

Numero 05053/2009 e data 23/07/2009

REPUBBLICA ITALIANA

Consiglio di Stato

Sezione Normativa per gli Atti Consultivi

Adunanza di Sezione del 14 luglio 2009

NUMERO AFFARE 02624/2009

OGGETTO:

Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento;

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

LA SEZIONE

Vista la relazione del Ministro proponente, trasmessa con nota MSN0001415 P-2 65.4.7

dell’8 luglio 2009;

Visti tutti gli atti, sentito il Capo dell’Ufficio legislativo del Ministro proponente ed udita la relazione del cons. Paolo De Ioanna;

PREMESSO:

1. Il meccanismo del cd. taglia-leggi trova tuttora la sua disciplina base nella legge 28 novembre 2005, n. 246; ai sensi dell’articolo 14, comma 12 di questa legge venne redatta alla fine della scorsa legislatura una relazione al Parlamento che proponeva una prima organica ricognizione della legislazione statale , sulla base di una analisi tipologica delle fonti primarie e di una prima suddivisione per materie omogenee delle disposizioni statali censite, al fine di preparare il campo per organiche codificazioni di settore, nel cui processo redazionale potevano trovare posto processi di semplificazione e razionalizzazione normativa. Da questa prima ricognizione emergeva che gli atti in vigore di livello legislativo effettivamente vigenti erano 21.691.

La relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo in esame sottolinea che si è trattato di un elenco parziale ed incompleto, ma comunque di un utilissimo punto di partenza.

In realtà non si è trattato di un elenco ma di un primo tentativo di selezionare sulla base della ricognizione di plessi normativi omogenei e di una metodologia complessa ma sistematica, quella che è la base normativa che regola settori omogenei.

Secondo la relazione illustrativa dello schema in esame, il quadro della normazione italiana è molto più ampio. Sulla Gazzetta Ufficiale, a partire dal marzo del 1861 a tutto il 2008, la relazione ministeriale avverte che sono stati pubblicati oltre 450.000 atti. Ovviamente, avverte la relazione, la serie generale della Gazzetta Ufficiale contiene ogni tipo di atto.

La relazione precisa che 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 sarebbe la base-dati storica, su cui ricostruire il quadro della cognizione completa dello stock normativo vigente; ciò anche al fine della creazione della banca dati pubblica, la cosiddetta "Normativa", che dovrebbe consentire la consultazione di tutte le leggi vigenti a cittadini ed operatori, in modo gratuito.

Per arrivare a questo risultato, sempre secondo la relazione ministeriale, 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 sarebbe scelto di percorrere la strada dell'abrogazione espressa, per dare maggiore certezza al quadro delle norme vigenti.

Come è noto, invece, 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 specificamente sottratti all'abrogazione (indicati all'articolo 14, comma 17, legge n. 246 del 2005, articolo questo novellato dall'articolo 4 della legge 18 giugno 2009, n. 69).

La relazione sottolinea che 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.

2. La relazione descrive poi la tecnica che è stata adottata per 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, avverte la relazione, non è concepito al solo fine di disboscare la “giungla” legislativa, ma anche di procedere al riordino del panorama legislativo.

Inoltre in analogia a quanto previsto per i decreti legge nn. 112 e 200 del 2008, la legge n. 69 del 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 garantirebbe 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, la relazione riferisce che 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:

- a) i provvedimenti da mantenere in vigore (tra quelli precedenti al 1970);
- b) gli atti normativi primari che le amministrazioni ritengono possano essere abrogati anche con efficacia immediata;
- c) 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’articolo 14 della legge n. 246 del 2005 e di cui all’articolo 20 della legge n. 59 del 1997;
- d) i settori in cui limitarsi ad un mero riordino e consolidamento normativo, ai sensi del comma 14 dello stesso articolo 14 legge n. 246 del 2005.

Il processo di ricognizione, anche considerati i tempi ristretti a disposizione, si sarebbe 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.

3. Molte le questioni di carattere tecnico-giuridico segnalate dalla relazione in quanto 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.

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, la relazione 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'articolo 14, della legge n. 246 del 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'articolo 14 della legge n. 246 del 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 avrebbero 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), avverte la relazione, 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. Ad esempio sono state ritenute ghigliottinabili le norme sulle quali l'amministrazione non si è pronunciata per il mantenimento in vigore e, in particolare:

- 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 ai passaggi di personale od organici di Ministeri non più esistenti;
- le norme o leggi relative a persone giuridiche od organizzazioni riconducibili al regime fascista e che non risultano più esistenti;
- le norme relative ad istituti giudici o situazioni giuridiche comunque tutelabili risalenti nel tempo ed accertate come non più esistenti.

Quanto alla problematica dei decreti legge e delle novelle, particolarmente delicata, la relazione avverte che 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) al testo in esame, 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", cercando di chiarire alcune espressioni che ne delimitano la portata.

4. Il comma 2 dell'articolo 1 dello schema reca le correzioni al decreto legge n. 200 del 2008 convertito con legge n. 9 del 2009; si tratta di apportare alcune 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 prossimo (Allegato 2).

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

Questa in sintesi la tecnica del testo in esame, sulla base della descrizione recata dalla relazione illustrativa.

Il lavoro della Sezione si è avvalso altresì di una specifica audizione del responsabile dell'Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione amministrativa, prof. Alfonso Celotto, che ha preceduto l'esame della Sezione.

CONSIDERATO:

1. Dopo i primi interventi legislativi d'urgenza effettuati nella legislatura in corso, anche sulla scorta del lavoro svolto nella precedente (se ne dà atto nella relazione), con lo schema in esame si ritorna all'alveo del disegno-base dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 come novellato dalla legge n. 69 del 2009. Per disboscare la legislazione statale desueta o comunque superata, si attiva così il meccanismo della indicazione espressa delle disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, per le quali è indispensabile prevedere la permanenza in vigore, sottraendole all'effetto abrogativo generalizzato.

L'iniziativa, oltre a corrispondere ad un preciso obbligo di legge, è ampiamente condivisibile sul piano sostanziale, poiché è espressione di un approccio realistico al problema della semplificazione lato sensu, che non può obbiettivamente essere affrontato in modo unitario. Essa costituisce infatti il primo e indispensabile passo (lo aveva già rilevato questo Consiglio nel parere – al punto 7.5. - sul Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione n. 2024 adunanza 21 maggio 2007) che riapre la strada a quel processo di sistemazione di plessi normativi omogenei e razionalizzati che è a sua volta il presupposto della terza e più delicata fase della semplificazione amministrativa e della generale ridazione degli "oneri amministrativi".

2. I limiti e i criteri entro cui deve essere esercitata la potestà legislativa delegata sono fissati nell'articolo 14 (Semplificazione della legislazione), commi 14, 14 bis, 14 ter, della legge n. 246 del 2005, come modificato dall'articolo 4, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69: tali limiti sono nitidamente richiamati nel comma 1 dell'articolo 1 dello schema. Il comma 3 svolge un necessario esercizio di esegesi del testo del comma 1 per cercare di sciogliere il significato delle espressioni ivi utilizzate e dare così la spiegazione di alcune scelte fatte nella redazione della tabella allegata.

Ci si riferisce in particolare alle lettere a), b), e c) del comma, attesa la loro portata generale.

Per “disposizioni legislative statali” (lett. a)) si intendono tutte le disposizioni comprese in ogni singolo atto normativo indicato negli allegati 1 e 2, con effetto limitato a singole disposizioni solo nei casi espressamente specificati; dunque l’elenco reca anche singole disposizioni salvate, in quanto estratte da un atto più esteso che nelle restanti parti viene abrogato.

Al riguardo si suggerisce di modificare, per renderla normativamente più significativa, la “legenda” che spiega la settima colonna degli allegati (ora: “Eventuali salvataggi parziali”, sostituendola con: “Singole disposizioni che restano in vigore”).

Appare comprensibile poi la scelta (lett. b)) di delimitare il campo temporale dell’operazione di salvataggio dalla pubblicazione del primo atto legislativo del Regno unitario fino al 31 dicembre 1969: rimane impregiudicata la questione della possibilità di applicare fonti pre unitarie di rango primario.

Nella sequenza delle leggi nel tempo si avverte (lett. c)) che la circostanza di eventuali modifiche successive al 31 dicembre 1969 non esclude che gli atti normativi ricadano nell’area dell’abrogazione: di qui la necessità di procedere anche per essi nell’operazione salvataggio.

3. Rimangono aperte alcune questioni sulle quali occorre soffermarsi.

3.1. Una prima questione riguarda il contenuto, meglio ancora, la tecnica, con cui i decreti legislativi devono individuare le specifiche disposizioni statali da mantenere in vigore; i limiti di tale operazione sono elencati nelle lettere da a) ad h) del testo novellato dell’articolo 14 della legge n. 246 del 2005. Ora questi criteri limite incrociano l’idea di meri elenchi, identificativi degli estremi dei testi primari da salvare, con quella di una operazione più complessa: la loro riorganizzazione per settori omogenei.

Il testo proposto ha utilizzato solo lo schema dell’elenco che riconosce e nomina la fonte da salvare, lasciandola nella collocazione in cui essa ora si trova. Le ragioni di tale scelta si deducono dalla relazione istruttoria e paiono connettersi ad una tecnica che privilegia l’effetto ricognitivo auspicato dai dicasteri interessati e in particolare la semplificazione della ricerca della fonte. Tuttavia, pur comprendendo tale scelta organizzativa, e quindi riconoscendo che l’operazione possa tradursi in un mero elenco di fonti, resta comunque il dubbio di una interpretazione riduttiva della delega.

Al riguardo si segnala che in alcuni casi la norma di delega usa, non a caso, la formula “identificazione delle disposizioni ...” cui può ben attribuirsi un significato più pregnante di quello attribuitogli nello schema trasmesso. Difatti, identificare una disposizione di un certo plesso omogeneo appare come una formula strumentale per garantire la vigenza di norme che attengono a profili di obiettiva delicatezza talvolta anche costituzionali; e i criteri di confezione dei decreti legislativi se integralmente attuati hanno la funzione di evidenziare che non si sono in alcun modo toccate o compromesse quelle sfere giuridiche soggettive (costituzionalmente protette) disciplinate da norme primarie che non devono e non possono essere abrogate e così di permettere la verifica della coerenza costituzionale dell’operazione effettuata.

Ci si chiede pertanto se non sarebbe stato possibile assolvere in modo più puntuale al dettato della norma delegante organizzando, almeno per ogni gruppo disposizioni per le quali si usa la formula “identificazione”, un elenco apposito; o ancora, ove si preferisca mantenere l’elenco unico, indicare dei descrittori simbolici che consentano di riportare ogni disposizione al processo identificativo di cui alle lettere del comma 14 dell’articolo 14.

Tali soluzioni sarebbero più idonee a dar conto del limite della delega e dei vincoli tecnici posti dal carattere meramente ricognitivo dell'operazione. Esse inoltre avrebbero attribuito a questo intervento di semplificazione una valenza ricostruttiva del sistema che avrebbe reso più agevole il passo ulteriore delle codificazioni di settore.

3.2 Un problema di particolare delicatezza sia teorica che pratica si pone poi in ordine ai cc.dd. settori esclusi del comma 17 dell'articolo 14 della legge.

La soluzione di tacere adottata in proposito nel decreto delegato, sul presupposto dell'effetto "salvezza" automatico prodotto dalla disposizione legislativa, è tecnicamente ineccepibile, in considerazione del fatto che il comma non individua ulteriori criteri di delega (come sarebbe stato auspicabile) ma esclude direttamente dall'abrogazione le disposizioni appartenenti ai relativi settori. Essa tuttavia comporta che la verifica dell'appartenenza di una norma ad uno di tali settori e quindi della sua sopravvivenza o meno venga rimessa all'interprete.

Ebbene, non può non rilevarsi che in tal modo l'azione di semplificazione normativa produrrebbe l'effetto paradossale di introdurre numerose e rilevanti aree di incertezza, contraddicendo così quello che è il fine ultimo e sostanziale di tutto il processo semplificativo: la certezza del diritto.

Pertanto, pur nella consapevolezza di una certa forzatura del dato normativo, sembra a questo Consiglio di dover sollecitare un intervento più penetrante del legislatore delegato, che garantisca una individuazione puntuale degli atti normativi o delle singole disposizioni rientranti nei settori in questione, e quindi la formulazione di un ulteriore allegato (o di ulteriori allegati, secondo quanto prospettato in precedenza) che contenga il loro elenco.

Sarebbe anche auspicabile che tale elenco non avesse un valore puramente ricognitivo (ipotesi riconosciuta ammissibile dalla Corte costituzionale – sentenza n. 280 del 28 luglio 2004 - con riferimento all'articolo 1 della legge n. 131 del 2003) bensì cogente: ciò ridurrebbe in misura ben più radicale l'area di incertezza, senza produrre peraltro effetti significativamente negativi (vi sarebbe solo il rischio di tenere in vita norme inutili).

L'apposita norma di richiamo da inserire nello schema dovrebbe tuttavia garantire – o meglio chiarire – che non è in discussione l'efficacia diretta del comma 17 quanto alla permanenza in vigore di tutte le norme afferenti ai settori elencati, a prescindere dalla inclusione nell'elenco.

In conclusione si suggerisce la seguente (anche se non elegante) formulazione:

“Ferma restando la vigenza di tutte le disposizioni indicate nell'articolo 14, comma 17, della legge n. 246 del 2005 e successive modificazioni, nell'allegato ... (ovvero “negli allegati...”) del presente decreto legislativo sono individuate le relative disposizioni legislative statali che rimangono comunque in vigore”.

3.3 Altra questione su cui occorre soffermarsi è quella della sorte dei decreti legge e delle relative leggi di conversione nonché delle “novelle”. Nella relazione vi si fa cenno nel senso della sopravvivenza di entrambi gli atti che hanno inciso nella materia.

Senonchè, con riferimento al secondo caso, la lettera d) del comma 3 dello schema stabilisce che per “permanenza in vigore” s'intende che restano in vigore le disposizioni legislative indicate negli allegati 1 e 2, nel testo vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto, e ciò sembra doversi leggere nel senso di tenere in vigore le sole disposizioni della novella in caso di modifiche

successive. E questo in effetti appare come lo strumento più corretto e praticamente più soddisfacente.

Se questo è il senso da attribuire alla disposizione, essa potrebbe essere resa ancora più chiara eliminando la seconda parte.

Probabilmente un'analogia soluzione sarebbe possibile anche nel primo caso ricordato, mantenendo espressamente in vigore i soli decreti legge come eventualmente modificati in sede di conversione. Tuttavia le implicazioni anche costituzionali della questione e la sua scarsa rilevanza pratica (in sede di audizione il rappresentante dell'Amministrazione ha parlato di un centinaio di casi) inducono a prendere atto senza ulteriori osservazioni della soluzione proposta.

4. Si segnala infine che il comma 4 dell'articolo 1 crea una nuova categoria di atti normativi esclusi dall'affetto abrogativo, in quanto di diretta derivazione costituzionale. Si tratta di un'operazione ispirata a ragioni eminentemente pratiche, atteso che in effetti i due riferimenti costituzionali contenuti nella legge, al comma 17, lett. b) ("organi costituzionali e organi di rilevanza costituzionale") e al comma 14, lett. c) ("la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali") lasciano scoperta l'area di quegli atti normativi che nella relazione vengono qualificati come atipici e in particolare quelli di attuazione degli statuti delle regioni ad autonomia speciale.

Tale considerazione, nella prospettiva sostanzialistica fin qui propugnata, rende condivisibile la soluzione. Rimane certo la sua delicata collocazione sistemica: fa infatti ingresso in tal modo nel quadro ordinamentale la categoria delle disposizioni legislative di diretta attuazione costituzionale, suscettibile di effetti analogici di non facile decifrazione.

5. A parte l'osservazione formale sub 2., la Sezione non si è soffermata sugli elenchi contenuti nei due allegati. L'entità delle verifiche richieste al riguardo e l'urgenza imposta dai tempi di attuazione della delega hanno consigliato tale soluzione, anche al fine di concedere a codesta Amministrazione un maggior lasso di tempo per dar seguito alle eventuali integrazioni proposte nel parere. Del resto, come si evince dalla relazione, gli elenchi sono il frutto di un lavoro accurato e approfondito svolto in piena sintonia con i dicasteri competenti per ciascun settore, e ciò è garanzia, nei limiti del possibile, della correttezza delle inclusioni.

P.Q.M.

La Sezione, per quanto di competenza, esprime parere favorevole, con le osservazioni svolte nella parte dei considerata.

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

Paolo De Ioanna Giancarlo Coraggio

IL SEGRETARIO