

NICOLA LUPO E BERNARDO GIORGIO MATTARELLA

LA CODIFICAZIONE E IL TAGLIA-LEGGI A LIVELLO STATALE:
IMMAGINE O SOSTANZA?

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

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

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

Era abbastanza evidente, peraltro, che questa situazione non è da addebitare esclusivamente al numero di leggi in vigore, ma anche al difetto di coordinamento tra esse e al contenuto eterogeneo di molte leggi, frutto di un cattivo modo di legiferare del Parlamento e del Governo, con la frequente introduzione di norme più o meno urgenti, più o meno nascoste, in leggi e decreti di prossima approvazione o conversione. La stessa incertezza sul numero di leggi vigenti, in effetti, derivava dal fatto che molte leggi erano formalmente in vigore, ma di fatto dimenticate, in quanto avevano ampiamente esaurito i loro effetti: ciò è stato dimostrato dai tanti esempi pittoreschi – dalla legge sull'avanspettacolo a quella sulle miniere di pomice di Lipari – che possono essere tratti dagli elenchi di leggi abrogate, allegati ai decreti-legge di cui si dirà in seguito. La presenza di tante leggi dimenticate

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

costituisce in qualche modo un fattore di inquinamento o di disordine del tessuto normativo, ma non rappresenta un reale problema per i cittadini e per gli operatori del diritto, che dalla loro presenza si accorgono raramente (magari quando una ricerca su una banca dati di leggi vigenti produce come risultato un elenco che contiene, accanto alle poche disposizioni utili, tanti atti dal contenuto più o meno stravagante). Eliminare queste leggi è sicuramente utile, in termini di “profilassi normativa” e di certezza del diritto, ma non è la priorità per i cittadini e per gli operatori.

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

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

2. I tentativi di codificazione a valenza generale

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

Non che in Italia manchino buone esperienze di codificazione. Esse, però, sono sempre state confinate a determinate materie e a determinate autorità. Le prime si rinvengono anche al di fuori del diritto privato, del diritto penale e delle procedure: si pensi al diritto degli enti locali, che è sempre stato raccolto in un testo unico, o al Codice della strada. Tra le seconde, molte autorità indipendenti: la Banca d’Italia ha sempre tenuto in buon ordine le proprie Istruzioni di vigilanza, la cui natura è ambigua ma la cui fruibilità per gli operatori è massima; la Commissione nazionale per le società e la borsa – Consob e l’Autorità garante della concorrenza e del mercato pubblicano raccolte delle norme che le riguardano; l’Autorità

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

per l'energia elettrica emana regolarmente "testi integrati" delle proprie disposizioni in determinate materie. Anche le regioni hanno spesso adottato il metodo della codificazione, elaborando testi unici regionali e adottando la prassi della legge annuale di semplificazione.

Il modello del testo unico è stato ampiamente utilizzato nel corso della XIII e della XIV legislatura, con buoni risultati: senza pretesa di esaustività, è sufficiente menzionare i codici o testi unici relativi ai beni culturali e ambientali (e, poi, dei beni culturali e del paesaggio), alla documentazione amministrativa, alla tutela e al sostegno della maternità e della paternità, all'edilizia, all'espropriazione, alla circolazione e al soggiorno dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, alle spese di giustizia, alla protezione dei dati personali, alle comunicazioni elettroniche, al debito pubblico. Molti di questi codici hanno semplificato la vita a cittadini e operatori; molte delle relative materie non erano mai state oggetto di una disciplina organica.

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

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

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

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

Sul primo aspetto hanno pesato le distinzioni, alquanto schematiche e smentite dalla prassi, tra codici e testi unici o tra testi unici "compilativi" e "innovativi". È spesso mancata la consapevolezza che la codificazione può avere diverse forme, che implicano interventi di diversa intensità sul tessuto normativo preesistente, e che l'intensità di questi interventi sfugge a distinzioni nette, ma il riordino normativo è possibile a patto di non incidere, se non in minima parte, sulle scelte sostanziali operate dalle norme oggetto di riordino: come insegna l'esperienza francese, «codificare non è modificare»³. Qualche legge⁴ ha

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

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

ingenuamente contrapposto i codici, intesi come operazioni di riordino sostanziale della disciplina, ai testi unici, intesi come operazioni di mero consolidamento delle norme esistenti, optando decisamente per il primo modello e condannandosi così all'insuccesso.

Dal secondo punto di vista, si è oscillato tra un modello troppo accentrato, nel quale il riordino era operato da strutture poste presso la Presidenza del Consiglio, senza il coinvolgimento delle amministrazioni interessate, e un modello troppo decentrato, nel quale una forte struttura di coordinamento mancava. Il primo modello è prevalso nella XIII legislatura, in cui i protagonisti del riordino furono le strutture della Presidenza del Consiglio, a cominciare dal Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, con buoni risultati ma al prezzo di una certa deresponsabilizzazione delle altre amministrazioni e di qualche problema di attuazione e di coordinamento. Il secondo modello è prevalso invece nella XIV legislatura, con la soppressione del Nucleo, ma ad un certo punto ci si dovette rendere conto che una struttura *ad hoc* era necessaria e a fine legislatura si prevede l'istituzione di una commissione, che peraltro non vide mai la luce.

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

3. Le lezioni dell'esperienza di codificazione

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

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

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

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

Italia, dovrebbe almeno avere insegnato che è impossibile realizzare, allo stesso tempo, una riforma generale e una codificazione⁶.

In terzo luogo, la codificazione richiede un forte supporto politico, per superare le inevitabili resistenze e i pericolosi fattori di inerzia. Si tratta di un'operazione poco attraente per i governi, sia perché il riordino del diritto esistente fa guadagnare meno voti di una riforma innovativa, sia perché gli effetti positivi si vedono in un termine che va al di là delle singole tornate elettorali e non sono facilmente imputabili. Solo una guida politica forte e illuminata consente di perseguire coerentemente una politica di riordino normativo. Ciò spiega perché, in Italia, questa politica abbia risentito dell'instabilità del quadro politico e suggerisce che, in questa situazione, occorre puntare sulla condivisione dei relativi obiettivi tra maggioranza e opposizione. Quella del riordino normativo può anche non essere una politica *bipartisan*, ma è bene che lo sia. Non a caso, il meccanismo più longevo, in questa materia, è proprio il meccanismo taglia-leggi, di cui si dirà in seguito, che è stato efficacemente implementato da governi espressione di maggioranze diverse da quella del governo che lo aveva introdotto.

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

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

Infine, oltre a riordinare il diritto, occorre renderlo facilmente e gratuitamente accessibile ai cittadini. Gli ordinamenti che tengono in buon ordine il proprio diritto, come quello francese e quelli statunitensi, offrono anche ottimi esempi di siti *internet* nei quali si può liberamente consultare il diritto vigente. Al confronto, i timidi tentativi compiuti dalle

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

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

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

istituzioni italiane (in particolare, il sito “Normeinrete”) sono largamente insoddisfacenti, per il difetto di aggiornamento e per i già rilevati problemi dell’ordinamento normativo italiano.

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

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

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

A fronte della difficoltà di ottenere risultati significativi mediante il ricorso a testi unici o a codici di settore, con la legge di semplificazione 2005 (legge n. 246 del 2005) il legislatore statale ha immaginato un meccanismo di tipo innovativo per fronteggiare lo *stock* legislativo ingente e caotico che si trova di fronte: quello di disporre l’abrogazione implicita e generalizzata di tutte le leggi più vecchie, salvo quelle che il legislatore decida espressamente di fare salve.

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

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

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

Nella seconda fase, da concludersi entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di individuazione delle disposizioni che restano in vigore (e quindi, invero, anche al di là del 16 dicembre 2011, ove questi decreti legislativi entrino in vigore qualche

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

tempo dopo la loro emanazione), si è infine delegata al Governo l'emanazione di decreti legislativi integrativi e correttivi.

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

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

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

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

In primo luogo, intorno alla individuazione delle eccezioni: la loro indicazione non tanto nel comma 14 (eccezioni "discrezionali", formulate come principi e criteri direttivi della delega), quanto nel successivo comma 17 (eccezioni "vincolate", formulate con disposizione immediatamente applicabile) sembra originare uno dei principali problemi di attuazione del meccanismo. Per garantire la funzionalità della delega "taglia-leggi", che si fonda su

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

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

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

un'alternativa drastica (se non è fatta salva espressamente, allora la disposizione è abrogata), è infatti necessario che tutte le esclusioni, siano esse discrezionali o vincolate, vengano espressamente individuate nei decreti legislativi da emanarsi entro il 16 dicembre 2009¹².

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

In realtà, sembrerebbe da preferirsi, almeno in linea tendenziale, la prima delle due opzioni appena delineate: la riproduzione, in nuovi decreti legislativi, del contenuto degli atti normativi anteriori al 1° gennaio 1970 originerebbe, infatti, una serie notevolissima di questioni in termini di successione delle leggi nel tempo, posto che ci si troverebbe davanti ad atti normativi recentissimi che riproducono la legislazione vigente fino a tutto il 1969, rendendola per ciò stesso in grado di prevalere – in forza del criterio della *lex posterior* – sulle norme successive (quelle cioè pubblicate tra il 1° gennaio 1970 e la data di entrata in vigore dei decreti legislativi)¹³.

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

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

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

¹³ In questo senso, cfr. M. Cecchetti, *Problemi e prospettive di attuazione della delega "taglialeggi"*, in *Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della legislazione*, a cura di P. Caretti, Giappichelli, Torino, 2008, p. 258 s. e F. Modugno, *Procedimento 'taglia-leggi': profili problematici*, in www.federalismi.it, 21 aprile 2009, p. 9 s.

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

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

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

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

Alla luce del lavoro svolto per l'elaborazione della relazione sulla ricognizione della legislazione vigente, ci si sarebbe potuti attendere, all'indomani del nuovo "passaggio di consegne" tra Governi di opposto colore politico, a seguito delle elezioni del 2008, e soprattutto dopo la nomina di un apposito Ministro (senza portafoglio) per la semplificazione normativa¹⁸, una decisa accelerazione nell'attuazione della delega "taglia-leggi" (destinata a scadere, come si è già ricordato, il 16 dicembre 2009, ma che ben avrebbe potuto, intanto, iniziare ad essere attuata con l'adozione dei primi decreti legislativi); o, almeno, il

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

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

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

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

tempestivo approntamento dei “ritocchi” da più parti ritenuti indispensabili al fine di rimediare ad alcuni dei problemi emersi nel corso della prima fase di attuazione del meccanismo).

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

Il riferimento è, anzitutto, all’art. 24 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, come convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, il quale ha disposto che “a far data dal centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto” (e quindi dal 22 dicembre 2008) sono o restano abrogati 3.370 atti legislativi indicati in allegato. E poi all’art. 2 del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, come convertito dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9, il quale ha disposto, con la medesima formula e, a decorrere questa volta dal 16 dicembre 2009, l’abrogazione di 27.806 atti legislativi indicati in allegato.

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

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

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

stesse amministrazioni ministeriali nel corso o in esito a tale censimento, non erano più da considerarsi vigenti, o comunque non erano ritenute suscettibili di ulteriori applicazioni²¹.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quanto al terzo profilo, relativo alla disomogeneità del contenuto, sembrerebbe potersi sollevare pure in questo caso qualche dubbio sul rispetto di un requisito posto dall'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, laddove richiede che il contenuto dei decreti-legge sia "specifico, omogeneo e corrispondente al titolo". Peraltro, benché il rispetto di tale requisito da parte del decreto-legge appaia costituzionalmente necessario, se non altro al fine di evitare che la legge di conversione possa assumere contenuti ulteriori, su di esso non sembrano avere fin qui insistito con la dovuta fermezza né la dottrina prevalente, né la giurisprudenza costituzionale²⁶.

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

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

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

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

straordinaria necessità ed urgenza almeno in parte diversi da quelli riferiti alle disposizioni abrogative in questione²⁷.

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

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

E' stato infatti osservato che uno dei principali pregi della delega "taglia-leggi" consiste nel delineare un procedimento in cui si introducono almeno due tipi di incentivi per la realizzazione dell'opera di semplificazione: in primo luogo, "mentre nei precedenti modelli di semplificazione legislativa, il raggiungimento di risultati concreti era sostanzialmente rimesso alla spontanea iniziativa delle amministrazioni di settore, nel "taglia-leggi" le amministrazioni sono in qualche modo "costrette ad attivarsi"; e a "motivare la necessità del mantenimento in vigore delle norme più risalenti". In secondo luogo, è chiaro che il meccanismo di abrogazione generalizzata si potrebbe bloccare semplicemente abrogando la legge delega, ma, dato l'elevato costo politico di tale blocco, risulta invero "difficile trovare un Governo che assuma questa decisione davanti all'opinione pubblica"³⁰.

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

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

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

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

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

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

l'aggiunta, inoltre, di ulteriori 15 unità, per le quali, come si dirà, l'abrogazione era già intervenuta).

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

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

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

La formula abrogativa impiegata inizialmente dai due decreti-legge è infatti diversa: mentre il primo stabilisce che "*sono o restano abrogate*" le disposizioni elencate, il secondo, nel testo originario, prevedeva usava l'espressione "*sono abrogate*". Le due diverse formule verbali paiono non indifferenti: tant'è che, in sede di conversione, anche per il decreto-legge n. 200 del 2008 si è poi adottata la formula "*sono o restano abrogate*".

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

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

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

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

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

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

10. *La questione delle fonti secondarie*

Un’ulteriore questione riguarda, poi, il destino degli atti normativi di rango secondario. Va ricordato, in proposito, che la delega “taglia-leggi” si è limitata a riferirsi agli atti legislativi statali, rinviando così ad altra sede, e ad altra fase, il problema dell’abrogazione delle fonti secondarie, forse meno numerose, ma senz’altro più variegate, sul piano della veste formale, rispetto alle fonti primarie.

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

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

³⁵ Oltre al caso del decreto-legge n. 200 del 2008, può qui ricordarsi la legge n. 69 del 2009, che ha soppresso dall’allegato 1 del decreto-legge n. 200 del 2008, come convertito dalla legge n. 9 del 2009, una serie assai cospicua di leggi, ossia tutte quelle “concernenti la ratifica e l’esecuzione di trattati internazionali”.

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

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

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

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

11. *Le modifiche alla delega "taglialeggi" e la prospettata reintroduzione dei testi unici "compilativi"*

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

In effetti, alla luce dei nodi prima evidenziati, in parte riconosciuti nella stessa relazione governativa sulla ricognizione della legislazione vigente⁴⁰, era evidente la necessità di apportare alcune modifiche alla disciplina originaria. Tuttavia, né i due ritocchi apportati in

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

³⁸ Può in proposito segnalarsi che nell'art. 5, comma 1, della legge n. 69 del 2009 si è introdotta una disposizione volta ad affrontare almeno parzialmente le questioni evidenziate nel testo: si aggiungerebbe, infatti, un comma 4-ter all'art. 17 della legge n. 400 del 1988, ai sensi della quale con regolamenti governativi "si provvede al periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti, alla ricognizione di quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita e all'espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete".

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

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

modo occasionale, nel primo anno della XVI legislatura, né la riformulazione dell'art. 14 contenuta nella legge n. 69 del 2009 (“Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile”) appaiono andare nella direzione più opportuna⁴¹.

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

Si tratta di una norma che meritoriamente tenta di operare una prima, parziale connessione tra “taglia-leggi” ed effetti finanziari della legislazione vigente⁴². Tuttavia, pare delinearla in termini sostanzialmente “ricattatori” nei confronti degli soggetti finanziati a carico del bilancio statale, sembrando con ciò ammettere che il Governo, in attuazione della delega “taglialeggi”, sia abilitato ad abrogare leggi che oggi sono pienamente vigenti ed operanti, tant'è che producono effetti finanziari. Essa, inoltre, è collocata in una sede invero non corretta, dal momento che, ancorché contenuta in un decreto-legge, come modificato in sede di conversione, altera i principi e criteri direttivi di una delega legislativa⁴³.

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

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

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

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

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

Decisamente più cospicue e rilevanti risultano le modifiche apportate ai contenuti della delega "taglialeggi" di cui all'art. 14 della legge n. 246 del 2005, dalla legge n. 69 del 2009 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), e in particolare dal suo art. 4.

Questo, tra l'altro, introduce una nuova delega per l'adozione di decreti legislativi di abrogazione (anche di disposizioni legislative successive al 1970 e nelle materie escluse dalla "ghigliottina"); abroga il comma 16 (quello contenente la norma "ghigliottina"); posticipa l'abrogazione generalizzata ad un anno dall'entrata in vigore dei decreti legislativi contenenti le disposizioni "da salvare" (originando, peraltro, una notevole incertezza sul momento in cui dovrebbe scattare l'effetto abrogativo generalizzato)⁴⁶. Restano invece sostanzialmente immutate le eccezioni, non solo quelle "discrezionali", ma anche quelle "vincolate", ma formulate in termini ambigui, con tutti i problemi che esse portano con sé⁴⁷.

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

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

Più interessante, anche se suscettibile di originare non poche perplessità (specialmente al comma 3, ove prevede l'aggiornamento periodico di codici e testi unici), è, infine, l'introduzione – sempre con una novella alla legge n. 400 del 1988 – di una disposizione (rubricata "chiarezza dei testi normativi"), volta, tra l'altro, ad assicurare che la

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

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

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

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

Presidenza del Consiglio si attivi affinché le modifiche successive a codici e testi unici avvengano mediante modifica espressa⁴⁸. In conformità sostanziale ad un'indicazione – più opportunamente collocata in una previsione costituzionale e specificamente riferita all'attività parlamentare, anziché a quella governativa – proveniente dai lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali che ha operato nella XIII legislatura⁴⁹.

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

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

In pratica, sembra che il legislatore, nell'ansia di approntare ambiziose politiche di semplificazione, anche sulla base degli stimoli provenienti dalle sedi internazionali e comunitarie in cui tali politiche sono incoraggiate e, spesso, periodicamente rielaborate⁵⁰, abbia messo in campo una molteplicità di strumenti, sempre più articolati e sofisticati, evidentemente nell'auspicio che l'uno o l'altro riscontri un qualche successo, riuscendo a smuovere realtà in cui invece risultano spesso prevalenti logiche del tutto opposte. In altri termini, piuttosto che incamminarsi verso la faticosa strada di combattere le “cattive prassi” in essere, magari rintracciando e intaccando le molteplici cause che le originano, si è spesso preferito approntare sempre nuovi e più ambiziosi strumenti per la semplificazione: male che vada, grazie ad essi si raggiunge comunque l'obiettivo, da un lato, di poterli presentare nei consessi internazionali in cui l'Italia è tenuta a dar conto delle proprie politiche di

⁴⁸ La disposizione introdotta nella legge n. 400 del 1988 è del seguente tenore: «Art. 13-bis. - (Chiarezza dei testi normativi). – 1. Il Governo, nell'ambito delle proprie competenze, provvede a che:

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

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

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

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

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

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

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

semplificazione⁵¹; e, dall'altro, di poterli richiamare, quasi come "lava-coscienza", quando il politico o il tecnico di turno è chiamato a confrontarsi con le critiche rivolte alla caoticità della legislazione oppure, più specificamente, alle prassi dei maxiarticoli o dei decreti-legge "omnibus".

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

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

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