

TAGLIAR LEGGI CON DECRETO-LEGGE

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

Il riordino normativo e lo sfoltimento dello *stock* legislativo sono divenuti temi di attualità ed hanno trovato stabile collocazione nell'agenda parlamentare.

Il loro perseguimento era consegnato - dall'articolo 14, commi 12-24, della legge n. 246 del 2005 - ad un procedimento connotato dai seguenti profili:

- un automatico effetto abrogativo generalizzato, disposto da quella medesima legge per le disposizioni legislative primarie (statali) pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 (anche se modificate con successivi provvedimenti);
- la sottrazione, da tale abrogazione generalizzata, di alcune tipologie di disposizioni primarie, individuate da quella medesima legge;
- la sottrazione, dall'abrogazione generalizzata, di altre disposizioni legislative, da individuarsi con decreti legislativi delegati, abilitati al contempo "alla semplificazione o al riordino della materia che ne è l'oggetto".

Nelle vedute del legislatore del 2005, dunque, il 'tagliar' leggi era inteso non come obiettivo in se stesso bensì come indissolubilmente intrecciato ad un'opera, nelle materie di volta in volta considerate, di riassetto e riordino, in cui si giocasse la vera partita della razionalizzazione normativa.

Il termine *ultimo* per l'esercizio da parte del Governo della ricordata delega legislativa, disposta dalla legge n. 246, scade nel dicembre 2009 (salvo un ulteriore biennio per l'adozione di decreti legislativi "integrativi o correttivi").

Si tratta di delega aperta, i cui termini dunque non risultano scaduti.

Rientrerebbe ad ogni modo tra le facoltà del Governo, anticipare la presentazione degli schemi di decreto-legislativo.

La necessaria, ricognitiva fase preliminare per il suo esercizio - ossia il censimento della normativa primaria vigente - è stata ultimata nelle battute conclusive della scorsa legislatura.

Essa ha censito 21.000 atti statali vigenti (dei quali 7.000 anteriori al 1970), dei quali un quarto stimabile come obsoleto (per tale riguardo, si rinvia al *dossier* n. 3, *Stato di avanzamento del 'taglia-leggi'*)

Il Governo ha tuttavia rilevato una *straordinaria necessità ed urgenza*, onde anticipare l'effetto abrogativo per leggi ritenute vetuste, perché oramai esaurite negli effetti.

Di qui l'inserimento nel 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*) di una disposizione (*articolo 24*), la quale abroga un novero di leggi (o atti equiparati).

Gli estremi degli atti abrogati sono elencati (in ordine cronologico) in un allegato alla disposizione.

La più antica delle leggi costì individuate risale al 1864 (governo Minghetti), e dava facoltà ai censuari di affrancar canoni enfiteutici, censi, decime, dovuti a corpi morali.

Le più recenti sono leggi del 1996.

Gli atti così decurtati sono, complessivamente, 3.455.

L'allegato riporta un numero più elevato, a causa di alcune duplicazioni, talché un medesimo atto è computato, talora, due volte (gli atti per i quali questo accada sono 119).

Rispetto al procedimento 'taglia-leggi' configurato dalla citata legge n. 246 del 2005, la decurtazione di atti normativi primari operata dal decreto-legge si differenzia essenzialmente per i seguenti profili:

- l'individuazione puntuale degli atti da abrogare (anziché da sottrarre ad abrogazione);
- l'ampliamento del novero di tali atti, sì da ricomprendere anche atti successivi al 1970.

Figurano tra gli abrogati altresì alcuni tipi di atto (come leggi di bilancio) esclusi dalla legge n. 246 dal novero di disposizioni abrogabili in via automatica generalizzata.

Altra diversità saliente è che si ha mera abrogazione, non anche riordino, riassetto delle materie.

In altri termini, *il decreto-legge pare muovere nella direzione, più che di un'articolata semplificazione normativa, di un accertamento dell'esaurimento di effetti di fonti primarie*, delle quali è perciò certificata la cancellazione dall'ordinamento.

Altra diversità è rinvenibile sul versante parlamentare, ove la legge n. 246 aveva ravvisato l'esigenza di una unitaria sede di vaglio e riscontro,

posti in capo ad una *Commissione bicamerale per la semplificazione normativa* (da quella stessa legge istituita).

Tale Commissione potrebbe non prender parte, invece, all'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge.

Non mette qui conto soffermarsi sull'esistenza o meno del presupposto di necessità ed urgenza: è ordine di considerazioni (in questo come in altri casi) in cui le ragioni giuridiche si stemperano (se non dissolvono) innanzi a quelle politiche, le quali sarebbero inappropriate per queste note di lettura.

La relazione al disegno di legge di conversione del decreto-legge (A.C. n. 1386) così annota al riguardo: "L'elevato numero di tali atti [che abbiano esaurito i propri effetti], che ammonta ad oltre un quarto del totale degli atti con forza di legge, impone, con la massima urgenza, un intervento di espressa abrogazione che consenta di recuperare un maggior grado di conoscibilità della legislazione statale vigente e di favorire successive operazioni di semplificazione e riassetto normativo, come peraltro già delineato dalla delega contenuta nelle legge 28 novembre 2005, n. 246".

La disposizione del decreto-legge fa decorrere l'effetto abrogativo dal sessantesimo giorno dalla sua entrata in vigore.

L'effetto abrogativo, pertanto, 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...").

Una previsione diversa da quella recata dal presente decreto-legge, tuttavia, avrebbe importato - nell'ipotesi forse astratta ma non escludibile a priori, di modificazioni dell'allegato nel corso del procedimento di conversione - conseguenze di complicazione, assai più che semplificazione.

Posto l'elevato numero di atti ricompresi nell'allegato, può qui accennarsi ad una ricognizione su base solo campionaria, e su profili prevalentemente di metodo.

Un primo rilievo formulabile circa l'abrogazione di leggi intrapresa dalla disposizione del decreto-legge in esame, riguarda il fatto che, in taluni casi, le leggi così abrogate già non siano più vigenti, perché espressamente abrogate da precedenti disposizioni.

L'abrogazione di fonti già abrogate (ed in modo espresso) può dirsi, invero, inutile.

Vi incorre, il decreto-legge, in alcuni casi.

Tra questi, può ricordarsi la *legge 9 marzo 1989, n. 86* ("Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari"). Nota come 'legge La Pergola' (alla quale si dovette tra l'altro l'introduzione di uno strumento - l'annuale legge comunitaria - di recepimento del diritto comunitario nell'ordinamento italiano), essa è stata abrogata dall'articolo 22 della legge 4 febbraio 2005, n. 11.

Ancora, la *legge 4 dicembre 1993, n. 491* ("Riordinamento delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale e istituzione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali") è stata abrogata dall'articolo 1 del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 ("Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale").

O per risalire più indietro nel tempo, la *legge 25 giugno 1865, n. 2359* ("Sulla espropriazione per causa di pubblica utilità") già è stata abrogata dall'articolo 58 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità").

Ed altri esempi¹ potrebbero riferirsi.

La disposizione del decreto-legge in esame recita: "sono o restano abrogate le disposizioni di cui all'allegato A".

Tale dizione (che in prima battuta potrebbe sorprendere, riguardo a quel "restano" abrogate, ch'è fatto ovvio) ricalca analoga formula, presente in norme di chiusura (di consueto, in testi unici o leggi di riordino generale di una materia), abrogative di precedenti disposizioni.

Quel tipo di previsione sovente utilizza la locuzione "sono o restano abrogate", per 'coprire' il caso di abrogazioni implicite già intervenute.

Ma reiterare abrogazioni *espresse*, nuovamente disponendole, costituisce elemento gratuito, anche là dove si dia la concatenazione che segue.

Può ben essere che una legge (ad esempio: la *legge 8 aprile 1976, n. 278*, "Norme sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini nella amministrazione del comune", ricompresa anch'essa nell'allegato) sia abrogata da una disposizione di legge successiva (in questo caso, l'articolo

¹ Tra questi: la *legge 5 marzo 1982, n. 62* ("Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1981, n. 801, concernente provvedimenti urgenti in materia di tutela dall'inquinamento"). Essa era già abrogata dall'articolo 63 del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, indi dall'articolo 175 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale" (abrogativo altresì del decreto legislativo del 1999 citato). La legge n. 62 del 1982 vivrebbe ora la sua 'terza' abrogazione.

13 della legge 8 giugno 1990, n. 142, "Ordinamento delle autonomie locali"), e che questa legge successiva sia poi essa stessa abrogata (dall'articolo 274 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali").

Poiché non si dà, in tale esempio, alcun elemento che induca a ritenere la reviviscenza del primo anello della catena normativa, non si dà ragione per nuovamente abrogarlo.

Sul piano sostanziale, irrilevanza si ha per altro tipo di abrogazioni operate dal decreto-legge, ossia l'abrogazione di atti che abbiano flagrantemente esaurito i loro effetti, sì da non potersi porre per l'operatore dubbio alcuno circa la loro sopravvivenza.

Esemplare, per questo riguardo, può dirsi l'abrogazione di leggi di bilancio (o di assestamento del bilancio) di anni scorsi (per inciso: non per tutti gli anni finanziari bensì solamente per alcuni, sono ricomprese nell'allegato le leggi di bilancio e di assestamento).

Medesimo ragionamento potrebbe svolgersi per leggi che dispongano la proroga di termini oramai scaduti, o contributi straordinari per ricorrenze da tempo trascorse, ed altre ancora.

D'altro canto, tali abrogazioni potrebbero essere ravvisate come funzionali ad uno sfoltimento che, pur eminentemente formale, pure rivesta qualche incidenza pratica - anche al fine di agevolare l'opera di informatizzazione della legislazione statale vigente, da mettere a disposizione gratuita degli utenti, secondo previsione già dell'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001), indi ripresa dall'articolo 2, comma 584, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008).

Un profilo problematico che può sorgere è se, tra le pieghe di provvedimenti che paiano essere pienamente cessati nei loro effetti, vi siano loro disposizioni, che tali non siano in modo inequivoco.

Si consideri la *legge 27 dicembre 1994, n. 738* ("Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 novembre 1994, n. 643, recante norme di interpretazione e di modificazione del decreto-legge 19 dicembre 1992, n. 487, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio, n. 33, e successive integrazioni, concernente la soppressione dell'EFIM").

Disposizione di quel decreto-legge (articolo 10) prevedeva che il personale del soppresso EFIM cessasse dal rapporto di impiego, con facoltà di presentare domanda per la riassunzione nelle pubbliche amministrazioni.

Ebbene, ancora nel 2007 il Consiglio di Stato richiamava tale disposizione in una sua sentenza (Sezione IV, sent. n. 4082 del 19 luglio 2007).

Con tale sentenza, il Consiglio di Stato affermava che l'ex dipendente di una società controllata dall'EFIM il quale, a seguito dell'estinzione del rapporto di lavoro, sia riassunto presso una pubblica amministrazione, non ha diritto al riconoscimento della pregressa anzianità giuridica ed economica (in quanto, in tale ipotesi, non sussiste alcuna giuridica continuità, tra il precedente e il nuovo rapporto di lavoro, idonea a produrre quella conservazione dei diritti acquisiti, propria dei dipendenti civili dello Stato in caso di passaggio da una ad altra amministrazione).

Un fatto che può dirsi compiuto dunque (la soppressione dell'ente) si irradia in un insieme di situazioni giuridiche (tra cui il rapporto di lavoro dell'ex dipendente) che può importare una 'longevità' delle relative previsioni, tale da farle richiamare a distanza di tempo in sede giudiziale.

Più in generale: se una fonte figura tra gli atti abrogati dal decreto-legge in esame, v'è da supporre che ciò avvenga sulla scorta di un preliminare accertamento da parte del Governo dell'impatto dell'abrogazione sul sistema delle norme e dei rapporti giuridici sulla loro base insorti.

Tale accertamento - rispetto al quale invero non sono stati trasmessi al Parlamento soverchi elementi informativi e documentali - può trarre riscontri significativi anche dal vaglio della giurisprudenza più recente.

Ebbene - per riportare un esempio - ancor nel 2008 la Corte di Cassazione richiamava (Sezioni Unite Civili, ord. n. 2298 del 31 gennaio 2008) il *decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655* ("Istituzione di Sezioni della Corte dei Conti per la Regione siciliana") quale fonte regolatrice della giurisdizione (esclusiva) della Corte dei Conti (sezione giurisdizionale) nelle controversie concernenti il trattamento di quiescenza degli impiegati della regione Sicilia posti a carico della medesima.

Solo in alcune disposizioni, quel decreto legislativo è stato successivamente novellato (dal decreto-legislativo 18 giugno 1999, n. 200, in materia di istituzione di una sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei Conti e di controllo sugli atti regionali, in attuazione dello Statuto speciale della regione Sicilia).

Tuttavia il decreto-legislativo del 1948 figura nell'elenco di atti da abrogare secondo il decreto-legge.

Ulteriore profilo problematico insorge per quegli atti abrogati dal decreto-legge, i quali rechino disposizioni modificative di previgenti atti aventi forza di legge, senza che questi ultimi siano pur essi ricompresi tra quelli abrogati.

A titolo ancora una volta esemplificativo, si consideri la *legge 30 giugno 1995, n. 265*, che convertiva, con modificazioni, il decreto-legge 3 maggio 1995, n. 154 ("Ulteriori interventi in favore delle zone alluvionate negli anni 1993-1994").

Quel decreto-legge novellava (sostituendo disposizioni o sopprimendole) altri decreti-legge (n. 328 e 646) del 1994, convertiti in legge (rispettivamente dalle leggi n. 471 del 1994 e n. 22 del 1995).

Orbene, queste ultime leggi non figurano tra gli atti abrogati.

Pare doversi rilevare che, delle due l'una: o quel plesso normativo (volto a fronteggiare eventi calamitosi prodottisi quindici anni or sono) è integralmente obsoleto, ed in tal caso dovrebbero abrogarsi anche le leggi richiamate per seconde, 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'.

Elemento di complessità infatti, allorché si proceda ad abrogazioni, può esser dato dalla 'gestione' dell'intreccio di rinvii, novellazioni, deroghe e altro, attraverso cui sovente la disposizione di un atto si correla con altre disposizioni.

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)