

**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.**

1. Premessa

L'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9, recante misure urgenti in tema di semplificazione normativa, ha disposto l'abrogazione di circa 28.500 atti normativi di rango primario emanati tra il 1861 e il 1947, ritenuti estranei all'ordinamento giuridico attuale.

Si tratta di un'abrogazione “in blocco” - il cui effetto è previsto a decorrere dal 16 dicembre 2009 - che ha ridotto notevolmente lo *stock* normativo vigente, facendo emergere, peraltro, numerose e rilevanti incongruenze presenti nel sistema.

La disposizione dell'articolo 2, comma 1-ter, del citato decreto - voluta dal Parlamento in sede di conversione - prevede che “*entro il 30 giugno 2009, il Ministro per la semplificazione normativa trasmetta alle Camere una relazione motivata concernente l'impatto delle abrogazioni previste dal comma 1 sull'ordinamento vigente, con riferimento ai diversi settori di competenza dei singoli Ministeri*

Il Governo, in tal modo, anche grazie al fattivo contributo di alcune Amministrazioni, quali soprattutto i Ministeri dell'interno, della giustizia, del lavoro, della salute e delle politiche sociali,

dell'economia e finanze, dei beni e delle attività culturali, dell'istruzione, dell'università e della ricerca, della pubblica amministrazione e innovazione, ha predisposto la presente Relazione diretta a fornire al Parlamento una puntuale valutazione in merito agli effetti prodotti dall'intervento abrogativo operato dal sopra richiamato decreto-legge n. 200.

2. Il censimento della normativa vigente contenuto nella c.d. “Relazione Pajno”

Si è già avuta occasione di sottolineare che “*complicare è più facile che semplificare*”; soprattutto in un settore, per sua natura farraginoso, come la produzione normativa in Italia.

La semplificazione dell'ordinamento, tuttavia, esprime un'esigenza costituzionalmente rilevante, dato che per assicurare il sostanziale godimento dei diritti non si può prescindere innanzitutto dalla certezza del diritto (art. 3 Cost.).

Fino a pochi anni fa non si sapeva - neppure in maniera orientativa - quante fossero le leggi in vigore. Lo Stato, infatti, attualmente ancora non dispone di una banca dati pubblica per la consultazione (e la conseguente conoscenza) della legislazione vigente. Qualsiasi Amministrazione deve fare un abbonamento a una banca dati privata o pubblica (Corte di cassazione o Poligrafico dello Stato).

Al di là del costo – tra l'altro considerevole – di tali abbonamenti, il problema principale, com'è noto, è che si tratta di una

struttura privata (spesso) che decide – ed eventualmente come – se inserire o meno una norma nel suo “database”.

Il quadro della normazione italiana è 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 un numero multiforme di atti: per la maggior parte si tratta di decreti ministeriali; mentre gli atti numerati sono circa 185.000. Questi atti numerati, come noto, rappresentano la generalità degli atti primari e dei regolamenti governativi. E', quindi, questo il riferimento di base per poter individuare l'ambito delle fonti principali, primarie e secondarie, dell'ordinamento italiano.

Fra le 185.000 fonti, sono compresi atti, di vario tipo e natura, del Regno e della Repubblica italiana. Giova indicare qualche ordine di grandezza. Le leggi risultano 33.490, i decreti-legge 5.403, mentre i regi decreti-legge poco più di 10.091. A livello secondario abbiamo i 71.457 regi decreti (molti di dubbia natura, forse primaria) e i 46.692 decreti del Presidente della Repubblica.

Questa è la base-dati storica, ovviamente importantissima per avere la cognizione completa dello *stock* normativo vigente, anche al fine della creazione della banca dati pubblica.

In ogni caso, prima di inserire materiale in una banca dati, occorreva fare una ricognizione della normativa esistente, censimento che è stato affidato e portato a termine da due gruppi di studio, sulla base di una disposizione contenuta nella legge di semplificazione per il 2005 (legge n. 246), cosiddetta «taglia-leggi».

Il meccanismo del «taglia-leggi» prevedeva, infatti, una relazione al Parlamento, che è stata redatta alla fine della scorsa legislatura – la c.d. «Relazione Pajno» – e da cui è emerso che in Italia

erano ritenuti vigenti 21.691 atti di rango legislativo. Si trattava, comunque, di un elenco parziale ed incompleto, redatto mediante due apporti disomogenei: da un lato, sulla base delle segnalazioni, su un'apposita banca dati *web*, degli Uffici legislativi dei Ministeri relative alle leggi da essi applicate (ne è risultato un totale di circa 9.000 leggi); dall'altro, mediante la verifica degli ulteriori atti legislativi rinvenibili come vigenti nelle diverse banche dati private esistenti, effettuata direttamente dall'Unità per la semplificazione (circa 12.000 leggi).

Il censimento ha evidenziato che dei 21.691 atti di rango primario, 7.000 erano anteriori al 1970. Da una prima stima emergeva, tuttavia, che un quarto del totale complessivo degli atti potevano considerarsi obsoleti.

I suddetti numeri hanno dato luogo a più di un interrogativo. Il fatto che le amministrazioni non avessero ritenuto necessario segnalare come di loro interesse 12.000 leggi cosa significava? Che non le usavano? Che non avevano più un valore?

Procedendo anche ad un'analisi più approfondita dei singoli atti legislativi, è emerso che varie leggi che modificano leggi preesistenti non dispongono l'abrogazione esplicita degli articoli in contrasto con quelli nuovi. Così, su una stessa materia erano in vigore più leggi o più disposizioni, in più di un caso anche in assoluta antinomia tra loro o che, comunque, davano luogo ad incongruenze. Ad esempio, ne sono state individuate 71, che dicevano esattamente il contrario l'una rispetto all'altra (per quanto tutte apparentemente vigenti), così determinando notevoli difficoltà per chi fosse tenuto ad applicarle.

Si è reso, pertanto, necessario un intervento immediato e diretto per individuare un punto di partenza certo, al fine di giungere ad un progetto complessivo di riordino e semplificazione in tempi brevi.

3. Il primo decreto taglia-leggi

Con il primo decreto-legge “taglia-leggi” 27 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133 (*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*), si è proceduto, all’articolo 24 e tabella allegata, alla cancellazione dei provvedimenti per i quali si erano riscontrate antinomie o incongruenze, ovvero di quelli classificati con titoli diversi pur essendo identico il contenuto dell’articolato. Si è provveduto, altresì, all’abrogazione diretta di tutte le leggi già implicitamente abrogate, o perché sostituite da un’altra legge o perché avevano esaurito i loro effetti o perché assolutamente inutili, in alcuni casi veramente dannose (l’intervento ha prodotto un taglio di circa 7.000 leggi, di cui 3.370 abrogate espressamente e le altre abrogate in modo implicito).

La decurtazione di atti normativi primari così operata si è caratterizzata essenzialmente per:

- l’individuazione puntuale degli atti da abrogare (anziché degli atti da mantenere in vigore come previsto dal meccanismo taglia-leggi della legge n. 246 del 2005);
- l’ampliamento del novero degli atti da abrogare, sia nell’ambito temporale (ricomprendendo anche atti successivi al 1970) sia tipologico (comprendendo tra gli abrogati alcuni tipi di atti – come

leggi di bilancio o di assestamento del bilancio – che la legge n. 246 esclude dal novero di disposizioni abrogabili in via automatica e generalizzata).

Ratio dell'intervento era di anticipare la soppressione di atti primari ritenuti obsoleti, rispetto ai tempi scanditi dalla legge n. 246 del 2005, mediante uno strumento di maggiore certezza come l'abrogazione espressa e nominata.

4. Il meccanismo di abrogazione presuntiva e generalizzata di cui all'articolo 14, comma 14 e seguenti della legge n. 246 del 2005

Il decreto-legge n. 112 del 2008 ha prodotto, pertanto, uno sfoltimento anticipato, che si innestava comunque nell'ambito dell'intervento delineato dalla legge n. 246, pur con alcune diversità, come quelle sopra evidenziate.

Com'è noto, la legge n. 246 ha disposto un *effetto abrogativo automatico e generalizzato* (una sorta di ghigliottina, perciò correntemente indicato come ‘taglia-leggi’), e non espresso e puntuale (art. 14, comma 14 e seguenti).

Esso investe tutte disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970 (anche se modificate con provvedimenti successivi).

La ghigliottina del meccanismo taglia-leggi costituisce un'abrogazione presuntiva, in quanto verranno abrogate tutte le leggi precedenti al 1970 non espressamente salvate, ad esclusione di alcuni settori sottratti all'abrogazione (c.d. settori esclusi). Si tratta di un insieme di disposizioni, quali quelle contenute in codici o testi unici; di disciplina degli organi costituzionali o aventi rilevanza

costituzionale o dell'ordinamento delle magistrature; di esplicitazione dei principi fondamentali della legislazione dello Stato nelle materie di legislazione concorrente; di adempimento di accordi internazionali o di obblighi comunitari; in materia previdenziale e assistenziale; tributarie e di bilancio (articolo 14, comma 17, della legge n. 246).

Al fine di individuare le disposizioni legislative anteriori al 1970 che restano in vigore, ai sensi del citato articolo 14, comma 14, della legge n. 246, nel novembre 2008, è stata consegnata a ciascuna Amministrazione una tabella contenente una ricognizione indicativa 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. 246/05 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 avviato nel novembre 2008, anche considerati i tempi ristretti a disposizione, si è rivelato molto complesso, dal momento che molte Amministrazioni sono spesso frazionate in più direzioni generali e Amministrazioni autonome.

La valutazione su quali siano le leggi vigenti nei loro settori e quali quelle da abrogare è dunque passata al vaglio di più soggetti, prima di pervenire agli Uffici del Ministro per la semplificazione normativa.

Nonostante la complessità del meccanismo e le diverse sensibilità manifestate dalle Amministrazioni al riguardo, soprattutto per le norme definite pluridespote (cioè rientranti nella competenza di più Amministrazioni), la ricognizione è stata effettuata con rigore ed in tempi ragionevoli.

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

- a) norme da salvare precedenti al 1970;
- b) norme indicate come da abrogare espressamente, anche posteriori al 1970;
- c) norme sulle quali non sono state espresse valutazioni da parte delle Amministrazioni e, quindi, rientranti nell'effetto della "ghigliottina";
- d) norme appartenenti ai cc.dd. settori esclusi.

Lo schema di decreto legislativo c.d. salva-leggi è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri lo scorso 12 giugno e si avvia verso l'*iter* di acquisizione dei pareri previsto dalla legge n. 246 del 2005.

L'abrogazione sarà disposta entro il 16 dicembre 2009, ma, a seguito della novella contenuta nella legge 18 giugno 2009, n. 69, con effetto dal 16 dicembre 2010.

Tale provvedimento "salva-leggi" contribuirà a fare ulteriore chiarezza tra le fonti legislative vigenti precedenti al 1970 e

confermerà in vigore meno della metà degli atti primari oggetto di cognizione. E' ben evidente che si tratti di un risultato significativo.

Accanto al problema delle norme primarie vi è anche quello delle norme secondarie. A tal fine, è stato avviato il lavoro di cognizione dei provvedimenti di natura regolamentare "connessi esclusivamente alla vigenza degli atti legislativi" abrogati dal decreto-legge n. 112 e dal decreto-legge n. 200, in maniera da abrogarli espressamente, come richiesto dai medesimi decreti-legge. Si tratta di un migliaio di regolamenti di esecuzione, che abrogheremo espressamente nei prossimi mesi. Tuttavia, in questo lavoro di cognizione ci si è accorti che esistono migliaia, anzi decine di migliaia di atti regolamentari obsoleti, superati, ormai inutili eppure formalmente ancora vigenti. Il prossimo obiettivo sarà quello di farne una cognizione precisa, per poi procedere ad ulteriori e corpose abrogazioni.

Il "taglia-leggi", però, non ha solo il compito di disboscare la "giungla" legislativa, ma anche la funzione di procedere ad un riordino. La certezza dell'ordinamento va abbinata alla coerenza.

A ben vedere, la fase più importante sarà questa seconda, ossia quella della coerenza, del riordino e del riassetto, da affiancare alla fase della certezza. Si è consapevoli che, per quanto si possa diminuire lo *stock* delle norme vigenti al di sotto della attuale soglia, ciò non è comunque sufficiente, perché spesso il quadro normativo di riferimento è disordinato ed incoerente. Pertanto, il vero sforzo è quello di incentivare e supportare le Amministrazioni per realizzare codici di settore.

Alcune hanno già intrapreso questo significativo cammino come ad esempio il Ministero dell'agricoltura e quello della difesa, che

stanno approntando codici di settore con l’obiettivo di riunificare tutte le leggi di loro competenza. In particolare, il Ministero della difesa ha realizzato una complessa opera di riordino mediante il Codice dell’ordinamento militare che consentirà, attraverso il riassetto, l’abrogazione e la unificazione delle centinaia di atti, primari e secondari, vigenti in materia. Anche il Ministero per i beni e le attività culturali appare in uno stadio avanzato di questo processo, ma esistono settori ancora in difficoltà, per quanto concerne, ad esempio, la materia tributaria, previdenziale o del lavoro, dove i codici di settore sarebbero veramente utili.

Al riguardo, lo spostamento dei termini del riassetto, contenuto nella legge 4 marzo 2009, n. 15 recante “ *Delega al Governo finalizzata all’ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio Nazionale dell’economia e del lavoro e alla Corte dei Conti* ”, è stato quanto mai opportuno per consentire, più avvedutamente ed in tempi congrui, la realizzazione di questa attività di riordino.

5. Il decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200 convertito in legge 18 febbraio 2009, n. 9, e l’impatto delle abrogazioni ivi previste sui settori normativi coinvolti

Il processo di riduzione dello *stock* normativo, nelle more della predisposizione del decreto legislativo di cui all’articolo 14, comma 14, della legge n. 246/2005, è continuato con il decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200 convertito in legge 18 febbraio 2009, n. 9, il

quale ha disposto l’abrogazione (a decorrere da dicembre 2009) di circa 28.500 atti primari precostituzionali.

Come sopra già evidenziato, nell’ambito del censimento effettuato in vista della c.d. “Relazione Pajno”, si è verificato che gli atti segnalati dalle Amministrazioni risultavano di gran lunga inferiori agli atti individuati dal confronto con altre banche dati: ne consegue che i Ministeri utilizzavano un numero comparativamente più ridotto di atti.

Anche tale decreto si è quindi mosso nella direzione, in vista di una più articolata semplificazione e riassetto normativi, di un accertamento dell’esaurimento di effetti di fonti primarie, delle quali si è così certificata la cancellazione dall’ordinamento.

Poiché gli atti censiti come vigenti erano 21.000, emerge con immediatezza come il numero di oltre 28.500 faccia riferimento ad un insieme di atti diverso. Cioè all’ambito dello *stock* storico di atti normativi italiani, comprendendo anche quelli di dubbia vigenza.

Ratio dell’intervento è la esplicitazione o certificazione di abrogazioni o cessazione di effetti, già prodottersi tacitamente nell’ordinamento, per successione di atti disciplinanti una medesima materia. Anche per questa ragione si è utilizzata una formula abrogativa più ampia e comprensiva “*sono o restano abrogati*”.

Gli atti dichiarati abrogati risalgono tutti agli anni tra il 1861 e il 1947, dunque al periodo unitario antecedente la Costituzione repubblicana.

Quel che si persegue con il decreto-legge è una dichiarazione espressa dell’intervenuta abrogazione di atti puntualmente individuati, sì che non possano sorgere dubbi circa gli atti vigenti, anche ai fini del

loro inserimento nella prossima banca-dati pubblica delle leggi in vigore.

Se è vero che per la complessità della stratificazione normativa, non tutto quello che è risalente è di per sé obsoleto o privo di effetti, l'elevato numero di atti dichiarati espressamente abrogati dal decreto-legge n. 200 del 2008, residuato anche a seguito dell'*iter* di conversione del medesimo decreto-legge e delle richieste di sottrazione dall'effetto abrogativo (a seguito di un approfondimento analitico condotto dalle Amministrazioni ministeriali competenti, nella materia di volta in volta considerata) recepite nello schema di decreto legislativo c.d. “salva-leggi” *in itinere*, conferma la non vigenza e, pertanto, l'effettiva “obsolescenza”, anche connessa al dato temporale, della totalità delle disposizioni ivi indicate.

Si tratta, per lo più, di leggi provvedimento ad efficacia temporanea; leggi implicitamente abrogate; leggi formalmente vigenti, ma considerate, tuttavia, dalle Amministrazioni di riferimento palesemente obsolete.

Sul punto, giova far presente che per la maggior parte degli atti normativi di cui è stata chiesta la salvezza si è riscontrato che rivestono interesse per le Amministrazioni limitatamente ad uno solo ovvero a pochi articoli.

L'intervento di espressa abrogazione realizzato con il decreto-legge n.200 del 2008 ha consentito di recuperare un miglior grado di conoscibilità della legislazione statale vigente, scongiurando nel contempo le zone d'ombra di una disciplina che omette di individuare con precisione gli atti normativi che intende abrogare (qual è quella configurata dalla legge n. 246), e di favorire altresì successive operazioni di semplificazione e riassetto normativo.

Il provvedimento, in definitiva, ha apportato un notevole contributo in termini di chiarezza e sistematicità dell’ordinamento, anche come indice di sviluppo e di crescita, atteso che una *better regulation* contribuisce alla ricchezza di cittadini e imprese.

Esso, peraltro, anticipa sostanzialmente la previsione contenuta nella legge 19 giugno 2009, n. 69 che sancisce la possibilità di emanare decreti legislativi di mera abrogazione espressa (facoltà probabilmente già compresa in modo implicito, *a contrario*, nella delega originaria di cui all’articolo 14 della legge n. 246 del 2005); consentendo di intervenire con altre abrogazioni espresse, che favoriranno ulteriori disboscamenti, a fini di certezza, evitando la c.d. eliminazione al buio connessa all’effetto ghigliottina delineato dalla originaria legge n. 246 del 2005.

In questa direzione ci si è mossi anche nel corso della ricognizione diretta alla preparazione del decreto legislativo salva-leggi, al fine di individuare con certezza gli atti da abrogare. Invero, su espressa richiesta degli uffici della Semplificazione normativa, le Amministrazioni hanno predisposto elenchi contenenti le norme precedenti al 1970 da mantenere in vigore ed elenchi di norme (anche successive al 1970) da abrogare espressamente.

Si auspica di arrivare alla fine dell’intero processo addirittura (e paradossalmente) abrogando lo stesso articolo 14 della legge n. 246 del 2005, in quanto la “ghigliottina”, dopo tutte le abrogazioni espresse, dovrebbe non servire più, avendo individuato in maniera puntuale quali sono le norme vigenti, almeno fino al 1970.

Il decreto legislativo c.d. “salva-leggi” costituisce anche la sede per apportare le correzioni alle abrogazioni espresse contenute nel

decreto-legge n. 200 del 2008, il cui effetto come è noto si produrrà a decorrere dal 16 dicembre prossimo.

Al riguardo, sono emersi, in particolare, due ambiti di specifica problematicità, rispetto alle norme istitutive di Comuni e rispetto alle ratifiche di trattati internazionali.

L'art. 133 della Costituzione affida alle Regioni la competenza sull'istituzione dei Comuni. Ne discende che non è facile verificare la utilità di leggi statali, spesso ultracentenarie, circa l'attuale assetto dei Comuni italiani. In collaborazione con i Ministri dell'interno e dei rapporti con le Regioni sono state effettuate specifiche verifiche per sottrarre dagli elenchi di norme che saranno abrogate dal prossimo dicembre le leggi ancora utili sui Comuni.

Per quel che riguarda le leggi di ratifica e di esecuzione di trattati internazionali, rientranti nei c.d. settori esclusi dall'effetto abrogativo taglia-leggi, ai sensi dell'articolo 14, comma 17, della legge n. 246 del 2005, gli uffici del Ministero degli esteri hanno fortemente insistito nell'eliminare dal decreto-legge n. 200 del 2008 qualsiasi legge che facesse riferimento a trattati internazionali. Così si spiega l'elenco di sottrazioni alle abrogazioni allegato all'articolo 4, comma 2, della legge 19 giugno 2009, n. 69.

6. Valutazioni specifiche circa l'impatto delle abrogazioni previste dal decreto-legge n. 200 del 2008 sull'ordinamento vigente

Per comprendere l'impatto delle abrogazioni inerenti all'opera di sfoltimento normativo intrapreso, occorre considerare l'insieme dei settori di competenza dei vari Ministeri attraversati dall'abrogazione collettiva disposta dal decreto-legge n. 200 del 2008.