

IL 'SALVA-LEGGI'

RAFFRONTO CON IL PARERE DELLA COMMISSIONE BICAMERALE PER LA SEMPLIFICAZIONE

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 cd. 'salva-leggi' è infine perfezionato.

E' il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, il quale individua le *Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246.*

Esso è pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 14 dicembre 2009 (nel supplemento n. 234).

Il decreto legislativo si inserisce, quale saliente snodo, *entro il procedimento 'taglia-leggi'*, senza tuttavia concluderlo.

Questo, per un duplice riguardo.

In primo luogo: l'effetto abrogativo automatico e generalizzato (ossia la 'ghigliottina' che connota il 'taglia-leggi') *non* decorre dall'adozione del decreto legislativo che individua le disposizioni da mantenere vigenti, sopra ricordato.

Quell'effetto abrogativo decorre bensì *differito di un anno* (dunque dicembre 2010)

Così ha disposto (novellando la legge n. 246 del 2005) la legge n. 69 del 2009 - onde consentire, in tale interludio temporale, correzioni ad eventuali omissioni, che fossero intervenute nell'individuazione delle disposizioni da 'salvare'.

In secondo luogo: il 'tagliar leggi' (nell'originaria impostazione, almeno, della legge n. 246) era inteso secondo un carattere 'binario'. Da un lato, sfoltimento di fonti normative; dall'altro, semplificazione e riassetto delle materie.

Ebbene, il "riassetto" è anch'esso differito (ancora per dettato della legge n. 69 del 2009) ad una fase successiva al 'salva-leggi'. Il riassetto può intervenire entro due anni dall'entrata in vigore di quest'ultimo.

Il termine per il riassetto cade dunque nel dicembre 2011.

Da ultimo: un 'tagliar leggi' si potrà avere anche fuori dell'abrogazione implicita degli atti non 'salvati'. Potrà assumere la speculare forma di una abrogazione esplicita di atti da rimuovere.

Questa eventuale decurtazione di atti (già condotta con i decreti-legge n. 112 e n. 200 del 2008) deve, se realizzata, esser condotta con decreto legislativo (da adottare pur esso entro il dicembre 2010). Ed essa può estendersi (diversamente dal cd. 'taglia-leggi' in senso stretto) alla eliminazione di atti primari statali successivi al 1970.

Non si intende qui ripercorrere la vicenda o le problematiche del 'taglia-leggi' (su cui già si soffermava il *dossier* n. 26 di questa collana).

Piuttosto, interessa svolgere un rapido sommario raffronto, senza pretesa di esaustività, tra il decreto legislativo quale in ultimo pubblicato, ed il parere sul suo schema originario, reso dalla Commissione bicamerale per la semplificazione (pubblicato in allegato al resoconto sommario della sua seduta antimeridiana del 4 novembre 2009).

Un profilo invero aggrovigliato del procedimento 'taglia-leggi' è connesso all'esclusione da esso (per diretta statuizione della legge n. 246) degli atti primari afferenti alcune materie, indicate da quella legge.

La Commissione per la semplificazione (così come il Consiglio di Stato in sede consultiva) ha mosso il suggerimento di una indicazione *espressa* degli atti primari ritenuti sottratti all'effetto abrogativo, in quanto ricompresi nei *settori esclusi*.

Questo, al fine di scongiurare una situazione di incertezza, che si potrebbe avere ove si rimettesse all'interprete, senza alcun ausilio, la verifica se un atto normativo primario rientri in quelle materie o meno (e dunque se sia da ritenersi sottratto all'abrogazione automatica oppure no).

L'elencazione degli atti primari vigenti rientranti nelle materie escluse - cui il Governo si è mostrato disponibile e poi incline, nel corso del dibattito parlamentare sullo schema di decreto legislativo - non ha trovato collocazione nel decreto legislativo n. 179 del 2009.

Pertanto, quella elencazione è da dubitare possa sopraggiungere con un decreto legislativo (a ritenere che essa ricevesse una 'copertura' dalla norma delegante recata dalla legge n. 246). Il termine per l'esercizio della delega è spirato (nel dicembre 2009). E l'individuazione degli atti esclusi pare omogenea, sul piano logico-giuridico, con l'individuazione degli atti inclusi ma da preservare in vigore. Si è fuori, pare di intendere, dall'ambito di disposizioni integrative, di riassetto e correttive, per l'adozione delle quali vi è un termine più ampio (dicembre 2011, si è ricordato).

L'elencazione potrà aversi con un atto subprimario (quale una direttiva del Presidente del Consiglio o altro), con ciò risultando immediatamente, dalla forma dell'atto di elencazione, il carattere meramente ricognitivo di essa, privo di capacità produttiva o innovativa. O potrà aversi con atto primario (in tal caso aprendosi per essa la possibilità di una eventuale valenza costitutiva, normativa). Ma perché possa aversi con decreto legislativo, pare necessaria nuova apposita delega.

Ancora in tema di settori esclusi, la Commissione per la semplificazione ha evidenziato nel suo parere (in un apposito allegato B)

come alcune fonti primarie ad essi afferenti (pertanto assenti nello schema di decreto legislativo), siano da ritenersi senz'altro in vigore.

Per menzionare un solo esempio: il regio decreto legge 19 aprile 1937, n. 840, e la legge di sua conversione 23 dicembre 1937, n. 258, sono le fonti che hanno trasposto nell'ordinamento italiano la convenzione tra Italia e Francia in ordine al Palazzo Farnese a Roma e il Palazzo La Rochefoucauld-Doudeauville a Parigi (sedi rispettivamente dell'Ambasciata di Francia e d'Italia). Esse sono tuttora vigenti.

Ma tali fonti non si rinvergono nel decreto legislativo n. 179 del 2009. Così è, in quanto la ratifica ed esecuzione di trattati internazionali figurano tra le materie escluse.

E' dunque in sede di elencazione degli atti primari vigenti rientranti nelle materie escluse, che potranno trovare recepimento le puntuali indicazioni della Commissione per la semplificazione rese per questo riguardo.

Peraltro, lo schema di decreto legislativo originariamente individuava come da salvare, anche alcuni atti che avrebbero dovuto dirsi esclusi.

La Commissione per la semplificazione muoveva al riguardo alcuni rilievi critici (tanto più che in alcuni casi erano presenti, nello schema, decreti-legge, non anche le corrispettive leggi di conversione, o viceversa; erano presenti leggi, non anche le successive novelle, o viceversa).

Il decreto legislativo n. 179 espunge la più gran parte di tali atti esclusi (ricompresi invece nello schema iniziale di decreto legislativo). Va da sé, questo non vuol dire che tali atti siano destinati a cessare di vigenza, bensì che siano destinati a comparire in altro elenco, quello degli atti esclusi, in via di elaborazione, si è sopra ricordato.

Gli atti individuati dal decreto legislativo 'salva-leggi' sono dunque (rispetto allo schema iniziale) in numero inferiore, per l'espunzione di una serie di atti.

Atti presenti nello schema, non già nel testo definitivo del decreto legislativo, sono: in materia regionale (ove entra in gioco la rilevanza costituzionale di alcuni organi regionali o l'attuazione delle forme di autonomia speciale costituzionalmente previste), decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 30 giugno 1947, n. 567; legge 10 febbraio 1953, n. 62; legge 17 febbraio 1968, n. 108; d.P.R. 2 giugno 1969, n. 652. In materie di competenza del ministero dell'interno, sono: legge 11 luglio 1956, n. 699; legge 26 luglio 1961, n. 709; legge 27 febbraio 1963, n. 225; legge 9 giugno 1964, n. 405; legge 11 luglio 1967, n. 574; legge 30 ottobre 1969, n. 803. In materia previdenziale, sono: regio decreto-legge 19 marzo 1936, n. 761; legge 6 aprile 1936, n. 1155; d.P.R. 20 marzo 1956, n. 648; legge 5 febbraio 1957, n. 18; legge 27 luglio 1962, n. 1115; legge 6 ottobre 1964, n. 983; legge 11 marzo 1965, n. 158; legge 26 luglio

1965, n. 965; legge 21 aprile 1967, n. 272; legge 27 luglio 1967, n. 661; legge 30 gennaio 1968, n. 47. In materia di politiche agricole, sono: regio decreto 8 ottobre 1931, n. 1604; legge 30 aprile 1964, n. 283. In materia di pubblica amministrazione, sono: d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (testo unico concernente lo statuto degli impiegati civili dello Stato); legge 22 dicembre 1960, n. 1600.

Sono state invece mantenute nel decreto legislativo n. 179 'salva-leggi', la legge 16 maggio 1956, n. 493 ("Norme per la elezione della Camera dei deputati"), la legge 10 agosto 1964, n. 663 ("Modificazione alle norme per la elezione dei Consigli comunali di cui al Testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, ed alle norme per le elezioni dei Consigli provinciali di cui alla legge 8 marzo 1951, n. 12"), la legge 22 gennaio 1966, n. 1 ("Modificazioni alle norme della legge 7 ottobre 1947, n. 1058, per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali").

Tali fonti dovrebbero ritenersi, a rigore, escluse, per esser poi confluite in testi unici (salvo la legge n. 663 del 1964, la quale estende l'ambito di applicazione di disposizione di un testo unico). Ed i testi unici sono *ex se* esclusi, secondo la previsione della legge n. 246 del 2005.

Ebbene, le leggi citate sono tuttavia presenti nel decreto legislativo in via prudenziale, in quanto i testi unici in materia elettorale - il D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (elezione della Camera dei deputati); il D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali); il D.P.R. 20 marzo 1967, n. 223 (elettorato attivo e liste elettorali) - furono adottati dal Governo in assenza di delega o autorizzazione da parte del Parlamento, talché dovrebbero dirsi compilativi, privi di effetti novativi o sostitutivi delle fonti primarie originarie.

In quanto testo unico, non è ricompreso nel decreto legislativo in esame il d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 1 (relativo allo statuto degli impiegati civili dello Stato). E' invece ricompresa la legge 20 dicembre 1954, n. 1181, recante delega per l'emanazione di quello statuto.

Si è ricordato come l'elencazione degli atti esclusi (suggerita dalla Commissione per la semplificazione) sia oramai consegnata ad un momento successivo, rispetto alla pubblicazione del decreto legislativo 'salva-leggi'.

Lo stesso può dirsi per la 'aggregazione' per settori omogenei degli atti invece inclusi, cui esortava del pari la Commissione per la semplificazione.

Il decreto legislativo n. 179 reca (come già il suo schema originario) due distinti allegati: il primo, recante l'individuazione degli atti da salvare

rispetto alla 'ghigliottina' del 'taglia-leggi'; il secondo, recante l'individuazione di atti da salvare rispetto all'abrogazione 'collettiva' disposta dal decreto-legge n. 200 del 2008, come convertito dalla legge n. 9 del 2009.

Per questo riguardo, il dettato del decreto legislativo riceve ora formulazione testuale (nel suo articolato) più perspicua rispetto allo schema, recependo indicazione della Commissione per la semplificazione (onde meglio scandire il fatto, ovvio, che il 'salvataggio' dall'abrogazione *ex* decreto-legge n. 200 debba prodursi anche rispetto alla 'ghigliottina').

La Commissione sollecitava, al contempo, la considerazione altresì dell'abrogazione prodotta dal precedente decreto-legge n. 112 del 2008, oramai efficace, ove abbia investito atti ritenuti invece da mantenersi in vigore, ad una più approfondita valutazione.

Essa indicava al riguardo (in un apposito allegato del proprio parere sullo schema di decreto legislativo) alcune fonti (legge 18 marzo 1926, n. 18, per la conversione di alcuni decreti-legge come il n. 1735 del 1925 relativo alla cooperative di consumo; legge 23 aprile 1949, n. 165, articoli 5 e 13, incidente sulle competenze dell'ISMEA; d.P.R. 10 giugno 1955, n. 987, circa il decentramento di servizi del ministero dell'agricoltura; legge 5 giugno 1961, n. 578, circa la classificazione degli olii di oliva; legge 24 luglio 1961, n. 729, articolo 9, circa la costruzione in deroga alle distanze di rispetto delle autostrade).

Questi atti non sono ricompresi tra quelli 'salvati' dal decreto legislativo. Invero, qui si sarebbe avuta sottrazione ad abrogazione già prodottasi, non già futura.

Del pari, il decreto legislativo non ricomprende alcuni atti (invece presenti nello schema originario) pur essi abrogati del decreto-legge n. 112, ritenuti invece necessari dall'amministrazione competente (per il ministero di giustizia: sono la legge 24 febbraio 1953, n. 89, e la legge 3 febbraio 1957, n. 16; per il ministero delle infrastrutture e trasporti: è la legge 23 dicembre 1967, n. 1246).

La reviviscenza di atti già abrogati (dovrebbe dirsi, erroneamente) dal decreto-legge n. 112, dei quali si ritenga necessaria la vigenza, è dunque consegnata ad uno strumento altro (avente forza di legge), tale da poter riportare in vita le disposizioni soppresse.

Il decreto legislativo n. 179 riporta con maggior precisione (rispetto al suo schema iniziale) le singole disposizioni degli atti, ove 'salvati' solo parzialmente. In questo, la sollecitazione giungente dal parere della Commissione per la semplificazione pare recepita.

Per non svolgere che un esempio: degli allegati E (sul contenzioso amministrativo) ed F (sui lavori pubblici) della legge del 1865 sull'unificazione amministrativa del neocostituito Regno d'Italia, sono indicati i singoli articoli mantenuti in vigore (come non era nella schema).

Nell'articolato del decreto legislativo n. 179, compare un richiamo espresso (assente nello schema) all'articolo 15 delle preleggi. La *ratio* che pare sottendere a tale inserimento è il ribadimento (cui esortava la Commissione) che l'operazione di 'salvataggio' di atti o disposizioni non possa importare la reviviscenza di disposizioni in un precedente testo, non più vigente al momento del 'salva-leggi'.

L'indicazione da parte dell'articolato del decreto legislativo n. 179 di alcune materie escluse, ulteriori rispetto a quelle espressamente indicate dalla legge n. 246 del 2005, deve ritenersi meramente ricognitiva, come già avvertiva la Commissione per la semplificazione nel suo parere.

Le materie escluse ulteriori, indicate dal decreto legislativo (suo articolo 1, comma 4) sono relative alla diretta attuazione della norma costituzionale, in tema di rapporti tra Stato e Chiesa cattolica o tra Stato e le altre confessioni religiose nonché di autonomia delle regioni a Statuto speciale.

Esse possono desumersi da elementi di sistema (posta l'atipicità e il carattere 'rinforzato' di tali fonti), rispetto ai quali il decreto legislativo si pone in rapporto di mera ricognizione.

Valore diverso a tale indicazione non potrebbe ammettersi, non essendo nella disponibilità del decreto legislativo stabilire materie da sottrarre all'abrogazione automatica, aggiuntive rispetto a quelle previste dalla legge di delegazione.

Il parere della Commissione per la semplificazione recava ulteriori, diversificate segnalazioni, le quali hanno avuto un seguito variegato, considerato il testo del decreto legislativo 'salva-leggi' quale definitivamente varato.

Senza poter qui entrare in più analitico dettaglio, può rilevarsi quanto segue.

Le proposte di inserire nell'elenco degli atti da 'salvare' reso dal decreto legislativo, atti che non fossero presenti nello schema iniziale ma ritenuti tuttora necessari, sono state per lo più recepite.

Gli atti (ad esempio regi decreti) per i quali si sollecitava una verifica circa la natura primaria o secondaria, ai fini di una eventuale espunzione dal decreto legislativo, sono stati per lo più mantenuti.

Gli atti primari dei quali la Commissione prospettava l'espunzione in quanto di non palese 'indispensabilità' (giacché solo gli atti o disposizioni indispensabili sono da 'salvare', ai sensi della delega recata dalla legge n. 246) sono stati oggetto di valutazione volta per volta. Risultano espunti o mantenuti a seconda dei casi.

In caso di decreti-legge e leggi di conversione, non pare emergere una univoca scelta, circa l'inclusione o di ambedue gli atti o della sola legge di conversione (così come, talora, figura solo il decreto-legge, non anche la legge di conversione).

Per atti che novellino altri atti o comunque ad essi si rapportino (recando modificazioni, proroghe, estensione dell'ambito di efficacia, rinvii, disposizioni di interpretazione autentica, variazione di coefficienti tabellari, o altro), si direbbe incluso espressamente solo l'atto modificativo. Non mancano però casi (ad esempio in materia di gioco del lotto) di un più diffuso 'salvataggio' degli atti di una catena normativa.

Circa l'impiego, da parte del decreto legislativo, dell'allegato 1 e dell'allegato 2, la sollecitazione della Commissione per la semplificazione - sì che il secondo allegato fosse riservato agli atti 'salvati' (oltre che in via generale) rispetto alla decurtazione collettiva disposta dal decreto-legge n. 200 del 2008 - risulta recepita in alcuni casi, non sempre. In altri termini, talora atti che a rigore dovrebbero figurare nell'allegato 2, si rinvengono in allegato 1.

Circa l'allegato 2 del decreto legislativo n. 179, può valere ricordare come esso risulti notevolmente accresciuto rispetto allo schema iniziale. Vi figurano ora 861 atti (contro i 260 atti iniziali).

Tale incremento è in prevalente misura riconducibile alla inclusione nel decreto legislativo di atti concernenti riguardanti l'assetto territoriale e la denominazione dei Comuni, erroneamente oggetto dell'abrogazione prevista dal decreto-legge n. 200.

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)

(SEGUE IN QUARTA DI COPERTINA)

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

(SEGUE DALLA TERZA DI COPERTINA)

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 (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)