva da parte del Consiglio dei Ministri ⁽⁷⁶⁾.

In vista dell'espressione del parere sullo schema di decreto legislativo, hanno inoltre espresso i propri rilievi e le proprie osservazioni ⁽⁷⁷⁾ alla Commissione parlamentare per la semplificazione, rispettivamente, la

⁽⁷⁴⁾ Cfr. nt. 28.

⁽⁷⁵⁾ Cfr. paragrafo 7.

⁽⁷⁶⁾ Cfr. A.S. A.C., XVI leg., Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione, res. somm 4 novembre 2009, Allegato.

⁽⁷⁷⁾ Sulla disciplina della procedura per l'esame parlamentare dei pareri su atti normativi del Governo introdotta nel regolamento della Camera nel 1999, cfr. N. LUPO, *La nuova disciplina del parere su atti normativi del Governo nel regolamento della Camera e le sue possibili conseguenze sul sindacato giurisdizionale*, in V. COCOZZA – S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo*, cit., 701 ss. In particolare, all'art. 96-ter, comma 4, r.C. si dispone che «qualora gli schemi di cui al comma 1 investano in misura rilevante aspetti di competenza di Commissioni diverse da quella alla quale essi sono assegnati, queste possono richiedere al Presidente della Camera di essere autorizzate a trasmettere propri rilievi alla Commissione competente per materia. La Commissione alla quale gli schemi sono assegnati a norma del comma 1, può chiedere al Presidente della Camera di invitare altre Commissioni a formulare propri rilievi sugli aspetti di loro competenza». Al Senato, la c.d. procedura delle «osservazioni per il parere» è invece rimessa alla prassi.

Commissione Affari costituzionali del Senato il 14 ottobre 2009 ⁽⁷⁸⁾ e la Commissione Affari costituzionali della Camera il 3 novembre 2009 ⁽⁷⁹⁾. Sullo schema di parere si sono peraltro espressi il Consiglio di Stato ⁽⁸⁰⁾ e la Conferenza Unificata ⁽⁸¹⁾.

Ebbene, in sede di adozione del d.lgs. c.d. salva-leggi il Governo ha recepito alcune rilevanti indicazioni contenute nel parere del Consiglio di Stato e nel parere della Commissione parlamentare per la semplificazione.

In particolare, la Commissione parlamentare per la semplificazione aveva segnalato nel parere ⁽⁸²⁾ l'esigenza di disporre nel decreto legislativo che le **disposizioni sottratte all'abrogazione disposta ai sensi del d.l. n. 200 del 2008** (destinata a prodursi alla data del 22 dicembre 2009) andassero **espressamente sottratte altresì dall'abrogazione automatica e generalizzata disposta ai sensi della l.n. 246 del 2005** (destinata a prodursi, alla luce delle modificazioni intervenute con la l.n. 69 del 2009, alla data del 16 dicembre 2010).

Ebbene, nella versione definitiva del d.lgs. si dispone espressamente all'art. 1, comma 2, che le disposizioni individuate nell'allegato 2, «sottratte all'effetto abrogativo di cui all'articolo 2 del decreto-legge 22 dicembre 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9 [...] permangono in vigore anche ai sensi e per gli effetti dell'articolo 14, commi 14, 14-*bis* e 14-*ter*, della legge 28 novembre 2005, n. 246, e successive modificazioni». Dunque, anche in vista dell'abrogazione disposta con la delega c.d. taglia-leggi.

In secondo luogo, sia la Commissione parlamentare per la semplificazione sia il Consiglio di Stato, avevano segnalato come nello schema del decreto legislativo c.d. salva-leggi, il Governo avesse in pratica introdotto «una nuova categoria di atti normativi esclusi dall'effetto abrogativo [ovvero quella delle] disposizioni legislative di diretta attuazione costituzionale, suscettibile di effetti analogici di non

⁽⁷⁸⁾ Cfr. A.S., XVI leg., Commissione Affari costituzionali, res. somm. 14 ottobre 2009, Allegato.

⁽⁷⁹⁾ Cfr. A.C., XVI leg., Commissione Affari costituzionali, res. somm. 3 novembre 2009, Allegato 1.

⁽⁸⁰⁾ Cfr. Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli Atti normativi, n. 2624/2009, reso nell'Adunanza di sezione del 14 luglio 2009.

⁽⁸¹⁾ Cfr. Conferenza Unificata del 29 ottobre 2009.

⁽⁸²⁾ Cfr. la prima delle osservazioni espresse il 4 novembre 2009 dalla Commissione parlamentare per la semplificazione.

facile decifrazione»⁽⁸³⁾. Nello schema del decreto legislativo c.d. salva-leggi (A. 118) era infatti previsto che «ai sensi degli articoli 7, secondo comma, 8, terzo comma, e 116, primo comma, della Costituzione, le disposizioni legislative che costituiscono diretta attuazione delle stesse norme costituzionali sono comunque escluse dall'effetto abrogativo di cui all'articolo 14-*ter*, della legge 28 novembre 2005, n. 246 e successive modificazioni».

Alla luce del parere del Consiglio di Stato e del parere della Commissione per la semplificazione della legislazione, nel d.lgs. appare invece una disposizione dalla quale **scompare il riferimento all'ambigua formula delle «disposizioni legislative di attuazione delle norme costituzionali»**: all'articolo 1, comma 4, del d.lgs. n. 179 del 2009 è infatti ora disposto che «le disposizioni legislative emanate ai sensi degli articoli 7, secondo comma, 8, terzo comma, e 116, primo comma, della Costituzione sono comunque escluse dall'effetto abrogativo di cui all'articolo 14, comma 14-*ter*, della legge 28 novembre 2005, n. 246, e successive modificazioni».

Infine la Commissione parlamentare per la semplificazione, recependo uno specifico rilievo espresso dalla Commissione Affari costituzionali⁽⁸⁴⁾, nel parere aveva invitato il Governo a valutare «con attenzione – ai fini della decisione circa la loro inclusione nell'elenco delle disposizioni da salvare ovvero della loro abrogazione – tutte le **disposizioni recanti l'istituzione, la ricostituzione o la modifica della denominazione o del territorio di comuni e province**, per evitare, in particolare, che vengano abrogate norme che disciplinano aspetti fondamentali dell'esistenza di singoli enti locali»⁽⁸⁵⁾.

⁽⁸³⁾ Cfr. il punto 4 del parere del 14 luglio 2009 dal Consiglio di Stato. Cfr. altresì la seconda delle osservazioni espresse il 4 novembre 2009 dalla Commissione parlamentare per la semplificazione e l'intervento del deputato Zaccaria il 3 novembre 2009 in sede di formulazione dei rilievi della Commissione Affari costituzionali alla Commissione parlamentare per la semplificazione.

⁽⁸⁴⁾ Nei rilievi della Commissione Affari costituzionali espressi il 3 novembre alla Commissione parlamentare per la semplificazione si cita lo specifico caso del decreto legislativo luogotenenziale 1° marzo 1946, n. 48, recante «Ricostituzione dei comuni di Massa, Carrara e Montignoso», che risultava compreso tra le fonti destinate ad essere abrogate a partire dalla data del 22 dicembre 2009 ai sensi del d.l. n. 200 del 2008.

⁽⁸⁵⁾ Cfr. la dodicesima delle osservazioni espresse il 4 novembre 2009 dalla Commissione parlamentare per la semplificazione.

Ebbene, all'interno del d.lgs. n. 179 del 2009 siffatte disposizioni sono state sottratte all'effetto abrogativo ⁽⁸⁶⁾.

In definitiva, dunque, il parere della Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione ha costituito un ulteriore strumento attraverso il quale il Parlamento è riuscito ad apportare il proprio contributo in termini di controllo dell'attività normativa del Governo nel processo di semplificazione mediante abrogazione.

⁽⁸⁶⁾ In particolare, si segnala che il decreto legislativo luogotenenziale 1° marzo 1946, n. 48 citato alla nt. 84 è sottratto all'abrogazione in quanto incluso nell'elenco di cui all'Allegato 2 del d.lgs. n. 179 del 2009.