

UN DECRETO LEGISLATIVO PER TAGLIAR LEGGI

SERVIZIO PER LA QUALITÀ
DEGLI ATTI NORMATIVI

*Ufficio per la fattibilità
amministrativa e per l'analisi
d'impatto degli atti in itinere*



NOTA DI LETTURA

Al vaglio parlamentare è giunto un atto del Governo (n. 289), recante uno schema di decreto legislativo che ha per oggetto: "Abrogazione di disposizioni legislative statali".

Solo a prima vista (ed impropriamente), lo schema di decreto legislativo in esame può dirsi situato entro il procedimento cd. 'taglia-leggi' - connotato, quest'ultimo, dall'abrogazione generalizzata, automatica, non nominata, di tutti gli atti primari (antecedenti al 1970) non espressamente 'salvati' con decreto legislativo (è stato il d. lgs. 1° dicembre 2009, n. 179) né ricadenti in alcune materie, 'escluse' per volontà della legge di delegazione n. 246 del 2005.

Piuttosto, lo schema si iscrive in una speculare opera di espressa, nominata abrogazione collettiva, di un insieme di atti primari puntualmente indicati.

Essa fu avviata dal decreto-legge n. 112 del 2008, indi ripetuta dal decreto-legge n. 200 del 2008 (come convertiti rispettivamente dalle leggi n. 133 del 2008 e n. 9 del 2009).

Innanzi ad un'abrogazione siffatta, intesa a combinare (non senza elementi di contraddizione) l'urgenza con il differimento di mesi della decorrenza dell'effetto abrogativo, il Parlamento espresse in ordini del giorno (accolti dal Governo) l'auspicio fosse dismessa la via della decretazione d'urgenza¹.

Insieme, il Parlamento approvava, di lì a poco, una novella alla legge n. 246 (il comma 14-*quater* dell'articolo 14)², recante delega al Governo ad operare (tramite decreto legislativo) ancora una abrogazione collettiva (espressa) di atti primari esauriti negli effetti o comunque obsoleti.

Di tale delega è esercizio lo schema di decreto legislativo in esame.

Il termine conclusivo previsto per dare attuazione alla delega era il 16 dicembre 2010.

Lo schema (non nella versione originaria bensì in quella riveduta a seguito del parere del Consiglio di Stato: v. *infra*) fa decorrere da quel momento l'abrogazione collettiva da esso disposta.

Un medesimo termine dunque (si è ricordato, il 16 dicembre 2010) segna la convergenza temporale delle due abrogazioni, quella del 'taglia-

¹ Cfr. gli ordini del giorno: presso il Senato, G101 e G2.100 (seduta dell'Assemblea n. 152 del 17 febbraio 2009); presso la Camera dei deputati, 9/2004-A/1 (seduta dell'Assemblea n. 121 del 27 gennaio 2009)

² Ad introdurlo, la legge 18 giugno 2009, n. 69.

leggi' e quella dettata dallo schema - decorrenti ciascuna, appunto, da quella data.

Per meglio chiarire tale intersecazione, può valere riepilogare per essenziali cenni le due vicende, del 'taglia-leggi' e dello schema in esame.

La disciplina del procedimento cd. 'taglia-leggi' è dettata dalla *legge n. 246 del 2005* (articolo 14, commi 14-24), rivisitata per alcuni non irrilevanti profili dalla legge n. 69 del 2009 (e già prima novellata dalla legge n. 15 del 2009).

Il procedimento 'taglia-leggi' è connotato dai seguenti elementi:

- un *automatico effetto abrogativo generalizzato*, disposto dalla legge n. 246 per le disposizioni legislative primarie (statali) pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 (anche se modificate con successivi provvedimenti);
- la sottrazione, a tale abrogazione generalizzata, di alcune tipologie di disposizioni primarie, individuate da quella medesima legge;
- *la sottrazione, all'abrogazione generalizzata, di altre disposizioni legislative, da individuarsi con uno o più decreti legislativi delegati*;
- la semplificazione o il riordino della materie oggetto di sfoltimento normativo, ancora in via legislativa delegata (e fulcro della perseguita razionalizzazione normativa).

Questo, per quanto riguarda i contenuti.

Per quanto riguarda la scansione procedimentale disegnata dalla citata legge n. 246, essa si articola in tre 'tempi':

- la individuazione (*entro il 16 dicembre 2007*) delle disposizioni statali vigenti per settori legislativi, da parte del Governo (che ne avrebbe poi trasmesso relazione al Parlamento);
- la individuazione con uno o più decreti legislativi (*entro il 16 dicembre 2009*) delle disposizioni legislative statali (anteriori al 1° gennaio 1970) ritenute indispensabili, da sottrarre pertanto all'effetto di abrogazione generalizzata. Con i predetti decreti legislativi si provvede altresì "alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto";
- l'adozione di disposizioni integrative o correttive dei decreti legislativi sopra rammentati, *entro due anni successivi* alla data di loro entrata in vigore.

Le modifiche del 2009 alla legge n. 246 hanno inciso su tale scansione, essenzialmente per un duplice riguardo. E' stato previsto (innovando) che:

- l'*effetto abrogativo* generalizzato automatico non decorra dall'adozione del o dei decreti legislativi che individuano le disposizioni da mantenere vigenti, bensì decorra *differito di un anno* (onde consentire, in tale interludio temporale, correzioni ad eventuali omissioni intervenute nell'individuazione delle disposizioni da 'salvare');
- l'*opera di riassetto* possa non coincidere temporalmente con quella di individuazione delle disposizioni da 'salvare' ed essere *differita* entro il maggior lasso temporale a disposizione per l'adozione di decreti legislativi 'integrativi' e 'correttivi'.

Quest'ultimo riguardo dà conto del fatto che il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 si sia limitato alla mera individuazione delle disposizioni da mantenere in vigore, senza procedere ad alcuna forma di riordino o riassetto normativo.

L'abrogazione automatica generalizzata decorre dal 16 dicembre 2010, ossia un anno dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, il quale ha individuato gli atti primari da sottrarre alla 'ghigliottina' del taglia-leggi, così mantenendoli in vigore.

Peraltro, nel cambio di conduzione avutosi con la nuova legislatura, è stato privilegiato un approccio che muovesse (dall'insieme delle fonti pubblicate in Gazzetta ufficiale) procedendo per 'sottrazione', espungendo cioè da tale insieme gli atti non più vigenti od obsoleti.

Tale 'sottrazione' è stata in ampia misura affidata a due decreti-legge, il n. 112 ed il n. 200 del 2008.

E' vicenda altra rispetto al 'taglia-leggi', pur intersecandola beninteso.

I due decreti-legge hanno operato abrogazioni 'collettive' di atti normativi primari, puntualmente indicati in loro allegati.

In ciascun decreto-legge, la decorrenza dell'effetto abrogativo era differita rispetto all'entrata in vigore.

Il primo decreto-legge (convertito dalla legge n. 133 del 2008) ha espunto 3.370 atti primari (anche successivi al 1970). A fianco di tali abrogazioni espresse, il decreto-legge n. 112 ha operato anche (numerose) abrogazioni implicite. Sommando le une alle altre, si ha un totale di circa 7.000 atti.

Il decreto-legge n. 112 abrogava erroneamente alcuni atti. Di qui il decreto-legge n. 200, che li ripristinava (prima che scattasse la decorrenza dell'abrogazione innanzi disposta).

Insieme, il decreto-legge n. 200 (convertito dalla legge n. 9 del 2009) ha pur esso espunto (stavolta solo in via esplicita) un numero elevato (28.889) di atti primari³.

Anche il decreto-legge n. 200 abrogava erroneamente alcuni atti. Di qui l'allegato 2 al decreto legislativo n. 179 del 2009, che è suo contenuto *ulteriore* rispetto a quello previsto secondo il procedimento 'taglia-leggi', innanzi illustrato.

Siffatto allegato ha sottratto alcuni atti primari (sono 260, per lo più concernenti Comuni e beni culturali) all'abrogazione (differita) dettata dal decreto-legge n. 200.

La vicenda del tagliar leggi con decreto-legge, parrebbe comunque conclusa (tale almeno l'auspicio del Parlamento espresso in alcuni ordini del giorno, accolti dal Governo, si è ricordato).

Con le modifiche del 2009 alla legge n. 246, al contempo è stata prevista una delega (per un anno) al Governo perché esso possa procedere con decreti legislativi alla abrogazione *espresa* di disposizioni legislative (anche se successive al 1970) ormai esaurite negli effetti o comunque obsolete o già oggetto di abrogazione tacita.

Nell'esercizio di tale delega, il Governo ha presentato lo schema di decreto legislativo qui in esame.

Un nodo interpretativo da sciogliere in via preliminare, è se la delega ad adottare il decreto legislativo recante l'abrogazione collettiva sopra ricordata, sia da ritenersi 'autonoma' rispetto alla delega relativa al procedimento cd. 'taglia-leggi'. Se autonoma, la prima delega non incorrerebbe in alcuni vincoli validi per la seconda (quali la riorganizzazione per settori - peraltro rimasta elusa anche dal procedimento 'taglia-leggi', sinora - o, soprattutto, la esclusione di alcuni settori dall'intervento abrogativo).

Per questo riguardo, il Governo ha ritenuto la 'autonomia' della delega (di diverso orientamento il Consiglio di Stato, nel suo vaglio consultivo). Ne è riprova il fatto che (nella stesura originaria dello schema) figurino circa settanta atti afferenti ai 'settori esclusi'.

Non ha inteso invece il Governo avvalersi di una (senz'altro autonoma) facoltà di estendere l'abrogazione collettiva ad atti successivi al 1970, come la disposizione di delega pure lo abilitava a fare. Talché nello

³ Innanzi all'ampiezza dell'intervento abrogativo operato dal decreto-legge n. 200, il Parlamento, modificandone il testo in sede di conversione, ha richiesto che il Ministro per la semplificazione normativa gli trasmettesse (entro il 30 giugno 2009) una relazione motivata "concernente l'impatto delle abrogazioni" intervenute. E' il Documento XVII, n. 7 dell'attuale XVI legislatura. Le informazioni attinenti all'"impatto" contenutevi si limitano al numero di atti abrogati per dicastero, indi ripartiti secondo alcune indicazioni contenutistiche.

schema di decreto legislativo, gli atti incisi dall'abrogazione datano ad un periodo ricompreso tra il 1861 ed il 1969 (sono cioè tutti antecedenti al 1970).

Lo schema originario abroga espressamente 71.063 atti primari (secondo la relazione illustrativa, vi figurano anche atti o disposizioni obsoleti, non presenti in alcuna delle banche dati normative di maggiore consultazione).

Peraltro, da considerare è la successiva stesura dello schema, conseguente alle riflessioni rese dal Consiglio di Stato il 22 luglio 2010 (sospendendo l'espressione del parere, in attesa di una serie di chiarimenti da parte dell'Amministrazione; il 20 settembre giungeva poi il parere di quell'organo).

Il Consiglio di Stato stigmatizzava la presenza, tra gli atti abrogati dallo schema originario, di un elevato numero di regi decreti aventi natura non legislativa, vi è da ritenere, benché numerati (indice, questo, adottato dal Governo ai fini della loro inclusione nel novero degli atti da abrogare). La disposizione di delega autorizza l'abrogazione solo di atti o disposizioni primarie, per converso.

Tanto più che, in parallelo allo schema di decreto legislativo, il Governo andava approntando - riferisce la relazione illustrativa - uno schema di regolamento (ai sensi dell'articolo 17, comma 4-ter della legge n. 400 del 1988), recante una abrogazione collettiva di atti o disposizioni, secondari.

A seguito di tale rilievo critico, il Governo ha presentato una *riformulazione dello schema* (è il testo presentato a fini collaborativi), abrogativo di un numero di atti sensibilmente inferiore rispetto al testo originario.

Gli atti abrogati scemano infatti a 37.339.

Sono stati quindi espunti dal novero delle abrogazioni numerosi atti normativi (33.724) in quanto:

- aventi rango non legislativo (tra questi, circa 6.900 provvedimenti di natura amministrativa riguardano l'organizzazione di comuni e parrocchie);
- già abrogati espressamente in passato;
- ritenuti ancora necessari dai Ministeri.

Quest'ultima voce evidenzia peraltro un profilo problematico. Perché i provvedimenti si mantengano vigenti, non basta infatti la loro espunzione dallo schema in esame.

Tutte le disposizioni legislative statali (non attinenti ai settori esclusi dall'applicazione della delega 'taglia-leggi' né incluse nell'allegato 1 del decreto legislativo n. 179 del 2009 'salva-leggi'), sono abrogate (a decorrere

dal 16 dicembre 2010). Per mantenerle in vigore, occorre integrare (mediante disposizione di decreto legislativo) l'allegato del decreto legislativo n. 179 del 2009 citato. E se tale integrazione entrasse in vigore successivamente alla data in cui scatta la 'ghigliottina' del 'taglia-leggi', si verificherebbe una reviviscenza di norme abrogate.

Infine, è a notare come pur nel testo presentato a fini collaborativi - il quale, si è ricordato, si presenta sfronato di numerosi atti non legislativi - alcuni atti secondari sono egualmente presenti. Per essi, varrebbe quel profilo di ultroneità, lamentato dal Consiglio di Stato.

Del pari, alcuni (non numerosi) atti afferenti ai settori 'esclusi' si mantengono in quel testo.

La vicenda si è conclusa con la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale (il 15 dicembre 2010, in supplemento ordinario) di due decreti legislativi, ambedue datati 13 dicembre.

Il primo è il **decreto legislativo n. 212**, recante l'abrogazione collettiva di disposizioni legislative statali, della quale si è fin qui discusso.

Esso reca l'abrogazione (nell'accezione di una declaratoria di cessazione di efficacia, cui consegue una formalizzata ed esplicitata rimozione dall'ordinamento, di atti o disposizioni sovente già innanzi abrogati, non espressamente tuttavia) di un novero di atti, inferiore rispetto al testo trasmesso dal Governo a fini collaborativi, in quanto sono stati 'bonificati' gli atti non di rango primario.

Il secondo è il decreto legislativo n. 213, che modifica il decreto legislativo n. 179 del 2009 sì da consentire ad alcune disposizioni legislative, in quello (erroneamente) non ricomprese (e dunque da esso non 'salvate'), di *non* essere colpite dall'abrogazione del 'taglia-leggi', con ciò 'salvandole'. Si tratta di 36 atti.

Insieme a questo primo allegato, esso reca altri due allegati. In uno, si espungono 466 atti dall'elenco del decreto legislativo n. 179, in tal modo assicurandosi che essi cessino dalla vigenza. La maggiore (seppure non esclusiva) parte è costituita da atti primari in materia di difesa, pei quali il codice dell'ordinamento militare (è il decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, novatore della fonte) aveva previsto l'abrogazione degli atti originari. E' così posto rimedio alla discrasia tra abrogazione dettata dal codice e mancata abrogazione disposta dal decreto legislativo n. 179.

Un ultimo allegato del decreto legislativo n. 213 ultimo arrivato corregge il decreto legislativo n. 179, con riguardo alla puntuale specificazione degli articoli vigenti, di atti primari fatti salvi.

Con il decreto legislativo n. 212, può dunque dirsi conclusa la stagione della semplificazione intesa come sfoltimento numerico di atti.

Né la disposizione di delega prevede, rispetto ad esso, la possibilità di decreti legislativi correttivi.

Potranno invece esservi decreti legislativi correttivi del decreto legislativo n. 179 (nel biennio successivo alla sua entrata in vigore) e decreti legislativi correttivi dei correttivi (nell'anno successivo al biennio) - con l'eventuale questione giuridica, ove si rendesse necessario il *repêchage* di atti abrogati, della loro vigenza nel lasso temporale ricompreso tra l'espunzione ed il ripristino.

Rimane, ad ogni modo, che quei decreti legislativi futuri, ove intervengano, sono attesi - nelle vedute della legge n. 246 - agire soprattutto su altro fronte, ossia la "semplificazione" e il "riassetto" delle singole materie.

Dalla mera soppressione di fonti (nella sua intersecazione con l'allestimento, infine realizzato, della banca dati pubblica delle fonti vigenti "Normattiva"), la semplificazione è attesa al suo banco di prova originario, di intervento sostanziale sulle discipline - quale riorganizzazione di tipo codicistico settoriale e quale razionalizzazione e contenimento di vincoli e oneri amministrativi per i cittadini e le imprese.

XVI legislatura, fascicoli pubblicati
(disponibili anche sul sito internet del Senato)

n. 1

I temi della qualità della regolamentazione. Riepilogo della XV legislatura (maggio 2008)

n. 2

La semplificazione normativa (maggio 2008; nuova ed. giugno 2008)

n. 3

Stato di avanzamento del 'taglia-leggi' (giugno 2008; in collaborazione con l'Osservatorio legislativo e parlamentare della Camera dei deputati)

n. 4

Tagliar leggi con decreto-legge (giugno 2008)

n. 5

Analisi di impatto della regolamentazione. Là dove funziona: il Regno Unito (luglio 2008)

n. 6

Ancora sul Regno Unito: un codice per i regolatori (luglio 2008; in collaborazione con il Servizio Studi)

n. 7

Stato-Regioni e qualità della regolamentazione (settembre 2008; in collaborazione con l'Osservatorio legislativo e parlamentare della Camera dei deputati)

n. 8

Novità in tema di analisi tecnico-normativa (settembre 2008)

n. 9

La semplificazione nella legge n. 133 del 2008 (ottobre 2008)

n. 10

Semplificazione e pubblica amministrazione nel disegno di legge A.S. n. 1082 (ottobre 2008)

n. 11

Riflessioni della Corte dei Conti sulla semplificazione (novembre 2008)

n. 12

Novità in tema di analisi di impatto della regolamentazione (novembre 2008)

n. 13

AIR entro un'Autorità indipendente: energia elettrica e gas (dicembre 2008)

n. 14

Ancora un decreto-legge per abrogare leggi (dicembre 2008)

n. 15

Su un profilo dell'abrogazione collettiva di fonti disposta dal decreto-legge n. 200 del 2008 (febbraio 2009)

n. 16

Stato di avanzamento del 'taglia-leggi' ex legge n. 246 del 2005 (difesa; interno; politiche agricole) (febbraio 2009)

n. 17

Valutare le politiche pubbliche. Spagna: un'agenzia (marzo 2009)

n. 18

Valutare le politiche pubbliche. Francia: rilancio del Parlamento? (marzo 2009)

XVI legislatura, fascicoli pubblicati (*disponibili anche sul sito internet del Senato*)
(*SEGUE DALLA TERZA DI COPERTINA*)

n. 19

Valutare le politiche pubbliche. Italia: indicazioni da un'iniziativa delle Presidenze di Senato, Camera, CNEL, su: "Il Lavoro che cambia" (marzo 2009)

n. 20

Semplificazione: frammenti bibliografici (2005-2008) (aprile 2009)

n. 21

Istruttoria degli atti normativi entro il Governo (aprile 2009)

n. 22

AIR: un'applicazione, a cura di un dipartimento universitario (su: concessioni di demanio marittimo ad uso turistico balneare) (maggio 2009)

n. 23

Qualità della normazione ed ordinamenti regionali (maggio 2009)

n. 24

Semplificazione e pubblica amministrazione nella legge n. 69 del 2009 (giugno 2009)

n. 25

Costituzionalisti a Parlamento (sul 'taglia-leggi') (luglio 2009)

n. 26

Sullo schema di decreto legislativo 'salva-leggi': cenni introduttivi (ottobre 2009)

n. 27

Sul procedimento 'taglia-enti': cenni introduttivi (novembre 2009)

n. 28

Enti di ricerca: tra riordino e 'taglia-enti' (novembre 2009)

n. 29

Decreto legislativo 'salva-leggi': raffronto con il parere della Commissione bicamerale per la semplificazione (dicembre 2009)

n. 30

Codificazioni in corso: ordinamento militare e attività agricola (febbraio 2010)

n. 31

Riassetto normativo, codificazione, delegificazione (marzo 2010)

n. 32

Valutare le politiche pubbliche. Gli sviluppi in Francia (aprile 2010)

n. 33

Ancora in tema di codificazione. Il parere del Consiglio di Stato sullo schema di codice dell'attività agricola (maggio 2010)

n. 34

Semplificazione e pubblica amministrazione nel disegno di legge A.S. n. 2243 (giugno 2010)

n. 35

Il codice del processo amministrativo: cenni introduttivi (luglio 2010)

n. 36

Semplificazione e pubblica amministrazione nella legge n. 122 del 2010 (settembre 2010)

n. 37

Due anni di 'nuova' AIR: un bilancio (ottobre 2010)

n. 38

Un decreto legislativo per tagliar leggi (dicembre 2010)