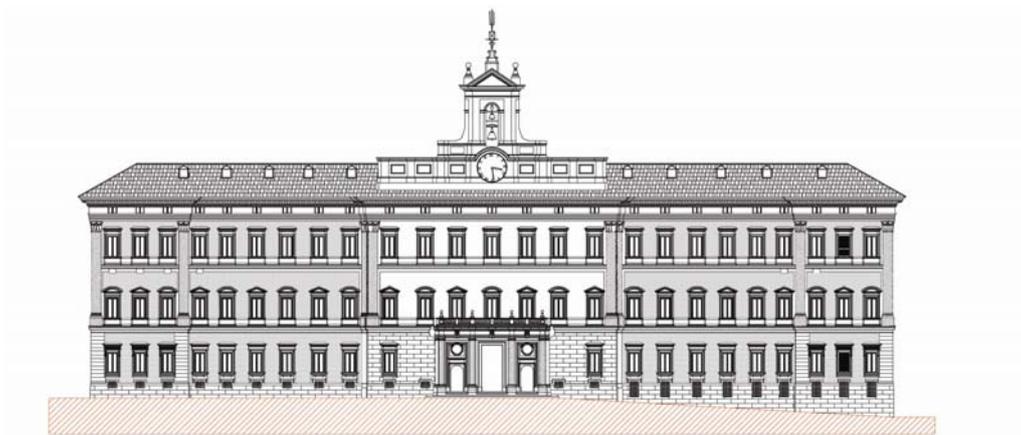


Servizio Studi

OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE



Appunti del Comitato per la legislazione

LA PRODUZIONE NORMATIVA  
NELLA XVI LEGISLATURA

*Aggiornamento al 15 settembre 2012*

n. 13

XVI LEGISLATURA



Camera dei deputati

*L'Osservatorio sulla legislazione svolge attività di documentazione e di analisi sulle tendenze della legislazione e sui temi della qualità e della semplificazione normativa.*

*E' una struttura interservizi della Camera – incardinata nel Servizio Studi - che raccoglie dati informativi, statistiche e analisi sull'attività legislativa provenienti dai servizi legislativi e dai servizi di documentazione.*

Servizio responsabile:

*SERVIZIO STUDI – Osservatorio legislativo e parlamentare*

☎ 066760-9265 – ✉ [legislazione@camera.it](mailto:legislazione@camera.it)

---

**I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.**

---

*File: CL0013.doc*

## **I N D I C E**

<b>PREMESSA</b>	<b>1</b>
<b>LA PRODUZIONE NORMATIVA NELLA XVI LEGISLATURA</b>	<b>3</b>
<b>LEGGI APPROVATE PER TIPOLOGIA</b>	<b>5</b>
<b>LEGGI APPROVATE PER INIZIATIVA</b>	<b>6</b>
<b>LEGGI APPROVATE PER SEDE DI ESAME</b>	<b>7</b>
<b>I DECRETI-LEGGE E LE LEGGI DI CONVERSIONE</b>	<b>8</b>
<b>DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI</b>	<b>12</b>
<b>LA DELEGIFICAZIONE</b>	<b>12</b>
<b>FOCUS LE ABROGAZIONI NELLA XVI LEGISLATURA</b>	<b>13</b>



## PREMESSA

Il presente fascicolo presenta i dati relativi alla produzione normativa di rango primario nei 52 mesi e mezzo della XVI legislatura.

Il *focus* è dedicato ad una analisi quantitativa e qualitativa delle abrogazioni effettuate nella legislatura in corso, che dà conto dei risultati raggiunti nella complessa operazione di riduzione dello *stock* normativo operata sia tramite l'attuazione della delega cosiddetta "taglia-leggi" di cui all'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, sia tramite la decretazione d'urgenza.



## LA PRODUZIONE NORMATIVA NELLA XVI LEGISLATURA

Le tabelle che seguono intendono presentare in forma sintetica i dati relativi alla produzione normativa nei primi mesi della XVI legislatura. Per l'esattezza sono trascorsi dall'inizio della legislatura (29 aprile 2008) poco più di 52 mesi e mezzo (52,56 mesi).

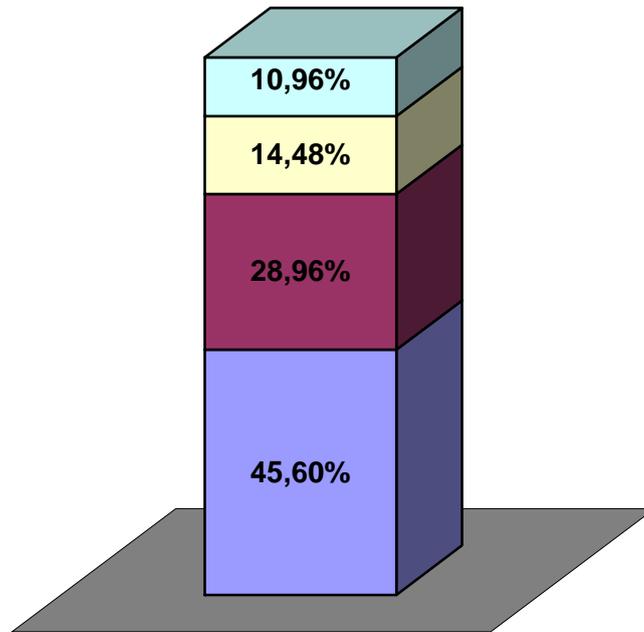
**739** sono gli atti normativi di rango primario o derivanti da processi di delegificazione<sup>1</sup> emanati nella XVI legislatura fino al 15 settembre 2012, come risulta dalla seguente tabella:

	Numero	Media mensile
<b>Leggi</b>	<b>337</b>	<b>6,41</b>
<b>Decreti legislativi</b>	<b>214</b>	<b>4,07</b>
<b>Decreti-legge<sup>2</sup></b>	<b>107</b>	<b>2,04</b>
<b>Regolamenti di delegificazione</b>	<b>81</b>	<b>1,54</b>
<b>Totale</b>	<b>739</b>	<b>14,06</b>

<sup>1</sup> La produzione normativa di rango primario comprende leggi, decreti legislativi e decreti-legge; nel dato complessivo della produzione normativa si includono i regolamenti di delegificazione, cui è demandata la disciplina di materie in precedenza demandate a fonti di rango primario.

<sup>2</sup> Ai decreti-legge di cui si dà conto nella tabella occorre aggiungere 5 decreti-legge emanati dal Governo Prodi sul finire della XV legislatura, che sono stati "trascinati" e convertiti nella legislatura in corso. Di essi si tiene conto nel computo delle leggi di conversione.

### Ripartizione percentuale degli atti normativi



- Regolamenti di delegificazione
- Decreti-legge esclusi i reiterati
- Decreti legislativi
- Leggi

### LEGGI APPROVATE PER TIPOLOGIA

La tabella che segue dà conto della tipologia delle leggi approvate. Le leggi di conversione rappresentano il **29 per cento** del totale delle leggi approvate.

L'altra grande tipologia della produzione legislativa è rappresentata dalle leggi di ratifica, che si attestano sul **38 per cento** circa del totale delle leggi approvate.

	<b>Numeri</b>	<b>Media mensile</b>
<b>Leggi costituzionali</b>	<b>1</b>	<b>0,02</b>
<i>Incidenza sul totale</i>	<i><b>0,30%</b></i>	
<b>Conversione di decreti-legge</b>	<b>98</b>	<b>1,86</b>
<i>Incidenza sul totale</i>	<i><b>29,08%</b></i>	
<b>Leggi di bilancio<sup>3</sup></b>	<b>16</b>	<b>0,30</b>
<i>Incidenza sul totale</i>	<i><b>4,75%</b></i>	
<b>Leggi collegate alla manovra finanziaria</b>	<b>5</b>	<b>0,10</b>
<i>Incidenza sul totale</i>	<i><b>1,48%</b></i>	
<b>Leggi di ratifica</b>	<b>128</b>	<b>2,43</b>
<i>Incidenza sul totale</i>	<i><b>37,98%</b></i>	
<b>Leggi comunitarie</b>	<b>3</b>	<b>0,06</b>
<i>Incidenza sul totale</i>	<i><b>0,89%</b></i>	
<b>Altre leggi ordinarie</b>	<b>86</b>	<b>1,64</b>
<i>Incidenza sul totale</i>	<i><b>25,52%</b></i>	
<b>TOTALE LEGGI APPROVATE</b>	<b>337</b>	<b>6,41</b>

<sup>3</sup> Le leggi di bilancio comprendono le leggi finanziarie, di bilancio, di assestamento e rendiconto.

**LEGGI APPROVATE PER INIZIATIVA**

Dal punto di vista della iniziativa, prevale nettamente quella governativa: è la conseguenza del ruolo giocato dalle leggi di conversione, cui vanno aggiunte le leggi di bilancio e di ratifica. Si tratta di leggi (con l'eccezione delle ratifiche) che per la loro tipologia spettano all'iniziativa governativa.

	<b>XVI</b>
<b>INIZIATIVA GOVERNATIVA</b>	<b>269</b> <b>(79,82%)</b>
<b>INIZIATIVA PARLAMENTARE</b>	<b>64</b> <b>(18,99%)</b>
<b>INIZIATIVA MISTA<sup>4</sup></b>	<b>4</b> <b>(1,19%)</b>
<b>TOTALE</b>	<b>337</b>

---

<sup>4</sup> Per "iniziativa mista" si intendono i testi unificati risultanti da progetti di iniziativa governativa e parlamentare e/o regionale e/o popolare e/o del CNEL.

### LEGGI APPROVATE PER SEDE DI ESAME

Dalla tipologia delle leggi discende anche la netta prevalenza della sede referente. La sede legislativa (deliberante al Senato), comunque, è stata attivata per quasi tutte le leggi per le quali non vigeva una riserva di esame da parte dell'Assemblea.

	<b>XV</b>
<b>Referente</b>	<b>284</b> <b>(84,27%)</b>
<b>Legislativa o deliberante</b>	<b>51</b> <b>(15,13%)</b>
<b>Redigente</b>	<b>2</b> <b>(0,60%)</b>
<b>TOTALE</b>	<b>337</b>

*Nota:* I dati prendono in considerazione l'esame svoltosi sia alla Camera sia al Senato. Ai fini della classificazione, si considerano tutte le letture in ognuno dei due rami del Parlamento: in caso di sedi diverse tra Camera e Senato, la sede redigente "prevale" sulla legislativa e sulla referente; la sede legislativa "prevale" sulla referente.

## I DECRETI-LEGGE E LE LEGGI DI CONVERSIONE

Le leggi di conversione rappresentano attualmente il **29 per cento** circa delle leggi complessivamente approvate.

Delle **98** leggi di conversione:

- **5** hanno riguardato altrettanti decreti-legge emanati dal II Governo Prodi alla fine della XV legislatura;
- **69** hanno riguardato i decreti-legge emanati dal IV Governo Berlusconi nella legislatura in corso. In 6 casi, come verrà meglio specificato, tali leggi hanno visto la confluenza dei contenuti di più decreti-legge;
- **24** hanno riguardato i decreti-legge emanati dal Governo Monti.

Dei **107** decreti-legge finora emanati nel corso della XVI legislatura:

- **6** sono stati convertiti senza modificazioni;
- **87** sono stati convertiti con modificazioni;
- **10** sono decaduti<sup>5</sup>;
- **2** sono stati respinti;
- **2** risultano, alla data del 15 settembre 2012, in corso di conversione.

Nella prima fase della legislatura si sono registrati due fenomeni tra di loro connessi:

- la maggior parte dei **107** decreti-legge fin qui emanati fa capo ad un numero limitato di politiche legislative;
- tali politiche legislative si sono sviluppate attraverso il succedersi dei decreti-legge, talora a distanza di pochi giorni l'uno dall'altro.

---

<sup>5</sup> I contenuti di tali decreti-legge hanno trovato comunque accoglimento, con varietà di formule, in altre disposizioni di legge. Fa eccezione il decreto-legge 1° luglio 2011, n. 94, recante misure urgenti in tema di rifiuti solidi urbani prodotti nella regione Campania.

In tale evenienza, in 7 casi più decreti-legge sono confluiti in una unica legge di conversione.

Le principali politiche legislative sviluppate attraverso una pluralità di provvedimenti di urgenza sono le seguenti:

- l'emergenza rifiuti nella Regione Campania;
- il trasporto aereo, con la vicenda Alitalia<sup>6</sup>;
- la sicurezza pubblica;
- la partecipazione italiana a missioni internazionali;
- la giustizia;
- il mondo scolastico e universitario;
- la politica economico-finanziaria, in genere oggetto di provvedimenti a carattere multisetoriale, incentrati sull'obiettivo della razionalizzazione delle spese;
- nell'ambito della politica economico-finanziaria si possono individuare i decreti finalizzati ad intervenire in relazione alla crisi economico-finanziaria in atto a livello mondiale. Sono provvedimenti caratteristici di questa fase dell'economia mondiale, tanto che anche gli altri Paesi dell'Unione europea sono intervenuti a più riprese sugli stessi temi.

Sono confluiti in un'unica legge di conversione:

---

<sup>6</sup> Tratta in via esclusiva tale argomento il solo decreto-legge n. 134/2008, che però si inserisce in un filone legislativo che ha visto l'emanazione del decreto-legge n. 80/2008, emanato dal Governo Prodi sul finire della XV legislatura, nella cui legge di conversione (n. 111/2008) sono confluiti anche i contenuti dell'articolo 4 del decreto-legge n. 93/2008, emanato dal Governo Berlusconi all'inizio della XVI legislatura. A pochi giorni di distanza dal decreto n. 93, l'articolo 1 del decreto-legge n. 97/2008 è nuovamente intervenuto in materia. Della complessa vicenda, con la sovrapposizione, in un breve periodo, di tre decreti-legge (nn. 80, 93 e 97, cui fa seguito, a distanza di breve tempo, il decreto n. 138), si è occupato il Comitato per la legislazione nel parere sul decreto n. 93 da ultimo citato, formulando la seguente raccomandazione: «con riferimento al contenuto dell'articolo 4, volto al sostegno della compagnia aerea Alitalia con strumenti analoghi a quelli già disposti dal decreto-legge 23 aprile 2008, n. 80, attualmente oggetto di esame parlamentare, abbia cura il legislatore di evitare forme di sovrapposizione degli strumenti normativi, suscettibili di ingenerare incertezze relativamente alla disciplina concretamente operante nelle materie oggetto di intervento legislativo, anche in ragione della non perfetta identità delle normative recate dai due provvedimenti e della circostanza che il Governo è già nuovamente intervenuto in materia con un nuovo decreto-legge».

- **2** decreti-legge in materia di missioni internazionali<sup>7</sup>;
- i **2** decreti-legge sulla stabilità del sistema creditizio<sup>8</sup>;
- **2** dei decreti-legge sull'emergenza rifiuti in Campania, emanati a pochi giorni di distanza l'uno dall'altro (decreti-legge nn. 90 e 107 del 2008: il decreto n. 107 è stato abrogato, con contestuale salvezza degli effetti, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123, di conversione del decreto-legge n. 90);
- i **3** decreti-legge: n. 97/2008, recante disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini, n. 113/2008, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e n. 114/2008, recante misure urgenti per fronteggiare l'aumento delle materie prime e dei carburanti nel settore della pesca, nonché per il rilancio competitivo del settore. La legge 2 agosto 2008, n. 129, di conversione del decreto-legge n. 97, ha fatto salvi gli effetti prodotti dagli altri due decreti nn. 113 e 114 nonché dall'articolo 1 del decreto n. 97, riguardante la vicenda Alitalia e soppresso dalla legge di conversione stessa<sup>9</sup>;

---

<sup>7</sup> La legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 147/2008 fa salvi gli effetti del decreto-legge n. 150/2008. Dal decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 sono stati soppressi i commi da 1 a 72 dell'articolo 24, relativo alla proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali, che è stata disciplinata con la legge 3 agosto 2009, n. 108.

<sup>8</sup> La legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 155/2008, abroga contestualmente il decreto-legge n. 157/2008, del quale fa salvi gli effetti. Nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 155/2008, recante misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito alle imprese e ai consumatori, nell'attuale situazione di crisi dei mercati finanziari internazionali (C. 1762), il Comitato per la legislazione ha formulato la seguente raccomandazione: «abbia cura il legislatore di evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza, atteso che l'annunciata confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti - che originano da distinte delibere del Consiglio dei Ministri e distinti decreti del Presidente della Repubblica - appare comunque suscettibile di ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari».

<sup>9</sup> Nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 97/2008 (C. 1496), che, nel testo trasmesso dal Senato, già assorbiva i contenuti degli altri due decreti-legge, il Comitato per la legislazione ha formulato la seguente raccomandazione: «si abbia cura di evitare sovrapposizioni normative tra disposizioni presenti in più provvedimenti d'urgenza, conseguenti a modifiche apportate nel corso dei relativi procedimenti di conversione, in quanto tale fenomeno è suscettibile, da un lato, di

- durante l'*iter* di conversione alla Camera, il decreto-legge 5 febbraio 2009, n. 4, recante misure urgenti in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario, è confluito nella legge di conversione del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi;
- le disposizioni del decreto-legge 23 giugno 2010, n. 94, recante disposizioni urgenti in materia di accise sui tabacchi, sono confluite nel decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. Quest'ultima ha fatto salvi gli effetti del decreto n. 94;
- le disposizioni del decreto-legge 27 giugno 2012, n. 87, recante misure urgenti in materia di efficientamento, valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico, di razionalizzazione dell'amministrazione economico-finanziaria, nonché misure di rafforzamento del patrimonio delle imprese del settore bancario, sono confluite nel decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. Quest'ultima ha fatto salvi gli effetti del decreto n. 87.

Infine, le disposizioni del decreto-legge 23 novembre 2009, n. 168, recante disposizioni urgenti in materia di acconti di imposta, nonché di trasferimenti erariali ai comuni, sono confluite nella legge finanziaria per il 2010 (legge 23 dicembre 2009, n. 191), che ne ha contestualmente fatto salvi gli effetti (articolo 2, comma 251).

---

ingenerare incertezze interpretative relativamente alla disciplina concretamente operante in un dato periodo nelle materie oggetto di intervento legislativo, e dall'altro di compromettere i caratteri di specificità, omogeneità e corrispondenza al titolo del contenuto dei decreti-legge, previsti dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988».

**DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI**

	<b>Numero complessivo</b>	<b>Decreti legislativi attuativi di disposizioni statali</b>	<b>Decreti legislativi attuativi di direttive europee</b>
<b>Decreti Legislativi</b>	<b>214</b>	<b>58</b>	<b>156</b>
<b><i>di cui</i> derivanti da norme di delega approvate nelle precedenti legislature</b>	<b>49</b>	<b>12</b>	<b>37</b>
<b>Media mensile</b>	<b>4,07</b>	<b>1,10</b>	<b>2,97</b>

**LA DELEGIFICAZIONE**

I provvedimenti che prevedono l'autorizzazione alla delegificazione sono **39**, dei quali 19 sono leggi di conversione di decreti-legge e 11 sono decreti legislativi.

Fino ad oggi, nel corso della legislatura, sono stati emanati **81** regolamenti di delegificazione.

**FOCUS**  
**Le abrogazioni nella XVI legislatura**



### ***Le abrogazioni nella XVI legislatura***

Nella XVI legislatura il fenomeno delle abrogazioni espresse di disposizioni, per lo più obsolete o comunque desuete, ha fatto registrare a livello statale (come già a livello regionale) un notevole salto di qualità, grazie all'intreccio di due forti spinte propulsive: l'attuazione del procedimento così detto "taglialeggi" e l'opera di semplificazione compiuta attraverso alcuni decreti-legge.

#### ***La riduzione dello stock normativo***

Con la delega prevista dall'articolo 14 della legge 246/2005 lo Stato si è posto per la prima volta l'obiettivo di ridurre drasticamente lo *stock* normativo, facendo ordine nella massa dei provvedimenti emanati dall'unità d'Italia fino al 31 dicembre 1969, attraverso la ricognizione di tutte le disposizioni di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore. Tutte le altre disposizioni sono considerate abrogate, a meno che non interessino alcuni settori esclusi dalla cosiddetta "ghigliottina" (cioè l'abrogazione generalizzata).

Il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, ha fatto salvi circa 3.300 atti normativi di rango primario anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si è ritenuta indispensabile la permanenza in vigore.

Esso è stato preceduto da altri due interventi legislativi che, agendo in maniera speculare rispetto al meccanismo taglia-leggi ed utilizzando anche il lavoro di ricognizione effettuato a quel fine, abrogano espressamente poco più di 30.000 atti normativi, anche successivi al 1970. Si tratta dell' articolo 24 del decreto-legge n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008 e del decreto-legge n. 200/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 9/2009.

Il primo elenco di provvedimenti abrogati è allegato all'articolo 24 di un corposo decreto-legge (n. 112 del 2008) che disegna una impegnativa manovra finanziaria a carattere pluriennale, nel quale la semplificazione amministrativa e normativa trovano posto come misure utili a garantire competitività e sviluppo.

Il secondo elenco di provvedimenti è allegato a quello che si può definire il primo provvedimento statale essenzialmente destinato al “disboscamento” della normativa vigente ed interamente destinato ai temi della semplificazione normativa ed alla banca dati pubblica delle norme vigenti ([normattiva.it](http://normattiva.it)).

Tale procedura di abrogazione generalizzata è stata ricondotta nell'alveo della delega “taglia-leggi” attraverso le modifiche ad essa apportate dalla legge 69/2009. In forza della nuova delega, è stato adottato il decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212, che abroga all'incirca 35.000 atti legislativi.

### *Il riordino normativo*

Sempre nell'ambito dell'operazione taglia-leggi si è innestata l'opera di riordino della normativa vigente, attraverso la redazione di testi di riassetto. Sono stati fin qui emanati il corposo codice dell'ordinamento militare, il riordino delle norme sugli uffici consolari ed il codice del turismo, cui si affianca il codice del processo amministrativo, elaborato in base ad altra disposizione di delega.

Al codice dell'ordinamento militare si deve la gran parte delle abrogazioni operate da decreti legislativi.

Inoltre, l'articolo 5 della legge 69/2009 autorizza in via permanente il Governo a raccogliere in testi unici compilativi le disposizioni di legge che regolano materie e settori omogenei.

### *Le abrogazioni effettuate*

I risultati di tali operazioni di riduzione dello stock e di riordino normativo appaiono eclatanti già nel confronto con le legislature precedenti.

Come risulta dalla seguente tabella, nella XIII legislatura le leggi contenenti abrogazioni espresse rappresentano il 18,1 per cento del totale delle leggi approvate; nella XIV legislatura tale percentuale è scesa sotto il 2 per cento, per risalire quasi al 28 per cento nella XV legislatura ed al 26,4 per cento nella legislatura in corso.

Se la percentuale di leggi contenenti abrogazioni non appare particolarmente significativa, ben più eclatanti appaiono i numeri degli atti interamente abrogati: si passa dalle poche decine delle legislature dalla XIII alla XV agli oltre 30.000 della legislatura in corso.

### **Abrogazioni contenute in leggi**

	<b>Legislatura</b>			
	<b>XIII</b>	<b>XIV</b>	<b>XV</b>	<b>XVI</b>
<b>Leggi</b>	<b>906</b>	<b>686</b>	<b>112</b>	<b>337</b>
Leggi contenenti abrogazioni espresse	<b>164</b>	<b>13</b>	<b>31</b>	<b>89</b>
Leggi contenenti formule di abrogazione innominata	<b>27</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>16</b>
Provvedimenti interamente abrogati	<b>64</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	<b>30.980</b>

Analogo salto si registra nella legislazione delegata, dove si passa dalle poche centinaia di atti interamente abrogati delle legislature dalla XIII alla XV ai quasi 37.000 della legislatura in corso.

### Abrogazioni contenute in decreti legislativi

	Legislatura			
	XIII	XIV	XV	XVI
<b>Decreti legislativi pubblicati</b>	<b>378</b>	<b>288</b>	<b>114</b>	<b>214</b>
Decreti legislativi contenenti abrogazioni espresse	<b>199</b>	<b>149</b>	<b>56</b>	<b>131</b>
Decreti legislativi contenenti formule di abrogazione innominata	<b>55</b>	<b>20</b>	<b>6</b>	<b>8</b>
Provvedimenti interamente abrogati	<b>169</b>	<b>326</b>	<b>91</b>	<b>36.880</b>

La maggior parte delle abrogazioni è concentrata in un numero limitato di provvedimenti. In particolare:

- ◆ il codice dell'ordinamento militare (decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66) abroga 1.288 atti normativi primari e secondari;
- ◆ il decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212 abroga 35.455 provvedimenti.

Il codice dell'ordinamento militare ha utilizzato diverse soluzioni abrogative:

- l'articolo 2267 abroga – con formula in realtà che si limita a ripetere un principio dell'ordinamento e lascia comunque all'interprete la individuazione delle norme abrogate – tutte le disposizioni incompatibili o comunque afferenti alle materie indicate nell'articolo 1, commi 1 e 3 del codice, a eccezione di quelle richiamate in esso o dal regolamento. Il citato articolo viene espressamente rubricato come *Abrogazione per nuova regolamentazione della materia*;

- l'articolo 2268, abroga espressamente 1.079 atti di rango legislativo;

- l'articolo 2269 reca l'abrogazione espressa di 396 atti secondari.

- l'articolo 2270 specifica gli atti normativi primari destinati a rimanere in vigore.

### ***Le formule abrogative nella XVI legislatura***

L'effetto abrogativo può essere prodotto: per espressa dichiarazione del legislatore (**abrogazione espressa**); per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti (**abrogazione implicita**); nei casi in cui la nuova legge regola l'intera materia già disciplinata da una legge anteriore (**abrogazione tacita**).

Come già accennato, nel corso della XVI Legislatura si è dilatata la tendenza volta a realizzare robusti interventi abrogativi mediante gli allegati di alcuni decreti-legge e decreti legislativi.

L'articolo 24 del decreto-legge n. 112/2008 ha previsto l'integrale abrogazione di 3.294 provvedimenti di cui all'Allegato A<sup>10</sup> che, nella

<sup>10</sup> Le abrogazioni operate dal decreto-legge n. 112/2008 si sono basate sulla ricognizione a tappeto delle norme vigenti, effettuata ai sensi dell'art. 14 della legge n. 246/2005, nell'ambito

versione approvata dalla legge di conversione (legge n. 133/2008) sono divenuti 3.370<sup>11</sup>. L'efficacia delle abrogazioni è stata posticipata di sei mesi rispetto alla data di entrata in vigore del decreto-legge, per creare un cuscinetto temporale nel quale apportare eventuali correzioni, che sono state poi effettivamente recate, in particolare dal decreto-legge n. 200 del 2008, cui è allegato un elenco di 75 provvedimenti sottratti all'abrogazione disposta dal decreto-legge n. 112.

L'articolo 24 del decreto-legge n. 112/2008 fa salva l'applicazione della disposizione di delega, nota come taglia-leggi, di cui all'articolo 14 della legge n. 246/2005. Con tale scelta l'Esecutivo, da una parte titolare del potere di legiferare e dall'altra delegato a farlo, ha mantenuto la possibilità di attuare la delega, pur avendola in parte anticipata con l'articolo 24, utilizzando – come già ricordato – un meccanismo speculare a quello previsto in essa, cioè ricorrendo alla elencazione delle disposizioni abrogate (piuttosto che delle disposizioni considerate vigenti) e abrogando un numero di atti normativi comunque inferiore a quelli censiti in funzione della delega anzidetta. Il decreto-legge in questione si è, poi, mosso in un ambito più vasto rispetto al dispositivo previsto dalla delega, sia dal punto di vista temporale (le abrogazioni riguardano atti normativi non soltanto antecedenti al 1970 ma anche successivi, fino al 1997), sia dal punto di vista materiale (includendo tra le abrogazioni anche disposizioni escluse dall'applicazione della delega, quali i testi unici, le leggi di bilancio, di ratifica, etc.) .

Il *trend*, avviato con il predetto testo, ha registrato un considerevole ampliamento con il decreto-legge n. 200/2008 che, all'allegato 1 (richiamato dall'articolo 2), reca l'abrogazione di 27.364 provvedimenti a partire dal 16 dicembre 2009. Anche in tale circostanza il passaggio parlamentare ha contribuito, in sede di conversione (legge n. 9/2009), ad accrescerne il volume sino a

---

dell'attuazione della delega ivi prevista. Si segnala, altresì, che il medesimo decreto reca altre 48 abrogazioni non comprese nell'allegato.

<sup>11</sup> Da questo elenco, poi, è stato espunto un atto da parte del D.L. n. 162/2008 e 75 dal D.L. 200/2008.

realizzare la soppressione di 28.397 atti normativi emanati nel periodo intercorrente tra l'unità d'Italia ed il 31 dicembre 1947<sup>12</sup>.

Di recente, nella medesima direzione, si è mosso l'intervento di semplificazione normativa realizzata con il decreto-legge n. 5/2012 che, con l'articolo 62, ha previsto che "sono o restano abrogate"<sup>13</sup> le disposizioni riportate nella tabella A, allegata al decreto, contenente un elenco di 297 atti di varia natura (leggi, regi decreti, regolamenti)<sup>14</sup>. Anche in tal caso l'efficacia dell'abrogazione è stata posticipata rispetto all'entrata in vigore dell'atto abrogativo (sessantesimo giorno successivo all'entrata in vigore della legge di conversione).

In aggiunta ai casi esaminati, si riscontrano, con particolare riferimento alla XVI Legislatura, numerose ipotesi di formule di abrogazioni cosiddette innominate, ai sensi delle quali risultano soppresse tutte le norme incompatibili con quanto previsto dall'atto abrogativo; allo stesso modo si riscontrano in più occasioni clausole di abrogazione parzialmente innominata, caratterizzate da un richiamo generalizzato alle disposizioni di una legge da eliminare in quanto incompatibili con la norma abrogativa. Tale pratica non è venuta meno nonostante l'articolo 13-*bis* della legge n. 400/1988 (introdotto dalla legge n. 69/2009), al fine di migliorare la qualità della legislazione, stabilisca, quale principio generale per la produzione normativa non derogabile, modificabile o abrogabile se non in modo esplicito, che ogni norma diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe deve indicare espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate.

A titolo meramente esemplificativo si segnalano le seguenti formule abrogative:

<sup>12</sup> Una successiva opera di riflessione ha portato il legislatore a ritenere di espungere da tale elenco 1.033 atti con la L. 69/2009.

<sup>13</sup> In merito alla formula utilizzata - "sono o restano abrogate" - si rileva come questa, già utilizzata nel citato art. 24 del D.L. n. 112/2008, possa risultare tale da ingenerare, in taluni casi, incertezza circa il "quando" dell'avvenuta abrogazione.

<sup>14</sup> Durante l'esame al Senato, è stato soppresso il riferimento n. 263 della Tabella A allegata al decreto-legge: tale riferimento era stato introdotto durante l'esame del provvedimento alla Camera.

- l'articolo 45, comma 2 del decreto-legge n. 112/2008, ai sensi del quale sono abrogate tutte le disposizioni incompatibili con quanto previsto al comma 1 ed alcune di seguito elencate in modo specifico;

- l'articolo 51, comma 2 della legge n. 196/2009 dichiara abrogate, in via universale, tutte le disposizioni di legge che autorizzano l'apertura di contabilità speciali di tesoreria a valere su fondi iscritti in stanziamenti del bilancio dello Stato e riferibili alla gestione di soggetti ed organi comunque riconducibili alla amministrazione centrale e periferica dello Stato, ove tali contabilità non siano espressamente autorizzate da specifiche norme che ne disciplinano l'autonomia contabile rispetto al bilancio dello Stato.

- l'articolo 17, comma 2 del decreto-legge n. 138/2011, oltre a recare un'abrogazione espressa, prevede, altresì, che sia abrogata, o coerentemente modificata, ogni altra norma incompatibile con le disposizioni di cui al medesimo articolo.

- l'articolo 1 del decreto-legge n. 1/2012 afferma che sono abrogate tutte le norme che prevedono limiti o autorizzazioni comunque denominate per l'avvio di un'attività economica non giustificati da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario nel rispetto del principio di proporzionalità nonché quelle che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite e ogni altra disposizione autoritativa che ponga limiti, programmi e controlli non ragionevoli, ovvero non adeguati ovvero non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche dichiarate.

- gli articoli 13 e 23-*bis* del decreto-legge n. 95/2012 rimettono la decorrenza degli effetti delle abrogazioni previste, sia espresse che implicite, al verificarsi di vari eventi, quali l'approvazione dello statuto di un ente o il trasferimento di una partecipazione statale in una società.