

Schema di decreto legislativo

"Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970 di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, ai sensi dell'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246"

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

1. Premessa

Il meccanismo del taglia-leggi previsto dalla legge 28 novembre 2005, n. 246, prevedeva, innanzitutto, una **relazione al Parlamento**, che è stata redatta alla fine della scorsa legislatura - la cd. «relazione Pajno» - e dalla quale è emerso che in Italia erano vigenti 21.691 atti di rango legislativo. Si trattava di un elenco parziale ed incompleto, anche perché redatto mediante due apporti disomogenei: da un lato, le norme applicate dai Ministeri, sulla base delle segnalazioni dei rispettivi Uffici legislativi; dall'altro, gli ulteriori atti legislativi vigenti, presenti in diverse banche dati private, individuati a seguito di una verifica effettuata dall'Unità per la semplificazione.

Un lavoro parziale ma, comunque, un utilissimo punto di partenza.

Il **quadro della normazione italiana** è più ampio e complesso. Sulla *Gazzetta Ufficiale*, a partire dal marzo del 1861 a tutto il 2008, sono stati pubblicati oltre 450.000 atti. Ovviamente, la serie generale della *Gazzetta Ufficiale* contiene ogni tipo di atto: per la maggior parte sono decreti ministeriali, mentre gli atti numerati sono circa 185.000 e, come noto, gli atti numerati sono tutti gli atti primari e tutti i regolamenti governativi. È questo, dunque, il riferimento di base per poter individuare l'ambito delle fonti, primarie e secondarie, dell'ordinamento italiano.

Tra i 185.052 provvedimenti sono compresi atti di vario tipo e natura, emanati sia sotto il Regno sia a partire dall'avvento della Repubblica. Indichiamo qualche dato numerico ulteriore. Le leggi sono 33.490, i decreti-legge 5.403, i regi decreti-legge poco più di 10.091. A livello secondario troviamo 71.457 regi decreti (molti di dubbia natura) e 46.692 decreti del Presidente della Repubblica.

Questa è la base-dati storica, importantissima per ricostruire il quadro della cognizione completa dello *stock* normativo vigente; ciò anche al fine della creazione della banca dati pubblica, la cosiddetta «Normattiva», che consentirà la consultazione di tutte le leggi vigenti a cittadini ed operatori, in modo gratuito.

Per arrivare a questo risultato, era impossibile procedere senza un **disboscamento** di tutta la massa di atti storici. Si spiegano così i due decreti-legge del 2008:

- decreto-legge 27 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha prodotto **un taglio di circa 7.000 leggi**, di cui 3.370 abrogate espressamente e le altre abrogate in modo implicito;
- il decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito in legge 18 febbraio 2009, n. 9, che ha permesso l'abrogazione (che si compirà a dicembre) di circa 28.909 atti primari precostituzionali.

Si è scelto di percorrere la strada dell'**abrogazione espressa**, per dare maggiore certezza al quadro delle norme vigenti. Come è noto, la ghigliottina del "taglia-leggi" costituisce un'**abrogazione presuntiva**, in quanto si presumeranno abrogate tutte le leggi precedenti al 1970 non espressamente "salvate", con esclusione di alcuni settori espressamente sottratti all'abrogazione (indicati all'art. 14, comma 17, l. n. 246/05). Alcune di queste esenzioni sono di chiara individuazione (i codici piuttosto che i trattati internazionali) mentre altre esclusioni sono di difficile identificazione (come nel caso delle norme in materia previdenziale o delle norme tributarie). Sarà comunque rimesso all'interprete verificare se un particolare atto abbia natura tributaria o previdenziale e, quindi, se debba essere escluso o meno dall'abrogazione presuntiva.

Al fine di individuare con certezza gli atti da mantenere in vigore, la ricognizione è stata realizzata con il contributo delle Amministrazioni, le quali hanno indicato le norme precedenti al 1970 delle quali hanno ritenuto indispensabile la permanenza in vigore, nonché le norme abrogabili.

Il "taglia-leggi", tuttavia, non è concepito al solo fine di disboscare la "giungla" legislativa, ma anche di procedere al riordino del panorama legislativo.

A ben vedere, la fase di riordino è quella più importante, perché è in grado di conferire coerenza all'ordinamento e realizzarne il riordino e il riassetto; un obiettivo più ampio, quindi, della sola - seppur fondamentale - certezza.

2. Il salva-leggi statali precedenti al 1970

In analogia a quanto previsto per i decreti legge nn. 112 e 200 del 2008, la legge n. 69/2009 **sposta l'effetto dell'abrogazione in avanti** rispetto all'emanazione del decreto legislativo di "salvezza" degli atti normativi primari ante 1970. In tal modo, si garantisce che l'effetto ghigliottina sia meno traumatico, consentendo un opportuno lasso di tempo idoneo a correggere eventuali errori ed omissioni, prima che si produca l'effetto abrogativo.

Quanto al **metodo di lavoro**, nel novembre 2008 è stata consegnata a ciascuna Amministrazione una tabella contenente una ricognizione indicativa - effettuata a titolo collaborativo dagli uffici della semplificazione normativa - degli atti normativi vigenti, divisi per settori di rispettiva competenza. È stato così chiesto a tutti i Dicasteri di operare una verifica avente ad oggetto, in particolare:

- i provvedimenti da mantenere in vigore (tra quelli precedenti al 1970);
- gli atti normativi primari che le Amministrazioni ritengono possano essere abrogati anche con efficacia immediata;
- i settori prioritari per i quali si ritiene di voler procedere con una riforma più incisiva, attuando i criteri di delega di cui al comma 15 dell'art. 14 della l. n. 246/05 e di cui all'art. 20 della l. n. 59/97;
- i settori in cui limitarsi ad un mero riordino e consolidamento normativo, ai sensi del comma 14 dello stesso art. 14 l. n. 246/05.

Il processo di ricognizione, anche considerati i tempi ristretti a disposizione, si è rivelato molto complesso, dal momento che, in considerazione dell'articolazione delle Amministrazioni in più direzioni generali e in Amministrazioni autonome, la valutazione delle leggi vigenti nei settori di competenza, così come delle leggi da abrogare, è passata al vaglio di più soggetti.

Le ricognizioni inviate dalle Amministrazioni sono state inserite in un'apposita banca dati informatica (suddivisa per Ministeri) nella quale sono state indicate:

- norme da salvare precedenti 1970;
- norme indicate come da abrogare espressamente, anche posteriori al 1970;
- norme sulle quali non sono state espresse valutazioni da parte delle Amministrazioni che le hanno esaminate e, quindi, rientranti nell'effetto della "ghigliottina";
- norme appartenenti ai cd. settori esclusi.

Molte le **questioni di carattere tecnico-giuridico** emerse nel corso dell'attuazione del procedimento del "taglia-leggi".

Rispetto ai dati pervenuti dalle Amministrazioni, gli uffici della semplificazione normativa hanno provveduto a verificare, *in primis*, che la ricognizione avesse ad oggetto fonti primarie, accertando, a tal fine, l'effettiva qualificabilità di ogni singolo atto come tale. Le fonti secondarie sono state trasferite in un apposito elenco.

In generale, poi, si è proceduto a determinare la natura di tutti provvedimenti esaminati: sono state riconosciute fonti normative atipiche (quali le norme di attuazione degli Statuti delle Regioni che dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia), atti amministrativi (tali sono stati ritenuti i d.P.R. di riconoscimento di personalità giuridica di enti ovvero di approvazione dei relativi statuti) e, come detto, le fonti primarie e secondarie. A tal fine, si è tenuto conto, oltre che dell'epigrafe e delle indicazioni contenute nel preambolo degli stessi (ad es. il richiamo al parere del Consiglio di Stato ovvero, per i provvedimenti successivi al 1948, il richiamo all'art. 76 Cost.), anche di altri criteri quali il collegamento dell'atto in termini di attuazione o di esecuzione a fonti normative primarie, la presenza di sanzioni di natura penale o di disposizioni di modifica delle stesse, il loro contenuto sostanziale. Un problema particolare si è posto per i regi decreti che, come è noto, possono contenere disposizioni di rango normativo diverso.

I provvedimenti oggetto della ricognizione, cui è stata attribuita natura secondaria o natura amministrativa, rimangono esclusi dal meccanismo del "taglia-leggi".

In riferimento alle norme da salvare, si segnala che la ricognizione ha condotto ad enucleare anche molteplici casi di salvataggi parziali, in relazione a provvedimenti che necessitavano di essere mantenuti in vigore solo in parte.

Sono stati individuati, poi, i provvedimenti appartenenti ai cd. settori esclusi (codici, testi unici, disposizioni aventi ad oggetto organi costituzionali, magistrature e riparto di giurisdizione, adempimenti di obblighi internazionali o comunitari, disposizioni tributarie o di bilancio, disposizioni in materia previdenziale e assistenziale), in base ai criteri di cui al comma 17 dell'art. 14, della l. n. 246/2005, che, in quanto tali, rimangono sottratti all'effetto ghigliottina.

A tali settori appartengono, ad esempio, gran parte degli atti normativi di competenza del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali - riguardando la materia assistenziale o previdenziale: tali provvedimenti risultano, pertanto, sottratti all'"effetto ghigliottina", di cui comma 16 dell'art. 14 della l. n. 246/2005, nonché gran parte delle leggi di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze (tra le quali, ad es., quelle in materia di bilancio e di contabilità pubblica).

Su alcune norme primarie le Amministrazioni non hanno formulato nessuna valutazione espressa; tali norme (sottoposte più volte all'esame dei dicasteri,

attraverso specifici solleciti, con l'avvertenza che, in caso di mancata valutazione, sarebbero state considerate abrogabili) ricadono sotto l'"effetto ghigliottina".

Al riguardo, è stato inoltre verificato che gli atti normativi indicati come formalmente in vigore non risultassero abrogati di fatto, per incompatibilità con la legislazione successiva o perché avevano esaurito i loro effetti. Tra le altre, sono state ritenute "ghigliottinabili":

- le norme colpite da una pronuncia di incostituzionalità;
- le leggi relative ad enti soppressi ed il cui stato di liquidazione si sia esaurito;
- le leggi relative al personale di Amministrazioni non più esistenti;
- le leggi relative a persone giuridiche od organizzazioni riconducibili al regime fascista e che non risultano più esistenti;
- le norme relative ad istituti giuridici o a situazioni giuridiche risalenti nel tempo e non più esistenti.

Quanto alla problematica dei decreti legge e delle novelle, si è ritenuto necessario salvare sia il decreto legge che la relativa legge di conversione, e, allo stesso modo, sia la legge modificante che la legge modificata, al fine di garantire l'armonizzazione e l'organicità della relativa disciplina. In relazione alle novelle, è stata effettuata una valutazione caso per caso, tenendo conto del fatto che la legge successiva talvolta andava ad incidere su singole disposizioni già abrogate. In questi casi, è stato concordato con l'amministrazione interessata di abrogare anche la suddetta legge modificante.

Nel caso di norme "pluridespote" (ossia di competenza di più amministrazioni), laddove vi sia stata una valutazione discordante tra le amministrazioni interessate, il conflitto è stato risolto a favore del mantenimento in vigore dell'atto, previa valutazione congiunta con le amministrazioni interessate.

Il risultato della ricognizione figura nella tabella (**Allegato 1**) contenente l'elenco degli atti normativi statali da considerarsi in vigore, in quanto ritenuti indispensabili, pubblicati anteriormente al 1° gennaio 1970.

Tale elenco è preceduto da una norma generale che definisce l'ambito di applicazione dell'intervento "salva-leggi", chiarendo nel contempo alcune espressioni che ne delimitano la portata.

3. Le correzioni al decreto legge n. 200/ 2008 convertito con legge n. 9 del 2009

Il decreto legislativo in oggetto è anche la sede per apportare le correzioni all'elenco delle abrogazioni espresse contenute nel decreto legge convertito con la legge n. 9 del 2009, il cui effetto si produrrà a decorrere dal 16 dicembre 2009 (Allegato 2).

Sono emersi, in particolare, due ambiti di specifica problematicità, rispetto alle norme istitutive di Comuni e rispetto alle ratifiche di Trattati internazionali.

Com'è noto, l'art. 133 Cost. affida alle Regioni la competenza sull'istituzione dei Comuni. Ne discende che non è facile verificare l'utilità di leggi statali, spesso ultracentenarie, circa l'attuale assetto dei Comuni italiani. Nel decreto legislativo in oggetto, pertanto, saranno inserite le leggi ancora utili sui Comuni, sottraendole all'effetto abrogativo che si produrrà dal prossimo 16 dicembre 2009.

Per quel che riguarda le **leggi di ratifica e di esecuzione di trattati internazionali**, poiché esse rientrano in uno dei cd. settori esclusi dall'effetto abrogativo del "taglia-leggi" (ai sensi dell'art. 14, comma 17, della legge n. 246

del 2005), la loro eliminazione dall'Allegato al decreto legge n. 200 convertito con la legge n. 9 del 2009, citata, è avvenuta attraverso apposita disposizione inserita nella legge n. 69/2009.

4. L'iter di approvazione dello schema di decreto: i pareri.

Sullo schema di decreto sono stati acquisiti i pareri favorevoli del Consiglio di Stato, della Conferenza Unificata e della Commissione parlamentare per la semplificazione.

Nello specifico, il Consiglio di Stato ha reso parere favorevole (n. 2624/2009), soffermandosi su alcune questioni.

Tra queste, giova segnalare quella della riorganizzazione dell'elenco delle norme da salvare per settori omogenei, come richiesto dall'art. 14, comma 14, lett. e), della legge n. 246/2005. Valutazioni analoghe a quelle svolte dal Consiglio di Stato sono state formulate dalla Commissione parlamentare per la semplificazione.

Al riguardo, il criterio organizzativo seguito nella predisposizione dell'elenco - oltre a quello cronologico, che appare necessario a fini di chiarezza e sistematicità della ricognizione stessa - è, comunque, nella sostanza anche quello della suddivisione per settori omogenei. Per ogni provvedimento è, infatti, indicata l'Amministrazione di riferimento e, quindi, implicitamente il settore di competenza; settore che non poteva essere ulteriormente delimitato soprattutto in considerazione della trasversalità della gran parte dei provvedimenti inclusi nell'elenco, che, per l'appunto, disciplinano più settori. Peraltro, la scelta organizzativa adottata è in linea con quanto espresso sul punto dallo stesso Consiglio di Stato nel parere n. 2024/2007 avente ad oggetto il Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione.

Con riferimento alla questione concernente i cc.dd. settori esclusi, il Consiglio di Stato ha richiesto "una individuazione puntuale degli atti normativi o delle singole disposizioni rientranti nei settori in questione, e quindi la formulazione di un ulteriore allegato che contenga il loro elenco". Ciò allo scopo di evitare che sia rimessa all'interprete la verifica dell'appartenenza di una norma ad uno di tali settori e, quindi, della sua sopravvivenza o meno.

A tal fine, gli Uffici del Ministro per la semplificazione normativa, subito dopo l'acquisizione del suddetto parere, hanno trasmesso a ciascun Ministero un elenco ricognitivo dei provvedimenti rientranti nei settori esclusi, così come elaborato a seguito dell'attività di ricognizione effettuata in collaborazione anche con le Amministrazioni di settore, per sottoporlo ad una ulteriore verifica in merito ad eventuali integrazioni e/o soppressioni.

Non tutte le Amministrazioni hanno tuttavia provveduto alla ritrasmissione agli Uffici della semplificazione normativa dell'elenco rivisto dei settori esclusi.

Al fine di evitare aree di incertezza circa la permanenza in vigore di norme riconducibili ai settori esclusi - incertezza eliminabile senz'altro attribuendo all'elenco dei settori esclusi un valore non meramente ricognitivo, come auspicato nello stesso parere del Consiglio di Stato - si reputa di accogliere il suggerimento della Commissione parlamentare per la semplificazione, e redigere (una volta ricevute le integrazioni di tutte le Amministrazioni) con apposito provvedimento normativo, un elenco dei settori esclusi, avente efficacia non meramente ricognitiva ma cogente. Cosicché l'eventuale inserimento in questo elenco di un atto che non sia effettivamente da ricondurre a settori esclusi non ne comprometterebbe la salvezza, posto che il suo inserimento nello stesso avrebbe quanto meno la forza di sottrarlo al c.d. effetto ghiottina.

Sono state, infine, recepite le modifiche formali richieste nel parere del Consiglio di Stato in ordine alla *legenda* della settima colonna degli allegati allo schema di decreto.

Con riferimento al parere favorevole della Commissione parlamentare per la semplificazione si rappresenta inoltre quanto segue.

Le indicazioni della Commissione sull'esigenza di salvaguardare espressamente dall'effetto ghigliottina anche gli atti inclusi nell'Allegato 2 al decreto sono state recepite aggiungendo tale previsione alla fine del comma 2 dell'articolo 1.

In merito alle osservazioni concernenti il comma 4 dell'articolo 1, si è dell'avviso che sia opportuno conservare l'attuale formulazione che ha un valore meramente tuzioristico, in quanto tali ambiti sono già esclusi per diretta applicazione della Costituzione. Il comma in questione, per esigenze di mero *drafting* normativo rappresentate dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, ha subito alcune modifiche formali.

Si è accolto, su richiesta del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, l'invito della Commissione ad inserire nello schema di decreto una disposizione che chiarisca che, ai sensi dell'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale, non può determinarsi alcuna reviviscenza di disposizioni già abrogate, sebbene tale precisazione possa apparire superflua, trattandosi di un principio generale del nostro ordinamento giuridico, ribadito anche all'articolo 1, comma 3, lett. d), dello schema di decreto, che, per l'appunto, fa riferimento al "*testo vigente alla data di entrata in vigore del decreto*". E' peraltro evidente che nella previsione in questione rientrano anche le declaratorie di incostituzionalità di una legge che fanno decadere la stessa con effetto *ex tunc*.

Ad ogni modo, gli Uffici del Ministro per la semplificazione normativa hanno provveduto ad un'ulteriore verifica degli Allegati al decreto al fine di individuare eventuali disposizioni già abrogate, tenendo conto delle indicazioni della Commissione negli allegati al parere e dell'ulteriore valutazione espressa dalle Amministrazioni di settore.

In merito ai provvedimenti abrogati dal d.l. n. 112/2008 (indicati anche nel parere della Commissione) che ad una più attenta valutazione delle Amministrazioni di settore, sono stati ritenuti "da salvare", si fa presente che per gli stessi va valutata, qualora se ne motivi l'effettiva indispensabilità, la fonte idonea a disporre la reviviscenza.

In ordine alla raccomandazione di identificare espressamente le disposizioni che saranno abrogate per effetto della "ghigliottina", è in corso di predisposizione un apposito decreto legislativo di abrogazioni espresse, ai sensi dell'art. 14, comma 14-*quater*, della legge n. 246/2005, in relazioni alle quali sarà richiesta al Ministero della Giustizia la ricognizione delle figure di reato che resterebbero abrogate.

Lo schema di decreto in oggetto è stato inviato lo stesso giorno della sua approvazione in via preliminare da parte del Consiglio dei Ministri, alla Conferenza Unificata per il parere. Dopo la riunione tecnico-preparatoria della Conferenza, terminata con esito favorevole, la Conferenza Unificata non si è più riunita. Pur essendo decorso il termine di cui all'art. 2, comma 3, del d. lgs. n. 281 del 1997, che dà in tal caso per assentito il parere (e che per prassi oramai consolidata trova applicazione anche per i provvedimenti non attuativi di direttive comunitarie a cui si riferisce il citato comma 3) si è comunque ritenuto di acquisire formalmente il parere alla prima riunione utile della Conferenza Unificata, che si è tenuta il 4 novembre 2009.

Anche la Conferenza Unificata ha espresso parere favorevole.

Si è ritenuto di procedere, per i motivi di seguito specificati, all'accoglimento parziale di alcune modifiche proposte.

In particolare, sono state accolte le indicazioni concernenti:

- n. 15 atti legislativi statali relativi all'istituzione dei Comuni siciliani, inserendoli nell'apposito allegato 2 al decreto, contenente le disposizioni da espungere dal decreto-legge n. 200/08, convertito con modificazioni dalla legge n. 9/09;
- l'espunzione dall'allegato del decreto-legge n. 200/08 della legge n. 445/1908;
- l'inserimento nell'allegato 1 al decreto delle seguenti disposizioni ritenute ancora indispensabili: legge n. 963/65 (di competenza del Ministero dell'Agricoltura), legge n. 1550/51 (inizialmente indicato da abrogare dal Ministero dell'Ambiente) e della legge n. 9/52 (inizialmente indicato come ghigliottinabile dal Ministero delle infrastrutture).

Non sono state, invece, accolte le modifiche dirette all'inserimento nell'allegato 1 al decreto delle seguenti norme:

- legge n. 623/49 (*Concessione alla Valle d'Aosta dell'esenzione fiscale per determinate merci e contingentì*), in quanto trattasi di norma in materia fiscale e rientrante nei settori esclusi di cui al comma 17 lett. c) dell'art. 14 della legge n. 246/05;
- dpr n. 181/52 (*Decreto di riconoscimento dell'U.N.L.A a ente morale*), perchè si tratta di un atto secondario non rientrante nella ghigliottina legata al "taglia-leggi";
- rd n. 2174/34 (*Disciplina delle acque sotterranee*), perchè secondario;
- legge n. 42/52 e legge n. 952/66, dal momento che costituiscono norme che hanno esaurito i loro effetti giuridici, come confermato dalle indicazioni dei Ministeri dell'Ambiente e dell'Interno.

Per quanto riguarda, infine, la richiesta dell'UPI di individuare tutte le disposizioni istitutive delle Province e di modifica delle circoscrizioni provinciali anteriori al 1970, si fa presente che eventuali ulteriori norme, individuate dopo l'emanazione del decreto legislativo in oggetto, potranno essere inserite in sede di decreti legislativi correttivi.