

## PREMESSA

La legge 28 novembre 2005, n. 246 (legge di semplificazione per il 2005) ha introdotto un procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme (cosiddetto meccanismo «taglia leggi») quale nuovo strumento di semplificazione normativa e ha affidato alla Commissione parlamentare per la semplificazione il compito di verificarne periodicamente lo stato di attuazione e di riferirne al Parlamento.

La presente Relazione intende offrire una lettura del cammino fin qui percorso in materia di semplificazione normativa, con il procedimento delineato dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005. In particolare, viene qui aggiornato quanto già riferito nelle precedenti due relazioni<sup>1</sup>, con l'analisi dei provvedimenti adottati dal Governo dopo il febbraio 2011, data di pubblicazione della precedente relazione, e del loro esame parlamentare, e si prefigurano i possibili, prossimi sviluppi.

Il primo capitolo della relazione richiama il quadro normativo che presiede al procedimento «taglia leggi».

Nel secondo capitolo si riferisce sui provvedimenti volti a realizzare la semplificazione normativa mediante abrogazione: vi sono illustrate, in particolare, le correzioni al decreto legislativo «taglia leggi», 13 dicembre 2010, n. 212, che – in assenza di una delega all'adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi – sono state realizzate mediante l'inserimento in provvedimenti d'urgenza di disposizioni volte a determinare la reviviscenza di disposizioni precedentemente abrogate; viene inoltre affrontata la tematica – strettamente connessa – dell'abrogazione di norme meramente abrogatrici e della reviviscenza delle norme precedentemente abrogate (paragrafo 1). Sempre in tema di abrogazioni espresse, sono poi ricordati ulteriori casi in cui il legislatore ha fatto ricorso, fuori dal procedimento «taglia leggi» a clausole di abrogazione espressa: talvolta mediante abrogazioni "innominate", in quanto disposte nei confronti di norme non puntualmente individuate, anche in connessione a scadenze predeterminate, sulla scorta del modello della cosiddetta "ghigliottina" di cui all'articolo 14 della legge n. 246 del 2005; talvolta mediante abrogazioni "nominated" e puntuali. Nello stesso capitolo si segnala inoltre come sembri riaffacciarsi il modello delle abrogazioni "nominated" e "a blocchi" con decretazione d'urgenza, già utilizzato nel 2008 (paragrafo 2). Quanto poi al decreto legislativo cosiddetto «salva leggi», nel paragrafo 3 si riferisce sulle ulteriori correzioni intervenute, successive al decreto legislativo correttivo propriamente detto (13 dicembre 2010, n. 213) e sulla sua perdurante funzione, dopo l'operatività della "ghigliottina". Ci si sofferma, infine, sulla tematica dei cosiddetti "settori esclusi" (paragrafo 4).

<sup>1</sup> Si tratta dei documenti XVI legislatura, Doc. XVI-bis, n. 1 e 4.

Il capitolo terzo è dedicato all'opera di riassetto della normativa mediante le codificazioni: si dà conto, in primo luogo, della recente sentenza con la quale la Corte costituzionale ha chiarito ambiti e limiti della codificazione attuativa della legge n. 246 del 2005 (paragrafo 1); sono quindi ripercorse le problematiche emerse in occasione dell'esame parlamentare, a partire dall'inizio del 2011, dei provvedimenti concernenti il codice di cui al decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, cosiddetto codice del turismo (paragrafo 2), il correttivo al codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (paragrafo 4), mentre si dà conto della mancata adozione in via definitiva del codice dell'attività agricola e del connesso regolamento attuativo (paragrafo 3). Nel paragrafo 5 si accenna a riassetti e codificazioni realizzati fino al giugno 2012, in attuazione di specifiche deleghe legislative, al di fuori quindi dei confini del procedimento «taglia leggi».

Nell'ultimo capitolo, infine, si traggono le conclusioni dell'analisi svolta e si delineano possibili linee di sviluppo del percorso di semplificazione normativa.

## I. IL QUADRO NORMATIVO - RINVIO

Il meccanismo «taglia leggi» – e le esperienze che lo hanno preceduto – è stato diffusamente descritto nella sua configurazione normativa nelle precedenti due relazioni, cui si rinvia non solo per una sua più puntuale descrizione, ma anche per un breve *excursus* delle precedenti politiche di semplificazione. Si intende qui offrire quindi solo un sommario quadro normativo che consenta una lettura auspicabilmente più agevole dei paragrafi che seguono.

Norma cardine del procedimento «taglia leggi» è l'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246<sup>2</sup>, successivamente rimodellato dalle leggi n. 15 e n. 69 del 2009<sup>3</sup>: il procedimento si incentra sull'abrogazione espressa generalizzata e presuntiva, nota con il nome di "ghigliottina", di tutte le norme contenute in disposizioni legislative statali pubblicate prima del 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, e non espressamente "salvate" (articolo 14, comma 14-*ter*): la sottrazione a tale abrogazione generalizzata è sancita direttamente dalla legge n. 246 del 2005 per alcune tipologie di disposizioni primarie, salvate quindi *ope legis*

<sup>2</sup> Recante *Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*; a quella disposizione si farà spesso riferimento per brevità con il richiamo all'«articolo 14».

<sup>3</sup> Legge 18 giugno 2009, n. 69, recante *Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile*; una precedente novella era stata introdotta dalla legge 4 marzo 2009, n. 15, recante *Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti*.

(articolo 14, comma 17), ovvero è disposta mediante la specifica individuazione con uno o più decreti legislativi, cosiddetti "salva leggi", da adottare entro il termine del 16 dicembre 2009 (articolo 14, commi 14 e 15). Le disposizioni primarie statali non riconducibili ai cosiddetti "settori esclusi" (ossia quelle *salve ope legis* cui si è ora accennato come, ad esempio, i codici, le leggi di ratifica, e le altre categorie indicate dall'articolo 14, comma 17) e non espressamente indicate nei provvedimenti «salva leggi» sono state quindi destinate dalla legge n. 246 del 2005 a "cadere" sotto la "ghigliottina" dell'abrogazione generalizzata, il cui effetto si è verificato il 16 dicembre 2010.

Contestualmente allo "scattare" della ghigliottina, è intervenuta poi l'abrogazione espressa e "nominata" di un numero rilevante di disposizioni primarie, in attuazione di apposita delega, affiancata a quella originaria allo scopo di rendere più certi gli ambiti di abrogazione di norme (articolo 14, comma 14-*quater* della legge n. 246 del 2005). Ciò è avvenuto, come più diffusamente ricordato nella precedente relazione, con il decreto legislativo «taglia leggi» (13 dicembre 2010, n. 212); a tutto ciò si affiancano la delega al riassetto della normativa al fine di assicurare organiche codificazioni di settore (articolo 14, commi 15 e 18 della legge n. 246 del 2005), nonché la delega ad adottare provvedimenti integrativi e correttivi dei decreti «salva leggi» e di riassetto (articolo 14, commi 18 e 18-*bis* della legge n. 246 del 2005).

Si rinvia quindi, come detto, alle precedenti due relazioni, ove si trovano più approfonditi e ampi richiami alle esperienze più risalenti della semplificazione e alle fasi che hanno preceduto l'attuale, come la preliminare ricognizione delle disposizioni vigenti, avviata nel corso della passata legislatura e conclusa con una relazione al Parlamento (la cosiddetta "relazione Pajno"<sup>4</sup>); vi sono anche ripercorsi i principali orientamenti contenuti nelle decisioni del Consiglio di Stato nell'esaminare gli atti nei quali si è realizzato il procedimento di semplificazione normativa fino agli inizi del 2011 e le linee emerse nell'attività consultiva della Commissione parlamentare per la semplificazione in quell'ambito.

Nei capitoli che seguono si darà conto del procedimento in atto alla luce dei provvedimenti adottati ed esaminati a partire dal febbraio 2011, data di pubblicazione della precedente relazione, ma si accennerà anche ad alcuni provvedimenti che – ancorché adottati al di fuori del procedimento di cui all'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 – si inseriscono nel processo di semplificazione normativa dell'ordinamento. Ci si soffermerà, quindi, oltre che sugli atti esaminati dalla Commissione parlamentare per la semplificazione, anche su norme contenute in provvedimenti d'urgenza o in provvedimenti di altra natura che hanno realizzato interventi abrogativi significativi o di riassetto.

---

<sup>4</sup> Relazione concernente la ricognizione della legislazione statale vigente, prevista dall'articolo 14, comma 12, della legge 28 novembre 2005, n. 246, presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri Prodi, XV legislatura, Doc. XXVII, n. 7.

## II. LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA MEDIANTE ABROGAZIONE

1. *Le correzioni al decreto legislativo «taglia leggi» e alle abrogazioni espresse dei codici*

Il decreto legislativo di abrogazione espressa, cosiddetto «taglia leggi», n. 212 del 2010<sup>5</sup>, perseguiva l'intento, esplicitato dalla relazione illustrativa, di ridurre gli inconvenienti di una "abrogazione al buio" derivante dalla "ghigliottina", coerentemente all'obiettivo di garantire una maggiore certezza del quadro legislativo vigente. Secondo i dati del Governo, esso ha determinato l'abrogazione espressa e "nominata" di circa 35.000 atti primari, nella maggior parte dei casi procedendo all'abrogazione totale, in altri a quella parziale.

Nei mesi successivi, dopo le primissime rettifiche del gennaio-febbraio 2011 di cui si è detto nella precedente Relazione<sup>6</sup>, si sono resi necessari alcuni interventi correttivi che, in assenza di una delega all'adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi<sup>7</sup>, sono stati realizzati mediante l'inserimento in provvedimenti d'urgenza. Si tratta, in particolare, di disposizioni volte a determinare la reviviscenza di disposizioni precedentemente abrogate con il decreto legislativo n. 212 del 2010: tale scopo è realizzato statuendo che viene meno l'efficacia abrogativa del decreto legislativo «taglia leggi» con riferimento alle disposizioni indicate e che il venir meno dell'effetto abrogativo è disposto retroattivamente, a decorrere dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto «taglia leggi», nonché della cosiddetta "ghigliottina", ossia dal 16 dicembre 2010; ciò al fine di evitare ogni soluzione di continuità nella vigenza delle norme richiamate. A tali previsioni si accompagna inoltre la correzione dell'Allegato 1 al decreto legislativo n. 212 del 2010, in cui l'indicazione alle disposizioni viene espunta o corretta – nel caso di ripristino parziale di quanto precedentemente abrogato – e, in alcuni casi, l'inserimento delle disposizioni oggetto di tale *repechage* nell'Allegato 1 al decreto legislativo «salva leggi».

In tal senso si è provveduto subito dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 212 del 2010, in occasione della conversione in legge del decreto-legge "milleproroghe" 29 dicembre 2010, n. 225: sono state così ripristinate con efficacia retroattiva – e dunque, come detto, senza soluzione di continuità – quattro leggi precedentemente abrogate<sup>8</sup> in materia di coope-

<sup>5</sup> Decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212, recante *Abrogazione di disposizioni legislative statali, a norma dell'articolo 14, comma 14-quater, della legge 28 novembre 2005, n. 246*.

<sup>6</sup> Si veda XVI legislatura, Doc. n. XVI-bis, n. 4, pag. 52.

<sup>7</sup> L'articolo 14 della legge n. 246 non prevede infatti una delega a decreti integrativi e correttivi di quelli emanati ai sensi del suo comma 14-*quater*.

<sup>8</sup> Il comma 50 dell'articolo 2, inserito in sede di conversione in legge del decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*

razione e di trattamenti di quiescenza e ordinamenti degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro <sup>9</sup>.

Con previsione di identico tenore, ma in tempi successivi, è poi intervenuto l'articolo 18, comma 17, del decreto-legge n. 98 del 2011 <sup>10</sup> (cosiddetto decreto per la stabilizzazione finanziaria) con riferimento a un solo articolo di un decreto luogotenenziale in materia di soppressione delle organizzazioni sindacali fasciste e liquidazione dei rispettivi patrimoni <sup>11</sup>, prevedendosi la correzione *in parte qua* dell'Allegato 1 al decreto «taglia leggi» <sup>12</sup>.

Alla tecnica utilizzata e ora descritta non si è fatto ricorso invece per correggere l'elenco di abrogazioni espresse – cospicuo per ampiezza – disposte con il codice dell'ordinamento militare <sup>13</sup>; come già ricordato nella precedente relazione, infatti, alle abrogazioni espresse e «nomite» del de-

---

*e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie*, ha infatti disposto il venir meno con effetto retroattivo, ossia sempre a far data dal 16 dicembre 2010, dell'abrogazione della legge 13 marzo 1950, n. 114, *Modificazioni alla legge 8 maggio 1949, n. 285, e al decreto legislativo 14 dicembre 1947, n. 1577, recanti provvedimenti per la cooperazione* (voce 69844 dell'Allegato 1 al decreto legislativo «taglia leggi», 13 dicembre 2010, n. 212), della legge 2 aprile 1951, n. 302, *Ratifica, con modificazioni, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, recante provvedimenti per la cooperazione, e modificazione della legge 8 maggio 1949, n. 285* (voce 69920 dell'Allegato), della legge 11 aprile 1955, n. 379, *Miglioramenti dei trattamenti di quiescenza e modifiche agli ordinamenti degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro* (voce 70139 dell'Allegato) e della legge 26 luglio 1965, n. 965, *Miglioramenti ai trattamenti di quiescenza delle Casse per le pensioni ai dipendenti degli Enti locali ed agli insegnanti, modifiche agli ordinamenti delle Casse pensioni facenti parte degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro* (voce 70772 dell'Allegato).

<sup>9</sup> Di tali correzioni si era già data anticipazione in occasione della precedente relazione: si veda XVI legislatura, Doc. n. XVI-bis, n. 4, pagg. 81-82: al momento della pubblicazione di tale relazione il decreto-legge n. 225 era ancora in fase di conversione in legge.

<sup>10</sup> Si tratta del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, recante *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*.

<sup>11</sup> Così dispone l'articolo 43 del decreto legislativo luogotenenziale 23 novembre 1944, n. 369, *Soppressione delle organizzazioni sindacali fasciste e liquidazione dei rispettivi patrimoni*, riportato alla voce 69626 dell'Allegato 1 al decreto legislativo n. 212 del 2010 «taglia leggi»: «Per i rapporti collettivi ed individuali, restano in vigore, salvo le successive modifiche, le norme contenute nei contratti collettivi, negli accordi economici, nelle sentenze della Magistratura del lavoro e nelle ordinanze corporative di cui agli artt. 10 e 13 della legge 3 aprile 1926, n. 563, agli artt. 8 e 11 della legge 5 febbraio 1934, n. 163, e gli artt. 4 e 5 del R. decreto-legge 9 agosto 1943, n. 721.».

<sup>12</sup> Che si intende conseguentemente modificato, con la precisazione, cioè, che l'abrogazione opera con esclusione dell'articolo 43. Di alcuni errori materiali contenuti nel citato decreto «taglia leggi», infine, danno conto le note redazionali presenti nelle banche dati della legislazione.

<sup>13</sup> Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, *Codice dell'ordinamento militare*, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale dell'8 maggio 2010, n. 106, ed entrato in vigore il 9 ottobre 2010, a norma del suo articolo 2272.

creto legislativo n. 212 del 2010 si aggiungono quelle, oltre 1.000, disposte nell'ambito del riassetto dell'ordinamento militare, da cui è originato il suddetto codice: tali abrogazioni, a differenza di quelle del citato «taglia leggi» hanno avuto effetto in data 9 ottobre 2010, ossia all'entrata in vigore del codice dell'ordinamento militare, oltre due mesi prima della fatidica data della «ghigliottina» e del «taglia leggi», il 16 dicembre 2010. Le correzioni all'elenco delle abrogazioni di norme primarie operate dal codice militare, di cui all'articolo 2268 del codice di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010, sono state realizzate mediante l'esercizio della delega integrativa e correttiva in questo caso appositamente prevista dall'articolo 14, comma 18, della citata legge n. 246 del 2005, per l'illustrazione delle quali si rinvia al capitolo III, paragrafo 4, anticipando sin d'ora che la maggior parte delle correzioni non è stata disposta con efficacia retroattiva.

Va ricordato, per completezza, che alle abrogazioni espresse ora richiamate, si sono aggiunte – al giugno 2012 senza interventi correttivi, per i quali è ancora aperto il termine di delega – quelle, in numero non considerevole, disposte dal cosiddetto "codice del turismo", ossia dal decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79<sup>14</sup>: il suo articolo 3 reca infatti 12 abrogazioni espresse, 4 delle quali soltanto concernenti provvedimenti pubblicati in data anteriore al 1° gennaio 1970, i quali a quel momento risultavano vigenti, in quanto sottratti alla "ghigliottina" dal decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179<sup>15</sup>. A tale riguardo – ma sul punto si tornerà più oltre – val conto segnalare che, almeno in un caso, il provvedimento abrogato con il codice del turismo era stato oggetto non solo della salvaguardia ad opera del decreto legislativo n. 179 del 2009, ma anche del correttivo a quello (decreto legislativo n. 213 del 2010). In nessuno dei quattro casi ora indicati all'intervenuta abrogazione ha fatto seguito la corrispondente correzione dell'Allegato al decreto «salva leggi», nel quale essi risultano ancora inseriti (le principali banche dati non segnalano la circostanza neppure sotto forma di nota).

Una particolare forma di abrogazione, differita nel tempo, è quella prevista dal medesimo articolo 3, comma 2, del codice del turismo<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, *Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio*, sul quale si veda il capitolo III, paragrafo 2.

<sup>15</sup> Si tratta dei seguenti atti: decreto del Presidente della Repubblica 4 agosto 1957, n. 918, *Approvazione del testo organico delle norme sulla disciplina dei rifugi alpini*; legge 4 marzo 1958, n. 174, *Modificazione delle norme sul finanziamento degli organi turistici periferici e sul credito alberghiero*; legge 21 marzo 1958, n. 326, *Disciplina dei complessi ricettivi complementari a carattere turistico-sociale*; legge 12 marzo 1968, n. 326, *Provvidenze per la razionalizzazione e lo sviluppo della ricettività alberghiera e turistica*.

<sup>16</sup> A norma del quale "La legge 27 dicembre 1977, n. 1084, che ha reso esecutiva la Convenzione internazionale sul contratto di viaggio (CCV) del 23 aprile 1970, è abrogata a decorrere dal momento in cui diviene efficace la denuncia dello Stato ita-

Una sola è stata l'abrogazione espressa di disposizione pre-1970 derivante dall'entrata in vigore del riordino in materia di ordinamento e funzioni degli uffici consolari<sup>17</sup>; anche in questo caso si trattava di una disposizione appena "salvata" dalla ghigliottina; per questo decreto legislativo, entrato in vigore il 28 maggio 2011, il termine per l'esercizio della delega a interventi correttivi e integrativi, è scaduto nel maggio 2012.

Si è qui fatto cenno alle abrogazioni espresse disposte da interventi di riassetto, concentrando l'attenzione su quelle concernenti atti pubblicati prima del 1° gennaio 1970, in quanto a quell'ambito temporale era confinata l'operatività della «ghigliottina» e si era limitato lo stesso decreto legislativo «taglia leggi», n. 212 del 2010 (ancorché la delega consentisse a quest'ultimo la soppressione di disposizioni pubblicate anche successivamente). La scelta qui fatta consente di affiancare tali ablazioni all'omogeneo ambito di cui ai due decreti legislativi («salva leggi» e «taglia leggi») cardine del procedimento di semplificazione dell'ordinamento; naturalmente occorre rammentare che le abrogazioni previste nell'ambito di un riassetto normativo possono derivare dalla confluenza di quelle norme nel nuovo strumento legislativo, anziché dalla loro mera soppressione.

Tornando ora agli interventi di «ripristino» di quanto poi giudicato erroneamente abrogato, va detto che, come si è visto, il fulcro su cui essi sono imperniati è l'abrogazione espressa di norme a loro volta di mera abrogazione espressa, con esplicito effetto di reviviscenza delle norme.

Sulla controversa questione delle abrogazioni, e segnatamente dell'abrogazione di norme abrogatrici, si è soffermato il Consiglio di Stato nel parere reso, nel luglio 2011, sullo schema di decreto legislativo correttivo del codice dell'ordinamento militare<sup>18</sup>; dopo aver ricordato che "l'abrogazione dunque di per sé (e salvo un'espressa previsione contraria) opera *ex nunc*, circoscrivendo nel tempo la vigenza della norma abrogata e senza disconoscere il valido operare della norma stessa per il tempo in cui è stata applicabile" e che "ciò significa che l'abrogazione opera normalmente per il futuro", l'alto consesso chiarisce che "la normale proiezione solo per il futuro dell'abrogazione, ricorre anche nel caso dell'abrogazione di disposizione (o norma) abrogatrice." Quanto alle abrogazioni "secche" (così definite dal Consiglio di Stato), ossia in relazione a discipline che non confluiscono nell'articolato del codice, ma di cui si dispone la rimozione dall'ordinamento, in tale parere si riteneva che, ove successivamente, mediante abrogazione della disposizione (o della norma) abrogatrice, si voglia ritornare all'assetto normativo pregresso, "in tal caso la re-

---

liano della Convenzione internazionale sul contratto di viaggio del 23 aprile 1970, in conformità a quanto disposto dall'articolo 37 della medesima."

<sup>17</sup> Decreto legislativo 3 febbraio 2011, n. 71, *Ordinamento e funzioni degli uffici consolari, ai sensi dell'articolo 14, comma 18, della legge 28 novembre 2005, n. 246.*

<sup>18</sup> Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi Adunanza di Sezione del 26 luglio 2011, sullo schema di decreto legislativo correttivo del codice dell'ordinamento militare, AG 404.

viviscenza non sembra ammissibile, fatta salva l'eccezionale ipotesi - da valutarsi comunque sotto il profilo della ragionevolezza - della reintroduzione, a seguito della abrogazione della abrogazione, del testo normativo originariamente vigente, con effetto volutamente retroattivo."

Sulla complessa tematica è recentemente intervenuta la Corte costituzionale, nel giudizio di ammissibilità dei *referendum* in materia elettorale<sup>19</sup>, soffermandosi sull'operatività della reviviscenza di norme precedentemente abrogate. Quest'ultima, afferma la Corte, non opera in via generale e automatica e può essere ammessa soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate - e comunque diverse da quella dell'abrogazione referendaria, oggetto di quella pronuncia. Tra le ipotesi in cui è ammessa<sup>20</sup>, il giudice delle leggi indica il ripristino di norme a séguito di abrogazione disposta dal legislatore di norme meramente abrogatrici, "perché l'unica finalità di tali norme consisterebbe nel rimuovere il precedente effetto abrogativo", e il ripristino di norme abrogate per via legislativa quando ciò sia disposto in modo espresso<sup>21</sup>; tale ipotesi - ricorda la Corte - è ammessa in via eccezionale sia dalla giurisprudenza della Corte di cassazione che del Consiglio di Stato, sia dalla scienza giuridica che dalle «Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi» della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica»<sup>22</sup>.

La tecnica legislativa utilizzata per le correzioni al decreto legislativo «taglia leggi» sembra inquadrabile nei canoni indicati dalla Corte costituzionale, trattandosi di abrogazione di norme meramente abrogatrici ed essendo inoltre espressamente prevista la reviviscenza delle disposizioni oggetto della precedente (e rinnegata) abrogazione a decorrere dalla data di entrata in vigore della (originaria) norma abrogatrice, evitando quindi ogni soluzione di continuità; agli interventi così realizzati si accompagna, come detto, la correzione degli allegati ai due decreti legislativi cardine del procedimento, con l'intento di offrire all'interprete e all'operatore strumenti completi e aggiornati costituenti una "mappa" delle leggi vigenti.

---

<sup>19</sup> Si tratta della sentenza n. 13 del 2012, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili i quesiti referendari stessi.

<sup>20</sup> Le altre ipotesi citate dalla Corte sono quelle dell'annullamento di norma espressamente abrogatrice da parte del giudice costituzionale e quella della riespansione, che si ha, ad esempio, nel rapporto tra due discipline delle quali una generale, l'altra speciale o derogatoria, per cui la disciplina generale produce i propri effetti sulle fattispecie in precedenza regolate dalla disciplina speciale o derogatoria abrogata.

<sup>21</sup> Non si ha, invece, reviviscenza quando viene espressamente abrogata una disposizione non meramente abrogatrice, ma cui abbia, ad esempio, fatto seguito un'abrogazione per incompatibilità; il principio è ribadito più volte dalla Corte medesima, richiamando anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato e la dottrina sul punto, prevalentemente in decisioni concernenti quesiti referendari: sentenze della Corte costituzionale n. 24/2011, n. 31/2000 e n. 40/1997.

<sup>22</sup> Punto 15, lettera *d*, delle circolari del Presidente della Camera dei deputati e del Presidente del Senato della Repubblica, entrambe del 20 aprile 2001. Viene inoltre richiamata la «Guida alla redazione dei testi normativi» della Presidenza del Consiglio dei ministri, circolare 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92.



Come si è anticipato, per le abrogazioni delle abrogazioni recate dal codice dell'ordinamento militare è stata utilizzata una tecnica diversa<sup>23</sup>. In quell'ambito, un caso a sé è peraltro rappresentato dall'abrogazione, conseguita all'entrata in vigore del codice dell'ordinamento militare, del divieto delle associazioni di carattere militare di cui al decreto legislativo n. 43 del 1948<sup>24</sup>. Su tale vicenda si è già soffermata la precedente relazione; si vuole solo ricordare in questa sede che il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, lo aveva indicato tra le disposizioni legislative statali da mantenere in vigore e che il codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010 lo ha invece successivamente abrogato espressamente. Il ripristino di tale fonte, sollecitato dalla Commissione per la semplificazione, presenta peraltro caratteri peculiari, poiché trattandosi di norme di natura anche penale, per esse non potrebbe verificarsi una reviviscenza con connotazione retroattiva, per il principio del *favor rei*. Anche per le vicende che hanno caratterizzato tale questione, sulla quale si è nel frattempo pronunciata la Corte costituzionale, si fa rinvio a quanto si dirà nel capitolo III, paragrafo 4.

Può essere opportuno un cenno alla locuzione usualmente utilizzata nelle disposizioni di abrogazione espressa, a partire dai decreti-legge del 2008: quella secondo cui le norme elencate «sono o restano abrogate». Va premesso che si tratta di una formula utilizzata dal legislatore prevalentemente in ipotesi di abrogazioni espresse e «nominate», cui va ascritto – per le fonti secondarie – il decreto del Presidente della Repubblica «taglia regolamenti», n. 248 del 2010<sup>25</sup>, e presente anche in interventi di riassetto realizzati in tempi precedenti<sup>26</sup>; ma non mancano casi in cui tale formula è utilizzata per prevedere abrogazioni implicite, per incompatibilità: un esempio recente, ma non isolato<sup>27</sup>, è quello offerto dall'arti-

<sup>23</sup> Di cui si dirà nel paragrafo 4 del capitolo III

<sup>24</sup> Decreto legislativo 14 febbraio 1948, n. 43, recante *Divieto delle associazioni di carattere militare*.

<sup>25</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 13 dicembre 2010, n. 248, *Regolamento recante abrogazione espressa delle norme regolamentari vigenti che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete, a norma dell'articolo 17, comma 4-ter, della legge 23 agosto 1988, n. 400*; di tale strumento si è detto nella precedente relazione.

<sup>26</sup> È il caso di alcuni testi unici dei primi anni 2000, tra cui si possono citare quelli in tema di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti (decreto legislativo 14 novembre 2002, n. 311, decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 312 e n. 313) e in tema di spese di giustizia (decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113 e decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 114 e n. 115).

<sup>27</sup> Per altre disposizioni del genere, si veda, a mero titolo esemplificativo, l'articolo 85, comma 4, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, *Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno*; l'articolo 54 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, *Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici*. In altri casi, alla formula "classica" – «Sono o restano abrogate tutte le disposizioni incompatibili con il presente regolamento» o «con il presente provvedimento o legge» – si affianca la specifica espressa indicazione di alcune disposizioni certamente

colo 9, comma 1, lettera *b*), capoverso 8-*quater* del decreto-legge n. 138 del 2011<sup>28</sup>, a norma del quale "Sono o restano abrogate tutte le norme incompatibili con le disposizioni" ivi indicate.

La locuzione, utilizzata – come detto – dal decreto legislativo n. 212 del 2010, suggerisce un ambito di incertezza circa l'effettiva vigenza della disposizione nel momento in cui se ne dispone la chiara abrogazione, statuendo, in sostanza, che ove queste fossero già state abrogate<sup>29</sup>, resteranno tali, ove invece fossero vigenti, saranno abrogate.

Come si è avuto modo di sottolineare nella precedente relazione, il Consiglio di Stato aveva al riguardo segnalato – in occasione del parere sul decreto «taglia leggi» – l'opportunità di distinguere tra le abrogazioni espresse di atti già oggetto di una precedente abrogazione tacita (che «restano» abrogate) e i casi di cessazione di efficacia della norma nascenti dal fatto che le disposizioni abrogate con il provvedimento in questione avessero già esaurito la propria funzione o fossero prive di effettivo contenuto normativo o comunque obsolete (che «sono» abrogate). Ciò non di meno, l'Amministrazione proponente il decreto ha allora ritenuto che tale distinzione non avrebbe avuto alcuna utilità pratica «posto che l'abrogazione, qualunque ne sia la causa, non può che produrre i medesimi effetti». E così il testo del decreto è rimasto, sul punto, invariato, non diversamente dai non pochi precedenti prima richiamati.

Va peraltro ricordato che il Consiglio di Stato, pur prendendo atto della posizione del Governo, che ha condotto al mantenimento della formulazione originaria, aveva obiettato che «in realtà sul piano formale non si può negare che una differenza vi sia quanto al profilo temporale, e la formula usata (...) lo conferma. In tal modo, però, si è affidata all'interprete la distinzione tra le due fattispecie, con i rischi relativi».

Si può segnalare che anche la Corte costituzionale, nella sua sentenza n. 320 del 2011, esaminando un caso di abrogazione a seguito di delegificazione, ha incidentalmente notato, in merito a una norma secondo cui determinate disposizioni «sono o restano abrogate», che «con tale espres-

---

non vigenti: in questo senso operano, tra gli altri, l'articolo 26, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 gennaio 2008, n. 43, *Regolamento di riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, a norma dell'articolo 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296*, l'articolo 175 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale*, l'articolo 35 del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, *Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a norma dell'articolo 11 della L. 29 luglio 2003, n. 229*, che fa espressamente salvi gli effetti già prodotti, e così via.

<sup>28</sup> Si tratta del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*.

<sup>29</sup> Si ricorda che oggetto della delega di cui all'articolo 14, comma 14-*quater*, della legge n. 246 del 2005, ossia al «taglia leggi», era l'abrogazione espressa di disposizioni che fossero state oggetto di abrogazione tacita o implicita, o che avessero esaurito la loro funzione o fossero prive di effettivo contenuto normativo o fossero comunque obsolete.

sione, evidentemente, il Governo ha inteso distinguere le disposizioni (...) che "restano" abrogate perché l'effetto abrogativo si era già perfezionato all'atto della entrata in vigore» di uno specifico articolo di legge, «dalle altre disposizioni (...), che "sono abrogate" a seguito dell'entrata in vigore del regolamento e, cioè, nel momento al quale la legge delegificante differisce l'effetto abrogativo».

L'indiscussa distinzione, sotto il profilo temporale, tra abrogazioni confermate e abrogazioni *ex novo* sussiste dunque, e può sembrare contraddittorio, rispetto agli obiettivi della semplificazione normativa, che all'opera di abrogazione espressa non concorra l'ulteriore elemento di chiarezza che individui il momento della cessazione della vigenza, demandando tale delicata questione alla ricostruzione che di volta in volta gli interpreti dovranno operare; d'altra parte, come ha peraltro riconosciuto lo stesso Consiglio di Stato, almeno nel caso del decreto legislativo «taglia leggi» – il quale nell'indicare le disposizioni abrogate «in blocco» non ha superato la soglia del 1° gennaio 1970 nonostante la delega lo consentisse – «l'anzianità e l'evidente obsolescenza degli atti in questione rende il problema alquanto ipotetico».

La questione potrebbe però rivelarsi attuale per il caso di abrogazioni espresse che investano atti non altrettanto vetusti e obsoleti.

## 2. Altre abrogazioni espresse: nuove «ghigliottine» e nuovi «taglia leggi»

Entrate in vigore le abrogazioni disposte con il codice dell'ordinamento militare – nonché quelle, assai limitate, disposte dal codice del turismo e dal riassetto in materia di ordinamento e funzioni degli uffici consolari <sup>30</sup> – e trascorsa la data del 16 dicembre 2010, in cui sono scattate simultaneamente la «ghigliottina» e le circa 35.000 abrogazioni espresse del «taglia leggi» di cui si è ora detto, non si è tuttavia arrestato il processo di sfoltimento dello *stock* normativo mediante abrogazioni espresse. A ciò si è provveduto ormai al di fuori dell'alveo del meccanismo delineato dalla legge n. 246 del 2005, e con modalità non sempre ad esso coerenti.

Abrogazioni *sui generis* sono, ad esempio, quelle disposte dal decreto-legge cosiddetto «sulle liberalizzazioni», n. 1 del 2012 <sup>31</sup>, che segnano il riaffacciarsi di una tecnica di abrogazione esplicitamente prevista, ma «innominata» in quanto disposta nei confronti di norme non puntualmente individuate: vi sono casi in cui a tale individuazione si procede – per sottrazione – mediante l'adozione di successivi atti, anche di delegificazione.

Un esempio di tali meccanismi è offerto dall'articolo 1 del richiamato decreto-legge, che – riprendendo una tecnica già utilizzata dal decreto

<sup>30</sup> Si veda quanto detto nel precedente paragrafo.

<sup>31</sup> Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, recante *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*.

legge «per la stabilizzazione finanziaria», n. 138 del 2011<sup>32</sup> – prevede l’abrogazione delle norme che dispongono limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso dell’amministrazione per l’avvio di un’attività economica. È altresì prevista l’abrogazione: delle norme recanti divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati alle finalità pubbliche perseguite; delle disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale che intralciano l’avvio di nuove attività economiche, che condizionano l’offerta di prodotti e servizi al consumatore, che alterano le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici, che limitano o condizionano le tutele dei consumatori nei loro confronti. L’intervento abrogativo opererà dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di delegificazione chiamati da quel medesimo articolo a individuare le attività che necessitano di un preventivo atto di assenso e a dettare l’apposita disciplina, da adottare entro il 31 dicembre 2012, dopo l’approvazione da parte delle Camere di una relazione del Governo che specifichi periodi e ambiti di intervento degli atti regolamentari<sup>33</sup>.

Un’abrogazione siffatta, perimetrata *a contrario* dai regolamenti ora ricordati, sembra ricalcare il modello delineato dalla «ghigliottina» – di cui all’articolo 14, comma 14-ter della legge n. 246 del 2005 – presentando peraltro caratteri di ridotta intellegibilità, come rilevato nel corso dell’esame parlamentare di quella disposizione<sup>34</sup>.

Il decreto-legge n. 5 del 2012<sup>35</sup>, cosiddetto «semplificazione e sviluppo», recante una cospicua serie di semplificazioni, ha ripreso il percorso delle abrogazioni espresse con provvedimento d’urgenza, che era stato già intrapreso con i decreti-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e 22 dicembre 2008, n. 200, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9 e poi abbandonato per essere ricondotto nel solco dell’attuazione della legge n. 246 del 2005. Con tale decreto è disposta l’abrogazione – parziale o totale – di circa 300 atti prevalentemente di rango primario, anche se non mancano numerosi atti di varia natura (un regio decreto, taluni regolamenti, nonché decreti del Presidente della Repubblica di diverso rango). Di questi, solo due sono stati pubblicati prima del 1° gennaio 1970, e dunque per questi soltanto viene in rilievo l’eventuale intersecarsi con le abrogazioni tacite o espresse di cui al procedimento «taglia leggi» o, vice-

---

<sup>32</sup> Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*; si veda, ad esempio, il suo articolo 3.

<sup>33</sup> Per la sintetica descrizione delle norme si è utilizzata la documentazione offerta dal Dossier n. 606/1 del Servizio Studi della Camera dei deputati.

<sup>34</sup> Si vedano, a tale proposito, i pareri del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati.

<sup>35</sup> Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, recante *Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*.

versa, con la salvaguardia disposta dal «salva leggi»; a tale riguardo va segnalato che la legge n. 833 del 1961, in materia di stato giuridico di alcuni appartenenti alla Guardia di finanza<sup>36</sup>, di cui sono abrogati solo alcuni commi di un articolo, risultava (ed è tuttora) inserita nell'Allegato 1 al decreto legislativo n. 179 del 2009, l'altro atto precedente il 1° gennaio 1970 – anch'esso recante norme concernenti la Guardia di finanza – è di natura regolamentare<sup>37</sup>.

L'intervenuta abrogazione di alcune specifiche disposizioni della citata legge del 1961 non trovano evidenza nell'Allegato 1 al decreto legislativo n. 179.

### 3. Il decreto legislativo «salva leggi»: le ulteriori correzioni

Come si è detto in apertura della presente relazione – e più diffusamente nelle due che l'hanno preceduta – il decreto legislativo «salva leggi», n. 179 del 2009, costituisce un elemento fondamentale dell'operatività della cosiddetta «ghigliottina», individuando nominativamente le fonti e le disposizioni di rango primario «salvate» da quel meccanismo di abrogazione innominata e generalizzata, scattato il 16 dicembre 2010, e delineando, *a contrario*, il perimetro di quelle «perite», ossia delle disposizioni pre-1970 cadute sotto la ghigliottina.

A tale funzione originaria e fondante, e ormai giunta a compimento, sembra affiancarsi ora quella, perdurante nel tempo, di costituire il primo e più immediato punto di riferimento per determinare la permanenza in vigore o meno di norme pre-1970. Ma in verità all'interprete e agli operatori si presenta un panorama sin dall'origine composito, a partire dal medesimo decreto legislativo n. 179 del 2009, che mantiene in due distinti allegati gli *Atti normativi salvati pubblicati anteriormente al 1° gennaio 1970* e gli *Atti salvati dall'elenco delle abrogazioni allegato al decreto-legge 22 dicembre 2008 n. 200 così come convertito dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9*. A ciò si aggiunga che: l'articolo 2270 del codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010 opera come «salva leggi» per quella materia, recando l'elenco di 33 atti primari pubblicati prima del 1° gennaio 1970, non del tutto coincidenti con l'elencazione di atti salvati, in quella materia, dal decreto legislativo n. 179 del 2009; a queste si sommano, come è noto, le disposizioni riconducibili ai settori esclusi, di cui al comma 17 del medesimo articolo 14 della legge n. 246 del 2005 indicate in modo innominato e la cui qualificazione è quindi rimessa all'interprete: si comprende allora come il quadro delle norme pre-1970 «salvate» continui a presentare caratteristiche di una certa complessità.

<sup>36</sup> Legge 3 agosto 1961, n. 833, *Stato giuridico dei vicebrigadieri e dei militari di truppa della Guardia di finanza*.

<sup>37</sup> Regio decreto 3 gennaio 1926, n. 126, *Approvazione del regolamento organico per la regia Guardia di finanza*.

Alle modifiche realizzate con il decreto legislativo correttivo, n. 213 del 2010<sup>38</sup>, di cui si è dato conto nella precedente relazione<sup>39</sup>, vanno poi aggiunte quelle che hanno inciso sul «salva leggi» integrandone gli Allegati con nuovi atti, ritenuti indispensabili e dunque meritevoli di non cadere sotto i colpi della ghigliottina; tali modifiche sono state sancite con due provvedimenti d'urgenza nel 2010.

Il primo intervento, realizzato prima ancora dell'operatività della «ghigliottina», corregge l'Allegato 2 al decreto legislativo «salva leggi» – ossia l'Allegato con il quale si revocavano abrogazioni precedentemente previste dal decreto legge n. 200 del 2008, ma non ancora efficaci – mantenendo quindi in vigore le disposizioni ivi indicate<sup>40</sup>: si tratta del decreto legge n. 64 del 2010, in materia di spettacolo e attività culturali, che, con una disposizione inserita in sede di conversione in legge, fa salvi alcuni articoli di un regio decreto-legge recante provvedimenti a favore dell'industria cinematografica nazionale<sup>41</sup>.

Del secondo si è già accennato: si tratta del decreto-legge cosiddetto «milleproroghe» del 2010<sup>42</sup>, il quale, nella medesima disposizione con la quale procedeva a correggere il decreto «taglia leggi», n. 212 del 2010, (come già segnalato nel paragrafo 1), revocando abrogazioni precedentemente disposte, nel contempo provvedeva a integrare corrispondentemente l'Allegato 1 al decreto legislativo n. 179 del 2009<sup>43</sup>. L'integrazione ora ricordata, avvenuta in data successiva a quella dell'operare della ghigliot-

---

<sup>38</sup> Si tratta del decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 213, *Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, recante disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore*, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* 15 dicembre 2010, n. 292.

<sup>39</sup> Si veda XVI legislatura, Doc. XVI-bis, n. 4, capitolo II, paragrafo n. 1.

<sup>40</sup> Sulle vicende dei due già citati decreti-legge n. 112 e n. 200 del 2008 e sul loro intersecarsi con il procedimento di cui all'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, si rinvia, ancora una volta, alle due precedenti relazioni.

<sup>41</sup> Decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64, *Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali*, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2010, n. 100; come detto, il comma 2-bis del suo articolo 6 ha inserito nell'Allegato 2 al decreto legislativo n. 179 del 2009 il regio decreto-legge 16 giugno 1938, n. 1061, *Provvedimenti a favore dell'industria cinematografica nazionale*, limitatamente agli articoli 12, 13, 14.

<sup>42</sup> Si veda l'articolo 2, comma 50, inserito in sede di conversione in legge, del decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie*, il cui secondo periodo integra l'allegato al decreto salva leggi, inserendovi due articoli. «Ai sensi e per gli effetti di cui al presente comma, la legge n. 114 del 1950, limitatamente agli articoli 1 e 4, e la legge n. 302 del 1951, citate nel presente comma, sono incluse nell'Allegato 1 al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, con effetto dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo».

<sup>43</sup> Tale integrazione è avvenuta peraltro solo in parte: due delle disposizioni ivi individuate e salvate sono infatti probabilmente ritenute riconducibili a settori esclusi e dunque non sono state inserite in detto Allegato.