

## OGGETTO, TERMINE, PRINCIPI E CRITERI DIRETTIVI NELLE DELEGHE DEL PROCESSO “TAGLIA-LEGGI”

di *Giovanni Piccirilli*

SOMMARIO: 1. L’ambito di analisi: le disposizioni di delega nel processo di semplificazione normativa. – 2. Le modifiche alla legge di semplificazione per il 2005 intervenute *medio tempore*. – 3. Gli oggetti delle deleghe come “obiettivi” di semplificazione su ambiti individuabili in negativo (all’interno di domini normativi non sempre coincidenti). – 4. Il “tempo limitato”, ma non del tutto precisato. - 4.1. L’individuazione “a catena” dei termini. - 4.2. L’eventuale slittamento del termine di esercizio (con conseguenze “a cascata” sull’intero procedimento). – 5. Principi e criteri direttivi: assenti, inutili o *per relationem*? – 6. Conclusioni. Il paradosso dell’eventuale incostituzionalità delle deleghe del processo taglia-leggi: la conseguenziale “esplosione” dell’effetto abrogativo.

### *1. L’ambito di analisi: le disposizioni di delega nel processo di semplificazione normativa*

È cosa nota e (pressoché) unanimemente riconosciuta che l’espressione “taglia-leggi” non identifichi un unico atto o il risultato della sola l. 28 novembre 2005, n. 246, ma stia ad indicare un processo complesso, del quale sono parte, oltre all’azione autonoma della legge di semplificazione per il 2005, una pluralità di deleghe legislative in essa contenute (per altro, più volte modificate da interventi successivi), ed ulteriori provvedimenti, in particolare decreti-legge<sup>1</sup>, affiancati anche da operazioni analoghe sulla normativa secondaria<sup>2</sup> (cd. “taglia-regolamenti”)<sup>3</sup>.

Pur nella consapevolezza di questa necessaria premessa, l’intento del presente contributo è quello di analizzare le sole disposizioni di delega legislativa facenti parte del processo indicato, ponendo l’attenzione, in particolare, sul “confezionamento” redazionale, dei requisiti costituzionali dell’ “oggetto definito”, del “tempo limitato”, nonché dei “principi e criteri direttivi”, in quanto sembrano emergere – per ciascuno essi – numerosi spunti di interesse. Ci si propone dunque di approfondire in questa sede unicamente tali aspetti,

<sup>1</sup> V. i decreti-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con l. 6 agosto 2008, n. 133, in particolare relativamente all’art. 24, e 20 dicembre 2008, n. 200, convertito con l. 18 febbraio 2009, n. 9.

<sup>2</sup> Ci si riferisce al comma 4-ter dell’art. 17, l. 23 agosto 1988, n. 400, introdotto dalla l. 18 giugno 2009, n. 69.

<sup>3</sup> Individuano un processo sostanzialmente unico P. BILANCIA, *Una situazione complessa: le leggi tra tagli e salvataggi*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 18 novembre 2009; N. LUPO, *Dalla delega ai decreti-legge “taglia-leggi”: continuità o rottura?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, p. 701 s.; R. ZACCARIA-E. ALBANESI, *Il contributo del Parlamento nel processo di semplificazione normativa mediante l’abrogazione nella XVI legislatura*, in *Giur. Cost.*, 2009, p. 4085 s.; P. CARNEVALE, *Il Paradiso può attendere, riflessioni a margine dell’attuazione della delega “salva-leggi”*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 5 maggio 2010; M. CECCHETTI, *Il “taglio” delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d’urgenza, clausole “ghigliottina” e abrogazioni espresse*, in S. PAJNO e G. Verde (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. I. Le relazioni tra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 95 s. Nello stesso senso, v. la premessa alla Relazione sullo stato di attuazione del procedimento per l’abrogazione generalizzata di norme di cui all’art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, approvata dalla Commissione parlamentare per la semplificazione il 9 febbraio 2011 (DOC XVI-bis., n. 4, p. 3 s.), nonché, ivi, al capitolo 1, ove si parla di “alveo unitario” tra abrogazione espressa operata anche per mezzo dei decreti-legge e clausola “ghigliottina” (p. 8). Ravvisano al contrario una “interferenza” ed una *ratio* sostanzialmente indipendente tra l. 246/05 e decreti-legge del 2008 G. D’ELIA-L. PANZERI, *Sulla illegittimità costituzionale dei decreti-legge “taglia-leggi”*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 497 s.: “nonostante l’espressa previsione di un apposito procedimento, peraltro giunto finora alla sola fase della presentazione al Parlamento della relazione prevista dal cit. comma 12, il Governo è intervenuto con l’adozione di due decreti-legge di eguale tenore”.

tralasciando di conseguenza sia i contenuti specifici dei decreti legislativi correlati (già emanati o di futura emanazione), sia gli interventi operati a mezzo di decretazione d'urgenza (nonché le relative leggi di conversione), sia, infine, i cd. "limiti ulteriori" (specie procedurali) fissati nelle disposizioni deleganti, se non per le conseguenze che questi possono aver determinato sui requisiti costituzionali dell'art. 76 Cost.

Anticipando parte delle conclusioni, sembra possibile affermare che la stretta connesione funzionale (se non la loro parziale sovrapposibilità, o perfino la fungibilità) tra alcune delle deleghe in parola abbia portato il legislatore a prestare forse più attenzione al raggiungimento dell'obiettivo finale di semplificazione mediante la riduzione e il riassetto dello *stock* normativo esistente, rispetto a quanta ne sia stata riservata ai "passaggi intermedi" (ossia alle singole disposizioni di delega), finendo così per prefigurare un processo che presenta più di un punto di "frizione" rispetto ai relativi requisiti costituzionali fissati nell'art. 76 Cost. Tuttavia, le scelte operate dal legislatore delegante non sembrano costituire una sicura violazione del parametro costituzionale, anche alla luce di una giurisprudenza spesso non proprio stringente a riguardo dei requisiti posti dall'art. 76 Cost., profilandosi al più come ulteriori elementi di una tendenza di lungo periodo rappresentata dalla progressiva flessibilizzazione dello strumento della delega legislativa<sup>4</sup>.

## 2. Le modifiche alla legge di semplificazione per il 2005 intervenute medio tempore

Al fine di rendere un quadro più chiaro dell'ambito di indagine, è opportuno identificare sin da subito le singole deleghe oggetto di analisi. Stando alla versione vigente dell'art. 14 della l. 246/05, le deleghe ivi contenute sono cinque:

- al comma 14;
- al comma 14-*quater*;
- al comma 15;
- al comma 18;
- al comma 18-*bis*.

Preliminarmente va chiarito che in questa sede si intende riconoscere valore "autonomo" alla delega di cui al comma 15, se non altro per finalità di chiarezza espositiva, ancorché se ne debba poi riscontrare una impossibilità pratica di esercizio. La formulazione letterale del comma 15 potrebbe infatti condurre a considerarlo una mera specificazione del comma 14, ossia non l'attribuzione di una nuova delega, bensì l'inserimento, accanto all' "obiettivo" del salvataggio delle norme rispetto all'effetto abrogativo della "ghigliottina", di quello del "riassetto contestuale" della normativa salvata<sup>5</sup>. Non è infatti contenuta la dizione ormai

---

<sup>4</sup> Sul punto la dottrina è amplissima. Limitando ad indicare i contributi più recenti si v. G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, in P. CARETTI – A. RUGGERI (a cura di), *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 47 s.; P. CARETTI-G. TARLI BARBIERI, *L'evoluzione della delega legislativa nella XIV legislatura. Considerazioni di sintesi sui rapporti di ricerca nell'ambito del seminario 2004*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno 2004*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 147 s.; R. ARENA, *Il rapporto Parlamento-Governo alla luce delle dinamiche della normazione: la giurisprudenza costituzionale sulla delegazione legislativa*, in A. RUGGERI (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, ESI, 2006, p. 87 s.; G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei suoi più recenti sviluppi*, in *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2008*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 93 s.; R. ZACCARIA-E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, ivi, p. 333 s.

<sup>5</sup> Sugli "obiettivi" delle deleghe si tornerà diffusamente al par. 3.

“classica” di attribuzione dell’esercizio della potestà legislativa secondo cui “il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi...”, ma ci si limita a specificare che “i decreti legislativi di cui al comma 14 provvedono altresì alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto”. Ciononostante – anche in relazione ad alcune problematiche specifiche relative all’adozione del Codice dell’ordinamento militare, delle quali si dirà oltre<sup>6</sup> – sembra opportuno trattare la delega del comma 15 come autonoma ancorché parallela o “accessoria”<sup>7</sup> rispetto a quella del comma 14, in quanto agganciata allo stesso termine di esercizio e teoricamente condizionata a questa, anche se poi, nei fatti, è apparsa sin dal principio come mal concepita e praticamente non realizzabile<sup>8</sup>.

Nella versione originaria le deleghe erano “soltanto” tre, contenute nei commi 14, 15 e 18, tutte sostanzialmente corrispondenti a quelle che sono “rimaste” nelle collocazioni odierne, ancorché siano intervenute a riprese successive diverse modifiche di entità non trascurabile<sup>9</sup>.

Innanzitutto è intervenuta la l. 4 marzo 2009, n. 15, che ha riscritto la delega di cui al comma 18: una volta resosi conto della impraticabilità dell’esercizio della delega di cui al comma 15, il legislatore ha nella pratica “esteso” alla delega di cui al comma 18 i principi e criteri direttivi di cui al comma 15 (i quali, a per altro, operavano anch’essi un rinvio ai principi e criteri direttivi definiti all’art. 20 della l. 15 marzo 1997, n. 59), rendendo quindi possibili operazioni di “riassetto” della legislazione, anche una volta che fossero state già previamente individuate le disposizioni da “salvare” (nonché, nel frattempo, fosse intervenuta la “ghigliottina” sulle altre).

In un secondo momento, è intervenuta la l. 18 giugno 2009, n. 69, che ha modificato in più punti l’art. 14 della l. 246/05, in particolare, inserendo le due nuove deleghe dei commi 14-*quater* e 18-*bis*, rispettivamente finalizzate ad un intervento di abrogazione “espressa cumulativa” (per altro, non limitato al periodo *ante* 1970) e alla integrazione e correzione dei decreti legislativi emanati ai sensi della delega di cui al comma 18, come modificata dalla l. 15/09.

Infine, è intervenuta per una (finora?) ultima modifica a mezzo del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito con l. 26 febbraio 2010, n. 25, con cui si è riformulato il

---

<sup>6</sup> V., *infra*, al par. 4.2.

<sup>7</sup> Cfr. P. CARNEVALE, *Le politiche sulla legislazione: codificazione e semplificazione*, in M. RUOTOLO (a cura di) *La funzione legislativa, oggi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007, p. 55 s., spec. p. 72.

<sup>8</sup> In maniera netta sulla inopportunità dell’attuazione della delega di cui al comma 15, ma anche di una fattiva impossibilità giuridica in tal senso, alla luce di numerose criticità teoriche e tecniche, v. M. CECCHETTI, *Problemi e prospettive di attuazione della delega “taglialeggi”*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della regolazione*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 258 s., spec. p. 273-274, nonché, in seguito, ID., *Il “taglio” delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d’urgenza, clausole “ghigliottina” e abrogazioni espresse*, cit., p. 178: “non è dato comprendere in alcun modo la ragione del mantenimento del comma 15 [...] al momento dell’approvazione della legge n. 69, il Parlamento poteva ritenersi ampiamente edotto circa le gravi ambiguità e i problemi che tale previsione suscitava”. A questa posizione sembra aver poi fatto seguito, almeno sostanzialmente, Consiglio di Stato, Adunanza a Sezioni riunite Prima e Normativa, 13 gennaio 2010, n. 802.

<sup>9</sup> Sulle successive modifiche alle deleghe originarie v. P. CARNEVALE, *Il Paradiso può attendere...*, cit., p. 13 s.; M. CECCHETTI, *Il “taglio” delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d’urgenza, clausole “ghigliottina” e abrogazioni espresse*, cit., spec. p. 153 s.; N. LUPO-B.G. MATTARELLA, *La codificazione e il “taglia-leggi” a livello statale*, in P. NATALINI – G. TIBERI (a cura di), *La tela di Penelope. Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 391 s., spec. p. 408 s.

comma 23, concernente i termini per l'espressione del parere da parte della Commissione parlamentare per la semplificazione, di cui si darà conto più avanti.

Vista la particolare complessità del quadro appena riassunto (nonché la verbosità cui si è costretti al fine di renderne conto in maniera più o meno compiuta) conviene forse riassumere in tabella il quadro risultante dall'evoluzione normativa dell'art. 14 della l. 246/05:

commi contenenti deleghe (art. 14, l. 246/05)	
<b>14</b>	presente sin dall'origine, ha subito parziali modifiche con la l. 69/09
<b>14-quater</b>	introdotto dalla l. 69/09
<b>15</b>	presente sin dall'origine e non modificato (ma praticamente non percorribile)
<b>18</b>	a seguito della modifica operata dalla l. 15/09 comprende anche il "riassetto"
<b>18-bis</b>	introdotto dalla l. 69/09

Il succedersi quasi schizofrenico di queste modifiche ripetute è segno sicuramente di un processo tormentato, che ha visto intrecciarsi le sorti di tre legislature, coincidenti ciascuna con l'avvicinarsi di maggioranze politiche e referenti tecnici e istituzionali diversi<sup>10</sup>. Del pari, ciò deve attribuirsi anche al fatto che, in concreto, la "comprensione" e la definizione dei modi di attuazione del disegno di semplificazione del legislatore del 2005 sembra essere avvenuta per fasi progressive e, in qualche modo, in maniera *bipartisan* tra le forze politiche, nonché può forse riconoscersi qualche merito alla della dottrina costituzionalistica che, a più riprese, ha insistito non solo sulla messe di problemi teorici, ma anche sugli aspetti forse più "pratici" ma altrettanto fondamentali ai fini del raggiungimento dell'obiettivo<sup>11</sup>.

### 3. Gli oggetti delle deleghe come "obiettivi" di semplificazione su ambiti individuabili in negativo (all'interno di domini normativi non sempre coincidenti)

Il problema forse più rilevante dal punto di vista teorico (nonché nell'ottica della compatibilità con il modello costituzionale) è sicuramente posto dall'individuazione dell'oggetto delle deleghe che qui si commentano, il cui grado di definizione è apparso sin dal primo momento assai discutibile. In dottrina è stata alternativamente rilevata la mancanza completa<sup>12</sup> di un oggetto (o forse della sua delimitazione<sup>13</sup>) o ancora la latitudine

<sup>10</sup> Si consideri, infatti, che la l. 246/05 è stata approvata sul finire della XV legislatura; che l'operazione di ricognizione della legislazione vigente è stata condotta, nella XV legislatura, facendo "perno" sul Ministero degli Interni (e, in particolare, sul sottosegretario Pajno), mentre invece la predisposizione del decreto "salva-leggi" e il prosieguo dell'operazione è stata affidata, nella legislatura successiva, ad un Dipartimento della Presidenza del Consiglio costituito *ad hoc* (nel quale sono confluite anche strutture preesistenti come l'Unità per la semplificazione), facente capo al Ministro per la semplificazione normativa Calderoli.

<sup>11</sup> Ci si riferisce, in particolare, all'aver contribuito a sciogliere i dubbi interpretativi legati, ad esempio, al contenuto dei decreti legislativi salvifici, per la definizione del quale era indispensabile e pregiudiziale scegliere tra una riscrittura integrale delle norme da mantenere in vigore oppure procedere ad una mera elencazione dei relativi riferimenti. Sul punto si v., in particolare M. CECCHETTI, *I contenuti dei decreti legislativi*, in N. LUPO e R. ZACCARIA (a cura di), *La delega "taglialeggi". I passi compiuti e i problemi da sciogliere. Atti del seminario svoltosi alla Luiss Guido Carli il 1° aprile 2008*, Roma, Aracne, 2008, p. 41 s.

<sup>12</sup> Nel senso del difetto assoluto di oggetto v. R. DICKMANN, *La legge di semplificazione e di riassetto normativo per il 2005: alcune questioni sugli interventi di semplificazione della legislazione di cui all'art. 14*, in *Foro amm.*,

smisurata di quest'ultimo<sup>14</sup>, andando comunque a corroborare la tesi di un frontale contrasto la sua "definizione" richiesta dall'art. 76 Cost. Osservando le disposizioni in parola, del resto, non sembra affatto rinvenibile l'indicazione di qualsivoglia ambito materiale, all'apparenza confermando le posizioni critiche della dottrina citata.

Tuttavia, andrebbe valutato se l'oggetto delle stesse deleghe non possa essere in qualche modo ricavato sistematicamente dal complesso della seconda parte dell'art. 14, a partire anzitutto dal comma 17 (ove sono elencate le "materie escluse" dall'effetto abrogativo della clausola ghigliottina di cui al comma 14-ter), nonché dagli "obiettivi" di semplificazione normativa specifici di ciascuna disposizione delegante. Occorre infatti ricordare che la giurisprudenza costituzionale ha da tempo aperto alla individuazione dell'oggetto della delega in assenza di una specificazione puntuale degli ambiti materiali interessati, passando anche per una loro delimitazione in "negativo": almeno dalla sentenza n. 408 del 1998, la Corte ha affermato a più riprese<sup>15</sup>, nonostante le perplessità sollevate in dottrina<sup>16</sup>, la possibilità di una definizione dell'oggetto della delega mediante un doppio passaggio, costituito appunto dall'individuazione di settori materiali esclusi dall'ambito di intervento dei decreti legislativi conseguenti e dall'indicazione di "clausole generali" che si ponessero a guida dell'intervento del legislatore delegato<sup>17</sup>. Nel caso di specie, tale doppio requisito potrebbe essere almeno in parte soddisfatto, rispettivamente, dalle materie elencate al comma 17 e dagli obiettivi di "armonizzazione", "riassetto", "abrogazione espressa" etc. prefigurati per ciascuna delega. Certo, non si può ignorare che le materie "escluse" dal comma 17 non sono immediatamente riferite alle disposizioni di delega e che, anzi, esse sono specificamente riferite a limitare l'effetto abrogativo della disposizione del comma 14-

---

2005, p. 2774 s., spec. p. 2780; M. RUOTOLO - S. SPUNTARELLI, *Art. 76*, in A. CELOTTO, R. BIFULCO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, 2006, II, p. 1498; M. MALO, *Previsioni ed esperienze di consolidazione normativa*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 152 s., spec. p. 168; G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei suoi più recenti sviluppi*, cit., p. 133.

<sup>13</sup> Cfr. P. CARNEVALE, *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa tra istanze del mondo economico e risposte del legislatore*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 7 febbraio 2007, spec. p. 22 s., che la mente la mancanza di "una sia pur minima ed anche allusiva delimitazione di oggetto, materia, ambito, riguardando potenzialmente tutta la legislazione prodotta sino al *dies ad quem* del 1° gennaio 1970 vigente in ogni settore dell'ordinamento" (corsivo nell'originale).

<sup>14</sup> M. CECCHETTI, *Relazione* presso il seminario sul tema *La delega c.d. "taglia-leggi": i passi compiuti e i problemi da sciogliere*, svoltosi il 1° maggio 2008 presso la LUISS Guido Carli di Roma, riportata in R. ZACCARIA (a cura di), *Aspetti problematici nella evoluzione delle fonti normative. Atti dei seminari promossi dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati*, Roma, 2008, p. 100, parla di "universalità" dell'oggetto della delega.

<sup>15</sup> V., in particolare, Corte cost., sentt. nn. 159 del 2001 e 125 del 2003 (su quest'ultima, G. D'ELIA, *La definizione dell'oggetto della delegazione legislativa nel processo democratico di formazione della legge*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 1763 s.).

<sup>16</sup> Cfr., già prima della pronuncia, R. BIN, *Intervento* nel corso della tavola rotonda sul tema "I disegni di legge del Governo in materia di decentramento e di semplificazione amministrativa", in *Le Regioni*, 1996, p. 831 s., spec. p. 832.

<sup>17</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 408 del 1998, punto 5. del considerato in diritto: "la delimitazione dell'area della delega è [...] effettuata attraverso «clausole generali» [...]: ma non si può dire che ciò sia in ogni caso precluso dall'art. 76 della Costituzione, posto che la definizione, costituzionalmente necessaria, dell'oggetto della delega non può non tener conto della natura e dei caratteri dell'oggetto medesimo". Nel caso che aveva originato la pronuncia, le "clausole generali" che contribuivano a delimitare l'area della delega erano: «ridefinizione», «riordino» e «razionalizzazione», accompagnate dall'indicazione di principi come quelli di sussidiarietà, completezza, efficienza ed economicità, responsabilità e unicità dell'amministrazione, omogeneità, adeguatezza, differenziazione", prescritti dalla l. 59/97.



*ter*. E tuttavia, la lettura sistematica del processo “taglia-leggi” e la connessione funzionale tra le sue diverse fasi consentono forse di accedere a una simile interpretazione, ferma restando la necessità di approfondire, per ciascun caso, se e in che modo questa impostazione risulti applicabile.

Nella prospettiva proposta, più che a seguito della delimitazione materiale di un ambito di intervento (o di una pluralità di essi), il requisito costituzionale dell’oggetto definito potrebbe ritenersi soddisfatto a fronte dell’individuazione, per ciascun caso, di insiemi soggettivi di norme sulle quali il legislatore delegato sarebbe poi chiamato ad intervenire. Per ciascuna delega, dunque, si giungerebbe poi a circoscrivere un proprio “dominio” normativo<sup>18</sup> che, per quanto ampio, risulterebbe comunque essere determinato (o determinabile). Inoltre, allo stesso tempo, sarebbe possibile evidenziare caso per caso un “obiettivo” specifico cui tende la delega (“salvataggio” delle disposizioni dalla ghigliottina, riassetto, abrogazione espressa), all’interno della comune “finalità” della semplificazione dello *stock* normativo<sup>19</sup>. In particolare, la delega di cui al comma 14 ha un obiettivo “salvifico”, in quanto tesa alla sottrazione delle norme individuate ai suoi sensi dal meccanismo abrogativo generalizzato della clausola di cui al comma 14-*ter*; viceversa, la delega di cui al comma 14-*quater* ha un obiettivo opposto, “demolitorio”, ossia di abrogazione espressa, operante su un dominio normativo solo in parte coincidente a quello della delega di cui al comma 14. Le deleghe di cui ai commi 15 e 18 che – come si è detto – possono essere considerate per più profili analoghe (fuorché per i termini di esercizio), hanno obiettivi di riassetto. Infine, la delega di cui al comma 18-*bis* ha le caratteristiche (paradossalmente) più “classiche” della integrazione e correzione dei decreti legislativi di cui al comma 18<sup>20</sup>. Infine, ciascun dominio normativo, oltre che in base alle eventuali limitazioni materiali discendenti dall’interpretazione del comma 17, può essere definito anche sotto un’altra prospettiva, ossia quella costituita dal limite temporale: infatti, alcune

---

<sup>18</sup> Per “dominio” normativo si intende in questa sede l’insieme di definizione nel quale sono comprese tutte e sole le norme sulle quali si esplica l’ambito di operatività della singola delega (ossia, se si vuole, il profilo “soggettivo” della definizione dell’oggetto della delega). Ad esempio, il dominio normativo della delega del comma 14 è costituito dalle norme statali di rango primario, antecedenti al 1970 e non comprese nei sottoinsiemi definiti ai commi 14-*bis* e 17. Viceversa, il dominio normativo della delega di cui al comma 18 è costituito dall’unione degli insiemi costituiti, rispettivamente, dalle norme “salvate” ex comma 14, da quelle escluse ex comma 17 e infine da quelle successive al 1970 non abrogate ex comma 14-*quater*.

<sup>19</sup> In questo senso v. l’impostazione del volume *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all’analisi delle deleghe legislative nella XIV e nella XV legislatura*, a cura di E. ROSSI, Padova, Cedam, 2009, ove si riserva una parte specifica alle “deleghe per finalità”, ivi comprendendo le deleghe tese al recepimento della normativa dell’Unione europea, quelle contenute nelle leggi annuali di semplificazione e quelle relative all’attuazione della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione (rispettivamente, p. 143 s., p. 161 s. e p. 181 s.).

<sup>20</sup> ... e, non a caso, è stata introdotta solo a seguito della “trasformazione” della delega di cui al comma 18 da integrativa e correttiva della delega del comma 14 a delega “autonoma” di riassetto. Sul punto, si v. però l’osservazione contenuta nel parere del Comitato per la legislazione presso la Camera dei deputati (in A.C., XVI leg., Comitato per la legislazione, res. somm. 8 aprile 2009, p. 13 s.) in relazione all’A.C. 1441-*bis*-B (dal quale è poi generata la l. 69/09, che ha introdotto il comma 18-*bis*), ove si osserva che “dovrebbe chiarirsi che tale delega non riguarda tuttavia la potestà di integrare e correggere tutti i decreti indicati al comma 18 ma quelli di riassetto adottati ai sensi del comma 18 (quest’ultimo, introdotto con la recentissima legge n. 15 del 2009, prevede infatti decreti legislativi di tre tipologie: recanti disposizioni integrative, ovvero di riassetto o, ancora, recanti disposizioni correttive)”.

delle deleghe in parola sono circoscritte alle disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970<sup>21</sup>.

commi contenenti deleghe (art. 14, l. 246/05)	“obiettivo”	descrizione	ambito temporale di riferimento
14	“salva-leggi”	individuare le “disposizioni legislative statali [...] delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore” (rispetto all’effetto abrogativo del comma 14-ter)	“disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970”
14- <i>quater</i>	abrogazione espressa cumulativa	“abrogazione espressa [...] di disposizioni legislative statali ricadenti fra quelle di cui alle lettere a) e b) del comma 14” <sup>22</sup>	“disposizioni legislative [...] anche se pubblicate successivamente al 1° gennaio 1970”
15	riassetto “contestuale”	“armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970”	“disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970” (tuttavia, anche al fine di armonizzarle “con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970”)
18	riassetto “successivo”	“disposizioni integrative, di riassetto o correttive” dei decreti legislativi di cui al comma 14	<i>non specificato</i> (anche successive)
18- <i>bis</i>	integrazione e correzione della delega del comma 18	--	<i>non specificato</i> (anche successive)

La delega che – ove accettata la premessa fin qui condotta – sembrerebbe suscitare meno perplessità in ordine alla definizione dell’oggetto è quella del comma 14. In questo caso, infatti, l’identificazione di un oggetto “definito” (o forse, “definibile”) potrebbe passare, per sottrazione, dal complesso delle materie di competenza statale (per altro, da leggersi alla luce della riforma costituzionale del Titolo V del 2001, nonché del comma 14-*bis*), delle norme successive al 1° gennaio del 1970 e delle materie “escluse” di cui al comma 17, in quanto per queste ultime l’azione “salvifica” posta a fondamento della delega è operata dalla legge per forza propria.

La delimitazione del dominio di intervento delle deleghe di cui ai commi 15 e 18 (e 18-*bis*), invece, pone un diverso problema, relativo non tanto alla individuabilità pratica delle norme delle quali procedere a “riassetto”, quanto piuttosto al loro numero elevato ed alla loro eterogeneità materiale. In altre parole, l’insieme delle norme rilevanti per queste due deleghe è comunque “definito” (in quanto costituito dalle norme oggetto di salvataggio ai

<sup>21</sup> Infatti, mentre la delega “salva-leggi” del comma 14 insiste solo sulla legislazione statale precedente al 1970 (e non potrebbe essere altrimenti, visto il suo essere intrinsecamente correlata al meccanismo abrogativo della clausola di cui al comma 14-*ter*), al contrario le deleghe di cui ai commi 14-*quater*, 18 e 18-*bis*, non hanno una analoga limitazione (*rectius*, la delega del 14-*quater* è abilitata espressamente ad intervenire sulle norme “anche successive” al 1970, mentre per le altre due non è presente alcuna specificazione riguardo all’arco temporale di riferimento).

<sup>22</sup> “a) [...] disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita; b) [...] disposizioni che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete”.

sensi del comma 14, dalle norme statali successive al 1° gennaio del 1970 e dalle norme statali precedenti al 1970 e salvate ai sensi del comma 17), ma non per questo “numerabile” (in quanto almeno la terza categoria citata discende da una operazione ermeneutica e non determinabile “meccanicamente”). Problematiche analoghe si presentano in riferimento alla delega di cui al comma 14-*quater*, per la quale la delimitazione del dominio di intervento non ha un riferimento temporale, ma qualitativo: l’abrogazione espressa può essere disposta nei limiti delle norme statali definite alle lettere *a)* e *b)* del comma 14, ossia può riguardare esclusivamente le “disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita”, e le “disposizioni che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete”, senza particolari limitazioni anche rispetto alle materie che il comma 17 esclude dagli effetti abrogativi della clausola ghigliottina<sup>23</sup>. Com’è stato ampiamente sottolineato, tale operazione presenta più di qualche problema in ordine sia ai criteri mediante cui stabilire l’avvenuta obsolescenza della norma, sia rispetto alla modalità con cui motivare le scelte abrogative<sup>24</sup>.

#### 4. Il tempo “limitato”, ma non del tutto precisato

Anche dal punto di vista del termine di esercizio, l’esperienza delle deleghe del processo taglia-leggi sembra raccogliere in più punti una tendenza alla flessibilizzazione (in questo caso, ovviamente, relativamente alla tempistica di attuazione), invero già da tempo rilevata dalla dottrina<sup>25</sup>.

È opportuno precisare immediatamente che la flessibilizzazione dei termini di esercizio avanzata dalle deleghe in commento non sembra, in questo specifico caso, suscitare perplessità in ordine alla costituzionalità delle stesse, specie alla luce della consolidata giurisprudenza costituzionale, avviata sin dai primi anni Sessanta, che ha proposto una interpretazione del requisito costituzionale del “tempo limitato” in senso non eccessivamente stringente. In particolare, la Corte costituzionale ha già da tempo riconosciuto la compatibilità con l’art. 76 Cost. della fissazione del termine della delega “in uno qualunque dei modi che consentano di individuare, in via diretta, o anche indirettamente con l’indicazione di un evento futuro ma certo, il momento iniziale e quello finale del termine”<sup>26</sup>. Nondimeno, devono rilevarsi alcune criticità specifiche delle norme in parola, in particolare relativamente alla loro formulazione non sempre accurata, da cui

---

<sup>23</sup> In questo senso, N. LUPO-B.G. MATTARELLA, *La codificazione e il taglia-leggi a livello statale: immagine o sostanza?*, disponibile all’indirizzo [www.astrid-online.it/Qualit--de/Studi--ric/Qualit--de2/Astrid\\_Rassegna\\_QR\\_Lupo\\_Mattarella\\_codificazione\\_140909.pdf](http://www.astrid-online.it/Qualit--de/Studi--ric/Qualit--de2/Astrid_Rassegna_QR_Lupo_Mattarella_codificazione_140909.pdf), p. 18.

<sup>24</sup> M. CECCHETTI, *Il “taglio” delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d’urgenza, clausole “ghigliottina” e abrogazioni espresse*, cit., p. 176, ritiene “assolutamente necessaria l’indicazione esplicita, disposizione per disposizione, delle ragioni e delle operazioni interpretative sulle quali si ritenga di poter fondare la relativa norma di abrogazione espressa”. Un ulteriore problema, relativo solo in parte alla delimitazione del “dominio” di operatività della delega del comma 14-*quater*, era invece relativo alla conciliabilità tra l’abrogazione espressa disposta dal Governo in sede di esercizio della delega in parola e la eventuale (pregressa) abrogazione tacita o implicita, problema poi risolto dallo stesso legislatore delegato, non senza qualche punto rimasto oscuro, mediante l’utilizzo – all’art. 1 del dlgs. 13 dicembre 2010, n. 212 – della formula “sono o restano abrogate”.

<sup>25</sup> Sulla “flessibilizzazione” dei termini di esercizio della delega v. N. LUPO, *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 15 s., spec. p. 24 s.

<sup>26</sup> Così Corte cost., sent. n. 163 del 1963.



sembrano sorgere incertezze interpretative non trascurabili: innanzitutto va segnalata la reciproca concatenazione tra i termini relativi alle diverse sottofasi del procedimento complessivamente inteso; inoltre questa interconnessione temporale tra le diverse deleghe presenta elementi di ulteriore complicazione alla luce della possibilità di “scorrimento” degli stessi termini di esercizio in ragione dell’esigenza di garantire un effettivo potere consultivo da parte del Parlamento (o, piuttosto, al fine di permettere al Governo di recepirne il parere).

#### 4.1. L’individuazione “a catena” dei termini

Il punto di osservazione costituito dalla modalità del termine di fissazione delle deleghe fornisce una conferma di quanto anticipato in premessa, ossia la concentrazione dell’attenzione del legislatore su di un unico fine (quello della semplificazione normativa), al quale concorrono congiuntamente le diverse deleghe. Di converso, le singole disposizioni di delega finiscono per prefigurare solo una fase del procedimento complessivo, influenzando le successive (nonché, venendo da queste vicendevolmente influenzate).

Anche in questo caso, un riassunto in tabella potrà agevolare l’illustrazione dei dati:

commi contenenti deleghe (art. 14, l. 246/05)	termini per l’esercizio	
14	“due anni dalla scadenza di cui al comma 12” <sup>27</sup>	16 dicembre 2009
14- <i>quater</i>	“entro il termine di cui al comma 14- <i>ter</i> ” (a sua volta calcolato a “un anno dalla scadenza del termine di cui al comma 14”)	16 dicembre 2010
15	non specificato (identico al termine per la delega di cui al comma 14)	16 dicembre 2009
18	“due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 14”	(1° dicembre 2011) <sup>28</sup>
18- <i>bis</i>	“un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 18”	--

Come si vede, i termini delle cinque deleghe in oggetto sono correlati gli uni agli altri e, a loro volta, risultano tutti dipendenti dal termine fissato al precedente comma 12, relativo alla conclusione dell’operazione di ricognizione della legislazione statale vigente. Quest’ultimo è individuato a ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge (il 16 dicembre 2005), dunque al 16 dicembre 2007.

È interessante notare come quella che rappresenta forse la fase “culminante” dell’intero procedimento di semplificazione normativa, ossia la delega per il riassetto “successivo” di cui al comma 18, non abbia un arco temporale ad ora prevedibile, in quanto il *dies a quo* dal quale decorrono i due anni previsti per l’emanazione dei relativi decreti legislativi è calcolato sulla base dell’entrata in vigore dei decreti emanati ai sensi del comma 14 (in specie, due anni dall’emanazione del dlgs. 179/09, quindi al 1° dicembre 2011). Questa

<sup>27</sup> Il comma 12 disponeva, a sua volta, che la ricognizione della legislazione statale vigente andava completata “entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge”. La l. 246/05 è entrata in vigore il 16 dicembre 2005, dunque il termine di cui al comma 12 scadeva il 16 dicembre 2007.

<sup>28</sup> In conseguenza dell’emanazione, ai sensi del comma 14, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179.

modalità di fissazione del termine, tipica delle deleghe integrative e correttive<sup>29</sup>, potrebbe non apparire idonea alla sistematizzazione – in ipotesi – dell'intero *stock* della normativa statale rimasta in vigore. Tuttavia, essa ha la sua ragion d'essere nella *ratio* originaria della disposizione di delega del comma 18 approvata nel 2005, che nasceva proprio come delega esclusivamente di integrazione e correzione dei decreti legislativi “salva-leggi” (discendenti dalla delega di cui al precedente comma 14) e solo in seguito alla modifica operata dalla l. 15/09 ha acquisito una sua portata in qualche modo autonoma con l'inserimento dell'obiettivo del riassetto.

Inoltre, a prescindere dalla stratificazione risultante dagli interventi di modifica di cui si è dato conto (percepibile anche dalla mancanza di coerenza redazionale nell'individuazione dell'unità temporale nel computo dei termini: “mesi” nella versione originale, “anni” nelle successive modifiche), l'uso di una simile concatenazione tra i termini di esercizio delle deleghe sembra segnalare come l'intera operazione prefigurata dal legislatore delegante risulta per più profili assimilabile ad una serie di interventi in senso lato “integrativi e correttivi” rispetto alla operazione “principale” di semplificazione costituita dalla clausola ghigliottina di cui al comma 14-*ter*<sup>30</sup>.

#### 4.2. *L'eventuale slittamento del termine di esercizio (con conseguenze “a cascata” sull'intero procedimento)*

Qualche elemento di ulteriore complicazione nella stretta connessione reciproca tra i termini di esercizio delle deleghe dell'art. 14 – capace anche di far insorgere dubbi in sede interpretativa – è dato dalla possibilità di un loro slittamento di novanta giorni, al fine di garantire tempi congrui per una corretta dialettica tra Parlamento (in sede di espressione del parere) e Governo (in sede di emanazione dei relativi decreti legislativi). La garanzia per l'intervento in sede di parere sugli schemi di decreto legislativo della Commissione parlamentare per la semplificazione, istituita ai sensi del comma 19, è fissata al comma 22, primo periodo, ove si prevede che questa abbia trenta giorni di tempo per l'espressione del parere. Inoltre, il secondo periodo dello stesso comma prevede che, qualora il Governo agisse troppo a ridosso del termine ultimo disponibile, ossia quando il termine previsto per l'espressione del parere venisse a cadere nei trenta giorni precedenti il termine per l'esercizio della delega, quest'ultimo sarebbe automaticamente prorogato di novanta giorni.

---

<sup>29</sup> Cfr. M. CARTABIA, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di governo e vizi di costituzionalità?*, in V. COCOZZA E S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale. Atti del Convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000*, Torino, Giappichelli, 2001, I, p. 65 s., spec. p. 68.

<sup>30</sup> In questo senso, cfr. P. BILANCIA, *Una situazione complessa: le leggi tra tagli e salvataggi*, cit., p. 14; N. LUPO-B.G. MATTARELLA, *La codificazione e il taglia-leggi a livello statale...*, cit., p. 18. Specificamente, in relazione al rapporto tra le deleghe dei commi 14 e 14-*quater*, M. CECCHETTI, *Il “taglio” delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d'urgenza, clausole “ghigliottina” e abrogazioni espresse*, cit., p. 173 “la delega in questione assume evidentemente, seppure solo in parte, la funzione di una vera e propria delega correttiva”, nonché, a riguardo del rapporto tra la delega del comma 14-*quater* e la clausola ghigliottina, ID., *Vizi reali e virtù mancate negli esiti più recenti delle operazioni “taglia-leggi” previste dall'art. 14 della legge n. 246 del 2005*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 1/2011, spec. p. 23.

Benché non si tratti di un meccanismo del tutto nuovo<sup>31</sup>, è evidente che l’inserimento di un simile meccanismo nel procedimento in parola rischi di provocare conseguenze “a cascata” non solo sui termini relativi alle altre disposizioni di delega da esercitarsi in un arco temporale successivo, ma anche rispetto ad altre fasi del procedimento complessivamente inteso, ed innanzitutto sulla cd. clausola “ghigliottina” del comma 14-*ter*, ancorché, proprio su questo punto, non siano mancate perplessità<sup>32</sup>. Ad esempio, qualora uno schema di decreto “salvifico” (ossia discendente dall’esercizio della delega di cui al comma 14) fosse stato presentato in tempi tali da rientrare nel citato ultimo periodo del comma 22, di conseguenza non solo il termine per l’esercizio di quella delega sarebbe stato procrastinato di novanta giorni, ma – direttamente o indirettamente – lo sarebbero stati di conseguenza *tutti* i termini relativi alle fasi subprocedimentali successive (in quanto ad esso funzionalmente connessi): nel caso dello slittamento del termine di cui al comma 14, *direttamente* sarebbero stati spostati in avanti i termini dei commi 14-*ter* (la clausola “ghigliottina”), 14-*quater* (delega per i decreti di abrogazione “espressa-cumulativa”), 15 (ancorché con le riserve di cui si è detto sopra); *indirettamente*, sarebbero slittati anche i termini di cui al comma 18 (e, in conseguenza di questo, i termini per la ulteriore delega di cui al comma 18-*bis*), in quanto tutti calcolati a partire dal termine di entrata in vigore dei decreti legislativi emanati in base alla delega di cui al comma 14.

Tuttavia, sembra che nel caso della l. 246 del 2005 il legislatore delegante non sia stato particolarmente accorto nel formulare la disposizione di eventuale “scorrimento” del termine e sembrano perciò sorgere non pochi problemi in relazione all’avvenuta emanazione del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, recante il “Codice dell’ordinamento militare”. Quest’ultimo è stato infatti emanato in palese ritardo rispetto al termine “ordinario” previsto dalle deleghe di cui ai commi 14 e 15 (cui pure si fa riferimento nel preambolo, unitamente al comma 22), termine che, com’è evidente, era spirato il 16 dicembre 2009. Di conseguenza, delle due l’una: o il decreto delegato in parola è stato emanato fuori termine, oppure quest’ultimo deve intendersi “slittato” al 16 marzo 2010 in applicazione della clausola di cui al comma 22, ultimo periodo, citata in precedenza (e, perciò, sarebbero slittati con esso tutti i termini successivi, a partire da quello relativo

---

<sup>31</sup> In diversi casi un meccanismo analogo era stato utilizzato nella XIII legislatura, specie nelle leggi comunitarie annuali – v., ad esempio, già le leggi 6 febbraio 1996, n. 52 (art. 1, comma 4), 24 aprile 1998, n. 128 (spec. art. 1, comma 3), 5 febbraio 1999, n. 25 (art. 1, comma 3), 21 dicembre 1999, n. 526 (art. 1, comma 3), 29 dicembre 2000, n. 422 (art. 1, comma 3) – ma anche in altre norme di delega: l. 17 dicembre 1997, n. 433 (art. 1, comma 3), 5 marzo 2001, n. 57 (artt. 7, comma 2 e 24, comma 3). Nella XIV legislatura, v. le l. 3 febbraio 2003, n. 14 (art. 1, comma 3), 14 febbraio 2003, n. 30 (art. 7, comma 3), 7 marzo 2003, n. 38 (artt. 1, comma 6, e 2, comma 2), 31 ottobre 2003, n. 306 (art. 1, comma 3), 1° marzo 2005, n. 32 (art. 1, comma 3). Per un caso differente, v. la l. 15 dicembre 2004, n. 308, il cui art. 1, comma 5, prevede la decadenza della delega nel caso di mancato rispetto, da parte del Governo, per la trasmissione alle Camere degli schemi di decreto legislativo (sul punto, P. MILAZZO, *Uno sguardo sulle prassi e le tendenze della delega legislativa nel decennio 1996-2007*, in *Osservatorio sulle fonti 2006*, cit., p. 80 s., spec p. 108 s.). Infine, analogamente al caso in esame, si consideri la l. 5 maggio 2009, n. 42 (art. 3, comma 6, ultimo periodo), della quale si dirà oltre.

<sup>32</sup> V., ancora, il parere del Comitato per la legislazione sull’A.C. 1441-*bis*-B, ove appunto si chiede di valutare “l’opportunità di stabilire un termine fisso e non suscettibile di scorrimento, per la decorrenza del meccanismo della «ghigliottina», atteso che i peculiari effetti che si producono richiedono che vi siano le massime garanzie di certezza e conoscibilità dei tempi in cui i medesimi effetti si realizzano”.

alla clausola “ghigliottina” di cui al comma 14-*ter*, che dunque non avrebbe prodotto i suoi effetti dal 16 dicembre 2010, bensì dal 16 marzo 2011)<sup>33</sup>.

La prima ipotesi, ancorché non condivisa nella Relazione sullo stato di attuazione del taglia-leggi approvata dalla Commissione parlamentare per la semplificazione il 9 febbraio 2011 (che anzi, a più riprese afferma lo scorrimento del termine dell’esercizio della delega di cui al comma 14, ma non ne fa discendere un parallelo scorrimento del termine per la clausola “ghigliottina” del comma 14-*ter*<sup>34</sup>), sembra invece trovare molteplici riscontri. Infatti, lo stesso comma 22, ultimo periodo, prevede unicamente l’ipotesi di “slittamento” del termine di esercizio della delega quando “il termine previsto per il parere della Commissione cade nei trenta giorni che precedono la scadenza” del primo, mentre, al contrario, nel caso di specie lo schema di decreto legislativo da cui poi è generato il Codice dell’ordinamento militare fu presentato alle Camere solo il 15 dicembre 2009: dunque il termine per il parere della Commissione parlamentare per la semplificazione sarebbe scaduto il 14 gennaio 2010, ossia in un momento che non rientra nell’arco temporale compreso tra il 15 novembre 2009 e il 15 dicembre 2009 coincidente con i trenta giorni precedenti appunto il termine di esercizio della delega. Di conseguenza, non potendo essere slittato il termine di esercizio della delega, da una parte si conferma che l’effetto abrogativo del comma 14-*ter* si è prodotto alla data del 16 dicembre 2010<sup>35</sup> e, dall’altra, che il decreto legislativo n. 66 del 2010 deve considerarsi emanato fuori dal termine e, perciò, almeno *in parte qua*, incostituzionale. Anzi, una volta ammesso che il termine di esercizio della delega di cui al comma 14 sia effettivamente spirato il 16 dicembre 2010, deve desumersi ugualmente spirato alla stessa data anche il termine relativo alla delega di cui al comma 15 e, quindi, l’intero “Codice dell’ordinamento militare” non può che considerarsi irrimediabilmente viziato<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> Sul possibile slittamento della “ghigliottina” al 16 marzo 2011 v., in termini dubitativi, M. CECCHETTI, *Vizi reali e virtù mancate negli esiti più recenti delle operazioni “taglia-leggi”* ..., cit., p. 3.

<sup>34</sup> Cfr. A.C., Doc XVI-*bis*, n. 4, spec. p. 61, nota 132: “Il termine per il parere della Commissione per la semplificazione (pari a trenta giorni) era destinato a scadere il 14 gennaio 2010 (con possibilità di richiedere una proroga di venti giorni). È stato ritenuto applicabile il comma 22, terzo periodo, dell’articolo 14 della legge n. 246, il quale prevede che «se il termine previsto per il parere della Commissione per la semplificazione cade nei trenta giorni che precedono la scadenza» per l’esercizio della delega, la medesima scadenza sia prorogata di novanta giorni. E dunque il termine per l’esercizio per la delega è stato inteso scadere il 16 marzo 2010”. Contemporaneamente, però, nella stessa relazione si afferma in diversi punti che l’effetto abrogativo della clausola “ghigliottina” si è prodotto al 16 dicembre 2010, tanto che quella data viene addirittura definita “fatidica” (p. 90). Nel capitolo I si sottolinea a più riprese come la delega di cui al comma 14-*quater* sia stata esercitata proprio in funzione di giungere a una perfetta coincidenza temporale tra l’abrogazione espressa determinata dal relativo decreto legislativo e quella generale e presuntiva della ghigliottina. Cfr. p. 9: “la disciplina del procedimento «taglia-leggi» prevede quindi che il 16 dicembre 2010 si realizzi la contestuale abrogazione espressa degli atti primari, anche *post* 1970, indicati dal decreto legislativo «taglia-leggi» [...] e quella automatica e generalizzata ad opera della ghigliottina”; p. 11: “la drastica riduzione dello *stock* normativo primario realizzata a dicembre 2010 ad opera della «ghigliottina»”.

<sup>35</sup> ... come per altro dimostrato, *a contrario*, dalla vicenda della l. 30 aprile 1962, n. 283, in tema di alimenti adulterati, sulla cui “immunità” rispetto al taglia-leggi – che viene appunto dato per operativo al 16 dicembre 2010 – si è speso in prima persona lo stesso Ministro per la semplificazione normativa (<http://www.semplificazionenormativa.it/sala-stampa/comunicati/2011/gennaio-2001/17012011.aspx>), oltre la Corte di Cassazione, con una pronuncia del 19 gennaio 2011 (reperibile, per ora, al sito <http://lexambiente.it/alimenti/190/6916-alimenti-decreto-qtaglia-leggiq-e-normativa-sugli-alimenti.html>).

<sup>36</sup> Quanto appena sostenuto sembra rimanere indifferente alla possibilità, prevista al comma 23, di una proroga di venti giorni del termine per l’espressione del proprio parere concessa dai Presidenti delle Camere su richiesta della stessa Commissione, qualora sia reso necessario dalla complessità della materia (o per il “numero di schemi trasmessi

Conferme a quanto riportato giungono da diversi fronti.

In primo luogo dal comportamento tenuto dallo stesso Governo in altri procedimenti (per di più contemporanei!). Il Governo ha infatti ritenuto di non procedere all'emanazione di un altro decreto legislativo che aveva seguito tempistiche simili al "Codice dell'ordinamento militare": il "Riordino della normativa sull'attività agricola" (Camera dei deputati, Atto Governo n. 164), presentato alle Camere per il parere lo stesso 15 dicembre 2010, non ha proseguito un analogo *iter* al fine di essere "poggiato" sulla delega di cui all'art. 14, comma 18 (e non commi 14 e/o 15), della l. 246/05, che – come si è detto – ha finalità compatibili con l'operazione ma un termine successivo, non replicando quindi le stesse criticità.

Per un secondo profilo, ulteriori riscontri sembrano emergere dall'esperienza di altre disposizioni di delega che prevedono analoghe possibilità di "slittamento" del termine di esercizio al fine di garantire il potere parlamentare in sede di parere. In particolare, si v. l'art. 3, comma 6, ultimo periodo, della legge 5 maggio 2009, n. 42, che recava nella versione originaria un dettato simile all'ultimo periodo del comma 22 citato; proprio al fine di evitare che uno dei decreti legislativi in via di emanazione potesse giungere oltre il termine massimo, con la l. 31 dicembre 2009, n. 196, sono state aggiunte le parole "o successivamente", in modo da permettere lo slittamento del termine anche nel caso in cui la presentazione dello schema di decreto legislativo alla Camere per il parere giungesse proprio a ridosso del termine per l'esercizio della delega<sup>37</sup>.

Del resto, non può tacersi come sia pressoché inutile una clausola che non preveda lo scorrimento del termine di esercizio della delega qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare cada anche *successivamente* al primo. Infatti, se il fine cui si mira è la garanzia di tempi congrui per una piena esplicazione del potere parlamentare di intervento in sede consultiva, allora il momento dal quale misurare la distanza dalla scadenza della delega non è certo il "termine per l'espressione del parere parlamentare", bensì la data di presentazione alle Camere del relativo schema di decreto legislativo. Alla luce della formulazione in parola, la disposizione rimane a garantire unicamente che il Governo abbia un tempo idoneo a recepire (o, eventualmente, a motivare la mancata ricezione del)le indicazioni provenienti dal parere parlamentare, ma con questo abbreviando di fatto il tempo per la predisposizione dello schema di decreto legislativo da presentare alle Camere.

##### 5. Principi e criteri direttivi: assenti, inutili o per *relationem*?

Concludendo sui requisiti costituzionali di cui all'art. 76, conviene ora analizzare come siano stati descritti nelle deleghe in parola i principi e criteri direttivi. La consueta rappresentazione tabellare agevolerà l'esposizione.

---

nello stesso periodo all'esame della Commissione"). Infatti, se questo meccanismo è in ipotesi idoneo a rendere flessibile "in avanti" il termine per l'espressione del parere della Commissione, la "rigidità" del termine di esercizio della delega sembra rimanere impregiudicata, poiché in ogni caso condizionata al solo caso in cui il *dies ad quem* per l'espressione del parere cadesse nei trenta giorni precedenti ad esso. Del resto, ritornando al caso di specie, l'ipotesi di una proroga ai sensi del comma 23 avrebbe potuto portare il termine per l'espressione del parere della Commissione dal 14 gennaio al 3 febbraio 2010, ma ciò non avrebbe inciso in alcun modo sulla scadenza della delega (che sarebbe comunque rimasta, per quanto si è detto, al 16 dicembre 2009).

<sup>37</sup> A ulteriore supporto della tesi per cui il comma 22, ultimo periodo, non sia stato scritto con particolare accortezza, si consideri che in *tutti* i casi citati alla nota 31 si prevedeva che la clausola di scorrimento del termine operasse anche nel caso in cui il termine per l'espressione del parere cadesse in un momento "successivo" allo scadere della delega.



commi contenenti deleghe (art. 14, l. 246/05)	“obiettivo”	principi e criteri direttivi
<b>14</b>	delega “salva-leggi”	a) esclusione delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita; b) esclusione delle disposizioni che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete; c) identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali; 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; h) identificazione delle 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.
<b>14-quater</b>	delega abrogazione espressa cumulativa	-- (disporre l'abrogazione espressa “con la medesima decorrenza prevista dal comma 14-ter”)
<b>15</b>	riassetto “contestuale”	“nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni”
<b>18</b>	integrazione e correzione della delega del comma 14; riassetto “successivo”	“nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 15”
<b>18-bis</b>	integrazione e correzione della delega del comma 18	“nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi” [previsti per la delega di cui al comma 18]

Almeno da un punto di vista formale, non sembrerebbero porsi eccessivi problemi relativamente alla delega del comma 14, vista la presenza di una elencazione più o meno dettagliata di principi e criteri direttivi. Invero, si deve sottolineare come parte di ciò che viene enunciato come principio o criterio direttivo (in specie, le lettere da *a*) a *d*), nonché la lett. *h*)) contribuisca, almeno ai sensi dell'analisi condotta in questa sede, piuttosto alla definizione dell'oggetto della delega che non alla prefigurazione delle modalità e degli indirizzi di esercizio della stessa. Inoltre, alla luce della scelta (obbligata) di limitare il contenuto dei decreti-legge “salvifici” alla mera elencazione delle disposizioni da mantenere in vigore, l'enunciato della lett. *e*) – relativo alla “organizzazione delle [stesse] per settori omogenei” – risulta vuoto se non del tutto fuorviante. Al più, tale criterio direttivo avrebbe potuto trovare applicazione in sede di esercizio della delega di cui al

comma 15 (sempre ammettendo che questa abbia una natura autonoma rispetto a quella di cui al comma 14).

Dubbi di diversa natura sembrano sorgere poi in relazione alle deleghe di cui ai commi 15, 18 e 18-*bis*, tutte per altro fondate – a seguito di reciproci rinvii – sugli stessi principi e criteri direttivi, ricavabili mediante un ulteriore rinvio dall'art. 20 della l. 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni. Ad una lettura attenta della disposizione da ultimo richiamata, al più sembrano applicabili alle deleghe del processo “taglia-leggi” i soli principi e criteri direttivi di cui al comma 3, lettere *a*), *a-bis*) e *b*) (nonché, eventualmente, *h*)) della norma richiamata<sup>38</sup>. Anzi, l'ultimo di essi – relativo all'indicazione delle abrogazioni espresse da affiancare all'opera di riassetto – risulta essere perfino ridondante, stante la specificità del contesto nel quale tali operazioni di riassetto si inseriscono e la presenza della delega di cui al comma 14-*quater*<sup>39</sup>.

Infine, è proprio su quest'ultima che sembrano addensarsi le criticità di più difficile risoluzione: la delega di cui al comma 14-*quater* sembra infatti del tutto priva di principi e criteri direttivi, al di fuori della indicazione secondo cui l'abrogazione disposta dai relativi decreti debba essere temporalmente “agganciata” alla ghigliottina del comma 14-*ter*. Oltre a questa specificazione di natura quasi meramente tecnico-operativa, nella disposizione delegante, all'apparenza, non sembra possibile enucleare nulla di diverso dall' “obiettivo” di abrogazione espressa e dalla delimitazione “soggettiva” del dominio di operatività della delega stessa (che ai fini del presente lavoro è stato ricondotto al requisito costituzionale dell'oggetto definito). Inoltre, non è sembrato giovare alla comprensione del contesto di riferimento neanche l'intervento in sede consultiva da parte del Consiglio di Stato: nel parere definitivo sullo schema di decreto legislativo relativo alla delega del comma 14-*quater*<sup>40</sup>, dapprima la Sezione (con ogni probabilità, con l'intento di “estendere” i principi e criteri direttivi di cui al comma 14) si addentra in considerazioni di difficile condivisione, ove “dissente” dall'amministrazione proponente la quale aveva ritenuto intendere la delega del comma 14-*quater* “autonoma” rispetto a quella del comma 14<sup>41</sup>, concludendo poi per la non applicabilità di parte di tali principi e criteri direttivi al caso di specie. Dunque, a meno

---

<sup>38</sup> “*a*) definizione del riassetto normativo e codificazione della normativa primaria regolante la materia, previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato, reso nel termine di novanta giorni dal ricevimento della richiesta, con determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente; *a-bis*) coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo; *b*) indicazione esplicita delle norme abrogate, fatta salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile; [...] *h*) promozione degli interventi di autoregolazione per standard qualitativi e delle certificazioni di conformità da parte delle categorie produttive, sotto la vigilanza pubblica o di organismi indipendenti, anche privati, che accertino e garantiscano la qualità delle fasi delle attività economiche e professionali, nonché dei processi produttivi e dei prodotti o dei servizi;”

<sup>39</sup> In generale, sulle criticità rispetto al rinvio ai principi e criteri direttivi di cui all'art. 20 della l. 59/97, v. P. CARNEVALE, *Le politiche sulla legislazione: codificazione e semplificazione*, cit., p. 73, nonché, ancor più nettamente, M. CECCHETTI, *Il “taglio” delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d'urgenza, clausole “ghigliottina” e abrogazioni espresse*, cit., p. 179.

<sup>40</sup> Consiglio di Stato, Sez. Consultiva per gli atti normativi, parere del 20 settembre 2010, n. 4668.

<sup>41</sup> V., spec., al punto 2 del parere citato. Va però rilevato come la Sezione non chiarisca con maggiore dettaglio in cosa dovesse concretarsi tale “autonomia”: “è fuori di dubbio che si tratti di una delega “distinta” (se non altro per il termine di esercizio, che differisce di un anno da quello della delega di cui al comma 14), ma sembra inverosimile qualunque “autonomia” nel senso di un suo completo scollegamento dal processo (o, se si vuole, dalla “finalità”) di semplificazione normativa.

di confondere del tutto l'oggetto della delega in parola con i principi e criteri direttivi per il suo esercizio, sembra davvero arduo sostenere la sua compatibilità con il modello dell'art. 76 Cost., se non altro perché una lettura anche sistematica della disposizione delegante deve necessariamente concludere per il difetto assoluto o dell'uno o degli altri.

## *6. Conclusioni. Il paradosso dell'eventuale incostituzionalità delle deleghe del processo taglia-leggi: la conseguenziale "esplosione" dell'effetto abrogativo*

L'analisi fin qui condotta sembra dunque mostrare come, seppure dinanzi ad una significativa ed indubitabile torsione del modello costituzionale, le deleghe in parola – con la parziale eccezione, per quanto si è appena osservato, del comma 14-*quater* – non appaiono contrastare con l'art. 76 Cost., o, almeno, sembrano inserirsi in continuità con le aperture progressivamente proposte dalla Corte costituzionale e con la prassi legislativa del periodo più recente, costituendosi, al limite, come una estremizzazione di quelle stesse tendenze.

Nondimeno, vale la pena sottolineare un paradosso che sembra profilarsi sullo sfondo dell'analisi delle disposizioni citate: l'eventuale illegittimità costituzionale – per contrasto con l'art. 76 Cost. – delle norme di delega citate invece che contenere gli effetti e le potenzialità del processo "taglia-leggi" complessivamente inteso, non finirebbe che per aumentarne esponenzialmente la portata demolitoria, da un lato, e, dall'altro, limitarne le fasi tese alla chiarificazione, razionalizzazione, e riordino della normativa residua. Infatti, se per un qualsiasi motivo si giungesse ad una declaratoria di incostituzionalità di tali norme (magari perché l'oggetto delle deleghe non risultasse "definito", oppure perché la limitazione temporale all'esercizio delle deleghe fosse ritenuta incerta, o ancora perché i principi e criteri direttivi non fossero ritenuti "sufficienti") l'esito sarebbe quello di lasciare intatto l'effetto abrogativo del comma 14-*ter* e privare il processo delle altre sue fasi. In altre parole, riprendendo quanto si diceva in precedenza circa la natura in senso lato "correttiva" del sistema delle deleghe rispetto alla clausola "ghigliottina", l'incostituzionalità dell'azione del legislatore delegato in uno qualunque degli ambiti analizzati lascerebbe del tutto impregiudicata l'azione di abrogazione generalizzata e presuntiva al fondamento dell'intero processo e colpirebbe soltanto l'azione di riassetto e di abrogazione espressa cumulativa.

Infatti, come risulta *per tabulas*, l'effetto abrogativo è comunque riferibile alla forza autonoma della clausola "ghigliottina" di cui al comma 14-*ter* della l. 246/05<sup>42</sup> e la sua efficacia – che, come si è detto sopra, si è prodotta al 16 dicembre 2010 – non sarebbe affatto inficiata dalla eventuale dichiarazione di incostituzionalità, ad esempio, del decreto "salva leggi" (dlgs. 179/09) o del decreto di abrogazione espressa cumulativa (dlgs. 212/10)

---

<sup>42</sup> Ad onor del vero, il fatto che il "taglio" delle leggi fosse operato dalla legge del 2005 per forza propria (mentre invece l'azione dei decreti delegati fosse diretta inversamente al loro salvataggio e al riassetto e consolidamento delle norme risultanti) forse è stato compreso dalla stessa dottrina con qualche ritardo. Lo dimostra, ad esempio l'aver spesso riferito la locuzione "taglia-leggi" alla delega e non alla legge stessa, o, eventualmente, al "processo" da questa avviato (salvo poi, viceversa, l'aver invece qualificato la delega come "salva-leggi"). Sul punto v., conclusivamente, M. CECCHETTI, *Il "taglio" delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d'urgenza, clausole "ghigliottina" e abrogazioni espresse*, cit., p. 104, ma già in precedenza N. LUPO, *Quando la legge si propone di semplificare ma, purtroppo, non ci riesce. A proposito della legge n. 246 del 2005 (legge di semplificazione 2005)*, in *Rass. parl.*, 2006, p. 275 s.

o ancora delle operazioni di riassetto condotte ai sensi delle deleghe di cui ai commi 15, 18 e 18-*bis*. Anzi, paradossalmente, l'eventuale incostituzionalità delle disposizioni di delega e/o dei decreti delegati finirebbe per aumentare a dismisura gli effetti abrogativi della "ghigliottina" e il loro impatto<sup>43</sup>, ponendo nel nulla quei momenti di chiarificazione e consolidamento che sono stati inseriti nel processo durante il suo corso, proprio ai fini di reindirizzarne gli esiti. Ad esempio, l'eventuale incostituzionalità della delega di cui al comma 14-*quater* (e, eventualmente, del conseguente decreto legislativo 212/10) non finirebbe che per aumentare il grado di incertezza riguardo all'effettivo dispiegarsi dell'effetto abrogativo del comma 14-*ter*, almeno a riguardo delle norme che potrebbero ricadere nei settori esclusi dal comma 17.

In conclusione, dunque, non rimane che ribadire ancora una volta la centrale importanza del momento parlamentare di elaborazione delle disposizioni deleganti<sup>44</sup>, proprio alla luce della evidenziata difficoltà di porre rimedio successivamente a enunciati oscuri o procedimenti mal congegnati, nonché delle conseguenze perniciose che da questi possono generare. A tal fine, del resto, non sembrerebbe necessario uno sforzo particolarmente innovativo: basterebbe valorizzare organi e procedure già esistenti e, in primo luogo, il Comitato per la legislazione presso la Camera dei deputati che, ai sensi dell'art. 16-*bis*, comma 6-*bis*, del regolamento, rende pareri obbligatori sulle disposizioni di delega legislativa e può dunque contribuire in maniera assai significativa al raggiungimento di una qualità formale e sostanziale delle stesse, agendo ancor prima della loro approvazione.

---

<sup>43</sup> Per qualche tratto di similitudine si v. Corte cost., sent. n. 280 del 2004, ove si dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 5 e 6, della l. 5 giugno 2003, n. 131. Oltre a segnalare una inversione di tendenza nella giurisprudenza costituzionale sulla delega legislativa – sanzionando la disposizione delegante e non i relativi decreti delegati, cfr. G. DI COSIMO, *Deleghe e argomenti (nota a C. Cost. 13 luglio 2004, n. 280)*, in *Le Regioni*, 2005, p. 287 s. – tale pronuncia risulta interessante ai fini della presente trattazione perché alla censura parziale delle disposizioni di delega segue una paradossale espansione dei poteri del legislatore delegato. Ancorché nel caso delle singole deleghe del processo taglia-leggi, appaia davvero difficile una censura parziale, vista la reciproca correlazione funzionale più volte richiamata, l'incostituzionalità anche di una sola di esse potrebbe ugualmente influenzare l'operatività delle altre, oltre, come si diceva, che aumentare significativamente l'impatto dell'effetto abrogativo della clausola ghigliottina.

<sup>44</sup> Cfr. N. LUPO, *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, cit., p.15 s., ove appunto si definisce "decisiva" e "cruciale" l'elaborazione parlamentare della disposizione di delega per la definizione delle caratteristiche dell'intero procedimento, intendendo quest'ultimo come "duale" tra Parlamento e Governo, sulla base dell'elaborazione di A. MANZELLA, *Il Parlamento*, (ora 3<sup>a</sup> ed., Bologna, Il Mulino, 2003, p. 339 s.).