

La politica legislativa di semplificazione tra metodi differenti di abrogazione delle norme

di Paolo Scarlatti,
dottore di ricerca in "Diritto costituzionale e Diritto costituzionale europeo)

Il decreto legislativo 1 dicembre 2009, n. 179 c.d. "salva-leggi" (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) rappresenta l'ultimo atto di una strategia di politica legislativa che prende avvio con la legge 28 novembre 2005, n. 246 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005) e che si è arricchita, nel corso degli ultimi anni, di aspetti problematici e complessità ulteriori.

L'esigenza di una strategia d'intervento volta al riassetto del quadro normativo italiano sulla base di criteri di semplificazione e chiarezza risulta peraltro avvertita ben prima del 2005, tanto all'interno delle istituzioni politiche, non solo italiane, quanto nell'ambito della riflessione giuspubblicistica, in quanto obiettivo essenziale e non più procrastinabile ai fini della garanzia della certezza e della conoscibilità del diritto in Italia. Ciò nonostante il processo di semplificazione aperto dalla legge 246/2005 costituisce il punto di riferimento privilegiato nei confronti del quale è possibile ricondurre la generalità degli interventi di riordino del diritto primario italiano degli ultimi anni.

Con l'articolo 14 della menzionata legge n. 246 del 2005 il Legislatore affronta la questione di una profonda semplificazione dell'ordinamento giuridico italiano, ed in particolare delle sue fonti di rango primario, attraverso la definizione di un procedimento per fasi scandito dalla previsione del metodo della c.d. ghigliottina.

In particolare la prima fase (articolo 14, comma 12, legge 246/2005), il cui termine è stato fissato al 16 dicembre 2007, ha visto impegnato il Governo sia in una complicata opera di censimento delle disposizioni statali vigenti, essenzialmente affidata ai singoli Ministeri nel quadro di un rapporto di comunicazione e collaborazione tra i rispettivi Uffici legislativi e l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione presso la Presidenza del Consiglio, sia ad elaborare e trasmettere al Parlamento una relazione conclusiva sulla ricognizione svolta (Relazione al Parlamento sull'attuazione dell'art. 14, comma 12, della legge 28 novembre 2005 n. 246 "Taglia-leggi", del dicembre 2007, comunemente nota come Relazione Pajno). Tale fondamentale fase di censimento, prodromica per qualunque prospettiva di effettiva semplificazione e riordino dell'ordinamento giuridico, ha avuto come fine quello di individuare il diritto oggettivo di rango primario esistente, ponendo in evidenza le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi.

In tale prospettiva, inoltre, questa attività ricognitiva ha costituito l'ineludibile premessa per la costruzione, nel quadro di un più ampio progetto (c.d. Normattiva) teso a favorire l'accessibilità e la

conoscibilità nei confronti degli atti normativi primari statali vigenti, di una banca dati pubblica e centralizzata presso la Presidenza del Consiglio.

La seconda fase del procedimento di semplificazione riguarda specificamente lo strumento del “taglia-leggi”, fulcro attorno a cui ruota la strategia di politica legislativa stabilita nella legge 245/2005, sulla quale è peraltro intervenuta la legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile) che all’articolo 4 ha modificato in più parti il disegno predisposto sul punto dall’articolo 14 della legge di semplificazione in parola sostituendo, in particolare, il comma 14 del medesimo articolo con quattro nuovi commi.

Sulla base pertanto del quadro legislativo vigente, lo strumento del “taglia-leggi” consiste nella previsione di una delega legislativa nei confronti del Governo finalizzata all’adozione – entro il termine del 16 dicembre 2009 e nel rispetto di principi e criteri direttivi tesi a garantire la coerenza e l’armonia dell’intervento di riordino nonché ad assicurare, da un lato, l’esclusione delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita o che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete, e dall’altro, l’identificazione delle disposizioni indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore o la cui abrogazione lederebbe i diritti costituzionali o comporterebbe effetti anche indiretti sulla finanza pubblica o, ancora, le disposizioni contenute nei decreti ricognitivi di cui alla legge n. 131 del 2003 (c.d. legge La Loggia) concernenti i principi fondamentali della legislazione statale nelle materie di competenza concorrente di cui all’articolo 117, comma 3, della Costituzione – di decreti legislativi “che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore” (articolo 14, comma 14, legge 246/2005). A tali decreti legislativi, infine, è affidato il compito ulteriore di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente al 1° gennaio 1970 (articolo 14, comma 15, legge 246/2005).

Si tratta, in altri termini, della previsione di una forma di abrogazione generale, automatica e presuntiva di tutte quelle norme di rango primario, antecedenti al 1° gennaio 1970, non espressamente ritenute indispensabili dal Governo per mezzo di decreti legislativi a tal fine dedicati e comunque non previste nell’elenco delle categorie di disposizioni escluse dall’effetto ghigliottina di cui all’articolo 14, comma 17, della legge 246/2005 riguardanti, specificamente, le disposizioni contenute in testi normativi denominati codice o testo unico; le disposizioni relative all’ordinamento degli organi costituzionali o aventi rilevanza costituzionale, all’ordinamento delle magistrature e dell’Avvocatura dello Stato nonché al riparto della giurisdizione; le disposizioni tributarie e di bilancio e quelle concernenti le reti di acquisizione del gettito, compreso quello derivante dal gioco; le disposizioni di attuazione dalla normativa comunitaria e quelle occorrenti per la ratifica e l’esecuzione di trattati internazionali; le disposizioni in materia previdenziale e di assistenza. Una forma di abrogazione generalizzata e meccanica, ancora, che produrrà i suoi effetti a decorrere dal 16 dicembre 2010 (articolo 14, comma 14-ter, legge 246/2005).

Il procedimento di politica legislativa in esame si completa infine con la previsione di una terza fase, disciplinata nel comma 18 del medesimo articolo 14, legge 246/2005, altrettanto decisiva ai fini della

razionalizzazione e del riordino dell'ordinamento normativo di rango primario. Tale ultima fase del processo di semplificazione consiste essenzialmente in una delega al Governo finalizzata alla emanazione di decreti legislativi di riassetto del diritto primario "sopravvissuto", da adottarsi entro due anni dalla entrata in vigore dei decreti legislativi "salva-leggi" e sulla base del rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi, nonché previo parere della Commissione parlamentare per la Semplificazione, di natura bicamerale, istituita ai sensi dell'articolo 14, comma 19 dalla medesima legge 246/2005. Tali decreti legislativi di riassetto peraltro, coerentemente con il nuovo comma 18-bis aggiunto all'articolo 14 della legge 246/2005 dalla citata legge n. 69 del 2009, possono essere oggetto entro un anno dalla loro entrata in vigore, e sempre nel rispetto dei menzionati principi e criteri direttivi propri della delega "salva-leggi" di cui all'articolo 14, comma 14, della legge 246/2005, di interventi integrativi e correttivi attraverso l'emanazione di ulteriori decreti legislativi all'uopo predisposti.

Il meccanismo di semplificazione delineato dal Legislatore del 2005, come detto in precedenza, ha ampliato i profili di complessità derivanti anche dall'esigenza di una maggiore cautela e precisione nella determinazione degli effetti abrogativi tipici dello strumento "taglia-leggi".

La vicenda della semplificazione e del riassetto della legislazione italiana ha infatti assistito nel corso degli ultimi anni alla concomitante affermazione di un metodo di semplificazione speculare a quello previsto nella clausola "taglia-leggi", un metodo di semplificazione legislativa fondato sulla abrogazione espressa di atti normativi primari puntualmente individuati piuttosto che sulla produzione di un effetto abrogativo generalizzato, presuntivo ed automatico, che determina la necessità di un intervento di "salvataggio" delle norme primarie ritenute indispensabili entro un limite temporale prestabilito. Al contrario, lo strumento della abrogazione espressa è rintracciabile, da un lato, nei due decreti legge 25 giugno 2008, n. 112, e 22 dicembre 2008, n. 200, convertiti con modificazioni, rispettivamente, dalle leggi 6 agosto 2008, n. 133 e 18 febbraio 2009, n. 9, e dall'altro, nella già più volte citata legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), che all'articolo 4 modifica il meccanismo del "taglia-leggi" introducendo uno strumento ulteriore d'intervento nel senso, appunto, dell'abrogazione espressa.

In tale prospettiva, con i decreti legge appena citati il Governo ha voluto aggredire l'ammontare della legislazione accumulata nel tempo in anticipo rispetto ai tempi fissati dal procedimento di semplificazione predisposto dall'articolo 14, comma 14 e seguenti, della legge n. 246 del 2005 e con riferimento specifico a quella molteplicità di atti e provvedimenti effettivamente obsoleti, e ciò non solo attraverso il mezzo straordinario della decretazione d'urgenza, ma soprattutto attraverso lo strumento dell'abrogazione diretta ed espressa, dunque speculare all'automatismo del "taglia-leggi".

In particolare l'articolo 24, e l'allegato annesso, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni in legge 6 agosto 2008, n. 133, ha provveduto alla puntuale soppressione di tutti quegli atti normativi primari, anche successivi alla data del 1° gennaio 1970 o riconducibili a quei settori esclusi dal meccanismo della ghigliottina di cui all'articolo 14, comma 17, della legge 246/2005, fonte di antinomie normative, essenzialmente inutili o che comunque fossero già stati colpiti da una abrogazione implicita,

garantendo in tal modo una più ampia certezza nell'ordinamento giuridico insita in una forma di abrogazione dal carattere espresso e nominato. Il medesimo articolo 24 del decreto in parola inoltre, al comma 1-bis, affida al Governo il compito di individuare con atto ricognitivo, entro il consueto termine del 16 dicembre 2009, le norme regolamentari che, in quanto connesse agli atti primari soppressi, risultano di conseguenza implicitamente abrogate; tale atto ricognitivo è trasmesso al Parlamento insieme ad una relazione illustrativa riguardante i criteri adottati nella ricognizione ed i risultati della stessa con riferimento ai diversi settori di competenza dei singoli Ministeri.

L'esigenza di una certificazione espressa di intervenuta abrogazione rispetto ad un insieme stratificato di atti primari risalenti e di incerta vigenza contraddistingue anche la *ratio* del decreto legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito con modificazioni in legge 18 febbraio 2009, n. 9; anche questo decreto infatti utilizza lo strumento dell'abrogazione espressa e nominata.

In particolare, l'intervento normativo in parola dispone la puntuale abrogazione, a decorrere dal 16 dicembre 2009, di un ampio ventaglio di atti normativi primari precostituzionali, specificamente circoscritti nell'ambito temporale compreso tra il 1861 e il 1947. Inoltre, in maniera analoga a quanto previsto dal decreto legge n. 112 del 2008, convertito con modificazioni in legge 6 agosto 2008, n. 133, anche il decreto legge in esame prevede la produzione da parte del Governo, entro la comune data del 16 dicembre 2009, sia dell'atto ricognitivo della normativa regolamentare implicitamente abrogata in quanto connessa alla vigenza dei rispettivi atti di rango primario espressamente abrogati, sia della correlata relazione illustrativa dei criteri e dei risultati della ricognizione stessa con riferimento ai diversi settori di competenza dei singoli Ministeri, ambedue documenti da trasmettere alle Camere (articolo 2, decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133).

Rispetto invece alle innovazioni introdotte dalla legge 18 giugno 2009, n. 69 al procedimento di semplificazione di cui all'articolo 14 della legge 246/2005, il favore nei confronti di un modello di abrogazione puntuale e nominata coinvolge la previsione di un'ulteriore delega al Governo volta a dissipare, attraverso la forma dell'abrogazione espressa, l'incertezza derivante da quelle disposizioni, generalmente obsolete, di cui è perplessa la vigenza nell'ordinamento. Il nuovo comma 14-quater dell'articolo 14, legge 246/2005, impegna difatti il Governo all'adozione, anch'essa entro il 16 dicembre 2009 ed a decorrenza dal 16 dicembre 2010, di decreti legislativi recanti appunto l'abrogazione espressa di disposizioni legislative statali, anche se pubblicate in seguito al 1° gennaio 1970, riconducibili alle categorie di cui alle lettere *a)* e *b)* del comma 14, articolo 14, legge 246/2005, ovvero di quelle disposizioni escluse dalla possibilità di essere comprese in un decreto legislativo "salva-leggi" in quanto già oggetto di abrogazione tacita o implicita, o che comunque abbiano esaurito la loro funzione o risultino prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete.

Al riguardo, appare opportuno osservare la stretta interconnessione che lega i menzionati interventi straordinari e urgenti di ridimensionamento dello stock di normazione primaria con la legge 18 giugno 2009, n. 69 e con il decreto legislativo "salva-leggi" del 1 dicembre 2009, n. 179, consentendo in tal modo di rintracciare una linea di comunicazione rispetto ad una strategia di politica legislativa caratterizzata da una

pluralità di interventi e metodi di semplificazione. Ci si riferisce in particolare all'attività di modificazione degli elenchi di disposizioni "che sono o restano abrogate" annessi al decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 ed al decreto legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9; un'attività di correzione sostanzialmente funzionale al recupero di quelle disposizioni erroneamente o inopportunamente inserite in questi elenchi di disposizioni oggetto di abrogazione espressa, e messa in opera dai medesimi atti normativi in esame. Specificamente, l'esigenza di sottrarre all'effetto abrogativo disposizioni di rango primario ritenute ancora indispensabili riguarda, in primo luogo, l'articolo 3 del decreto legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9, il quale modifica l'elenco di abrogazioni allegato al precedente decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni in legge 6 agosto 2008, n. 133, ed in secondo luogo tanto l'articolo 2 del decreto legislativo n. 179 del 2009 (c.d. "salva-leggi") quanto l'articolo 4, comma 2, della legge n. 69 del 2009, ambedue interventi correttivi che incidono sull'allegato di cui all'articolo 2 dell'appena menzionato decreto legge n. 200 del 2008 contenente l'elenco di disposizioni colpite da abrogazione espressa.

Dalla complessità del quadro normativo esaminato emerge dunque una politica legislativa di semplificazione che sembra muoversi sulla base di due differenti prospettive strategiche.

La prima riguarda essenzialmente il meccanismo del "taglia-leggi", il cui effetto ghigliottina si concretizza in una forma di abrogazione automatica e presuntiva, dalla quale il decreto legislativo "salva-leggi" 1 dicembre 2009, n. 179, espressamente salva tutte quelle disposizioni legislative statali antecedenti la data del 1° gennaio 1970 (o recupera disposizioni legislative incautamente inserite nell'elenco di abrogazioni di cui all'articolo 2 del decreto legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9) per le quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore. Tale forma di abrogazione delle norme si risolve nel rapporto tra il meccanismo del "taglia-leggi" e l'intervento "salva-leggi", ovvero tra l'efficacia abrogativa generalizzata, che scatta meccanicamente alla scadenza del termine prestabilito, e l'intervento "salva-leggi" che in maniera esplicita sottrae determinate disposizioni di rango primario dall'effetto abrogativo della c.d. ghigliottina.

La seconda strategia di semplificazione, al contrario, consiste nella forma dell'abrogazione espressa, puntuale e nominata, si realizza sia per mezzo dello strumento della decretazione d'urgenza che attraverso l'istituto della delega legislativa, e sottende un intento chiarificatore volto a privilegiare un intervento di abrogazione espressa anche su disposizioni già implicitamente abrogate o desuete (o comunque di incerta vigenza). Più in generale tale strategia di politica legislativa, che emerge in maniera nitida dagli ultimi interventi sul tema della semplificazione, appare assumere i tratti di un percorso su cui tanto il Legislatore quanto il Governo sembrano aver maggiormente puntato ed investito nel corso degli ultimi anni, e ciò al duplice scopo di garantire, da un lato, maggiore certezza nell'ordinamento giuridico soprattutto rispetto ad atti normativi primari di cui sia dubbia la vigenza, e dall'altro lato di facilitare, anticipando in parte la riduzione dello stock di legislazione statale anche antecedente la data del 1° gennaio 1970, lo svolgimento del procedimento del "taglia-leggi" predisposto dall'articolo 14, comma 14 e seguenti, della legge 246/2005.

In altri termini, il consolidamento di una politica legislativa corredata dalla previsione di metodi ed interventi maggiormente in sintonia con il canone della certezza e della coerenza del diritto consente di individuare nel corso degli ultimi anni una tendenziale preferenza nei confronti di un modello di semplificazione normativa propenso a favorire l'abrogazione espressa e nominata alle forme dell'abrogazione tacita o implicita, nonché a prediligere un processo di semplificazione puntuale ed espresso piuttosto che essenzialmente riconducibile al modello di abrogazione generalizzata e presuntiva proprio del "taglia-leggi", meccanismo che a sua volta sembra accentuare il carattere residuale e di chiusura e di cui è addirittura auspicabile – come "paradossalmente" ritiene la stessa Relazione al Parlamento ai sensi dell'articolo 2, comma 1-ter, del decreto legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito in legge 18 febbraio 2009, n. 9 – il venir meno.

In tal senso, infine, se da un lato sembra opportuna l'apertura di una prospettiva di semplificazione volta ad affrontare in maniera più chiara le questioni attinenti alla complicata dinamica della successione delle leggi nel tempo limitando gli spazi dell'abrogazione tacita o implicita e favorendo un intervento puntuale ed espresso di abrogazione delle norme, dall'altro lato risulta altrettanto appropriato sottolineare l'esigenza di una maggiore cautela e coerenza nella conduzione di un procedimento di semplificazione che si svolge nell'ambito di un quadro normativo già fortemente complicato dalla sovrapposizione di una pluralità di atti ed interventi, e che risulta muoversi sulla base di strategie di semplificazione – e di forme di abrogazione – essenzialmente speculari e contrapposte.