

IL MECCANISMO DEL “TAGLIALEGGI” TRA ASPETTATIVE E RISULTATI CONSEGUITI O ANCORA ATTESI

SOMMARIO:

1. Nozione
2. Luci e ombre
3. La realizzazione del taglialeggi
4. Un'inversione di rotta

1. Nozione

Prima di entrare nel vivo del tema, è bene precisare che il meccanismo del taglialeggi va inquadrato tra i tanti sistemi utilizzati allo scopo di realizzare la semplificazione normativa e il riordino della legislazione vigente.

Si tratta di un procedimento del tutto inedito nell'ordinamento italiano, introdotto con l'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, la cosiddetta legge annuale di semplificazione, che aveva l'obiettivo di eliminare le leggi più vetuste ma, comunque, ancora formalmente vigenti nel nostro ordinamento.

Il meccanismo è articolato in fasi distinte. In una prima fase il Governo è stato delegato a effettuare una ricognizione di tutte le disposizioni legislative statali vigenti, al fine di evidenziare incongruenze e antinomie relative ai diversi settori legislativi, e a predisporre una relazione finale da trasmettere al Parlamento; il termine per la conclusione di questa prima fase era fissato al 16 dicembre 2007, cioè 24 mesi dall'entrata in vigore della legge 246. Nella seconda fase il Governo è delegato ad adottare dei decreti legislativi con i quali individuare le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente all'1 gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore; dalla scadenza del primo termine il Governo ha altri due anni per completare l'intervento, 16 dicembre 2009. E' poi prevista una terza fase, sempre della durata di due anni, destinata a concludersi il 16 dicembre 2011, entro la quale potranno essere adottati decreti correttivi e integrativi.

Nella prima fase è stato dato incarico alle singole pubbliche amministrazioni di fare una ricognizione di tutte le norme di proprio interesse, attualmente vigenti; terminata la ricognizione, esse devono comunicare quali disposizioni legislative, a loro avviso, debbano restare ancora in vigore, motivando esplicitamente la richiesta; tutte le norme non segnalate verranno automaticamente abrogate, secondo quanto disposto dall'articolo 14 comma 16 della legge 246.

A tale abrogazione automatica saranno sottratti due insiemi di disposizioni:

- 1) disposizioni codicistiche o di 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 (secondo la previsione dell'articolo 14, comma 17 della legge n. 246);

- 2) le disposizioni individuate nei decreti legislativi delegati, con i quali verranno escluse dall'effetto abrogativo in quanto giudicate indispensabili.

Prima di analizzare nel dettaglio la procedura del taglialeggi e lo stato di attuazione è opportuno fare una breve ma necessaria digressione. La legge di semplificazione del 2005 prevede che per procedere all'individuazione dello stock legislativo vigente si parta dai risultati di un altro complesso ed altrettanto ambizioso progetto di classificazione e informatizzazione della legislazione italiana, denominato progetto "Normattiva", introdotto con l'articolo 107 della legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria 2001): obiettivo finale del progetto è permettere la ricerca e la consultazione gratuita della normativa vigente da parte dei cittadini.

Purtroppo, a causa del cospicuo numero di atti normativi emanati dal 1861 ad oggi, dell'incompletezza delle banche dati esistenti, della conseguente difficoltà nel recupero dell'intera raccolta dei testi storici e nella loro riproduzione in formato elettronico, con requisiti soddisfacenti di qualità, l'attuazione del progetto "107" ha subito un rallentamento.

Per realizzare la prima fase di ricognizione del taglialeggi si è proceduto parallelamente a tale progetto.

Sulla base dell'esperienza di "Normattiva", si è adottata anche una metodologia inversa: anziché ricavare gli atti normativi da banche dati giuridiche già esistenti, si è pensato di coinvolgere tutte le Amministrazioni statali per l'individuazione e l'informatizzazione dei dati normativi. E' stato chiesto quindi ai Ministeri di compiere una "ricognizione a 360 gradi" per individuare tutta la normativa di propria competenza, cercando di rinvenire anche le leggi ormai disapplicate o desuete, ma formalmente mai abrogate.

Oggi, i tempi sembrano maturi per raccordare più strettamente il procedimento del taglialeggi con il progetto "Normattiva": la legge finanziaria per il 2008 (art. 2, comma 584, della legge n. 244 del 2007) ha previsto un responsabile unico, che dovrà essere designato d'intesa dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai Presidenti della Camera e del Senato, con il compito di coordinare i progetti di informatizzazione della normativa statale ("Normattiva") e regionale, assicurando il collegamento con le attività in corso per l'attuazione del taglialeggi.

2. Luci e ombre

L'automaticità dell'abrogazione viene considerata il principale punto di forza dell'intervento legislativo, in quanto non sembra possibile il fallimento dell'intera operazione, proprio per la previsione dell'automaticità dell'effetto. Tuttavia, il suddetto automatismo dell'effetto abrogativo è stato considerato da altra parte della dottrina un elemento di debolezza della procedura, per il rischio che non risultino del tutto chiare le norme ancora in vigore, una volta verificatosi l'effetto.

Un altro pericolo legato all'automatica abrogazione è che finiscano per essere cancellate disposizioni importanti, solo perché, per una disattenzione, non sono state incluse tra le norme da salvare, con la conseguenza che interessi meritevoli di tutela restino indifesi fino a nuovo intervento del legislatore. A questo pericolo potrebbe essere posto rimedio grazie ai decreti correttivi, previsti nella cosiddetta terza fase della procedura: i decreti potrebbero riportare in vita leggi "ghigliottinate" per errore.

L'effetto abrogativo automatico di parte della normativa ormai vetusta, elemento caratteristico del meccanismo in esame, determina una sorta di inversione dell'onere della prova circa il mantenimento in vigore delle leggi: il sistema previsto dovrebbe portare all'abrogazione di tutta la normativa vigente salvando soltanto quella che viene espressamente ritenuta ancora attuale e, soprattutto, utile, attraverso una scelta demandata al legislatore e, prima ancora, alle amministrazioni interessate, che sono anche tenute a motivare esplicitamente la necessità del mantenimento in vigore di norme altrimenti destinate all'abrogazione.

Uno degli aspetti critici di questo meccanismo è legato al vasto numero di settori legislativi che sono espressamente esclusi dall'operatività: in tal senso la dottrina ha affermato che c'è il rischio che il taglialeggi finisca per rivelarsi un'operazione più di facciata che efficace in concreto.

Tornando alla procedura definita, va ricordato che la ricognizione dello stato della normazione statale di livello primario è finalizzata all'emanazione dei decreti delegati da parte del Governo (entro il dicembre 2009).

Uno dei rischi messi in luce dalla dottrina in relazione alla procedura in esame riguarda quelle leggi anteriori al 1° gennaio 1970 che sono state successivamente modificate, soprattutto nel caso in cui la modificazione sia avvenuta con la tecnica della novellazione, cioè senza il mutamento della imputazione formale della disciplina modificata: quali norme saranno travolte, quelle originarie oppure quelle risultanti dalle modifiche? Problemi anche maggiori possono sorgere nel caso in cui la modifica sia stata solo parziale: sicuramente risulta difficile immaginare che, se viene soppressa la parte originaria di una legge modificata recentemente, la parte nuova possa sicuramente rimanere in vigore senza la parte su cui la modifica è andata a incidere.

I decreti delegati, destinati ad individuare le disposizioni di legge da mantenere in vigore, potranno altresì operare un riassetto del corpus normativo primario; essi, cioè, potrebbero, anziché limitarsi ad una indicazione puntuale delle disposizioni anteriori al 1° gennaio 1970 escluse dall'effetto abrogativo, spingersi ad una razionalizzazione dell'intero sistema normativo, attraverso modifiche, abrogazioni, anche delle disposizioni successive.

La seconda opzione è sostenuta dal Consiglio di Stato (parere n. 2024/2007), secondo cui "l'operazione di riassetto legislativo deve avvenire per materie, anche coordinando le leggi anteriori al 1970 con quelle successive; in uno stesso decreto legislativo può, quindi, essere riassetata la disciplina sia anteriore che successiva al 1° gennaio 1970".

L'elemento di maggiore problematicità evidenziato dalla dottrina riguarda la compatibilità di questa disciplina con le norme relative alla delegazione legislativa contenute nell'articolo 76 della Costituzione: sia la delega all'individuazione della normativa da salvare che la delega al successivo riassetto potrebbero di eccessiva indeterminatezza, avendo per oggetto tutta la legislazione prodotta fino al 1° gennaio 1970 vigente in ogni settore dell'ordinamento, a fronte della previsione dell'articolo 76 che ammette la delega della funzione legislativa al Governo ma solo con determinazione di principi e criteri direttivi e per oggetti definiti. A questa critica si è replicato che le deleghe contenute nella procedura del taglialeggi hanno natura meramente ricognitiva, compilativa e non novativa; in questa accezione le deleghe apparirebbero legittime, in analogia con quanto stabilito dalla Corte Costituzionale a proposito della delega contenuta nell'articolo 1 comma 4 della legge n. 131 del 2003, per la ricognizione dei principi fondamentali della legislazione statale nelle materie di competenza concorrente.

Restando sul punto in esame, la dottrina ha cercato di mettere in luce che il problema della compatibilità tra la delega e i successivi decreti delegati sarebbe ancora più evidente qualora il Governo decidesse di non limitarsi a effettuare un'opera ricognitiva, ma si spingesse fino a compiere quegli interventi di armonizzazione tra le disposizioni anteriori al 1970, mantenute in vigore, e quelle pubblicate successivamente al 1° gennaio 1970, secondo quanto, come si è già visto, è comunque consentito dalla legge di delega.

3. La realizzazione del taglialeggi

La strategia per portare ad attuazione quanto previsto dall'articolo 14 della legge 246 è stata definita dal Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione, che ha inserito il processo nell'ambito del "Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione" (P.A.S.) per l'anno 2007.

In quanto "obiettivo strategico" per il miglioramento della qualità della regolazione, sono stati individuati i soggetti responsabili per l'attuazione della delega, le azioni necessarie, i tempi di attuazione e le modalità di verifica dei risultati.

Il coordinamento delle attività è stato affidato ad un responsabile politico e ad un comitato tecnico di tre esponenti della Presidenza del Consiglio (uno per l'Unità della semplificazione, uno per i rapporti col Parlamento, uno per la funzione pubblica). È stato individuato uno staff tecnico nell'ambito della stessa Presidenza (in larga parte costituito da esperti dell'Unità per la semplificazione). L'attività è stata strutturata richiedendo il concorso attivo di tutti i Ministeri, che hanno individuato al proprio interno un referente per il "taglialeggi". Nell'ambito di tale quadro organizzativo la Commissione parlamentare bicamerale per la semplificazione della legislazione, istituita dalla legge di semplificazione, svolge un ruolo di monitoraggio dell'attività governativa e di collegamento stabile tra Governo e Parlamento.

La prima fase dell'operazione si è già conclusa. La sua realizzazione ha richiesto la collaborazione di tutti i Ministeri e ha portato alla costituzione di una banca dati informatica (denominata "Taglialeggi web"), realizzata con la collaborazione del CNIPA, nella quale le amministrazioni coinvolte hanno inserito tutte le disposizioni legislative di propria competenza, secondo un'accezione molto ampia di tale termine: ogni Ministero infatti doveva provvedere alla ricognizione anche della normativa relativa ad Autorità, enti ed altri organismi in qualche modo sottoposti alla sua "vigilanza". Anche il concetto di "vigenza" è stato interpretato in senso lato, per evitare che sfuggissero alla ricognizione quelle norme che, benché non più necessarie, non sono state mai abrogate espressamente. Il sistema informatico "Taglia-leggi web" è stato realizzato anche in previsione dei successivi stadi di attuazione del taglialeggi: la valutazione della eventuale indispensabilità della permanenza in vigore della normativa precedente al 1970 e le esigenze di riassetto della normativa vigente.

Il censimento da parte delle Amministrazioni ha rilevato circa 9.000 atti, di cui circa 3.000 pubblicati nel periodo 1860-1969 e quindi "ghigliottinabili"; quindi, è stato effettuato un controllo incrociato dei dati normativi censiti dalle Amministrazioni con quelli presenti in altre banche-dati giuridiche. A seguito di tali attività sono emerse discordanze rilevanti di dati: da un lato sono risultati presenti una serie di riferimenti normativi non censiti dalle Amministrazioni (circa 12.000 atti, di cui 4.000 emanati nel periodo 1861- 1969), dall'altro sono stati individuati atti registrati dai Ministeri ma non presenti nelle banche dati confrontate (circa 800 disposizioni legislative).

Da questa complessa ricognizione è emerso un primo risultato sul complesso degli atti con forza di legge vigenti, in quanto non espressamente abrogati: in Italia: il dato complessivo è pari a circa 21.000 atti, di cui 7.000 anteriori al 31 dicembre 1969.

4. Un'inversione di rotta

Nel 2008 alcuni interventi del legislatore hanno in qualche modo capovolto quella che era la logica sottesa alla procedura disegnata con l'articolo 14 della legge 246/2005. Dapprima, il decreto-legge n. 112 del 2008 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008), ha abrogato con l'articolo 24 un certo numero di leggi o atti equiparati, elencati in un allegato alla disposizione: con questa norma sono stati cancellati 3.370 atti.

Scopo dell'intervento era di anticipare la soppressione di atti primari ritenuti obsoleti, rispetto ai tempi scanditi dalla legge n. 246. L'intervento si andava comunque a collocare nell'ambito del procedimento disegnato dalla legge n. 246, sia pure caratterizzato da due elementi peculiari: il tempo anticipato rispetto a quello fissato dall'articolo 14 e la scelta di sopprimere atti primari anche successivi al 1970.

Di poco successivo al 112 è il decreto-legge n. 200 del 2008, con cui è stata realizzata l'abrogazione espressa di quasi 29.000 atti primari. Dal momento che gli atti che erano stati censiti come vigenti ammontavano a 21.000, appare evidente che il numero di 29.000 faccia riferimento ad un insieme di atti diverso. Obiettivo dell'intervento era infatti la esplicitazione o certificazione di abrogazioni di norme o cessazioni di effetti, già prodottesi tacitamente nell'ordinamento, in forza della successione di atti disciplinanti una medesima materia, al fine di avere giuridica certezza che gli atti considerati non siano da inserire nella banca dati Normativa in corso di allestimento. L'operazione ha permesso di dichiarare abrogati atti risalenti tutti agli anni tra il 1861 e il 1947, cioè al periodo antecedente la Costituzione repubblicana; si trattava perlopiù di atti così datati che la loro non vigenza è assolutamente fuor di dubbio, come, ad esempio, la legge elettorale del 1923; tuttavia, mancava una dichiarazione espressa dell'intervenuta abrogazione, necessaria ai fini dell'esatta individuazione della normativa vigente per l'inserimento nella banca-dati.

L'elevato numero di atti dichiarati espressamente abrogati dal decreto-legge n. 200, rende, invero, non agevole verificare se l'abrogazione collettiva ivi disposta si sia mantenuta nei limiti ora tratteggiati o assuma diversa, più ampia portata, e se, nella seconda ipotesi, questo avvenga in base a un preciso intendimento o sia conseguenza non voluta della difficoltà di condurre una abrogazione coinvolgente un insieme così numeroso di atti.

Durante la fase di conversione del decreto-legge n. 200 sono emersi alcuni elementi di problematicità.

Essendo limitato ad uno specifico, circoscritto settore, quello dei beni culturali e ambientali, esso non può essere considerato sicuro indice di una tendenza complessiva e generale, entro il processo di riduzione dello stock normativo, in cui si colloca. Con tale avvertenza di metodo, può essere utile ricordare alcuni dati che sono stati messi a disposizione della Commissione bicamerale per la semplificazione.

Dai lavori svolti nella 7° Commissione del Senato, emergono alcuni dubbi circa il modo in cui il decreto legge ha provveduto ad abrogare una serie di leggi, sia pure assai risalenti nel tempo: sembra che, dalla ricognizione effettuata dal Ministero per i beni e le attività culturali sulle leggi fino al 1928 che interessano il settore di propria competenza,

siano state individuate 365 leggi, 103 delle quali sono state giudicate ancora meritevoli di vigenza. Ciò renderà necessario un nuovo intervento per sottrarre all'abrogazione disposta dal decreto-legge n. 200 che, a seguito della modificazione introdotta nell'iter di conversione, decorre dal dicembre 2009, le leggi indicate come indispensabili dai Ministeri. Durante la discussione in Commissione è stata quindi posta l'attenzione sul fatto che la stratificazione normativa appare così complessa che non tutto quel che è risalente può dirsi, solo per questo, obsoleto o privo di ragion d'essere.

Proprio in un settore come i beni culturali, dove ampia parte della disciplina sostanziale è collocata nella legge di tutela del 1939, siffatta stratificazione emerge in tutta la sua evidenza e complessità. Dopo l'esame in prima lettura del disegno di legge di conversione presso la Camera dei Deputati (invero senza osservazioni di merito, attinenti al settore indicato), nel corso del successivo esame presso il Senato è emerso dai lavori della Commissione competente in sede consultiva, che un numero non trascurabile di atti in materia di beni culturali è stato abrogato erroneamente dal decreto-legge n. 200.

A questo punto è legittimo il sospetto che altri atti dichiarati abrogati dal decreto-legge n. 200 possano, dopo un'attenta verifica, considerarsi ancora utili e produttivi di effetti. Per sciogliere una simile riserva sarà necessario un approfondimento analitico che non può essere condotto se non dalle amministrazioni ministeriali competenti, nella materia di volta in volta considerata.

Per gli atti già presi in esame pare prospettarsi, rispetto al decreto-legge n. 200 che ne determina la soppressione, con efficacia differita al dicembre 2009, un intervento (ancora con decreto-legge?) volto a revocare, prima del termine di efficacia iniziale, la soppressione intervenuta.

Per comprendere se gli elementi di problematicità che sono stati accertati siano specifici del settore considerato o possano essere presenti anche in altri settori, rappresentando in tal modo un grave limite di tutta l'opera di sfolgimento normativo intrapreso, occorrerà perciò considerare l'insieme dei settori attraversati dall'abrogazione collettiva disposta dal decreto-legge n. 200. A tal fine, assume rilievo la previsione, introdotta in sede di conversione del decreto-legge n. 200, con l'articolo 2, comma 1ter, secondo la quale: «Entro il 30 giugno 2009, il Ministro per la semplificazione normativa trasmette alle Camere una relazione motivata concernente l'impatto delle abrogazioni prevista dal comma 1 sull'ordinamento vigente, con riferimento ai diversi settori di competenza dei singoli Ministeri».

Sarà quella l'occasione per compiere la necessaria verifica, successiva all'emanazione del decreto-legge ma anteriore alla decorrenza delle abrogazioni in esso previste, circa le conseguenze di un'abrogazione collettiva condotta su un così esteso numero di atti.

Abstract

Il meccanismo denominato “taglialeggi” si inquadra tra i sistemi utilizzati allo scopo di realizzare la semplificazione normativa e il riordino della legislazione vigente.

Questo lavoro, inizialmente, cerca di descrivere la procedura introdotta dal legislatore con l’articolo 14 della legge 246/2005.

Successivamente vengono sinteticamente ricordati, da una parte, gli elementi di aspettativa connessi a questo meccanismo, dall’altra, gli elementi di criticità messi in luce dalla dottrina.

La terza parte è dedicata a una disamina delle fasi già concluse della procedura.

L’ultima parte segnala alcuni interventi normativi che, pur collocandosi nell’ambito del meccanismo di semplificazione in esame, segnano un parziale allontanamento dalla procedura originariamente fissata.