

IL LIBRO DELLE LEGGI STRAPAZZATO
E LA SUA MANUTENZIONE

IL LIBRO DELLE LEGGI STRAPAZZATO E LA SUA MANUTENZIONE

a cura di

Mario Dogliani



G. Giappichelli Editore – Torino

© Copyright 2012 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-348-2808-3

Il volume è stato pubblicato con il contributo della Fondazione CRT e del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Torino.

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

Indice

pag.

Introduzione

L'ordinamento giuridico strapazzato di <i>Mario Dogliani</i>	1
---	---

Definizioni

La manutenzione del libro delle leggi di <i>Riccardo Viriglio</i>	7
--	---

La nozione di semplificazione (<i>versus</i> deregolamentazione e delegificazione) di <i>Luca Geninatti Satè</i>	14
--	----

La nozione di deregolamentazione (<i>versus</i> semplificazione e delegificazione) di <i>Luca Geninatti Satè</i>	21
--	----

Mali da eccesso

La moltiplicazione delle leggi: la fisiologia di <i>Riccardo Viriglio</i>	25
--	----

La moltiplicazione delle leggi: la patologia (la moltiplicazione di leggi speciali e specializzate) di <i>Luca Geninatti Satè</i>	32
--	----

La frantumazione delle leggi: testi normativi contenenti un numero elevato di disposizioni eterogenee di <i>Luca Imarisio</i>	36
--	----

	<i>pag.</i>
La frantumazione delle leggi: rami dell'ordinamento che perdono la coerenza interna di <i>Ilenia Massa Pinto</i>	38
Mali da incertezza	
Incertezze derivanti dalla ineliminabile, ma non adeguatamente contenuta, oscurità linguistica delle disposizioni normative di <i>Fabio Longo, Antonio Mastropaolo, Francesco Pallante</i>	43
Incertezze conseguenti al ricorso eccessivo alla abrogazione tacita e implicita di <i>Valeria Marcenò</i>	50
Incertezze conseguenti ad alcune forme di abrogazione espressa di <i>Luca Geninatti Satè</i>	53
Incertezze conseguenti alla ritrosia della dottrina e della giurisprudenza a riconoscere fonti <i>extra ordinem</i> di <i>Francesco Pallante</i>	61
Mali da elusione del principio di legalità delle fonti	
Riconoscimento di forza normativa ad atti non prodotti da poteri-fonte (<i>La soft law</i>) di <i>Jörg Luther</i>	67
Riconoscimento di poteri normativi “di fatto” alle Autorità Amministrative Indipendenti di <i>Enrico Grosso</i>	70
Riconoscimento di poteri normativi “di fatto” al CSM di <i>Luca Imarisio</i>	78

Mali da elusione delle fonti sulla produzione delle leggi ordinarie

Abrogazione differita: regolamenti in delegificazione che individuano le leggi abrogate di <i>Luca Geninatti Satè</i>	85
Pretesa efficacia vincolante delle fonti sulla produzione di rango pariordinato a quello delle fonti vincolate di <i>Riccardo Viriglio</i>	88
Abuso di leggi retroattive e di leggi di interpretazione autentica di <i>Luca Geninatti Satè</i>	90

Mali da elusione delle fonti sulla produzione dei decreti legislativi

Deleghe c.d. “correttive” di <i>Luca Imarisio</i>	93
--	----

Mali da elusione delle fonti sulla produzione dei decreti legge

Difetto dei presupposti per la decretazione d’urgenza e reiterazione di <i>Luca Imarisio</i>	95
---	----

Mali da elusione del modello legislativo (*soi-disant* generale) sulla produzione dei regolamenti

Delegificazione mediante procedure atipiche e mediante atti diversi dalla legge formale di <i>Antonio Mastropaolo</i>	99
--	----

	<i>pag.</i>
Frantumazione della forma regolamentare; d.P.C.M. a contenuto regolamentare, ordinanze e circolari a contenuto normativo di <i>Luca Geninatti Satè</i>	108
Decreti di contenuto regolamentare qualificati dalla legge come di natura non regolamentare di <i>Valeria Marcenò</i>	117
 Mali generati dal superamento del modello monista	
Incertezze generate dalle sentenze della Corte costituzionale di <i>Valeria Marcenò</i>	121
Incertezze generate dalla crisi della funzione nomofilattica della Corte di Cassazione di <i>Antonio Mastropaolo</i>	129
Incertezze generate da giudici che disconoscono i vincoli della testualità di <i>Chiara Tripodina</i>	134
Incertezze generate dal meccanismo di recezione del diritto comunitario di <i>Matteo Losana</i>	143
Incertezze derivanti dal meccanismo di controllo della validità delle fonti del diritto comunitario di <i>Andrea Giorgis</i>	148
 Mali generati da tentativi di “semplificazione”	
I testi unici “misti” e la “neocodificazione” di <i>Riccardo Viriglio</i>	153
I procedimenti “taglialeggi” di <i>Luca Geninatti Satè</i>	157

Le vicende ordinamentali della manutenzione

L'esperienza statale
di *Luca Geninatti Satè*

167

L'esperienza regionale
di *Francesco Pallante*

174

Uno sguardo su altri Stati europei

Il caso francese
di *Riccardo Viriglio*

191

I procedimenti “taglialeggi”

di Luca Geninatti Satè

1. Il primo “taglialeggi” (non di nome, ma di fatto)

L’art. 14, c. 12, della l. n. 246/2005, stabiliva: «Al fine di procedere all’attività di riordino normativo prevista dalla legislazione vigente, il Governo ... entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge [ossia entro il 15 dicembre 2007], individua le disposizioni legislative statali vigenti, evidenziando le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi, e trasmette al Parlamento una relazione finale».

Il c. 14 del medesimo articolo stabiliva: «Entro ventiquattro mesi dalla scadenza del termine di cui al c. 12 [dunque, entro il 15 gennaio 2009], il Governo è delegato ad adottare ... decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore», e dettava i princìpi e criteri direttivi della delega¹.

Il successivo c. 16 statuiva: «Decorso il termine di cui al comma 14, tutte le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate».

Questa generale statuizione legislativa era immediatamente circoscritta dalla previsione contenuta nel c. 17, che individuava una serie di disposizioni da

¹ Che erano i seguenti

- «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».

subito sottratte all'abrogazione², alle quali si sarebbero dunque aggiunte – parimenti sottratte all'abrogazione – quelle individuate dai decreti legislativi previsti dal c. 14.

Con questo radicale meccanismo il legislatore ha inteso ridurre significativamente il numero delle disposizioni legislative statali in vigore (non di quelle applicabili, si deve sottolineare, data l'irretroattività dell'effetto abrogativo, per cui anche i rapporti sorti anteriormente al 1° gennaio 1970 continuano ad essere regolati dalle leggi del tempo).

Il modello presenta però numerosi aspetti problematici: alcuni di natura meramente attuativa, altri, più significativi, di carattere strutturale, che sollevano problemi concettuali.

Sul primo versante, va notato che il meccanismo dell'abrogazione differita si presta ad applicazioni non del tutto sorvegliate: ad esempio, l'abrogazione delle disposizioni anteriori al 1970 – disposta a far tempo dallo spirare del termine di quarantotto mesi dalla data di entrata in vigore della l. n. 246/2005 – non è subordinato all'entrata in vigore dei decreti legislativi chiamati ad individuare le disposizioni destinate a permanere. A rigore, quindi, il mancato esercizio della delega da parte del Governo comporterebbe l'abrogazione di tutte le norme anteriori al 1970.

Se infatti si attribuisce alla l. n. 246/2005 il ruolo di norma abrogatrice generale e alle norme contenute nei decreti legislativi che individuano le norme da “mantenere vigenti” il ruolo di disposizioni derogatorie, sarebbe necessario che le disposizioni da conservare siano individuate prima del prodursi dell'effetto abrogativo; diversamente, se i decreti legislativi entrassero in vigore successiva-

² Il c. 17 recita:

«Rimangono in vigore:

a) le disposizioni contenute nel codice civile, nel codice penale, nel codice di procedura civile, nel codice di procedura penale, nel codice della navigazione, comprese le disposizioni preliminari e di attuazione, e in ogni altro testo normativo che rechi nell'epigrafe l'indicazione codice ovvero testo unico;

b) le disposizioni che disciplinano l'ordinamento degli organi costituzionali e degli organi aventi rilevanza costituzionale, nonché le disposizioni relative all'ordinamento delle magistrature e dell'avvocatura dello Stato e al riparto della giurisdizione;

c) le disposizioni contenute nei decreti ricognitivi, emanati ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131, aventi per oggetto i principi fondamentali della legislazione dello Stato nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione;

d) le disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali;

e) le disposizioni tributarie e di bilancio e quelle concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco;

f) le disposizioni in materia previdenziale e assistenziale;

g) le disposizioni indicate nei decreti legislativi di cui al comma 14».

mente al prodursi dell'effetto abrogativo, le disposizioni abrogate, in ragione dell'effetto istantaneo dell'abrogazione, non potrebbero rivivere.

Un simile onere non è però formalmente richiesto dalla l. n. 246/2005, la cui lettera anzi sembra ammettere la possibilità che i decreti legislativi entrino in vigore successivamente all'abrogazione. Quest'ultima, infatti, è destinata a prodursi *ex lege* decorsi quarantotto mesi dall'entrata in vigore della l. n. 246/2005, ma il medesimo termine è assegnato al Governo per *adottare* i decreti legislativi. Stando alla lettera della legge – se con il termine “adozione” si intendesse la approvazione della relativa delibera da parte del Consiglio dei Ministri, e se il Governo intendesse utilizzare integralmente il termine di quarantotto mesi per approvare tale delibera – i decreti “adottati” ben potranno, dunque, (e, anzi, inevitabilmente dovranno, dati i tempi necessari per la loro emanazione da parte del Presidente della Repubblica e per la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale) essere posteriori. Con la conseguenza aberrante – stando alla lettera della legge – che il formalmente tempestivo esercizio della delega renderebbe inutile l'individuazione delle norme da mantenere vigenti perché, come si è detto, si sarebbe già prodotto l'effetto istantaneo dell'abrogazione disposta dal c. 16.

Ma una conseguenza del genere sarebbe assurda, perché comporterebbe una clamorosa contraddizione interna alla legge; e deve essere respinta, per quanto possibile, dall'interprete, perché buon canone interpretativo è la presunzione di coerenza del legislatore.

Non resta dunque che attribuire alla parola “adozione” un significato più ampio, comprensivo della fase della “integrazione dell'efficacia” (emanazione con d.P.R. e pubblicazione); al che conseguirebbe che i decreti individuanti le disposizioni da mantenere vigenti dovrebbero entrare in vigore contestualmente alla – sul piano cronologico, ma, logicamente, prima della – norma generale abrogatrice.

Ma questa interpretazione correttiva, se “mette in ordine” la disciplina, non risolve nulla sul piano dell'effettività dell'ordinamento, perché il decreto legislativo che ha attuato la delega conferita con la l. n. 246/2005 è il d.lgs. 13 dicembre 2010, n. 212, la cui deliberazione è stata assunta dal Consiglio dei Ministri, preliminarmente, il 19 marzo 2010 e, definitivamente, il 13 dicembre 2010: dunque ben dopo lo spirare del termine del 15 gennaio 2009.

Come risolvere il problema posto da questa tardiva emanazione dei decreti legislativi delegati?

Innanzitutto sono da considerarsi incostituzionali per violazione dell'art. 76, in quanto il limite temporale è stato superato.

Ma, lasciando in disparte questa violazione “accidentale” (dovuta al disinteresse e alla cattiva volontà degli uomini), restano vari problemi concettuali.

Intanto, l'esigenza che l'individuazione di tutte le norme da conservare avvenga prima del prodursi dell'effetto abrogativo affiora anche dall'interpretazione data dalla *Relazione al Parlamento* al contenuto dei c.d. decreti correttivi: ai sensi del c. 18 del citato art. 14, l. n. 246/2005, infatti, entro due anni dalla data

di entrata in vigore dei decreti legislativi possono essere emanate, con uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative o correttive. Sul punto, la Relazione al Parlamento ritiene che “difficilmente” «*i decreti legislativi correttivi eventualmente emanati [...] potranno indicare ulteriori disposizioni da far restare in vigore*», e rileva come la preoccupazione di non intaccare i «*valori della stabilità dell'ordinamento e della certezza del diritto*»³ non sia accompagnata, nella l. n. 246/2005, da una puntuale indicazione sulla irretroattività (se non espressamente disposto diversamente) della disciplina contenuta in tali decreti (in particolare sulla impossibilità della abrogazione di una precedente abrogazione effettuata del meccanismo “taglia-leggi”, per richiamare, più che per “far restare”, in vigore disposizioni da questo caducate).

La legge, dunque, non chiarisce il rapporto fra l'effetto abrogativo da essa disposto e il contenuto dei decreti legislativi; e l'ipotesi di un rapporto regola-eccezione fra la l. n. 246/2005 e i relativi decreti legislativi delegati è prevista, come si è già osservato, senza che sia stabilita l'esatta entrata in vigore di questi ultimi.

Se, infatti, occorre attribuire a tali decreti (ossia all'elenco delle disposizioni meritevoli di persistente efficacia) un contenuto precettivo, e se tale contenuto deve consistere nella deroga alla generale abrogazione delle norme anteriori al 1970, l'efficacia di tale norma eccezionale potrebbe precedere nel tempo quella della norma generale solo se si intendesse quest'ultima come una norma che contiene una clausola in bianco circa la individuazione di alcune norme che verranno escluse dalla abrogazione allo scadere del termine: clausola in bianco che deve però essere riempita prima dello scadere del termine stesso.

Il c. 16 contiene un elenco generico di leggi escluse. Ma si tratta di leggi (al di là dei “codici”, individuati attraverso il *nomen iuris*, e sui quali quindi non v'è incertezza) individuate con riferimenti al loro (generico) contenuto: con riferimento, cioè alle materie di cui esse si occupano. Sarà dunque l'interprete a pronunciarsi sulla loro abrogazione, o non abrogazione, a seconda che le faccia rientrare o no in una delle definizioni materiali o funzionali adottate dalla legge. Certo, sono clausole da riempire, e che verranno riempite essenzialmente dopo lo scadere del termine della abrogazione generale, quando sorgeranno conflitti

³ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Unità per la Semplificazione e la Qualità della Regolazione, *Relazione al Parlamento sull'attuazione dell'art. 14, comma 12, della legge 28 novembre 2005, n. 246 (“taglia-leggi”)*.

In argomento, v. anche, del medesimo Ufficio:

– la Relazione illustrativa del decreto legislativo c.d. “salva-leggi” (recante “Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970 di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, ai sensi dell'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246”)

e

– la Relazione al Parlamento ai sensi dell'art. 2, c. 1-ter, del d.l. 22 dicembre 2008, n. 200 convertito in l. 18 febbraio 2009, n. 9, tutte reperibili sul sito www.semplificazionenormativa.it.

sulla loro avvenuta o meno abrogazione. Ma questo meccanismo – della clausola che rinvia ad accertamenti suscettibili di essere svolti dopo lo spirare del termine – non può funzionare in riferimento ad una clausola che contenga elenchi nominativi di leggi. Intervenuta l’abrogazione generale, si potrà discutere se una determinata legge sia di natura previdenziale e assistenziale, oppure no; ma non si potrà discutere se una determinata legge sarà o non sarà ricompresa in un futuro decreto legislativo.

L’unico modo per riportare ordine in questa materia così sciattamente trattata è quello di interpretare la disposizione del c. 16 come statuente una abrogazione non solo circoscritta da un inciso derogatorio, ma differita. Non solo, cioè, come se fosse scritto: «tutte le disposizioni pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, ad eccezione di quelle indicate nei decreti legislativi di cui al comma 14, sono abrogate» (il che non è difficile, stante la lett. g) del c. 17), ma come se fosse scritto: «tutte le disposizioni pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, ad eccezione di quelle indicate nei decreti legislativi di cui al comma 14, sono abrogate dalla data di entrata in vigore dei medesimi decreti legislativi di cui al comma 14».

Quel che è certo è che la deroga alla abrogazione non può essere successiva ad essa, poiché l’abrogazione disposta dalla norma generale ha effetto istantaneo, e un’eventuale deroga successiva non potrebbe determinare la riviviscenza delle norme abrogate (a meno che i decreti legislativi stabiliscano espressamente la retroattività della propria deroga, ciò a cui non sono però autorizzati dalla legge delega).

Il meccanismo “taglialeggi” appare così utilizzare in modo non corretto l’abrogazione espressa, affidandola a un rapporto – quello fra legge delega, norma abrogatrice e decreti legislativi – che solo con molte difficoltà può essere ricondotto alla dialettica del criterio cronologico e del rapporto regola-eccezione (dovendosi anche tenere conto della difficoltà di ritenere ammissibili decreti legislativi che siano implicitamente autorizzati a derogare alla propria legge delega).

2. Il secondo “taglialeggi” (di nome, ma non di fatto)

L’art. 24 della l. 6 agosto 2008, n. 133 (che ha convertito in legge, con modificazioni, il d.l. 25 giugno 2008, n. 112), adotta come rubrica la dizione “Taglialeggi”, così rinviando – ma solo evocativamente – al descritto procedimento introdotto dall’art. 14, l. n. 246/2005.

L’originario art. 24 del decreto-legge si limitava a prevedere un’automatica abrogazione della serie di leggi elencate nell’allegato: «A far data dal *centottantesimo* giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto sono o restano abrogate le disposizioni elencate nell’Allegato A».

In sede di conversione, il Parlamento ha aggiunto quale postilla: «*e salva l'applicazione dei commi 14 e 15 dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246*», nel verosimile intento di precisare che le previsioni dell'art. 24, l. n. 133/2008, non incidono sull'operatività generale del taglia-leggi disciplinato dalla l. n. 246/2005, ma ne costituiscono solo una parziale variante, o meglio, un meccanismo parallelo.

A voler rigorosamente adottare il “nome proprio” degli istituti, occorrerebbe dunque affermare:

a) che esiste uno strumento di abrogazione automatica di atti normativi individuati “per esclusione” da decreti delegati, descritto dalla l. n. 246/2005, e che *nel lessico giornalistico e parlamentare* assume il nome di “taglia-leggi”;

b) che esiste poi un (diverso) strumento di abrogazione automatica di atti normativi, disposto direttamente dalla legge, che è legislativamente denominato, dalla rubrica dell'art. 24, l. n. 133/2008, “taglia-leggi”.

La duplicazione del “taglia-leggi” è dunque innanzi tutto il frutto di un lessico non sorvegliato.

I due istituti presentano, però, anche differenze di sostanza.

L'istituto della l. n. 246/2005 prevede infatti l'abrogazione generalizzata di tutti gli atti eccetto quelli espressamente indicati dal legislatore delegato, che restano sottratti all'abrogazione; specularmente, il taglia-leggi previsto dall'art. 24, l. n. 133/2008, dispone l'abrogazione automatica degli atti normativi elencati, risolvendosi dunque in una tradizionale forma di abrogazione espressa ammantata della nuova veste di “taglia-leggi”⁴.

Va peraltro rilevato che, *successivamente*, l'art. 3 del d.l. 22 dicembre 2008, n. 200, ha escluso alcuni degli atti normativi originariamente contenuti nell'elenco allegato alla l. n. 133/2008, così sottraendoli dall'abrogazione espressa; il legislatore, tuttavia, anziché modificare l'elenco ha redatto una lista nuova, disponendo nel citato art. 3 che siano “*soppressi*” dall'elenco precedente gli atti indicati in quello nuovo.

Il meccanismo del d.l. n. 200/2008 non introduce comunque una fattispecie inedita, nella quale la persistente vigenza di un atto consegue alla sua soppressione dall'elenco delle disposizioni da abrogare, perché è entrato in vigore prima dello spirare del termine di centottanta giorni previsto dalla l. n. 133/2008, e cioè prima del momento in cui si è verificata la abrogazione.

In secondo luogo, l'abrogazione disposta dalla l. n. 133/2008 non si limita ad anticipare alcuni effetti dalla l. n. 246/2005, poiché si estende a provvedimenti legislativi che da quell'effetto abrogativo sarebbero rimasti esclusi (come alcuni atti successivi al 1970 e talune leggi di bilancio).

⁴ Sotto questo profilo, l'abrogazione disposta dall'art. 24, l. n. 133/2008, non si distingue strutturalmente da quelle previste dai successivi art. 26, c. 3, art. 33, c. 3, art. 36, c. 2-*bis*, art. 39, c. 9-10, art. 41, c. 14, art. 43, c. 6, art. 45, c. 2-3, che recano tutti tradizionali abrogazioni espresse (opportunamente non qualificate come “taglia-leggi”).

Infine, l'istituto previsto dalla l. n. 133/2008 si limita alla mera abrogazione, non accompagnata dal riordino e dal riassetto che connotano lo strumento introdotto dalla l. n. 246/2005.

Il *nomen juris* di “taglia-leggi” viene dunque a designare (più riduttivamente rispetto al suo gemello gergale) una semplice mera abrogazione espressa di disposizioni normative ritenute aver ormai esaurito i loro effetti (tant'è vero che, trascurando un'essenziale costanza terminologica, l'art. 2 del d.l. 22 dicembre 2008, n. 200, di contenuto identico alla previsione di cui al citato art. 24, torna ad essere più tradizionalmente rubricato “*Abrogazioni espresse*”).

Un'affinità fra l'istituto previsto dalla l. n. 246/2005 e il “taglia-leggi” di cui al d.l. n. 112/2008 si coglie, invece, nel differimento dell'effetto abrogativo, che il decreto-legge ha fatto decorrere dal sessantesimo giorno dall'entrata in vigore (evidentemente allo scopo di evitare un'eventuale decadenza *ex tunc* delle abrogazioni in caso di mancata conversione), poi ulteriormente dilatato al centottantesimo giorno dalla legge di conversione.

Senonché, la posticipazione dell'effetto abrogativo (oltre a mostrarsi incongrua con i presupposti di straordinaria necessità ed urgenza del decreto-legge) è suscettibile di qualificarsi formalmente come violazione alle regole sulla produzione normativa stabilite dall'art. 15, c. 3, della l. n. 400/1988, secondo cui «*I decreti-legge devono contenere misure di immediata applicazione*»⁵ (salva sempre la precisazione sulla derogabilità della l. n. 400/1988 da parte di leggi o di atti con forza di legge successivi).

Scorrendo l'elenco delle norme abrogate si rinvencono poi alcuni errori già esaminati a proposito dei più recenti impieghi della semplificazione normativa, fra cui spicca l'utilizzo improprio della clausola di “persistente abrogazione”, secondo cui «*sono o restano abrogate*» disposizioni normative già abrogate in modo espresso⁶.

⁵ La medesima impostazione, d'altra parte, è stata adottata dall'art. 2 del d.l. 22 dicembre 2008, n. 200, recante *Misure urgenti in materia di semplificazione normativa*.

⁶ Fra gli esempi si possono citare: la l. 5 marzo 1982, n. 62 (“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1981, n. 801, concernente provvedimenti urgenti in materia di tutela dall'inquinamento”), già abrogata dall'art. 63 del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, indi dall'art. 175 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante “Norme in materia ambientale”, e che perciò conosce ora la sua “terza” abrogazione; la l. 4 dicembre 1993, n. 491 (“Riordinamento delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale e istituzione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali”), abrogata dall'art. 1 del d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143 (“Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale”); la l. 25 giugno 1865, n. 2359 (“Sulla espropriazione per causa di pubblica utilità”) già abrogata dall'art. 58 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità”).

Il taglia-leggi disposto dalla l. n. 133/2008 tenta poi una via per la risoluzione del problema connesso all'abrogazione di norme che istituiscono fonti secondarie: il c. 1-*bis* dell'art. 24 assegna infatti al Governo il compito di individuare, «*con atto ricognitivo, le disposizioni di rango regolamentare implicitamente abrogate in quanto connesse esclusivamente alla vigenza degli atti legislativi inseriti*».

La dizione impiegata dal legislatore lascia intendere che l'atto governativo non possieda effetto abrogativo dei previgenti regolamenti, ma si limiti alla distinta delle fonti (implicitamente) abrogate dall'art. 24, c. 1, della legge: il che contraddice però il principio – tratteggiato *supra* – per cui l'abrogazione della legge autorizzatrice successiva all'approvazione della norma secondaria non incide di per sé sulla efficacia di quest'ultima, dal momento che la legge abrogata continuerà ad avere efficacia con riguardo alle fattispecie anteriori all'abrogazione, e dunque, in particolare, con riguardo all'autorizzazione dell'esercizio della potestà regolamentare.

Si dovrebbe perciò ritenere che il legislatore del 2008, da un lato, abbia circoscritto l'effetto implicitamente abrogativo alle sole fonti regolamentari «*connesse esclusivamente alla vigenza degli atti legislativi*» abrogati, e, dall'altro, abbia inteso tale “esclusiva connessione” nei termini dell'esaurimento degli effetti delle norme secondarie come conseguenza della inefficacia *pro futuro* delle relative fonti primarie.

Tale risultato è però conseguito dall'art. 24, l. n. 133/2008, assumendo che il fenomeno abrogativo si verifichi (sia pure implicitamente) tra fonti di rango diverso, ciò che realizza un'ulteriore utilizzo non pacifico dell'abrogazione stessa.

Altro profilo problematico insorge per gli atti legislativi abrogati dal decreto-legge che rechino disposizioni modificative di previgenti atti aventi forza di legge, senza però che questi ultimi siano ricompresi nell'elenco delle norme abrogate.

Per un solo esempio, la l. 30 giugno 1995, n. 265, inclusa fra le abrogazioni espresse, convertiva, con modificazioni, il d.l. 3 maggio 1995, n. 154 (*Ulteriori interventi in favore delle zone alluvionate negli anni 1993-1994*). Tale decreto-legge novellava (sostituendo disposizioni o sopprimendole) altri decreti-legge (nn. 328/1994 e 646/1994) convertiti (rispettivamente dalle ll. nn. 471/1994 e 22/1995), ma queste ultime leggi non figurano tra gli atti abrogati.

Si prospetta dunque la seguente alternativa: o quel plesso normativo (volto a fronteggiare eventi calamitosi prodottisi quindici anni or sono) è stato ritenuto aver integralmente esaurito i propri effetti, ed allora dovrebbero essere abrogate anche le leggi richiamate per seconde, nel loro intarsio con l'atto espressamente abrogato; oppure alcune disposizioni di quel medesimo plesso mantengono persistente efficacia, ma allora non atti normativi, ma singole disposizioni avrebbero dovuto costituire l'oggetto delle abrogazioni.

Nota bibliografica

Sulla cornice istituzionale e teorica dei procedimenti taglia-leggi:

AINIS M., *Passato e futuro della taglialeggi*, in *La semplificazione normativa: come, quando, perché*, in *Rass. parl.*, 2009, p. 235 s.

SORRENTINO F., *Attuazione del procedimento taglia-leggi*, in *www.federalismi.it*, 20 maggio 2009, p. 3.

Sul rapporto tra la l. n. 246/2005 e i decreti legislativi successivi:

CARNEVALE P., *Le politiche sulla legislazione: codificazione e semplificazione*, in M. RUOTOLO (a cura di), *La funzione legislativa, oggi*, Editoriale scientifica, Napoli, 2007.

LUPO N., ZACCARIA R. (a cura di), *La delega "taglialeggi": i passi compiuti e i problemi da sciogliere*, Aracne Editrice, Roma, 2008.

Sul "secondo" taglialeggi e i relativi problemi:

CECCHETTI M., *Il "taglio" delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d'urgenza, clausole "ghigliottina" e abrogazioni espresse*, in S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto*, I, Giuffrè, Milano, 2010, p. 95 ss.

MODUGNO F., *Procedimento Taglia-leggi: profili problematici*, in *www.federalismi.it*, 2009, n. 8.

Sui profili generali dei rapporti fra decreti legislativi e propria legge delega:

AA.VV., *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, Giuffrè, Milano, 2003.