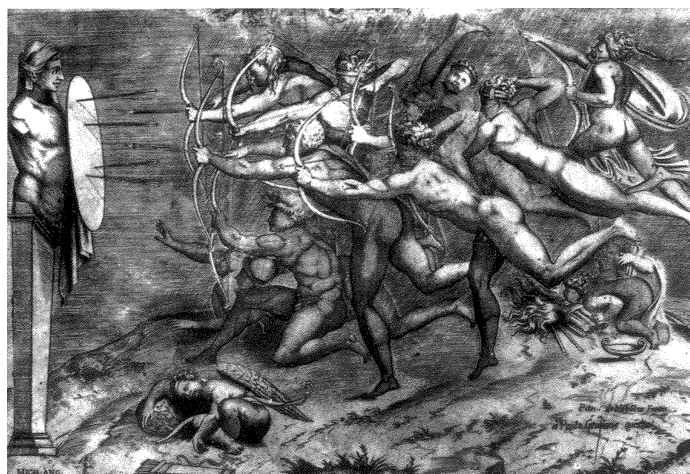


ANCORA UN DECRETO-LEGGE PER ABROGARE LEGGI

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

Lo sfoltimento dello *stock* legislativo trova oramai stabile collocazione nell'agenda parlamentare.

Nel 2008, il suo perseguimento è parso corredato da una straordinaria necessità ed urgenza: disposizioni di due decreti-legge sono intervenute in materia.

Di questi, ultimo pubblicato è il decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, recante *Disposizioni urgenti in materia di semplificazione normativa*.

Invero, profili di 'non ordinarietà' potrebbero dirsi già inerenti al procedimento congegnato dall'articolo 14, commi 12-24, della legge n. 246 del 2005, per la previsione di un effetto abrogativo generalizzato *automatico*, che investe le disposizioni legislative primarie (statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970) non rientranti nelle tipologie individuate da quella medesima legge né fatte salve da decreti legislativi delegati, abilitati al contempo "alla semplificazione o al riordino della materia che ne è l'oggetto".

Proprio per il peculiare automatismo dell'effetto abrogativo (decorrente dal dicembre 2009, termine ultimo per l'adozione dei decreti legislativi), tale dispositivo è stato correntemente designato con l'espressione di 'taglia-leggi'.

Ma il tagliar leggi ha preso, nei tempi a seguire, anche configurazioni diverse, rispetto a quella disegnata dalla legge n. 246 del 2005 - la quale persegue, invero, una razionalizzazione normativa che risieda, più che nella mera riduzione del numero degli atti normativi, nell'intrecciare questa con un'opera di riassetto e di riordino (nelle materie di volta in volta oggetto di decretazione legislativa delegata).

Così il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*) ha recato una disposizione (articolo 24), abrogativa di un novero di leggi (o atti equiparati), elencati (in ordine cronologico) in un allegato alla disposizione.

Gli atti così decurtati dal decreto-legge n. 112 - come convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 - sono, complessivamente, 3.370.

Sono leggi ritenute vetuste, perché oramai esaurite negli effetti.

Per gli atti primari così individuati, l'abrogazione ha effetto dal centottesimo giorno (il decreto-legge originariamente prevedeva: sessanta giorni, termine poi ampliato nel corso dell'*iter* di conversione), a decorrere dall'entrata in vigore del decreto-legge.

L'effetto abrogativo, dunque, decorre dal 22 dicembre 2008 (anziché dal dicembre 2009, come sarebbe secondo il procedimento scandito dalla legge n. 246).

Un prevalente apprezzamento positivo, registratosi così nel dibattito parlamentare come nei *media*, verso tale iniziativa di sfoltimento, ha fatto sì non destassero particolari rilievi alcuni profili, pur suscettibili in linea teorica di sollecitare approfondimenti.

a) L'effetto abrogativo del decreto-legge n. 112 non è immediatamente operante, quasi a contraddire l'urgenza (almeno nelle vedute della legge n. 400 del 1988, la quale prevede, all'articolo 15, comma 3: "I decreti-legge devono contenere misure di immediata applicazione...").

b) Vi si ha talvolta abrogazione di fonti già abrogate, ed in modo espresso (sino al caso limite della legge 5 marzo 1982, n. 62, ch'era stata già espressamente abrogata per due volte, ed ora lo era per la terza volta).

La reiterazione di una abrogazione espressa può dirsi, invero, inutile.

c) Si ha talvolta abrogazione di leggi di bilancio (o di assestamento del bilancio), di alcuni anni scorsi.

Se non pare agevole intendere il significato giuridico di un intervento abrogativo su tal tipo di leggi, ancor meno lo si direbbe ove questo intervento, comunque intrapreso, sia condotto solamente per alcuni degli anni finanziari.

d) Si ha talvolta abrogazione di atti recanti disposizioni, modificative di previgenti atti aventi forza di legge, senza che questi ultimi siano pur essi ricompresi tra quelli abrogati.

Invero, delle due l'una: o un plesso normativo siffatto è integralmente obsoleto, ed in tal caso dovrebbero abrogarsi anche le altre fonti, nel loro 'intarsio' con quella qui espressamente abrogata; o alcune disposizioni di quel plesso normativo hanno ancora ragion d'essere, ed in tal caso maggior chiarezza recherebbe un'abrogazione 'per disposizioni' piuttosto che 'per atti', sì da tener conto dell'intreccio di rinvii, novellazioni, deroghe e altro, attraverso cui sovente la disposizione di un atto si correla con le disposizioni di altri atti.

A pochi mesi dalla conversione del decreto-legge n. 112, compare un nuovo decreto-legge, il n. 200 del 2008, rammentato in avvio.

Esso ha per esclusivo oggetto la "semplificazione normativa".

All'**articolo 2**, esso reca previsioni 'gemelle' rispetto a quelle ricordate del decreto-legge n.112.

Infatti, dispone l'abrogazione di un insieme di atti primari, indicati in un allegato.

Del pari prevede che, ove a tale abrogazione consegua implicita abrogazione di disposizioni di rango regolamentare, queste siano individuate "con atto ricognitivo" (non maggiormente specificato quanto a tipologia) dal Governo (non è previsto un termine per l'adozione dell'atto).

L'effetto abrogativo decorre dal sessantesimo giorno dall'entrata in vigore del decreto-legge.

Ancora una volta, l'abrogazione oggetto della decretazione d'urgenza ha efficacia differita.

Una previsione diversa - ossia l'immediata operatività dell'abrogazione - avrebbe importato conseguenze di complicazione, assai più che di semplificazione, nell'ipotesi (invero già prodottasi per il decreto-legge n. 112) di modificazioni dell'allegato nel corso del procedimento di conversione.

Diverso ordine di riflessione è se tale differimento di efficacia (ulteriormente ampliato a centottanta giorni, nel caso del decreto-legge n. 112, in sede di sua conversione) di per sé smentisca l'esistenza del presupposto di necessità ed urgenza. E' ordine di considerazioni in cui le ragioni giuridiche si stemperano innanzi a quelle politiche, le quali sarebbero inappropriate per queste note di lettura.

Peraltro, le ragioni dell'urgenza, ove si ravvisino, sono da connettere con la realizzazione della banca dati *Normattiva*, su cui *infra*.

Gli atti primari individuati dall'allegato risalgono tutti al periodo tra il marzo 1861 e il dicembre 1947, dunque all'ordinamento unitario anteriore alla vigenza della Costituzione della Repubblica.

Gli atti primari individuati dall'allegato sono 28.889.

La mole dell'allegato (posto il suo carattere alluvionale, poco fatto per agevolare il vaglio del Parlamento) preclude una puntuale ricognizione degli atti contenutivi.

Una precisazione può però svolgersi, circa il numero or riportato.

Il procedimento 'taglia-leggi', disegnato dalla n. 246 del 2005, si articola in più 'tempi':

- la individuazione (entro il dicembre 2007) delle disposizioni statali vigenti per settori legislativi, da parte del Governo che ne trasmette relazione al Parlamento;
- la individuazione con decreti legislativi (entro il dicembre 2009) delle disposizioni legislative statali ritenute indispensabili, da sottrarre pertanto all'effetto di abrogazione generalizzata;
- l'adozione di disposizioni integrative o correttive dei decreti legislativi sopra rammentati, entro due anni successivi alla data di loro entrata in vigore.

Dunque, il 'taglia-leggi' ha previsto - quale necessaria fase preliminare - la rilevazione dello *stock* di legislazione, attraverso un censimento puntuale della normativa primaria vigente.

Invero, l'assenza di una analoga previsione circa un censimento entro il procedimento 'taglia-enti' (da ultimo oggetto dell'articolo 26 del decreto-legge n. 112, come convertito dalla legge n. 133 del 2008) pare incidere negativamente su quel versante.

Tra le ragioni dello scarso successo attuativo sinora incontrato dal 'taglia-enti', pare sia da indicare proprio la scarsa articolazione e cogenza di una preliminare fase ricognitiva, di individuazione degli enti pubblici esistenti.

In ottemperanza alla fase ricognitiva sopra ricordata - ricognitiva per settori normativi della legislazione statale vigente - il Governo trasmetteva al Parlamento apposita relazione (nel dicembre 2007). Essa è il Documento XXVII, n. 7, della XV legislatura.

Censite vi sono le disposizioni poste dalle fonti primarie, con intento di esaustività (dunque anche se successive al 1970 e se ricadenti negli ambiti sottratti dalla legge n. 246 all'abrogazione automatica).

Gli atti statali così censiti sono 21.000 (dei quali 7.000 anteriori al 1970).

Circa un quarto dei complessivi 21.000 atti censiti, era ritenuto nella relazione stimabile come obsoleto, dunque destinato ad abrogazione.

Rispetto ai dati numerici sopra ricordati, il numero di 28.889 atti - recati dall'allegato al decreto n. 200 in commento - può parere discordante.

Tuttavia, deve considerarsi che diversi sono gli insiemi considerati.

I circa 21.000 atti riportati dalla relazione governativa citata sono da intendersi quali *atti vigenti*.

I circa 29.000 atti riportati nell'allegato del decreto-legge n.200, sono da ritenersi atti non più vigenti, o comunque non più aventi effetti.

Per tali atti, si ritiene ora di intervenire con una abrogazione *esplicita*.

In altri termini, l'intento è *una sorta di declaratoria della cessata vigenza* di fonti primarie, delle quali è perciò certificata la (già intervenuta) cancellazione dall'ordinamento.

E' un 'tagliar leggi' diverso da quello perseguito dal decreto n. 112, volto, quello, ad *un accertamento dell'esaurimento di effetti* di fonti primarie, con conseguente loro abrogazione.

Gli atti ricompresi nell'allegato del decreto-legge n. 200, dunque, dovrebbero dirsi oramai privi di effetti.

Questo, almeno, pare essere il connotato di una espunzione di atti così massiccia, da precluderne un vaglio puntuale.

Senza voler qui condurre una indagine anche solo campionaria, che esula da una riflessione intesa a cogliere profili prevalentemente di metodo, può indicarsi un esempio, per il quale sia tuttavia assai dubbia la cessata vigenza.

Tra gli atti ricompresi nell'allegato (e dunque soppressi) figura il regio decreto-legge 29 ottobre 1922, n. 1386 ("che dichiara monumenti alcune fra le zone più cospicue per fasti di gloria del teatro di guerra 1915-1918").

Esso fu convertito dalla legge 16 giugno 1927, n. 985 ("Conversione in legge di regi decreti-legge emanati anteriormente alla pubblicazione della legge 31 gennaio 1926, n. 100").

Quest'ultimo atto non è ricompreso nell'allegato. Pare di intendere, pertanto, ch'esso sia tuttora vigente.

Potrebbe ritenersi che, a distanza di tempo, l'efficacia *ex tunc* del decreto-legge convertito non più rilevi, potendosi fare esclusivo riferimento alla legge di conversione.

Poiché quella legge, tuttavia, si limita ad indicare gli estremi dei decreti-leggi convertiti (tra cui quello ricordato), senz'anche riportarne il testo, espungere il decreto-legge originario amputa la possibilità di attingere al testo delle disposizioni, se vigenti.

Né vale obiettare che il testo del decreto-legge n. 1386 del 1922 non figura nella banca dati "Leggi d'Italia".

L'opera di abrogazione qui condotta è infatti servente rispetto all'allestimento di una banca-dati pubblica (detta *Normattiva*), la quale dovrebbe avere carattere di 'ufficialità' e completezza, non già riprodurre eventuali lacune delle banche-dati esistenti, curate da soggetti privati.

Altro atto ricompreso nell'allegato è la legge 23 novembre 1939, n. 1966, recante "Disciplina delle società fiduciarie e di revisione".

Essa è tuttora vigente; ed è espressamente richiamata come tale (sia pure "fino alla riforma organica della disciplina delle società fiduciarie e di revisione", ad oggi non intervenuta) dall'articolo 199 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (è il testo unico in materia di intermediazione finanziaria).

E' in quella legge del 1939, pertanto, che si trova la disciplina tuttora applicabile per le società fiduciarie e di revisione (ivi definite come "quelle che, comunque denominate, si propongono, sotto forma di impresa, di assumere l'amministrazione dei beni per conto di terzi, l'organizzazione e la revisione contabile di aziende e la rappresentanza dei portatori di azioni e di obbligazioni").

Invero, almeno altra inclusione nell'allegato recante l'elenco degli atti esplicitamente soppressi dall'allegato, pare suscettibile di qualche attenzione. Si tratta della legge 22 agosto 1947, n. 822.

Quella legge fu approvata dall'Assemblea Costituente (dopo un dibattito, dal 24 al 31 luglio in plenaria, che registrò, tra gli intervenuti contrari, Orlando - il quale aveva seduto al tavolo delle trattative di pace nel '19, al termine del precedente conflitto mondiale - e Croce; tuttavia fu approvata con ampia maggioranza).

E' la legge che autorizzò il governo italiano (allora presieduto da De Gasperi, con Sforza ministro degli esteri) alla ratifica del trattato di pace fra le Potenze alleate e associate e l'Italia, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947.

L'allegato mira, si è ricordato, a *certificare* la cessata vigenza di atti primari dell'ordinamento italiano pre-repubblicano (leggi, regi decreti-legge, decreti-legge luogotenenziali, decreti legislativi luogotenenziali, decreti legislativi del Capo provvisorio dello Stato: tali atti si trovano stivati nella banca-dati del Centro elettronico di documentazione della Corte di Cassazione).

In tal modo, si ha la certezza di non dover immettere nella banca-dati *Normattiva* gli atti considerati (circa 29.000: per l'esattezza, 28.889).

Ne segue, ai fini dell'allestimento di quella banca-dati, un risparmio di tempo e un impiego razionale di risorse finanziarie (giacché l'immissione di ciascun atto legislativo nella costituenda banca-dati ha un costo, stimato in circa 200 euro dalla relazione al disegno di legge di conversione del decreto-legge in commento).

Ed integralmente dedicato alla banca-dati *Normattiva* è l'articolo 1 del decreto-legge.

La banca-dati sopra ricordata consegue alle previsioni dettate dall'*articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388* (legge finanziaria 2001).

L'articolo 107 ha istituito presso la Presidenza del Consiglio un fondo (pari a 25 miliardi di lire, per un quinquennio) destinato al finanziamento della informatizzazione e la classificazione della normativa vigente.

Duplica l'obiettivo così perseguito: la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini; l'ausilio all'attività di riordino normativo.

La definizione del programma, delle forme organizzative e delle modalità di funzionamento del fondo erano demandate ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa intesa con i Presidenti di Camera e Senato.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri attuativo, del 24 gennaio 2003, ha individuato i contenuti del programma ed ha istituito un comitato guida, formato dai segretari generali delle tre istituzioni (Presidenza del Consiglio, Senato della Repubblica e Camera).

Il programma varato prevede la predisposizione di una banca-dati completa, comprensiva di tutti i provvedimenti normativi dal 1861 ad oggi, e la messa a disposizione gratuita per i cittadini, con strumenti informatici e telematici, sia del testo originale di ciascun atto (cd. storico) sia di tutte le successive versioni come modificate nel tempo, fino a quella vigente (cd. multivigenza).

Una successiva disposizione di legge (articolo 2, comma 584 della legge 24 dicembre 2007, n. 244), oltre a fare salvi gli stanziamenti non ancora impegnati, estendeva il raggio di azione dell'attività di informatizzazione alla normativa regionale. Essa è ora abrogata dal decreto-legge n. 200.

L'articolo 1 del decreto-legge n. 200 reca più disposizioni, tutte concernenti il programma di informatizzazione per la creazione di una banca-dati che raccolga la normativa vigente.

Esso configura, da un lato, un ruolo di impulso e coordinamento da parte del Ministro per la semplificazione normativa, della attività in corso, sulla base delle intese "già acquisite" con Presidenza del Consiglio, Camera dei deputati, Senato (ai sensi dell'articolo 107 della legge n. 388 del 2000); dall'altro, la convergenza dei progetti in corso presso il Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio (per la normativa così statale come regionale; per quest'ultima, è da rammentare l'accordo Stato-regioni del 29 marzo 2007 in sede di Conferenza unificata).

Per queste finalità, la disposizione autorizza l'emanazione di regolamenti (entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione) da parte del Governo (su proposta del Ministro ricordato).

I regolamenti del Governo sono volti (oltre alla determinazione delle modalità di impiego del personale delle pubbliche amministrazioni impegnati nei programmi in corso) alla "razionalizzazione degli enti ed organismi" che operano nella materia considerata, ossia l'informatizzazione della normativa.

In tale generica formulazione, potrebbero essere ricompresi enti, quali il CNIPA (Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione).

Tale ente è stato istituito e disciplinato con fonti primarie (articolo 4 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, e successive modificazioni).

Nel dettato dell'articolo 1 (comma 2, lettera *a*) del decreto-legge in commento, il regolamento governativo previsto non si direbbe avere i connotati di un regolamento di delegificazione, ai sensi dell'articolo 17, comma 2 della legge n. 400 del 1988.

Ancora, i regolamenti del Governo previsti dall'articolo 1 del decreto-legge n. 200 sono finalizzati al coordinamento con le attività in corso per l'attuazione del 'tagli-leggi', quale disciplinato dalla legge n. 246 del 2005.

Del pari, essi sono volti alla determinazione (di concerto con il Ministro della giustizia) di criteri per l'adozione della pubblicazione telematica degli atti normativi ("nella prospettiva del superamento dell'edizione a stampa della Gazzetta ufficiale"; disposizioni 'taglia-carta' sono dettate dall'articolo 27 del decreto-legge n. 112, convertito dalla legge n. 133 del 2008).

Da ultimo, l'articolo 1 in commento dispone che per finanziare la realizzazione della banca-dati, il riordino normativo e la telematizzazione della circolazione della Gazzetta ufficiale nelle pubbliche amministrazioni, si attinga al fondo apposito, istituito presso la Presidenza del Consiglio.

Dovrebbero impiegarsi fondi in parte ancor disponibili fatti salvi dalla legge finanziaria 2008, ossia la citata legge n. 244 del 2007 (che stabiliva la permanenza in bilancio di risorse stimabili in circa 3,9 milioni di euro, su quelle originariamente previste dall'articolo 107 della legge n. 388 del 2000, traslatesi, ancorché con alcune sopraggiunte decurtazioni, all'anno corrente).

L'**articolo 3** del decreto-legge, infine, modifica l'allegato che corredo l'articolo 24 del decreto-legge n. 112 del 2008 (convertito dalla legge n. 133).

Alcuni atti, ricompresi in quell'allegato, sono soppressi.

Questo significa (poiché l'allegato elencava atti da abrogare) che essi permangono in vigore.

Si tratta di sessanta atti, 'salvati' giusto in tempo, giacché dal 22 dicembre 2008 (è di questa data il decreto-legge n. 200) sarebbe decorso l'effetto abrogativo, di cui al decreto-legge n. 112 come convertito in legge.

Questo comparire e scomparire - che invero confligge con l'istanza di semplificazione - di atti dall'allegato, si spiega con un loro erroneo inserimento, allorché fu approntato l'allegato all'articolo 24 del decreto-legge n. 112.

XVI legislatura, fascicoli pubblicati:

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)