

SULL'ABROGAZIONE DI ABROGAZIONE

SERVIZIO PER LA QUALITÀ
DEGLI ATTI NORMATIVI

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



Premessa

Una delle modalità attraverso cui la semplificazione normativa è stata perseguita nell'ordinamento italiano, è l'abrogazione collettiva di atti (o disposizioni di atti).

In tali occasioni, i margini perché una abrogazione erronea si produca, probabilisticamente aumentano.

Conseguentemente, tra i profili inerenti la semplificazione normativa, è andato emergendo il seguente: *cosa avviene se l'abrogazione di un atto si riveli erronea e si intenda rimuoverla? L'abrogazione di un'abrogazione quali effetti determina? Essa vale di per sé a determinare la reviviscenza dell'atto abrogato? Da quando decorre l'eventuale reviviscenza?*

Alcuni cenni si rinvergono, per questo riguardo, nel parere reso dal Consiglio di Stato sullo schema di decreto legislativo integrativo e correttivo (atto del Governo n. 404) del codice dell'ordinamento militare (decreto legislativo n. 66 del 2010). Se ne trae spunto per qualche considerazione di riepilogo.

Varie forme di abrogazione

Può rammentarsi come l'abrogazione collettiva di atti primari sia diversamente declinata, a seconda essa abbia ad oggetto atti nominati (puntualmente individuati dall'atto abrogante) ovvero non nominati.

Il primo caso - *abrogazione collettiva di atti nominati* - si è avuto con i due decreti-legge n. 112 e n. 200, del 2008 (come convertiti rispettivamente dalle leggi n. 133 del 2008 e n. 9 del 2009).

Invero, il primo decreto-legge (convertito dalla legge n. 133 del 2008) ha una configurazione ibrida, in quanto ha sì espunto 3.370 atti primari, puntualmente individuati, ma a fianco di tali abrogazioni espresse ha operato anche numerose abrogazioni 'implicite' (sommando le une alle altre, si ha un totale di circa 7.000 atti oggetto di abrogazione).

Il secondo decreto-legge (convertito dalla legge n. 9 del 2009) ha pur esso espunto (stavolta solo in via esplicita) un numero elevato di atti primari (28.889).

E' a notare come ambedue i decreti-legge prevedessero l'abrogazione altresì di (numerosi) atti non più vigenti, o comunque non più aventi effetti. Per tali atti si ritenne di dover intervenire con una abrogazione esplicita.

Peraltro, se per abrogazione deve intendersi l'eliminazione dell'efficacia della legge (o di atto equiparato), nei casi ultimi ricordati si è

avuta, più che abrogazione in senso stretto, una sorta di declaratoria della cessata vigenza di fonti primarie, certificante la loro intervenuta cancellazione dall'ordinamento. In breve, un accertamento (più che la produzione) dell'esaurimento di effetti di fonti primarie (questo, al fine dell'inserimento o non inserimento nella banca dati Normattiva).

Di qui l'escogitazione verbale: "sono *o restano* abrogati...", presente in quegli atti abrogativi, che allude a una diversa, duplice natura della 'abrogazione' in essi disposta: eliminazione di efficacia di atti; o diversamente, declaratoria di cessazione di efficacia, cui consegua una formalizzazione ed esplicitazione della rimozione dall'ordinamento, di atti o disposizioni già innanzi abrogati, non espressamente tuttavia.

Ancora, in alcuni casi l'abrogazione disposta dai due decreti-legge ha avuto ad oggetto atti già abrogati precedentemente, ed espressamente. Può dirsi questa abrogazione erronea, nel senso di *inutiliter data* (ed anzi concettualmente inafferrabile, trattandosi di eliminazione di qualcosa già eliminato, dunque non più ed ulteriormente eliminabile). E' accezione diversa rispetto a quella oggetto delle presenti annotazioni, che si riferiscono alla soppressione di un atto la cui disciplina si riveli invece necessaria, e dunque da ripristinare, abrogando l'erronea abrogazione.

Ambedue i decreti-legge infine prevedevano che l'effetto abrogativo decorresse dal sessantesimo giorno (ulteriormente ampliato a centottanta giorni, in sede di conversione) dall'entrata in vigore del decreto-legge. L'abrogazione oggetto della decretazione d'urgenza ha avuto pertanto efficacia differita.

E' stato ritenuto che una previsione diversa - ossia l'immediata operatività dell'abrogazione (invero congruente rispetto al presupposto di necessità ed urgenza, più del differimento di efficacia) - avrebbe importato conseguenze di complicazione assai più che di semplificazione, nell'ipotesi di modificazioni che si fossero rese necessarie per aver rinvenuto, in corso d'opera, abrogazioni disposte erroneamente dal decreto-legge, da rimuovere dunque prima che esse acquistassero definitiva efficacia. E così è stato, con aggiustamenti disposti (oltre che in sede di conversione) da successivi atti (il decreto-legge n. 200; il decreto legislativo n. 179 del 2009), intervenuti prima della decorrenza dell'effetto abrogativo.

Oltre ai decreti-legge n. 112 e n. 200 del 2008, abrogazione collettiva di atti nominati si è avuta ad opera del decreto legislativo n. 212 del 2010.

Si interveniva così non più con decretazione d'urgenza¹ bensì con l'esercizio di una delega legislativa (recata da una novella alla legge n. 246

¹ Il Parlamento aveva espresso in ordini del giorno (accolti dal Governo) l'auspicio fosse dismessa la via della decretazione d'urgenza. 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).

del 2005: il comma 14-*quater* dell'articolo 14)². Era delega ad operare ancora una abrogazione collettiva (espressa) di atti primari esauriti negli effetti o comunque obsoleti. Essa ha investito (con il decreto legislativo n. 212 citato) 35.455 atti.

Altro esempio di abrogazione collettiva di atti nominati può aversi con i codici di settore, che procedano al "riassetto" normativo (ai sensi dell'articolo 14, commi 14, 15 e 18 della legge n. 246 del 2005, secondo i criteri - cui tali disposizioni fanno rinvio - di cui all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997).

Tale è il caso, ad esempio, del codice dell'ordinamento militare (decreto legislativo n. 66 del 2010). Esso - novatore della fonte - ha previsto l'abrogazione degli atti originari, recanti la disciplina normativa in esso confluita.

Diversamente dagli esempi sopra riportati, si ha *abrogazione collettiva di atti non nominati* ove si producano abrogazioni "implicite", o tacite ("per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l'intera materia regolata dalla legge anteriore", come recita l'articolo 15 delle preleggi). Ed abrogazione non nominata si è avuta entro il procedimento 'taglia-leggi' (che ha riguardato atti - o disposizioni - primari statali, pubblicati anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificati con successivi provvedimenti).

Il meccanismo approntato dall'articolo 14 della legge n. 246, prevedeva un automatico effetto abrogativo generalizzato, per tutti gli atti (non nominati), che non fossero ad esso espressamente sottratti.

A tale abrogazione automatica erano sottratti due insiemi di disposizioni: gli atti o le disposizioni afferenti alcune materie, per diretta statuizione della legge n. 246 (che appunto indicava tali 'settori esclusi'); gli atti o le disposizioni individuati in sede di decreto legislativo delegato, da questo 'salvati' in quanto indispensabili, riconoscendo per essi la non fondatezza di una, per così dire, presunzione di obsolescenza basata su criterio temporale.

Ad essere nominata, dunque, è stata non già l'abrogazione di atti bensì la sottrazione ad essa (di atti puntualmente indicati dal decreto legislativo n. 179 del 2009).

La distinzione di abrogazione nominata e non nominata rileva in ordine alla configurabilità di una reviviscenza dell'atto abrogato, in caso di abrogazione della sua abrogazione.

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

In presenza di abrogazione nominata, infatti, potrebbe desumersi, dall'abrogazione dell'abrogazione, una *voluntas legis* ripristinatoria dell'atto dapprima abrogato - assai più ardua da rinvenire, in caso di abrogazione non nominata.

L'abrogazione dell'abrogazione

L'abrogazione dell'abrogazione - o più esattamente, l'abrogazione della norma abrogatrice - si ritiene faccia rivivere la norma precedentemente abrogata. Diversamente, la nuova abrogazione dovrebbe ritenersi priva di ragion d'essere.

La norma abrogatrice sopravveniente, ha così duplice funzione e contenuto. Da un lato, essa abroga; dall'altro, assume come proprio il contenuto della norma che era stata abrogata.

In tal modo, il contenuto della norma che era stata abrogata riacquista efficacia.

Trattandosi di operazione sull'efficacia (non già la validità) dell'atto, la reviviscenza della norma agisce *ex nunc*.

Questo, a meno che la norma abrogatrice dichiarì, espressamente, di avere efficacia retroattiva.

La norma abrogatrice con efficacia retroattiva (che dovrebbe ritenersi ipotesi eccezionale) è ammissibile sul piano logico-giuridico, fermo restando il vaglio della sua ragionevolezza e non violazione dei limiti materiali (intangibilità della materia penale) cui è sottoposta la retroattività della legge.

Entro tale cornice concettuale, il parere del Consiglio di Stato, ricordato in premessa, svolge le seguenti considerazioni.

Esso rileva come, "ove l'abrogazione sia stata solo effetto di un'operazione di coordinamento formale (come nella ipotesi di emanazione di un codice di riassetto), sia in sostanza pacifico che, in caso di abrogazione della predetta prima abrogazione, fermo l'effetto normale dell'abrogazione (e dell'abrogazione dell'abrogazione) per cui essa opera solo per il futuro, essa non determinerà soluzioni di continuità nella disciplina, che avrà [...] solo una diversa collocazione formale".

Ossia l'atto originario, abrogato da norma del codice di riassetto (affinché la relativa disciplina confluisse nel medesimo codice, novatore delle fonti), a seguito dell'abrogazione di quella norma abrogatrice (e con l'espunzione dal codice delle disposizioni di sua recezione) cessa di essere

collocato nel codice, e rivive nella sua collocazione precedente (fuori del codice), senza che si abbiano cesure nell'efficacia dell'atto.

Questo, se l'abrogazione (di poi abrogata) dell'atto sia stata unita alla recezione nel codice, della disciplina dell'atto.

Diversamente, annota il Consiglio di Stato, ossia in assenza di quella intervenuta recezione nel codice, la sopraggiungente abrogazione dell'abrogazione ha (di norma) efficacia per il futuro, e soluzione di continuità si avrebbe (salvo reintroduzione della disciplina con effetto volutamente retroattivo).

In sede di commento, può rilevarsi come le considerazioni del parere del Consiglio di Stato sopra citate paiano assumere una equivalenza tra coordinamento formale e riassetto.

Invero, precedenti pareri del medesimo consesso consultivo erano concordi nel rimarcare come il riassetto per codificazione sia connotato da un "elemento innovativo della sostanza della disciplina codificata" (è profilo di cui si è ampiamente discusso nel *dossier* n. 31: *Riassetto normativo, codificazione, delegificazione*).

Se il riassetto operato dal codice di settore si limiti - circa l'atto confluitovi da esso abrogato, riguardo al quale poi intervenga successiva abrogazione dell'abrogazione - a mero coordinamento formale, o non assuma di contro più penetranti e innovative valenze (rilevate ad esempio dal parere del medesimo Consiglio di Stato sullo schema di codice dell'ordinamento militare: sua Commissione speciale Difesa, adunanza del 10 febbraio 2010), è verifica da condurre caso per caso.

La recezione nel codice della disciplina di un atto infatti può condurre ad esiti diversi dal mero coordinamento formale. Ove non esso ricorra bensì altra più incidente azione di riordino codicistico, la normale (salvo diversa dichiarazione) proiezione verso il futuro dell'abrogazione dell'abrogazione dell'atto, parrebbe profilare una cesura nell'efficacia.

Un cenno a sé merita il caso in cui si abbia una abrogazione di un atto primario, cui segua l'abrogazione della sua abrogazione, e si tratti di atto antecedente il 1970.

O più puntualmente, si tratti di atto pre-1970 ed esso non figuri tra quelli 'salvati' dal decreto legislativo n. 179 del 2009 né verta su materia 'esclusa' ai sensi della legge n. 246 (*ex* articolo 14, comma 17).

Quell'atto non può dirsi oggetto di una duplice abrogazione, dal momento che quella delle due che preceda (tra l'abrogazione dettata dal codice di settore e l'altra, effetto del procedimento 'taglia-leggi' e conseguente al mancato 'salvataggio' disposto con il decreto legislativo n.

179 del 2009) elimina l'efficacia dell'atto, insuscettibile pertanto di rinnovata abrogazione.

E tuttavia, ove sia per prima intervenuta l'abrogazione dettata dal codice (com'è il caso del codice dell'ordinamento militare, posto che la decorrenza dell'effetto 'taglia leggi' era differita di un anno rispetto all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 179, e in quel lasso di tempo è intervenuto il codice citato), ed ove si voglia far rivivere l'atto pre-1970, sorge l'interrogativo se non sia da considerarsi buona pratica legislativa, corredare l'abrogazione della norma abrogatrice con l'inserimento dell'atto interessato nell'elencazione recata dal decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 - almeno finché permanga aperto (sino al 16 dicembre 2011) il termine di delega per la sua correzione ed integrazione.

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)
- 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)
- 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)
- 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 (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)

(SEGUE IN QUARTA DI COPERTINA)

XVI legislatura (SEGUE DALLA TERZA DI COPERTINA)

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)

n. 39

Un codice tra manutenzione e rilancio: amministrazione digitale (gennaio 2011)

n. 40

Schema di codice del turismo: cenni su alcune problematiche (febbraio 2011)

n. 41

Prorogare termini (con decretazione d'urgenza): su alcune variazioni di tecnica legislativa (marzo 2011)

n. 42

La semplificazione nel Documento di Economia e Finanza 2011 (aprile 2011)

n. 43

Emissioni di carbonio: una roadmap comunitaria (maggio 2011)

n. 44

AIR a convegno (maggio 2011)

n. 45

Concorrenza: una relazione dell'Authority (giugno 2011)

n. 46

Contratti pubblici: una relazione dell'Authority (giugno 2011)

n. 47

La semplificazione nella legge n. 106 del 2011 (luglio 2011)

n. 48

Sull'abrogazione di abrogazione (settembre 2011)