

Comitato per la legislazione (6 febbraio - 30 aprile)
**“Progetto per l’esame di cinque casi sintomatici
nel panorama delle fonti”**

Le linee del Progetto

Il Presidente del Comitato per la legislazione, prof. Roberto Zaccaria, intende dedicare il periodo del suo breve incarico parlamentare alla riflessione su cinque casi sintomatici nel panorama delle fonti normative: il decreto - legge c.d. “milleproroghe”; i decreti - legge “sicurezza” (uno e due) ed il decreto – legge sull’*election day*; la delega in materia ambientale con decreto delegato e decreto correttivo; la direttiva 2004/39/CE (c.d. direttiva “Mifid”) in tema di mercati degli strumenti finanziari; il c.d. “Taglialeggi”.

Questi casi sono venuti recentemente e in vario modo all’esame del Comitato, ed ora può essere utile (approfitando di questo fisiologico rallentamento nei lavori parlamentari) estendere la riflessione ad alcuni colleghi universitari impegnati su questi temi, al fine di raccogliere una documentazione che certamente potrà essere utile ai futuri lavori del Comitato per la legislazione, nella prospettiva di una migliore qualità delle leggi.

Sono state individuate, in collegamento con i cinque casi indicati, altrettante tematiche, più generali e di sfondo, ritenute di attualità nel lavoro parlamentare, per sottoporle all’esame di alcuni gruppi di lavoro universitari. I gruppi di lavoro sono coordinati dai professori:

a) **Massimo Carli (Firenze)**; b) **Pasquale Costanzo (Genova)**; c) **Margherita Raverarira (Perugia)**; d) **Marcello Clarich, Alfonso Celotto (Roma)**; e) **Nicola Lupo (Roma)**.

L’obiettivo è quello di raccogliere, nell’arco di un breve periodo di tempo, i contributi che saranno discussi nel corso di altrettante tavole rotonde o seminari ristretti. Si tratta di un obiettivo al tempo stesso ambizioso e semplice, perché sfrutta da una lato una pausa inevitabile nei lavori parlamentari e dall’altro l’interesse di alcuni colleghi universitari verso questi temi di attualità parlamentare, non sempre troppo conosciuti e valutati all’esterno del Parlamento.

I gruppi di lavoro¹

Le tematiche sopra indicate sono state affidate ai seguenti docenti:

- 1) **Il c.d. “milleproroghe”**
(Prof. Massimo CARLI, Università di Firenze).....pag. 3
- 2) **I decreti legge in materia di sicurezza (uno e due) ed il decreto legge sull’*election day***
(Prof. Pasquale COSTANZO, Università di Genova).....pag. 7
- 3) **La “gestione” della delega legislativa in materia ambientale**
(Prof.ssa Margherita RAVERAIRA, Università di Perugia).....pag. 9
- 4) **Le procedure di attuazione delle direttive comunitarie: i casi delle direttive Mifid e Bolkestein**
(Prof. Marcello CLARICH, Luiss Roma; Prof. Alfonso CELOTTO Università di Roma Tre).....pag. 16
- 5) **Il c.d. “taglia leggi”**
(Prof. Nicola LUPO, Università Luiss di Roma)..... pag. 18

1. Le schede che seguono sono a cura di: 1) Il c.d. “milleproroghe”, dott. Daniele Calisti; 2) I decreti legge in materia di sicurezza (uno e due) ed il decreto legge sull’*election day*, dott. Enrico Albanesi; 3) La “gestione” della delega in materia ambientale, dott.ssa Valentina Fiorillo; 4) Le procedure di attuazione delle direttive comunitarie: i casi delle direttive MIFID e Bolkestein, dott. Daniele Calisti e dott. Gabriele Pietrolati; 5) Il c.d. “taglia leggi”, dott.ssa Cecilia Nardelli.

Qualche cenno più specifico sulle singole tematiche

1 – Il c.d. “milleproroghe” - Prof. Massimo CARLI (Università di Firenze)

Negli ultimi anni è progressivamente aumentato il numero dei decreti-legge c.d. “milleproroghe”, ovvero provvedimenti di proroga di termini contenuti in precedenti disposizioni². I decreti sono stati spesso emanati alla fine dell’anno, immediatamente dopo l’approvazione della Legge Finanziaria. Si tratta di una prassi (iniziata durante la VIII legislatura, con il decreto legge n. 314 del 4 Luglio 1983) che conta ormai una numerosa serie di leggi e decreti concernenti la proroga di termini contenuti in altre disposizioni, e che è andata aumentando nel tempo con provvedimenti adottati a cadenza annuale o addirittura semestrale³. Va rilevato, inoltre, che alcuni dei decreti legge emanati negli ultimi anni non sono poi stati convertiti in legge dal Parlamento, fino al caso del d.l. n. 443 del 1996 su cui la Camera dei Deputati espresse voto contrario nella seduta del 9 ottobre 1996. **I Pareri del Comitato per la legislazione sui disegni di legge di conversione dei “milleproroghe”** sono una preziosa fonte per rinvenire alcuni dei rilievi critici sull’uso di tali strumenti. Le osservazioni del Comitato sono state successivamente recepite dalle Commissioni di merito in un numero assai limitato di casi.

Vanno innanzitutto valutate le conseguenze derivanti dalla **eterogeneità del contenuto dei decreti “milleproroghe”**. In particolare occorre considerare fino a che punto sia possibile assicurare l’espressione di un voto consapevole da parte dei parlamentari su un provvedimento che incide contemporaneamente su un vasto spettro di materie, secondo un disegno in cui è difficile cogliere elementi di unità. Il milleproroghe contiene infatti disposizioni di vario genere e natura, spesso suddivise in aree afferenti a diversi ministeri (decreto c.d. *omnibus*).

2. I c.d. milleproroghe sono stati definiti come una particolare tipologia di decreti-legge che “si caratterizzano per il contenere una serie di disposizioni relative ad una molteplicità di settori materiali, accomunate dal solo fatto di consistere in proroghe e/o in differimenti di termini, all’evidenza già fissati da altre norme precedentemente entrate in vigore, talvolta unitamente a qualche disposizione di altro genere ad esse (più o meno strettamente) collegabile”. N. Lupo, ‘Decreto-legge e manutenzione legislativa: i decreti-legge “milleproroghe”, in Simoncini, A., (a cura di) *L’emergenza infinita – la decretazione d’urgenza in Italia*, EUM, Macerata, 2006.

3. In particolare, dall’VIII legislatura sono stati adottati ben 63 decreti-legge di proroga e differimento di termini contenuti in altre disposizioni. Nella sola XII legislatura, durata appena 2 anni (15 Aprile 1994 – 8 Maggio 1996), sono stati approvati 27 Decreti-legge c.d. “milleproroghe”, di cui 2 sono stati convertiti in legge. Nella XIII legislatura sono stati approvati 6 decreti milleproroghe (tutti nel 1996), di cui uno soltanto è stato convertito dalle Camere. Nella XIV legislatura sono stati approvati, con cadenza pressoché semestrale, 8 decreti milleproroghe (tutti convertiti), mentre nella XV legislatura i decreti sono stati 3, tutti convertiti in legge dalle Camere.

Come il Comitato per la legislazione sottolinea in tutti i suoi pareri, l'unico tratto unificante per la molteplicità di materie trattate è l'effetto di prorogare o differire termini legislativamente previsti.

L'utilizzo di un siffatto strumento da parte del Governo potrebbe, inoltre, avere delle **conseguenze anche sul piano dei rapporti con il Parlamento e, in definitiva, sull'assetto della forma di Governo**. Con i decreti c.d. "milleproroghe", infatti, il Governo, attraverso una decretazione non sempre giustificata da effettive esigenze di necessità ed urgenza, o quantomeno dubbia dal punto di vista della "straordinarietà" dei presupposti consistenti in termini prossimi alla scadenza, si sostituisce al Parlamento nel giudizio sull'opportunità di prorogarli. Questa problematica è **ancora più evidente allorché la proroga o il differimento concernano un termine di non imminente scadenza** (Parere del 01/12/2004 sul d.l. 266/04), o allorché si disponga **la proroga di un termine già prorogato con altro decreto legge** (Parere del 11/02/2004 sul d.l. 355/03).

Inoltre, l'*iter* di approvazione della legge di conversione dei decreti c.d. "milleproroghe", può presentare alcune problematiche simili a quelle riscontrabili in sede di approvazione della legge finanziaria. L'eterogeneità del contenuto, in primo luogo, favorisce la presentazione di numerosi emendamenti che, non potendo essere sottoposti ad un attento esame da parte delle competenti Commissioni parlamentari e delle Assemblee, determinano l'ulteriore ampliamento e la frammentazione delle materie e degli interessi coinvolti. Il Comitato per la Legislazione ha ripetutamente segnalato **i problemi derivanti da una eccessiva "proliferazione" delle disposizioni dei milleproroghe nel corso del procedimento di conversione** (si veda ad esempio il Parere del 26/07/2005 sul d.l. 115/05, cui sono stati aggiunti ben 40 articoli durante l'*iter* di conversione). Questo problema è aggravato dal fatto che l'eterogeneità, in secondo luogo, favorisce l'inserimento di disposizioni che spesso riproducono quelle contenute in altri decreti o disegni di legge all'esame delle Assemblee. E' accaduto, ad esempio, che venissero riversate nel milleproroghe **disposizioni già contenute in un altro decreto legge non convertito dalle Camere** (Parere del 26/07/2005 sul d.l. 115/05), per arrivare al "caso limite" del d.l. 314/04, che ha **riprodotto norme di contenuto in parte analogo a quello di un disegno di legge** sull'ordinamento giudiziario in discussione al Senato, **dopo che quest'ultimo era stato rinviato alle Camere dal Presidente della Repubblica** (Parere del 13/01/2005).

Un ulteriore problema di tecnica legislativa è dato dal fatto che il milleproroghe **modifica spesso disposizioni di rango regolamentare**, creando problemi per quanto riguarda il diverso regime di "resistenza" delle diverse norme. Un Parere del Comitato in tal senso è stato recentemente recepito dalla Commissione Affari Costituzionali (Parere del 16/01/2007 sul d.l. 300/06).

Il decreto c.d. “milleproroghe”, tuttavia, non presenta solamente profili di interesse connessi a ragioni di tecnica legislativa, ma si inserisce a pieno titolo nel **dibattito generale sui limiti costituzionali alla decretazione d’urgenza**. Questo problema diviene ancora più evidente quando, oltre alla proroga di termini previsti da altre disposizioni, il Governo inserisce nel decreto “milleproroghe” anche disposizioni di altra natura. A tal proposito si ricorda, ad esempio, l’ultimo decreto “milleproroghe” (d.l. n. 248 del 31 dicembre 2007) che, oltre al Capo I concernente proroghe e differimenti, contiene un Capo II in materia di disposizioni finanziarie urgenti, ed un Capo III recante la rubrica “Disposizioni Varie”. Questo può generare **problemi di coordinamento con altre norme**.

Per quanto riguarda, infine, i limiti alla decretazione d’urgenza stabiliti dalla l. 400 del 1988, si può osservare che i milleproroghe, a volte, incidono **su una materia oggetto di una delega non ancora esercitata**, mentre più spesso **prorogano il termine di esercizio di una o più deleghe legislative** (si veda ad esempio il Parere del 20/02/2007 sul d.l. 300/06).

Molte delle problematiche appena esposte si ritrovano anche nei decreti milleproroghe più recenti, che forniscono anche ulteriori spunti di riflessione, in particolare:

A) In sede di conversione del decreto legge 273 del 30 Dicembre 2005, ai 40 articoli del decreto sono stati aggiunti ben 43 articoli, che hanno tra l’altro ripreso le disposizioni di cinque decreti legge in corso di conversione⁴. Inoltre, ciò è stato fatto mediante un maxi-emendamento su cui il Governo ha posto la fiducia. Nel parere reso il 07/02/2006 il Comitato per la Legislazione ha sottolineato come questa scelta produceva una **“sostanziale alterazione della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge**, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari”;

B) L’ultimo decreto milleproroghe, d.l. del 31 Dicembre 2007 n. 348, ha modificato disposizioni della legge finanziaria che era stata approvata soltanto pochi giorni prima. Il tema della modifica di atti adottati recentemente dal Parlamento tramite il milleproroghe si era già osservato in passato, insieme al fenomeno dell’intervento in materie oggetto di disegni di legge all’esame delle Camere. Tuttavia, questo recente decreto ha apportato un numero significativo di modifiche alla legge finanziaria (L. 24 Dicembre 2007 n. 244), e pone anche **una interessante questione di successione di leggi nel tempo**.

4. DI PORTO V. , ‘La decretazione d’urgenza nella XIV Legislatura’ in *Rassegna Parlamentare*, 3 Luglio-Settembre 2006, p. 878.

In particolare, l'articolo 27 del decreto, in materia di consorzi di bonifica, dettava una disciplina diversa da quella prevista dalla legge finanziaria senza novellarne il testo né abrogava le disposizioni in questione. La legge finanziaria, tuttavia, è entrata in vigore successivamente rispetto al decreto, e quindi, in quanto *ius superveniens*, la finanziaria abrogava le disposizioni diverse contenute nel milleproroghe.

Tuttavia, la legge di conversione del decreto ha aggiunto un secondo comma all'articolo 27, che abroga le disposizioni della Finanziaria.

In sede di conversione, il Comitato per la Legislazione aveva osservato che la circostanza che “(..)nella maggior parte dei casi, si interviene sul testo [della legge finanziaria] senza procedere ad un'espressa modificazione del testo appare una modalità di produzione del diritto non rispondente ad esigenze di chiarezza, di certezza del diritto e di semplificazione dell'ordinamento vigente, anche in considerazione del fatto che tali modifiche implicite vengono apportate su una disciplina pubblicata in Gazzetta Ufficiale anteriormente al presente decreto ma entrata in vigore successivamente”. (Parere del 15/01/2008).

Il Prof. **Massimo Carli**, coordinatore di questo primo gruppo, è ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Firenze. E' direttore del corso di perfezionamento e specializzazione in *La qualità della normazione e, in particolare, la formazione e la valutazione delle leggi* presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Firenze.

2 – I decreti legge in materia di sicurezza (uno e due) ed il decreto legge sull'*election day*– Prof. Pasquale COSTANZO
(Università di Genova)

A presidio del corretto ricorso alla decretazione d'urgenza da parte del Governo, la Corte costituzionale si è pronunciata in due importanti sentenze: la sentenza n. 360 del 1996, che ha posto fine alla prassi della **reiterazione dei decreti legge decaduti**, e la sentenza n. 171 del 2007, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di un decreto legge per **evidente mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza**.

Oltre a ciò, deve ricordarsi come, a presidio del rispetto dei vincoli posti al contenuto dei decreti-legge ad opera della legge n. 400 del 1988, nel 2002 è stato il Presidente della Repubblica ad intervenire direttamente rinviando alle Camere una legge di conversione di un decreto-legge a causa della disomogeneità del suo contenuto. Il Presidente Ciampi intervenne allora sul presupposto che alla legge n. 400 del 1988 (la quale impone i cosiddetti **“requisiti legislativi” del decreto-legge, tra cui quello dell'omogeneità di contenuto**), pur di rango ordinario, dovesse riconoscersi **“valore ordinamentale”**.

L'unità di Genova si propone di esaminare quale sia lo “stato dell'arte” per ciò che riguarda il ricorso alla decretazione d'urgenza da parte del Governo e quale il grado di “effettività” dei tre menzionati requisiti (presupposti di necessità ed urgenza, divieto di reiterazione e requisiti “legislativi” posti dalla legge n. 400 del 1988).

A queste tre problematiche se ne aggiunge una quarta che finisce per coinvolgere inevitabilmente le stesse dinamiche relative alla forma di governo e che parimenti costituirà oggetto d'indagine: ci si riferisce alle disposizioni del regolamento della Camera che non consentono di applicare le regole sul **contingentamento dei tempi** nel caso dei decreti-legge, applicabili invece al Senato.

L'indagine verrà condotta con particolare attenzione a quelle che sono le dinamiche interne al procedimento legislativo di approvazione della legge di conversione da parte delle Camere, ricostruendo le funzioni svolte dai singoli organi parlamentari, e cioè:

A) il **controllo sui requisiti di necessità ed urgenza**, svolto dalla Commissione competente in sede referente e dall'Aula in sede di esame delle pregiudiziali di costituzionalità (in questo caso, *ex art. 77 Cost.*);

B) il **controllo sui requisiti “legislativi” (tra cui l'omogeneità di contenuto)**, svolto dal Comitato per la legislazione. Si segnala in proposito come un punto critico del sistema parlamentare italiano sia rappresentato dalla diversità, tra Camera e Senato, dei parametri del controllo di ammissibilità degli emendamenti alle leggi di conversione del

decreto-legge in merito al requisito dell'omogeneità del contenuto: parametri applicati in modo rigoroso alla Camera ed in modo estensivo al Senato. Alla Camera il ruolo di sensibilizzazione svolto dal Comitato per la legislazione ha indubbiamente un suo peso in proposito;

C) il **controllo sulla (non) reiterazione di un decreto-legge**, svolto dal Comitato per la legislazione per quanto attiene ai profili tecnico – giuridici e dalla Commissione competente in sede referente per quanto attiene alla (necessaria) sussistenza di nuovi e pur sempre straordinari presupposti di necessità ed urgenza del “nuovo” decreto-legge;

D) l'interpretazione delle disposizioni regolamentari disciplinanti il **contingentamento dei tempi** con riferimento all'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge: con riguardo a tale profilo sarà la “giurisprudenza” della Giunta per il regolamento in merito all'art. 154, comma 1, r.C., a costituire oggetto di esame.

L'analisi delle problematiche teoriche verrà condotta partendo dall'**esame di alcuni recentissimi casi** emersi dall'esperienza parlamentare, 1- il c.d. decreto sicurezza (decreto - legge 1° novembre 2007, n. 181); 2- il c.d. decreto sicurezza *bis* (decreto - legge 29 dicembre 2007, n. 249); 3- il decreto – legge in materia di *election day* (decreto – legge 15 febbraio 2008, n. 24).

Mentre la problematica della non applicazione del contingentamento dei tempi e quella del controllo sui requisiti “legislativi” appaiono come tematiche “trasversali” e comuni alla casistica esaminata, le altre tre questioni sono emerse in casi specifici:

- a) la sussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza *ex art. 77 Cost.* (in particolare) nel caso del c.d. decreto sicurezza;
- b) il divieto di reiterazione nel caso del c.d. decreto sicurezza *bis*;
- c) la compatibilità con l'articolo 15, comma 2, lettera b) della legge 400 del 1988 (cfr. “materia elettorale”) nel caso del decreto – legge sull'*election day*.

Il Prof. **Pasquale Costanzo**, che coordina questo secondo gruppo, è ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Università degli studi di Genova. E' coordinatore della Scuola di dottorato in diritto presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Genova, corso di dottorato in *Metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi*, nonché ideatore e coordinatore del Portale del drafting normativo *Tecniche normative* (www.tecnichenormative.it).

3 - La “gestione” della delega legislativa in materia ambientale –
Prof.ssa Margherita RAVERAIRA (Università di Perugia)

Il Rapporto 2007 dell'Osservatorio sulla legislazione rivela che nel corso dei primi 16 mesi della XV legislatura sono state approvate complessivamente 9 leggi contenenti disposizioni di delega⁵ e che, in questo lasso di tempo, il Parlamento ha conferito al Governo 40 deleghe primarie (soprattutto in materia comunitaria) e 47 deleghe integrative e correttive. Nel corso della XV legislatura sono stati pubblicati in Gazzetta Ufficiale 56 decreti legislativi, 55 dei quali sono stati adottati in base a leggi delega approvate nella precedente legislatura.

Dinanzi a tali dati è opportuno porsi una serie di interrogativi: in primo luogo, su quale sia il **ruolo del decreto legislativo nel sistema delle fonti e negli equilibri della forma di governo**, quale il **grado di “effettività” delle prescrizioni costituzionali** di cui all'articolo 76 della Costituzione e, dunque, quale il rispetto da parte dei decreti legislativi delle disposizioni della legge delega; quale il rapporto tra **decreti legislativi “primari” e decreti legislativi “correttivi” o “integrativi”**.

Infine, nella fattispecie della delega ambientale qui analizzata, un ulteriore profilo di problematicità che andrà analizzata risiede nel fatto che il decreto di riordino della materia e i decreti correttivi siano stati emanati da due maggioranze di Governo differenti.

Tuttavia prima di passare all'analisi della fattispecie della delega in materia ambientale, è necessario approfondire gli aspetti generali relativi allo strumento della delega legislativa in relazione ai decreti legislativi correttivi e integrativi.

Lo strumento della delega legislativa ha oggi assunto un ruolo centrale nel panorama delle fonti. Dopo che la sentenza n. 360 del 1996 ha posto fine all'abuso operato dal Governo della reiterazione dei decreti-legge, si è sviluppata **la prassi del decreto legislativo**. Il frequente ricorso al decreto legislativo (descritto da Nicola Lupo e Luigi Gianniti come una vera e propria “fuga verso la decretazione delegata”)⁶ solleva tuttavia altrettanti profili di problematicità che numerosi studiosi non hanno mancato di rilevare. Non tutta la dottrina, infatti, è concorde nello stabilire un esplicito nesso causale tra la sentenza 360/1996 e l'incremento del ricorso al decreto legislativo, ritenendo che siano altre le motivazioni alla base dell'incremento che l'ordinamento italiano ha

5. Tre di queste sono leggi di conversione di decreti legge. Delle restanti sei leggi, una è la legge comunitaria 2006, una è un'ulteriore legge concernente direttive comunitarie, mentre quattro leggi instaurano processi di riforma a carattere settoriale, talora anche di grande rilevanza (ordinamento giudiziario, sicurezza sul lavoro).

6. GIANNITI L., LUPO N. 'Il Governo in Parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta', in Ceccanti S. - Vassallo S. (a cura di) *Come chiudere la transizione: cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 225-246. Lupo e Gianniti tuttavia ritengono necessaria una certa cautela nell'instaurare un così esplicito nesso causale tra la sentenza 360/1996 e la prassi del decreto legislativo, *ibid.* p. 235.

verificato a partire dagli anni novanta e in particolare a seguito delle deleghe legislative ottenute dal Governo Amato. Luigi Gianniti e Nicola Lupo, per esempio, sottolineano come decreti legge e leggi delega rispondano a due “domande normative” del tutto differenti e la delega legislativa si sia ormai affermata come fenomeno di lunga durata che, a partire dai Governi Amato e Ciampi, è stata utilizzata non soltanto sulla spinta di attuazione delle norme comunitarie o in settori ad elevata tecnicità — già queste motivazioni da sole fornirebbero molte spiegazioni in merito all’incremento della delega legislativa — ma anche al fine di introdurre vaste riforme settoriali e intersettoriali, in alcuni casi nell’ambito dell’azione di risanamento della finanza pubblica. In tal modo hanno trovato attuazione delle importanti riforme che difficilmente nel contesto politico di quegli anni sarebbero state approvate per via ordinaria dal Parlamento. Infine non va dimenticato come l’incremento dello strumento della delega sia connesso, a partire dalla XIII legislatura, anche all’attività di delegificazione così come prevista dalla legge n.400 del 1988. Dopo aver avuto una certa applicazione nel biennio 1993-1994, la legge 400/1988 ha trovato il suo compiuto sviluppo nella legge n.59 del 1997 la quale agisce su tre livelli principali: in primo luogo essa avvia una serie di delegificazione per la semplificazione dei procedimenti amministrativi; in secondo luogo affida ai regolamenti di delegificazione la disciplina dell’organizzazione ministeriale; infine prevede una nuova categoria di leggi annuali, le leggi di semplificazione mirate a perseguire un’opera di delegificazione e a realizzare un riordino normativo attraverso i testi unici.

Tutte queste motivazioni dell’incremento dell’impiego della delega legislativa vanno infine inserite in quadro complessivo di “fragilità parlamentare” dell’esecutivo, a fronte del fatto che le riforme regolamentari per il rafforzamento del Governo in Parlamento non hanno trovato supporto in adeguate riforme costituzionali.⁷

Contestualmente all’incremento della delega legislativa è cresciuto anche l’impiego di clausole correttive e integrative contenute nelle stessi leggi delega e quindi la prassi dei decreti integrativi e correttivi ad esse connessi. Quando negli anni novanta la delega legislativa, originariamente derogatoria ed eccezionale, ha visto ampliate le proprie caratteristiche principali ed è divenuta strumentale al Governo per l’attuazione di ampie riforme strutturali e di intervento in materie ad elevata complessità tecnica, essa è stata contestualmente corredata dal potere di integrazione e correzione. È bene ricordare però che la genesi dei decreti correttivi e integrativi è antecedente agli anni novanta e risale alla riforma tributaria del 1971. In quell’occasione è stata prevista per la prima volta all’interno della legge delega una clausola che permetteva al Governo di rivedere alcune norme poste dai decreti legislativi. Nel 1971

7. GIANNITI – LUPO op. cit. p.236

il Governo si trovò a dover realizzare contestualmente due obiettivi: da un lato la riforma complessiva del sistema tributario in un arco di tempo di due mesi, così come imposto dalle scadenze comunitarie; dall'altro la necessità di riformare il sistema senza tuttavia alterare il gettito complessivo delle entrate per motivi di bilancio pubblico. Dinanzi a tali peculiari esigenze il Governo ha ritenuto indispensabile creare una sorta di "rete di salvataggio"⁸, inserendo la clausola dei correttivi, attraverso cui fosse possibile modificare le aliquote nei due anni successivi al biennio di applicazione dei nuovi tributi, allo scopo di mantenere immutato il rapporto tra gettito e reddito nazionale rispetto agli anni antecedenti la riforma. Questo sintetico excursus risulta necessario per poter meglio comprendere le condizioni peculiari e occasionali in cui, almeno originariamente, venne introdotta la clausola correttiva all'interno delle leggi delega. In origine, infatti, la clausola correttiva e i decreti legislativi correttivi si presentavano come strumenti derogatori e del tutto eccezionali rispetto all'ordine normale delle competenze, non urtando in questo modo con l'impostazione tradizionale e i requisiti costituzionali della delega legislativa, e figurando come un carattere accessorio della delegazione legislativa, necessario in casi di materie ad elevata tecnicità e complessità (quale, appunto, il caso della riforma tributaria).

Successivamente la previsione di deleghe correttive si è trasformata in elemento ordinario delle deleghe legislative, volta a strutturare l'intervento legislativo in più fasi. Oltre alle due fasi tipiche della legislazione delegata, infatti, si crea una fase di sperimentazione e una di assestamento, in maniera tale da articolare ulteriormente l'*iter* della funzione legislativa delegata, soddisfacendo così una nuova *ratio* che configura la delega correttiva di nuovo come strumentale alle esigenze governative, tuttavia con delle novità rispetto agli esordi. L'impiego di clausole correttive esprime ora la volontà politica di consentire l'assestamento di una riforma dopo una fase iniziale di sperimentazione, articolando così temporalmente l'esercizio del potere delegato da parte del Governo e permettendo, in qualche modo, il prolungamento stesso della funzione legislativa del Governo.

Dopo aver illustrato le motivazioni per cui il Governo ritiene opportuno e utile ricorrere all'utilizzo delle deleghe correttive, è altrettanto doveroso soffermarsi sui profili di problematicità connessi a tale strumento. In relazione a quanto detto poc'anzi va evidenziata una questione sostanziale e strutturale relativa alla possibile violazione del principio della istantaneità della delega legislativa. La Corte Costituzionale ha avuto modo di evidenziare l'insussistenza di profili di

8. CARTABIA, M. "I decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di governo e vizi di costituzionalità?", in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. Le prospettive della giurisprudenza costituzionale* – Associazione "Gruppo di Pisa" Atti del convegno di Napoli 12 e 13 maggio 2000.

incostituzionalità rispetto all'istantaneità della delega e ritiene legittimo l'esercizio reiterato della delega legislativa, a patto che vi sia il **rispetto dei limiti temporali** previsti dalla legge delega. La Corte si è, difatti, pronunciata in tal senso sia nella sentenza 156 del 1985 sia la sentenza 422 del 1994, affermando di fatto la possibilità per il Governo di esercitare il potere delegato a più riprese, purché ciò avvenga nel rispetto dei termini temporali previsti dalla legge delega, suggerendo quindi implicitamente che sarebbe più opportuno parlare di temporaneità della delega legislativa piuttosto che di istantaneità. I vizi di legittimità connessi a tale problematica sono pertanto più prettamente inerenti all'eventuale cattivo esercizio del potere delegato da parte del Governo, il quale eluderebbe i limiti di correzione e integrazione delegati dal Parlamento.

Il secondo profilo problematico è inerente alla indeterminatezza e alla insufficiente delimitazione dell'ambito di applicazione della delega, con particolare riferimento all'oggetto e ai particolari "principi e criteri direttivi". Su questo punto si delineano possibili profili di incostituzionalità alla luce di un'eventuale violazione dell'articolo 76. Questo secondo caso presenta un problema di costituzionalità ascrivibile alla stessa legge delega e pertanto chiama in causa anche il Parlamento. L'atteggiamento della Corte è stato inizialmente abbastanza reticente rispetto all'ingerenza nei rapporti tra Governo e Parlamento nel procedimento di delega legislativa, essendosi essa pronunciata in poche occasioni e avendo ancor più raramente attestato la violazione dell'articolo 76 della Costituzione. Non vi sono infatti pronunce di accoglimento su profili di incostituzionalità delle leggi delega ma al contrario vi sono, sebbene occasionalmente, dichiarazioni di illegittimità costituzionale di decreti legislativi integrativi o correttivi. Questo tenderebbe a sottolineare un certo maggior intervento della Corte sul versante "governativo" del procedimento di legislazione delegata e meno su quello "parlamentare". Tuttavia a partire dalla seconda metà del 2000 sono intervenute una serie di sentenze che hanno in qualche modo "stretto le maglie del sindacato previsto sull'articolo 76 della Costituzione"⁹. Nella sentenza 425 del 2000 infatti la Corte, nel dichiarare l'illegittimità di un decreto legislativo correttivo, rileva la sussistenza della violazione dell'articolo 76, in quanto la norma delegata non pare collegata alla norma delegante. È importante rilevare come tale sentenza espliciti una tipizzazione delle forme attraverso cui si svolge il sindacato sulla conformità dei decreti legislativi alle leggi delega. La Corte infatti individua delle fasi interpretative che sono così riassumibili: un primo momento interpretativo concerne l'oggetto e i principi e criteri direttivi contenuti nella delega, un secondo momento interpretativo è

9. LUPO, N. "Quale sindacato sui decreti legislativi correttivi" in *Giurisprudenza costituzionale* n. 5, 2000, p. 3210. Il prof. Lupo si riferisce, oltre alla sentenza n. 425 del 2000, alle sentenze n. 292 del 2000, n. 427 del 2000, n. 503 del 2000.

connesso alle norme poste dal legislatore delegato. Pertanto, conclude la Corte, il sindacato sul decreto legislativo è strettamente connesso a quello sulla delega legislativa anche se questa non sia direttamente impugnata per violazione dell'articolo 76.

Si tenga altresì presente come nella sentenza 206 del 2001 la Consulta ribadisca con chiarezza i due elementi minimi che devono sussistere affinché un decreto correttivo sia costituzionalmente legittimo: esso deve intervenire solo in funzione di integrazione o correzione delle norme delegate già emanate e deve rispettare i medesimi principi e criteri direttivi già imposti per l'esercizio della medesima delega "principale".

Il caso più recente di decretazione delegata correttiva è rappresentato dalla **delega al Governo in materia ambientale** e dai numerosi decreti legislativi correttivi del codice ambientale le cui vicende ricostruiremo sinteticamente di seguito. La scelta di attribuire al Governo il potere legislativo delegato in materia di Codice ambientale è stata determinata sia dal carattere di elevata tecnicità della materia, sia dalla necessità di recepire ampie disposizioni di diritto comunitario.

Il **decreto legislativo n. 152 del 2006**¹⁰ ha dato attuazione ad un'ampia delega conferita al Governo dalla legge n. 308 del 2004¹¹ per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale. Il Governo è intervenuto da subito sul testo iniziale del provvedimento, procrastinando i termini previsti dagli art. 96, art. 224, art. 235 e art. 236, con il D.L. 28 dicembre 2006 n. 300, c.d. "Decreto milleproroghe" (G.U. n. 300 del 28 dicembre 2006), così come modificato in sede di conversione in l. n. 17/2007 (G.U. n. 47 del 26 febbraio 2007) e dalla Finanziaria 2007, l. n. 296/2006 (G.U. n. 299 del 27 dicembre 2006). Con il decreto legislativo n. 284/2006 (G.U. n. 274 del 24 novembre 2006), art. 1, c. 5, il Governo ha inoltre previsto che "(...) Tutti i riferimenti all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti contenuti nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono soppressi".

Il più organico intervento di riforma si è tuttavia avuto con il **primo decreto correttivo** del Codice Ambiente (d.lgs. 9 novembre 2006 n. 284), attualmente vigente, che ha prorogato l'operatività delle Autorità di Bacino, ha soppresso l'Autorità di Vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, e ha prorogato da 6 a 12 mesi il termine per l'adeguamento dello Statuto del Consorzio nazionale imballaggi (Conai) ai principi contenuti nel decreto, in particolare a quelli di trasparenza, efficacia, efficienza ed economicità, nonché quelli di libera concorrenza nelle attività di settore.

Il Governo ha poi presentato un **secondo schema di decreto correttivo del Codice Ambiente** (c.d. "Rifiuti"), riguardante la terza e la quarta parte del Codice - in particolare le norme sugli scarichi idrici, la

10. G.U. n. 88 del 14 aprile 2006.

11. G.U. n. 302 del 27 dicembre 2004.

definizione di rifiuto e la disciplina delle materie prime secondarie, dei sottoprodotti e delle terre e rocce da scavo – che è stato trasmesso alle Camere per il secondo parere alcuni giorni dopo il termine previsto dalla legge delega (45 giorni dal primo visto). Tale provvedimento, difatti, è stato approvato la prima volta in Consiglio dei Ministri il 12 ottobre 2006. In seguito, esso è stato approvato dalla Conferenza Stato-Regioni e ha superato il primo esame delle Commissioni di Camera e Senato, per poi ottenere il secondo via libera dal Governo. La successiva trasmissione al Parlamento, come accennato poc'anzi, è arrivata in ritardo, causandone la decadenza.¹²

Nel frattempo era iniziato l'*iter* del **terzo decreto correttivo del Codice Ambiente** (c.d. VIA/VAS), approvato in prima lettura nel Consiglio dei Ministri del 27 luglio 2007, relativo alla Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA) e Valutazione Ambientale Strategica (VAS). Il Governo ha quindi deciso di far confluire le modifiche in materia di rifiuti in questo terzo schema di decreto legislativo che ha percorso il proprio *iter* ed è stato approvato dal Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2007. Il decreto legislativo n. 4 del 16 gennaio 2008 (pubblicato nella G.U. n. 24 del 29 gennaio 2008) seguendo l'ordine di presentazione, avrebbe dovuto essere il terzo decreto correttivo del Codice ambientale ma in realtà, essendo decaduto il decreto "c.d. rifiuti", è, più propriamente, il secondo decreto correttivo emanato dal Governo Prodi in materia di codice ambientale.

Una nota conclusiva va formulata rispetto al ruolo del Comitato per la legislazione sia in relazione all'esame delle norme contenenti deleghe legislative in generale sia in riferimento allo schema di decreto legislativo poc'anzi analizzato. Le deleghe legislative e i decreti delegati sono tra le fonti del diritto che presentano maggiori problematiche da un punto di vista dei rapporti fra Parlamento e Governo e, di conseguenza, le decisioni del Comitato su tali norme risultano particolarmente interessanti e potenzialmente utili qualora esse diano luogo alla formazione di veri e propri "orientamenti di principi"¹³.

Nel caso specifico dello "Schema di decreto legislativo concernente ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale. Atto n. 168." Il Comitato, nel parere formulato il 17 ottobre 2007, formula una serie di osservazioni che afferiscono a due profili principali: da un lato l'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento

12. La l. 308/2004 prevede, infatti, due pareri in commissione e tre passaggi in Consiglio dei Ministri: il provvedimento è stato trasmesso al Parlamento per il secondo parere non rispettando i 45 giorni di tempo dal primo visto, dunque entro l'11 agosto, ma è giunto con oltre una settimana di ritardo.

13. Cfr. TRIPALDI M.P.C. "Il Comitato per la legislazione tra previsione normativa ed effettivo svolgimento delle funzioni", in *Osservatorio sulle fonti 1998*, a cura di Ugo de Siervo, Giappichelli, Torino 1998. p. 111.

della legislazione vigente; dall'altro il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione. In riferimento al primo profilo, il Comitato individua delle criticità tra cui merita di essere menzionato il rilievo inerente alla coerenza tra l'esercizio della potestà legislativa delegata di tipo "correttivo e integrativo" i parametri indicati dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 206 del 2001) e dal Consiglio di Stato (parere del 9 luglio 2007 sul secondo schema di decreto correttivo in materia di codice ambientale). Queste considerazioni vanno svolte tenendo presente l'esigenza di evitare che mediante decreti correttivi si possa realizzare un esercizio tardivo della delega "principale" ovvero un mancato rispetto dei principi fissati dalla legge di delegazione e, dall'altro lato, l'esigenza di assicurare altresì la piena rispondenza della normativa interna al diritto comunitario.

Infine in relazione al profilo della chiarezza delle formulazioni, il Comitato rileva come all'interno dello schema di decreto legislativo siano contenute alcune formulazioni generiche che potrebbero generare dei dubbi sul loro ambito di applicazione. Tra queste il Comitato segnala, per esempio, l'articolo 1, comma 1 dove si introduce un nuovo articolo 3-*bis* nel citato Codice ambientale e si fa riferimento, genericamente, a "principi ambientali", la cui modifica o eliminazione può avvenire solo mediante "espressa previsione di successive leggi della Repubblica Italiana".¹⁴

La Prof.ssa **Margherita Raveraira**, coordinatrice di questo terzo gruppo, è ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Perugia. E' autrice, tra le numerose pubblicazioni, del recente volume "*Buone regole e democrazia*" (2007) che tocca da vicino tutte le tematiche di interesse del Comitato per la legislazione.

14. Cfr. Parere del Comitato per la legislazione sullo schema di decreto legislativo recante ulteriori modifiche al decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152, recante norme in materia ambientale (n.168). Resoconto del 17 ottobre 2007

4 – Le procedure di attuazione delle direttive comunitarie: i casi delle direttive Mifid e Bolkestein – Prof. Marcello CLARICH, Prof. Alfonso CELOTTO.

L'attuazione delle direttive comunitarie non è interessante soltanto per ciò che concerne il rapporto tra fonti interne e fonti comunitarie: la loro implementazione, infatti, investe da un lato la **questione della tecnica legislativa**, dall'altro i **rapporti tra Governo e Parlamento**.

Due interessanti esempi per una **riflessione sulla procedura di attuazione** sono quelli della direttiva 2004/39/CE in tema di mercati degli strumenti finanziari (c.d. direttiva “Mifid”), e della direttiva 2006/123/CE (c.d. direttiva “Bolkestein”). Queste due direttive, una già recepita, l'altra ancora da attuare, sollevano diverse **questioni concernenti il problema delle fonti**.

Per quanto riguarda la direttiva Mifid, il procedimento di attuazione ha evidenziato le seguenti problematiche:

A) **La legge comunitaria**, come inizialmente concepita dalla legge “La Pergola” (legge 9 Marzo 1989 n. 86) e successivamente modificata dalla legge n. 11 del 4 Febbraio 2005, dovrebbe essere la sede naturale per provvedere ad attuare nell'ordinamento italiano gli obblighi derivanti dal diritto comunitario. Essa, tuttavia, **si rivela talvolta inadeguata**, specie quando la materia è particolarmente complessa e quando a livello comunitario vengono adottati atti normativi che modificano la direttiva da attuare¹⁵.

B) Molto spesso accade che **il Governo non riesca ad esercitare tutte le deleghe conferitegli dalla legge comunitaria**. Si rende dunque necessaria, come nel caso di specie, una nuova legge delega¹⁶, che sostanzialmente riapre il termine per l'emanazione dei decreti legislativi.

C) **La legge delega, piuttosto che dettare specifici principi e criteri direttivi, rinvia a quelli individuati dalla legge comunitaria che conteneva la delega non esercitata**. Quest'ultima, a sua volta, fa anche riferimento ai principi e ai criteri individuati nella direttiva stessa. Tutto ciò rende più farraginoso la comprensione dei criteri cui il Governo si deve ispirare¹⁷.

15. Nel caso della direttiva “MIFID”, ad esempio, in attesa del recepimento da parte dell'Italia, sono state adottate la direttiva 2006/31/CE del Parlamento e del Consiglio, che modifica la direttiva “Mifid”; il regolamento 1287/2006 della Commissione, e la direttiva 2006/73/CE della Commissione, recanti modalità di esecuzione della stessa direttiva.

16. In questo caso legge 20 Giugno 2007, n. 77. La delega è stata esercitata dal Governo con il d.lgs. 17 Settembre 2007, n. 164.

17. Per quanto riguarda la direttiva “Mifid”, la legge delega rinvia alla legge comunitaria per il 2004 (l. 18 Aprile 2005, n. 62).

D) Da un punto di vista di tecnica legislativa, nel caso della direttiva “Mifid”, lo stesso Comitato per la legislazione ha sottolineato che, **nello stesso articolo della legge n. 77 del 2007 sono state conferite ben tre deleghe al Governo su materie diverse**: oltre all’attuazione della direttiva in materia di mercati degli intermediari finanziari vi sono, infatti, deleghe per il recepimento della direttiva 2002/15/CE in materia di orario di lavoro, della direttiva 2004/25/CE concernente le offerte pubbliche di acquisto e, infine, una delega per l’adozione di decreti correttivi per l’attuazione della direttiva 2002/98/CE, che stabilisce norme di qualità e di sicurezza per la raccolta, il trasporto e la conservazione del sangue umano.

E) Gli atti comunitari, inoltre, quasi sempre prevedono **l’adozione di norme di attuazione tramite il ricorso alla c.d. procedura di comitatologia**. In questo caso, la Commissione, per emanare norme di attuazione, deve consultare comitati composti da rappresentanti dei Governi degli Stati Membri.

In ambito nazionale, anche le successive norme di attuazione vanno recepite. Per questo la legge delega autorizza il Governo ad emanare i decreti correttivi che si renderanno necessari a tal fine¹⁸.

Va constatato che, in ragione della peculiarità degli obblighi discendenti dall’ordinamento comunitario, **la legge attribuisce simultaneamente al Governo la delega per l’adozione di decreti legislativi e degli eventuali decreti correttivi di essi, peraltro rifacendosi in entrambi i casi ai medesimi principi e criteri direttivi**.

Inoltre, in questa fase, il **Governo svolge una duplice funzione**, perché oltre ad adottare decreti correttivi per tenere conto delle norme di attuazione nella fase discendente, esso partecipa alla elaborazione di queste stesse norme anche a livello comunitario, in fase ascendente, mediante l’intervento nella procedura di comitatologia.

L’esame dei problemi emersi in sede di recepimento della direttiva MIFID è interessante anche in vista del **recepimento della c.d. direttiva “Bolkestein”** (Direttiva 2006/123/CE) relativa ai servizi nel mercato interno, che dovrà essere recepita dagli Stati Membri entro il 28 Dicembre 2009. Questa direttiva, approvata a seguito di un dibattito molto lungo e controverso, presenta una serie di profili che renderanno l’attuazione particolarmente complessa per il Parlamento e per il Governo.

A) In materia di servizi, l’approccio adottato in precedenza dalle istituzioni comunitarie era stato di tipo “verticale”. Ciascuna delle diverse misure adottate, infatti, interessava un particolare settore (una

18. Legge n. 77 del 2007, art. 1 comma 3.

professione o una categoria di servizi¹⁹). Le sentenze della Corte di Giustizia, d'altro canto, incidevano su peculiari aspetti di una specifica disciplina nazionale.

Con la direttiva Bolkestein, invece, si è adottato **un approccio "orizzontale"**. Le disposizioni della direttiva andranno infatti a incidere su tutti i servizi, salvo quelli espressamente esclusi. Questo risponde alla precisa necessità di promuovere lo sviluppo del mercato interno dei servizi²⁰ con un'unica direttiva, piuttosto che una serie di direttive settoriali.

Rovesciando la prospettiva, dal punto di vista dell'ordinamento interno, ciò comporta che in sede di recepimento sarà necessario intervenire allo stesso tempo sulla disciplina di molti settori. Sarà interessante osservare in che modo il Parlamento, qualora deleghi il Governo al recepimento della direttiva, stabilirà dei **criteri direttivi per un intervento così articolato ed eterogeneo**.

B) La direttiva Bolkestein andrà ad incidere altresì sui procedimenti amministrativi e sull'organizzazione della Pubblica Amministrazione. Infatti, oltre a una disciplina delle condizioni per esercitare il diritto di stabilimento o per la prestazione di servizi transfrontalieri, essa prevede la semplificazione “[del]le procedure e [del]le formalità relative all'accesso ad un'attività di servizi ed al suo esercizio”²¹. Tali formalità dovranno poter essere espletate, inoltre, mediante un c.d. “sportello unico”, e per via elettronica²².

Il recepimento comporterà, pertanto, una serie di **misure non solo legislative, ma anche regolamentari e amministrative**. L'attuazione della direttiva richiederà una molteplicità di fonti che entro la fine del 2009 dovranno intervenire su un quadro complesso, in molti casi intensamente regolato, con lo scopo di ridisegnarlo secondo le disposizioni comunitarie, e, per molti versi, di semplificarlo.

Il tema dell'attuazione della direttiva Bolkestein sarà introdotto dal prof. **Marcello Clarich**, ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università LUISS Guido Carli di Roma. Il prof. **Alfonso Celotto**, ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Università Roma Tre, illustrerà le questioni sollevate dall'implementazione della direttiva Mifid.

19. Da questo punto di vista, la stessa direttiva MIFID è configurabile come una direttiva c.d. “Verticale”.

20. I servizi sono, infatti, considerati un volano per la crescita economica, dato che nella maggior parte degli Stati Membri essi rappresentano il 70 % del PIL e dei posti di lavoro, come evidenziato al considerando (4) della Direttiva.

21. V. in particolare art. 5.

22. V. gli articoli 6, 7 e 8 della Direttiva.

5 - **Il c.d. taglia leggi** – Prof. Nicola LUPO (LUISS Guido Carli di Roma)

La semplificazione del panorama normativo italiano è divenuta recentemente un tema oggetto di particolare attenzione in quanto l'ipertrofia, la complessità e la scarsa coerenza dell'ordinamento legislativo rappresentano problemi cronici sotto gli occhi degli studiosi, ma anche dei comuni cittadini. Anche alla luce delle indicazioni dell'OCSE in materia di semplificazione legislativa, il legislatore italiano è intervenuto seguendo una duplice direzione: ha infatti previsto strumenti per la gestione dello *stock* normativo pregresso (il meccanismo taglia leggi) e misure idonee a garantire la qualità della normativa di nuova produzione (utilizzo dello strumento dell'analisi di impatto della regolazione). Ciò per far fronte ad una delle più pressanti richieste provenienti dai cittadini e dagli operatori: quella di ridurre i costi legati alla necessità di conoscere e orientarsi in un panorama legislativo farraginoso ed eccessivamente complesso.

La **legge di semplificazione per il 2005** (legge 28 novembre 2005, n. 246) ha previsto, all'art. 14, commi 12-24, l'introduzione del meccanismo cosiddetto del "taglia leggi" o "ghigliottina" al fine di realizzare un'effettiva semplificazione ed una contestuale **riduzione dello stock normativo** esistente²³.

Il drastico meccanismo del taglia leggi determina infatti un'automatica abrogazione di tutte le norme adottate anteriormente al 1° gennaio 1970, per le quali non sia espressamente previsto il mantenimento in vigore con appositi decreti legislativi adottati dal Governo entro il 16 dicembre 2009.

Al fine di attuare questo meccanismo, la legge di semplificazione per il 2005 attribuiva quindi al Governo il compito di procedere, entro 24 mesi dall'entrata in vigore della legge stessa (dicembre 2007), alla ricognizione delle disposizioni legislative statali vigenti, evidenziando in modo particolare le incongruenze e le antinomie dei differenti settori legislativi, nonché il compito di trasmettere al Parlamento una relazione finale.

Presupposto di questa operazione di riordino doveva essere una già avviata attività di informatizzazione e di classificazione della normativa vigente svolta sulla base dell'art. 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Legge Finanziaria 2001) che istituiva un apposito fondo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

23. Si tratta di un meccanismo innovativo per il nostro ordinamento che, tuttavia, è già stato utilizzato con buoni risultati in altri paesi europei oltre ad essere stato previsto nel disegno di legge di semplificazione per il 2001, presentato dal Governo Amato e decaduto al termine della XIII Legislatura.

Inoltre, l'art. 14, comma 14, disponeva che il Governo, entro un successivo termine di 24 mesi dalla scadenza del precedente termine per la ricognizione (dicembre 2009), emanasse uno o più decreti legislativi con cui individuare le disposizioni legislative statali, pubblicate **anteriormente al 1° gennaio 1970**, delle quali riteneva indispensabile la permanenza in vigore, sulla base dei **criteri** individuati dalla stessa legge di semplificazione²⁴.

Gli **organi coinvolti** nell'attuazione del meccanismo taglia leggi sono:

- Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione: istituito con DPCM del 12 settembre 2006 e presieduto dal Sottosegretario all'Interno Alessandro Pajno, ha il ruolo di indirizzo e coordinamento del processo di attuazione dell'attività di semplificazione legislativa di cui alla legge n. 246 del 2005, nonché il compito di adottare un piano di azione per il perseguimento degli obiettivi del Governo in tema di semplificazione, di riassetto e di qualità della regolazione per l'anno successivo;

- Unità per la semplificazione: struttura di supporto del Comitato interministeriale, istituita con decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni dalla legge 17 luglio 2006, n. 233.

- Commissione parlamentare per la semplificazione: commissione bicamerale, istituita dalla legge di semplificazione per il 2005, con il compito di esprimere il parere sugli schemi di decreti legislativi e di verificare periodicamente lo stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata delle norme adottate anteriormente al 1970.

Per valutare lo stato di attuazione della delega da parte del Governo si deve fare riferimento alla relazione presentata l'11 dicembre 2007 dal Sottosegretario all'Interno dott. Pajno nel corso di un'audizione presso la Commissione parlamentare per la semplificazione, nonché alla relazione del Governo al Parlamento sull'attuazione dell'art. 14, comma 12, della legge 28 novembre 2005, n. 246.

In ottemperanza al dettato della legge n. 246 del 2005, nel 2007 si è concretizzato il primo passo verso l'attuazione del taglia leggi poiché è stato effettuato un completo **censimento della legislazione statale** risultata non espressamente abrogata.

Il metodo di lavoro, per attuare quella che è stata definita dal dott. Pajno come una “mastodontica operazione di scrutinio della legislazione vigente”, è stato definito anche sulla base delle indicazioni elaborate dal PAS 2007. In particolare è stato adottato dal Comitato interministeriale

24. La legge di semplificazione introduceva inoltre alcune **eccezioni**, prevedendo che norme di particolare rilevanza (i quattro codici, le disposizioni di adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, disposizioni tributarie e di bilancio, etc..) non fossero sottoposte al meccanismo ghigliottina e rimanessero, quindi, in vigore indipendentemente dalla decisione del Governo di mantenerle in vita.

un metodo di lavoro basato, da un lato sulla potenzialità degli strumenti di informatica giuridica, sfruttando le competenze tecniche del CNIPA; dall'altro sull'equilibrato rapporto tra il coinvolgimento delle singole amministrazioni e la realizzazione di una rete centrale di coordinamento e monitoraggio.

L'attività di ricognizione da parte del Comitato è stata duplice: una di tipo numerico (il censimento vero e proprio delle leggi) e un'altra di tipo qualitativo (l'individuazione di incongruenze e antinomie tra i vari provvedimenti normativi).

Per quanto concerne il **profilo quantitativo** l'attività di censimento ha condotto alla individuazione di circa **21.000 atti legislativi, di cui circa 7.000 anteriori al 31 dicembre 1969**. Gli atti individuati sono stati censiti direttamente dalle amministrazioni in un apposito *data base* (c.d. *Taglialeggiweb*) ovvero identificati grazie all'analisi delle altre banche dati giuridiche esistenti ed evidenziati in uno specifico archivio informatico di controllo. Si può inoltre considerare che buona parte degli atti non censiti dalle amministrazioni rappresentano il primo candidato all'eliminazione attraverso l'effetto ghigliottina.

In merito al **profilo qualitativo**, l'evidenziazione di incongruenze e antinomie normative relative ai diversi settori legislativi richiesta dal legislatore è stata effettuata come prima ricognizione delle tipologie possibili di criticità, con l'indicazione di una prima casistica²⁵.

Procedendo ad una prima enunciazione dei profili di criticità sollevati dalla dottrina ovvero emersi dai lavori del Comitato interministeriale si devono distinguere differenti livelli; quanto alla **prima fase di ricognizione** si sono verificati, infatti, per lo più problemi operativi²⁶.

La dottrina si è inoltre chiesta che valore dovesse essere attribuito a detta ricognizione cioè se si trattasse di un'attività meramente informativa ovvero se comportasse di per se l'abrogazione di quanto non compreso nella lista elaborata; si è giunti alla conclusione che dovesse prevalere la prima interpretazione poiché altrimenti la fase successiva del procedimento indicato dall'art. 14 sarebbe divenuta del tutto inutile²⁷.

Per quanto riguarda invece l'attuazione della **seconda fase** del meccanismo, quindi la vera e propria ghigliottina, emergono problemi

25. Le esigenze di riassetto, la completa determinazione ed elencazione delle suddette incongruenze ed antinomie e, soprattutto, la predisposizione di soluzioni dirette al loro superamento ad opera dello stesso legislatore delegato sono state rinviate alla fase successiva.

26. In tal senso si possono indicare, a titolo esemplificativo, le modalità di organizzazione del lavoro, i momenti di raccordo tra le singole amministrazioni ed il Governo, l'oggetto della ricognizione (tutte le fonti primarie, l'arco temporale da prendere in considerazione, le modalità di rilevazione delle leggi di novella), nonché le nozioni ed i criteri di individuazione delle antinomie e delle lacune.

27. Cfr. L. Cuocolo, "Aspetti problematici della legge di semplificazione per il 2005", disponibile su www.associazionedeicostituzionalisti.it.

differenti.

In primis parte della dottrina ha sollevato un problema di incostituzionalità della norma per violazione dell'art. 76 della Costituzione poiché l'art. 14 introdurrebbe nell'ordinamento una delega priva di delimitazione di oggetto, materia ed ambito.

Si deve infatti precisare che il meccanismo del taglia leggi consta di due parti. Si prevede in primo luogo un'abrogazione automatica *ex lege* di tutte le norme anteriori al 1970, che trova la legittimazione nella stessa legge di semplificazione e che produrrà i propri effetti alla scadenza del termine disposto per l'esercizio del potere legislativo delegato al Governo, indipendentemente dal suo effettivo esercizio. A questo primo profilo si somma una delega al Governo per l'adozione di decreti legislativi "di salvezza" per le norme anteriori al 1970, comunque ritenute indispensabili, priva di limiti relativi a specifici settori dell'ordinamento, nonché caratterizzata da criteri indefiniti per selezionare la normativa da mantenere in vigore²⁸. Ciò posto il Governo, per impedire l'abrogazione generalizzata, non potrà limitarsi a non dar seguito alla delega, ma dovrà intervenire disponendo l'abrogazione dell'art. 14, commi 12-24, della legge di semplificazione.

Una prima considerazione fortemente critica, avanzata nel corso dei lavori parlamentari sulla legge di semplificazione, consiste nella contrarietà stessa del meccanismo al principio democratico poiché la vigenza di norme approvate dal Parlamento viene meno per volontà del Governo²⁹.

La dottrina più attenta ha, inoltre, criticato fin da subito la scelta del discrimine temporale del legislatore, con particolare riferimento alle ipotesi di norme che abbiano subito delle modifiche successive al 1° gennaio 1970. Il legislatore del 2005 ha, infatti, introdotto un "arbitrario spartiacque" che determina un intervento caducatorio di enorme portata.

Sostiene Carnevale che il criterio adottato dal legislatore per stabilire il termine per l'abrogazione sia stato quello "dell'inadeguatezza presunta per obsolescenza della normativa più risalente nel tempo"; prosegue quindi l'autore precisando che si tratta di una presunzione nel complesso ragionevole, mentre criticabile appare la presunzione di adeguatezza della

28. In tal senso si veda Paolo Carnevale *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa fra istanze nel mondo economiche e risposte del legislatore*, disponibile su www.federalismi.it. Si deve peraltro ricordare che altra dottrina, in sede di approvazione della legge di semplificazione per il 2005, aveva interpretato l'art. 14 come una delega di potere legislativo al Governo di tipo negativo in quanto indirizzata alla abrogazione di norme. Per l'espressione "potere legislativo negativo" si veda l'intervento dell'on. Zaccaria nel corso della discussione in Aula del disegno di legge A.C. 3186, recante "Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005", Camera dei deputati, resoconto dell'Assemblea, 16 settembre 2005, ed R. Di Cesare, *Nuove norme in materia di riassetto normativo: la legge di semplificazione per il 2005 conclude l'esame in Commissione*, disponibile su www.associazionedeicostituzionalisti.it.

29. Così l'on. R. Zaccaria, intervento nel corso della seduta d'Assemblea del 21 settembre 2005, Camera dei Deputati.

normativa successiva al 1970³⁰.

Problema ulteriore si verifica nei casi di norme anteriori al 1970, ma successivamente modificate; non si capisce infatti cosa debba accadere a queste norme³¹.

Tra le scelte del legislatore del 2005 poco felice è apparsa anche l'individuazione delle norme sottratte al meccanismo della ghigliottina. Si assiste infatti ad una duplice previsione: da un lato vi sono alcune eccezioni disposte dallo stesso art. 14 della legge di semplificazione; dall'altro vi sono ulteriori eccezioni che potranno essere disposte dal Governo nell'esercizio di una delega legislativa *ad hoc*.

Le eccezioni previste nella legge delega sono state individuate, anche nel corso dei lavori in Commissione, seguendo il criterio della tutela dei principi e valori costituzionali, con particolare riferimento ai diritti e agli interessi legittimi nonché al funzionamento degli organi costituzionali e delle pubbliche amministrazioni³². Le scelte terminologiche dell'art. 14, c. 17, hanno tuttavia creato serie difficoltà agli interpreti poiché, a fronte di leggi ben individuate (disposizioni contenute nei codici), vi sono rinvii a materie dai confini molto vaghi (disposizioni in materia previdenziale ed assistenziale).

Le eccezioni individuabili da parte del Governo danno invece adito a numerosi dubbi sulla legittimità costituzionale della previsione per indeterminatezza dell'oggetto. L'unico criterio netto per il legislatore continua ad essere quello temporale, mentre i criteri individuati all'art. 14, c. 14, presentano margini di definizione molto incerti e lasciano un'eccessiva discrezionalità al legislatore delegato³³.

Peraltro il potere del Governo non si limita alla adozione dei decreti legislativi in prima battuta (entro dicembre 2009) ma anche all'adozione di decreti integrativi e correttivi nel termine ulteriore di due anni dall'entrata in vigore dei precedenti decreti. In tal modo, precisa Lupo, si rischia di "vanificare pressoché integralmente l'efficacia dell'effetto

30. Paolo Carnevale. *op. cit.*

31. Un'attenta analisi dei possibili scenari viene data da P. Carnevale, *op. cit.*, pp. 21.

32. Cuocolo evidenzia una tendenziale corrispondenza tra le eccezioni individuate dalla legge di semplificazione e le categorie di norme su cui incidono i limiti di ammissibilità del referendum elettorale. L. Cuocolo, *op. cit.*, pp. 3. Su questo profilo un'ampia ricostruzione è offerta da P. Aquilanti, "Abrogare le leggi più vecchie ed anche quelle di mezza età", in *Il Foro Italiano*, 2005, V, n. 162, pp. 4 ss.

33. Il comma 14 dell'art. 14 individua i seguenti criteri: a) esclusione delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita; b) esclusione delle disposizioni che abbiano esaurito o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete; c) identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali dei cittadini; d) identificazione delle disposizioni indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore, anche utilizzando a tal fine le procedure di analisi e verifica dell'impatto della regolazione; e) organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse; f) garanzia della coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa; g) identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe effetti anche indiretti sulla finanza pubblica.

abrogativo generalizzato; le disposizioni in questione sarebbero in un primo momento abrogate ad opera della ghigliottina e poi fatte rivivere (con efficacia retroattiva?)” con i decreti correttivi. Appare evidente come ciò determinerebbe conseguenze negative sulla certezza del diritto e sulla stabilità dell’ordinamento³⁴.

Sotto un profilo pratico invece si sottolineano i seguenti aspetti problematici:

- definizione, di comune accordo tra Governo e Parlamento, del contenuto concreto dei decreti legislativi che avranno il compito di individuare le disposizioni di legge che rimangono in vigore e di operare il riassetto, decidendo se procedere alla mera abrogazione ovvero se intervenire al riassetto della materia;
- valutazione dell’opportunità di procedere all’individuazione di priorità in relazione alle singole materie, concentrando il maggior sforzo di riassetto e semplificazione sui settori effettivamente più sofferenti;
- definizione dei rapporti tra la delega “taglia leggi” e le deleghe di riassetto normativo settoriale che dovessero intervenire nello spazio di tempo intercorrente fino alla scadenza del dicembre 2009;
- approfondimento delle problematiche relative ai decreti legislativi integrativi e correttivi;
- verifica degli effetti che l’abrogazione delle fonti di rango primario produce sulle fonti di rango secondario che in esse trovano fondamento.

Il Prof. **Nicola Lupo**, coordinatore di quest’ultimo gruppo, è straordinario di Diritto delle assemblee elettive presso la LUISS Guido Carli di Roma. E’ componente dell’Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione presso il Segretariato Generale della Presidenza del Consiglio dei ministri.

34. Cfr. N. Lupo, *“Quando la legge si propone di semplificare ma, purtroppo non ci riesce. A proposito della legge n. 246 del 2005”*, in *Rassegna parlamentare*, 2006, n. 1, pp. 289. Si veda anche P. Carnevale, *op. cit.*, pp. 24.