

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA
Commissione parlamentare per la semplificazione
Mercoledì 4 novembre 2009

**NUOVO SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAL RELATORE SULL'ATTO DEL
GOVERNO N. 118**

La Commissione,
esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo, adottato ai sensi dell'articolo 14, della legge 28 novembre 2005, n. 246;
visto il parere del Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, n. 2624/2009, reso nell'Adunanza plenaria del 14 luglio 2009;
considerate le numerose osservazioni e gli articolati rilievi formulati dalle Commissioni permanenti sullo schema di decreto legislativo in titolo;
apprezzata l'opera di ricognizione e di individuazione della legislazione da sottrarre all'applicazione dell'abrogazione generalizzata di cui all'articolo 14, comma 14-ter della citata legge n. 246, svolto sull'intera legislazione recata da atti pubblicati tra il 17 marzo 1861 e il 31 dicembre 1969, frutto di un'ampia e complessa istruttoria compiuta con il coinvolgimento delle amministrazioni centrali statali;
valutati i copiosi elementi informativi e i rilievi formulati dalle amministrazioni competenti sullo schema di decreto legislativo in titolo;
considerato che l'articolo 14, comma 18, della citata legge n. 246 del 2005 conferisce al Governo la delega a emanare, entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 14, con uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative, di riassetto o correttive, esclusivamente nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 15, e che il successivo comma 18-bis conferisce al Governo una delega ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di riassetto di cui al comma 18, nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi, con uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative o correttive dei medesimi decreti legislativi; esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

si segnala l'esigenza di inserire nel comma 1 la salvaguardia anche degli atti di cui all'Allegato 2. Il comma 2 dell'articolo unico, infatti, per la sua formulazione letterale, sembrerebbe salvare quegli atti solo dall'effetto abrogativo di cui al decreto legge n. 200 del 2008, ma non da quello della «ghigliottina» di cui all'articolo 14, comma 14-ter, della legge n. 246: gli atti esclusi dall'effetto di abrogazione espressa del decreto legge n. 200 potrebbero quindi rientrare nell'ambito di applicazione dell'abrogazione generalizzata e automatica di cui al cosiddetto «taglia leggi», proprio perché vigenti (essendo stati espunti dall'Allegato del decreto legge n. 200), pubblicati prima del 1° gennaio 1970 e non inclusi tra quelli da mantenere in vigore, di cui all'Allegato 1 dello schema di decreto legislativo in titolo. Si segnala quindi al Governo, a fini di maggiore chiarezza, l'opportunità di riformulare il comma 1 integrandolo con il riferimento a entrambi gli Allegati, sostituendo le parole da «nell'Allegato 1» a «sono individuate», con le seguenti: «negli Allegati 1 e 2 del presente decreto legislativo sono individuate». Sarebbe conseguentemente preferibile anche una modifica del comma 2, che potrebbe essere così riformulato: «Le disposizioni di cui all'Allegato 2 sono altresì sottratte all'effetto abrogativo di cui all'articolo 2 del decreto legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito in legge 18 febbraio 2009, n. 9»; ove non si ritenesse opportuna tale ultima modifica, si segnala l'esigenza di eliminare, quanto meno, la virgola tra le parole: «effetto abrogativo», e le altre: «di cui»;
in merito all'articolo unico, comma 4, dello schema di decreto legislativo, si osserva che le clausole

di salvaguardia diretta indicate nel comma 17 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 non necessitano, tecnicamente, di alcun ausilio normativo, perché sono costruite come clausole autosufficienti, che rimettono all'interprete l'inclusione o meno di singole disposizioni nel novero dei casi indicati; l'articolo 1, comma 4, dello schema di decreto legislativo, a tale riguardo, identifica - quale canone ricognitivo di valore suppletivo - alcuni casi di leggi di diretta attuazione costituzionale, tralasciandone altri, che pure avrebbero natura analoga; al riguardo, si invita il Governo a riformulare la norma, chiarendone la natura ricognitiva e non esaustiva, eventualmente inserendola nella lettera *a*) del comma 3, quale specificazione del criterio utilizzato dal legislatore delegato nell'individuare l'ambito entro cui svolgere la ricognizione delle disposizioni precedenti il 1970 da mantenere in vigore, anziché come norma autonoma e osservando come, se non si trattasse di mera ricognizione, la disposizione in esame dovrebbe considerarsi estranea all'oggetto di delega; si rileva come l'Allegato 1 rechi alcuni atti fonte le cui disposizioni risultano essere parzialmente abrogate, in assenza di indicazioni su quali siano le specifiche disposizioni vigenti di cui si ritiene indispensabile la salvaguardia, accanto a casi in cui sono invece esplicitamente indicate singole disposizioni che si ritiene debbano restare in vigore; tale circostanza, probabilmente derivante dalle difficoltà inerenti la necessità di procedere a una così complessa e contestuale ricognizione di un assai vasto numero di provvedimenti normativi primari, potrebbe tuttavia indurre a considerare l'inclusione di un atto parzialmente abrogato - con particolare riferimento a ipotesi di abrogazioni implicite - nell'elenco dei provvedimenti da mantenere in vigore come suscettibile di provocare l'eventuale reviviscenza di articoli di legge o singole disposizioni precedentemente abrogati. È pur vero che le disposizioni recate dall'articolo unico dello schema di decreto legislativo fanno esplicitamente riferimento alla «permanenza in vigore» (al comma 1, lettera *d*)) specificando che «s'intende che restano in vigore le disposizioni legislative statali, indicate negli allegati, nel testo vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto»; tuttavia il medesimo comma 1, alla lettera *a*), precisa che «per disposizioni legislative statali s'intendono tutte le disposizioni comprese in ogni singolo atto normativo statale con valore di legge indicato negli Allegati 1 e 2, con effetto limitato a singole disposizioni solo nei casi espressamente specificati». Poiché al legislatore delegato è preclusa la possibilità di determinare, con l'esercizio della delega di cui all'articolo 14, comma 14, della legge n. 246 del 2005, la persistente validità di «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», si invita il Governo a valutare l'opportunità integrare lo schema di decreto legislativo con una norma che chiarisca che l'eventuale inclusione di un atto primario che comprenda disposizioni con le caratteristiche ora richiamate senza l'indicazione delle singole disposizioni che restano in vigore, non comporta, in applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale, alcun effetto di rivitalizzazione delle stesse, utilizzando - se del caso - anche note o segnalazioni nel corpo dell'Allegato 1; si invita, in ogni caso, il Governo ad affiancare l'integrazione del testo dello schema di decreto legislativo di cui si è detto, con la correzione dell'Allegato 1, anche in sede di decreti legislativi integrativi e correttivi, di cui all'articolo 14, comma 18, della legge n. 246 del 2005, specificando per ciascun atto primario ivi contenuto che risulti in parte inattuale le specifiche disposizioni mantenute in vigore;

l'articolo 14, comma 14, della legge n. 246 del 2005, si muove, nel definire i criteri di delega, tra i due poli opposti della «identificazione delle disposizioni indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore» da un lato e 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» dall'altro. Una parte cospicua degli atti normativi che sono inclusi nell'Allegato 1 dello schema in titolo, sembra corrispondere piuttosto ai parametri di esclusione (leggi già abrogate, a efficacia esaurita, obsolete) che non a quello del carattere indispensabile per la regolazione di settore: a tale riguardo si segnalano, a titolo meramente esemplificativo, i casi indicati nell'Allegato A al presente parere, invitando il Governo a valutare l'opportunità di confermare l'inclusione dei medesimi atti nell'Allegato 1 dello schema di decreto legislativo, rilevando come l'approssimazione

nella formazione in particolare dell'Allegato 1 dello schema di decreto legislativo generi dubbi per l'eventuale mancata inclusione di norme che invece meriterebbero di essere salvate, soprattutto alla stregua dell'ordinamento costituzionale;

si rileva inoltre l'opportunità di modificare, come suggerito nel parere del Consiglio di Stato, l'intitolazione utilizzata dall'Allegato 1 «Eventuali salvataggi parziali» (ultima colonna a destra) con quello di «Singole disposizioni che restano in vigore»;

si segnala la presenza, nell'Allegato 1, di alcuni provvedimenti che risultano attualmente abrogati, nella loro interezza, ad opera del decreto legge n. 112 del 2008; vi sono poi casi, segnalati dalle amministrazioni, di disposizioni abrogate ad opera del decreto legge n. 112 del 2008, non contenute negli Allegati, che sono ritenute indispensabili; tali atti non sono più vigenti e dunque non dovrebbero poter essere inclusi tra quelli per i quali, secondo quanto richiesto dal già citato articolo 14, comma 14, «si ritiene indispensabile la permanenza in vigore». Occorre peraltro valutare che la rapida successione di provvedimenti - anche con carattere d'urgenza - a fini di semplificazione e sfontimento dello *stock* normativo può avere indotto a non considerare nella loro completezza gli effetti derivanti da talune abrogazioni, comportando quindi la necessità di intervenire, restituendo vigenza a norme che - a una più attenta valutazione - siano da considerarsi indispensabili. Si ritiene pertanto opportuno invitare il Governo a considerare ogni possibile intervento volto a restituire vigenza a disposizioni abrogate dal citato decreto legge n. 112 del 2008 ritenute indispensabili, anche valutando la possibilità di mantenere tali atti - o di inserirli se non presenti - nell'Allegato 1 dello schema di decreto legislativo, alla luce del tenore dell'articolo 24 del decreto legge n. 112 del 2008, a norma del quale le abrogazioni ivi previste sono disposte «salva l'applicazione dei commi 14 e 15 dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246». Si invita il Governo a valutare agli stessi fini, l'eventualità di procedere a un primo intervento di riassetto, ai sensi dell'articolo 14, comma 15, della legge n. 246, il quale stabilisce che «i decreti legislativi di cui al comma 14 provvedono altresì alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto». In presenza delle condizioni per operare nel senso indicato, anche nell'ambito dell'esercizio della delega con lo schema di decreto legislativo in titolo, lo schema stesso potrebbe essere integrato, a fini di maggiore chiarezza, con un articolo aggiuntivo del seguente tenore: «Ai sensi dell'articolo 14, commi 14 e 15, della legge 28 novembre 2005, n. 246, richiamati dall'articolo 24 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, a partire dalla data di entrata in vigore del presente decreto, riacquistano efficacia le disposizioni presenti nell'Allegato 1, già abrogate dall'articolo 24 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.», mantenendo o inserendo nell'Allegato 1 dello schema in titolo le disposizioni legislative - abrogate dal richiamato decreto legge n. 112 - ritenute indispensabili e segnalate dalle amministrazioni statali, indicate rispettivamente negli Allegati A e C al presente parere;

si rileva l'opportunità - segnalata anche dal parere del Consiglio di Stato citato in premessa - di integrare lo schema di decreto legislativo con l'indicazione degli atti normativi o delle singole disposizioni rientranti nei settori che l'articolo 14, comma 17, della legge n. 246 esclude dall'abrogazione generalizzata di cui al comma 14-ter, da inserire in un apposito elenco, sollecitando quindi il Governo alla sua predisposizione; tale operazione - di carattere meramente enunciativo - eviterebbe aree di incertezza circa la permanenza in vigore di norme riconducibili ai settori esclusi, garantendo un principio fondamentale dell'ordinamento, quale la certezza del diritto. L'eventuale successiva riconsiderazione di un atto che induca a ritenere che esso, pur compreso nell'elenco dei provvedimenti rientranti nelle categorie di cui al citato comma 17, non sia effettivamente da ricondurre a un settore escluso, potrebbe non compromettere la salvezza dell'atto stesso, ove si intendesse che il suo inserimento nell'elenco che si invita il Governo a compilare ex comma 17 abbia quanto meno il valore di includerlo tra le norme da mantenere in vigore ai sensi del comma 14 e dunque di sottrarle alla cosiddetta «ghigliottina». A tale fine, ove il suddetto elenco fosse predisposto in tempi compatibili con quelli per l'esercizio della delega conferita dall'articolo 14, comma 14, potrebbe essere opportuno affiancare la redazione dell'elenco attuativo del comma 17 con un'integrazione dello schema di decreto in titolo che chiarisca tale interpretazione, rendendo

certa la funzione di salvaguardia dell'inserimento in quell'elenco e, contestualmente, ribadendo l'efficacia diretta del comma 17 quanto alla permanenza in vigore di tutte le norme afferenti ai settori elencati, a prescindere dall'inclusione nell'elenco stesso. Diversamente, si invita il Governo a valutare l'opportunità di prevedere, con apposito intervento normativo, la redazione di elenchi delle disposizioni afferenti nelle materie riconducibili ai settori esclusi di cui all'articolo 14, comma 17, della legge n. 246, regolandone l'efficacia;

in merito ai provvedimenti riconducibili ai settori esclusi, di cui all'articolo 14, comma 17, della legge n. 246, si segnala che alcune amministrazioni hanno osservato come siano presenti nell'Allegato 1 dello schema di decreto legislativo alcuni atti da ricondurre ai settori esclusi; in altri casi, invece, l'assenza di atti nell'Allegato 1 (come, ad esempio, leggi di conversione di decreti legge invece presenti nell'Allegato 1 e viceversa; novelle di atti invece presenti nell'Allegato 1 e viceversa) è stata connessa all'inclusione degli atti mancanti negli elenchi, in via di predisposizione, delle disposizioni riconducibili ai settori esclusi; a tale riguardo, si invita al Governo a valutare l'opportunità di mantenere o inserire tali atti - segnalati nell'Allegato A al presente parere, per quelli già presenti nell'Allegato 1 allo schema di decreto in titolo, e indicati nell'Allegato B, per gli altri casi - nell'Allegato 1 dello schema di decreto legislativo, pur nella consapevolezza che si tratti con tutta probabilità di disposizioni in materie riconducibili a settori esclusi di cui all'articolo 14, comma 17 della legge n. 246, al fine di assicurarne il mantenimento in vigore, procedendo alla eventuale successiva trasposizione negli elenchi delle disposizioni di cui al citato comma 17 in sede di interventi correttivi;

si invita altresì il Governo a valutare l'opportunità di riorganizzare l'Allegato 1 per settori omogenei, eventualmente in sede di decreti correttivi; la delega legislativa diretta a mantenere in vigore le disposizioni di legge ritenute indispensabili, anche se anteriori al 1970, è fondata infatti su alcuni principi e criteri direttivi che individuano il presupposto specifico di salvaguardia delle norme: tuttavia, l'articolo unico dello schema di decreto legislativo e l'Allegato 1 includono in un solo contesto, senza distinzioni, tutte le disposizioni da mantenere in vigore, che sono molte centinaia, cosicché non è dato di conoscere a quale dei criteri di delega sia riconducibile ciascun atto legislativo o disposizione di legge; la redazione di appositi elenchi per materia, ovvero il ricorso a descrittori consentirebbe di affiancare al criterio ricognitivo una metodologia ricostruttiva del sistema, prodromica e funzionale al riordino della legislazione richiesta dallo stesso articolo 14 della legge n. 246, dando così piena attuazione al criterio di delega che richiede la «organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse» (lettera e) del comma 14);

si raccomanda anche di individuare, nell'ambito dei diversi strumenti previsti dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, quello più idoneo per identificare espressamente, in tutti i casi in cui sia possibile, le disposizioni di legge che saranno abrogate per effetto della «ghigliottina» e quelle che restano in vigore in ragione delle clausole di salvaguardia diretta disposte dal comma 17 dello stesso articolo 14;

il principio *tempus regit actum*, cioè che la legge abrogata continua a produrre i suoi effetti rispetto ai fatti verificatisi nel tempo della sua vigenza, non è applicabile nel diritto penale: infatti, la condizione normativa più favorevole produce effetti anche nei confronti di chi sia stato incriminato in forza di una legge penale precedente; al riguardo si segnala al Governo l'opportunità di compiere una ricognizione specifica, da richiedere al Ministero della giustizia, affinché sia chiarito quanti e quali figure di reato resterebbero abrogate dalla cosiddetta «ghigliottina»;

si invita il Governo a valutare con attenzione - ai fini della decisione circa la loro inclusione nell'elenco delle disposizioni da salvare ovvero della loro abrogazione - tutte le disposizioni recanti l'istituzione, la ricostituzione o la modifica della denominazione o del territorio di comuni e province, per evitare, in particolare, che vengano abrogate norme che disciplinano aspetti fondamentali dell'esistenza di singoli enti locali;

si invita inoltre il Governo a valutare l'opportunità di confermare la salvaguardia delle disposizioni che l'articolo 3, comma 1-bis, del decreto legge 22 dicembre 2008, n. 200 e l'Allegato A annesso al

medesimo decreto legge avevano sottratto all'abrogazione ad opera del precedente decreto legge 25 giugno 2008, n. 112;
si invita, infine, il Governo a valutare le segnalazioni di cui agli Allegati al presente parere, da considerare non esaustive, raccomandando, in conclusione, di ricorrere ai decreti correttivi previsti dall'articolo 14, comma 18, della legge n. 246 del 2005, allo scopo di enucleare ancora, in modo più preciso e conforme ai criteri di delega, le disposizioni di legge da mantenere in vigore.