



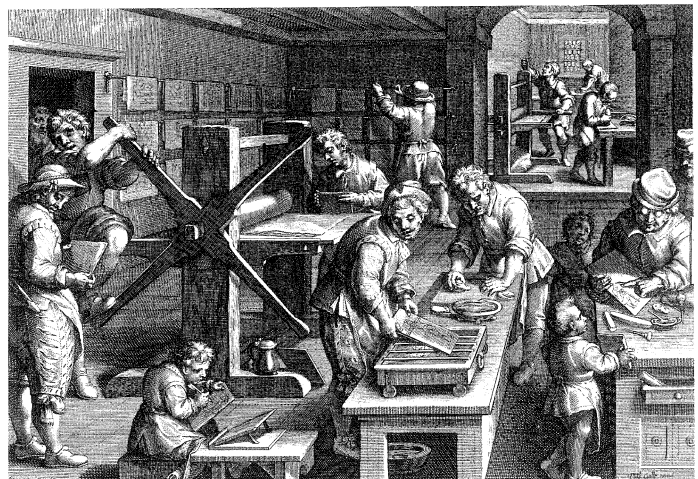
Senato della Repubblica

SU UN PROFILO DELL'ABROGAZIONE COLLETTIVA DI FONTI

DISPOSTA DAL DECRETO-LEGGE N. 200 DEL 2008

SERVIZIO PER LA QUALITÀ
DEGLI ATTI NORMATIVI

*Ufficio per la fattibilità
amministrativa e per l'analisi
d'impatto degli atti in itinere*



NOTA DI LETTURA

Il susseguirsi più provvedimenti, recanti dispositivi di abrogazione 'collettiva' di fonti normative, fa sì che il termine 'taglia-leggi' abbia ormai assunto accezioni diverse.

Vale pertanto rendere un preliminare riepilogo, prima di esaminare uno specifico profilo, suscettibile di qualche approfondimento.

Prima giunse la *legge n. 246 del 2005*, il cui articolo 14 dispone una abrogazione *automatica e generalizzata* di atti normativi primari, anteriori al 1970.

Si tratta di una sorta di 'ghigliottina' di vecchie leggi - perciò correntemente definita, nel lessico giornalistico e parlamentare, come 'taglia-leggi'.

La determinazione degli atti *da sottrarre* all'abrogazione automatica ivi prevista, è: per tipologie di atti, indicate dalla medesima legge n. 246; o puntuale per singoli atti, da individuarsi con decreti legislativi, entro il dicembre 2009.

Del procedimento definito dalla legge n. 246, si è esaurita la fase ricognitiva, di censimento degli atti vigenti.

La successiva fase, di riordino e riassetto normativo per settori, ed insieme di individuazione degli atti da 'salvare' (così sottraendoli all'abrogazione automatica), ha per termine, si è ricordato, il dicembre 2009.

Il censimento (ultimato a fine 2007) ha evidenziato la vigenza di circa 21.000 atti primari, di cui 7.000 anteriori al 1970.

Secondo una prima stima, emergeva che un quarto dei 21.000 atti potessero dirsi obsoleti.

Ne dava conto una relazione del Governo al Parlamento (XV legislatura, doc. XXVII, n. 7).

Successivamente giungeva il *decreto-legge n. 112 del 2008* (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008), il quale ha abrogato (all'articolo 24) un novero di leggi o atti equiparati, elencati in un allegato alla disposizione.

Gli atti così decurtati sono 3.370.

Ratio dell'intervento era anticipare la soppressione di atti primari ritenuti obsoleti, rispetto ai tempi scanditi dalla legge n. 246.

Era, si può dire, uno sfolgimento anticipato, che si innestava *entro* l'intervento figurato dalla legge n. 246, pur con alcune diversità (quale la soppressione di atti primari anche successivi al 1970).

E' intervenuto poi il *decreto-legge n. 200 del 2008*, recante abrogazione *espressa* di quasi 29.000 atti primari.

Poiché gli atti censiti come vigenti sono 21.000, emerge con immediatezza come il numero di 29.000 faccia riferimento ad un insieme di atti diverso.

Ratio dell'intervento è infatti la esplicitazione o *certificazione* di abrogazioni o cessazioni di effetti, già prodottesi tacitamente nell'ordinamento, per successione di atti disciplinanti una medesima materia.

Questo, al fine di avere giuridica certezza che gli atti considerati non siano da inserire nella banca dati *Normattiva* in corso di allestimento (ossia una banca dati pubblica, ad accesso gratuito, che raccolga la legislazione vigente).

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

Per fare solo un esempio: tra gli atti dichiarati abrogati dal decreto-legge n. 200 del 2008, figura la legge elettorale Acerbo del 1923. Essa è, fuor di dubbio, legge già innanzi abrogata.

Quel che si persegue ora è una dichiarazione espressa dell'intervenuta abrogazione, sì che non possano sorgere dubbi circa gli atti vigenti, ai fini del loro 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 od assuma diversa, più ampia portata - e se, nel caso si desse la 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.

L'*iter* di conversione del decreto-legge n. 200 ha evidenziato, per questo riguardo, un profilo non privo di problematicità.

Limitato ad uno specifico, circoscritto settore - quello dei beni culturali e ambientali - esso non assurge di per sé ad esemplificativo di una tendenza definibile come complessiva e generale, entro il processo di riduzione dello *stock* normativo, in cui si colloca.

Con tale avvertenza di metodo, può valere tuttavia richiamarvi l'attenzione, quale frammento documentario posto a disposizione della Commissione bicamerale per la semplificazione.

Scorrendo il resoconto sommario della seduta della 7a Commissione del Senato del 10 febbraio 2009, si legge, al termine della analitica relazione illustrativa resa dal Presidente relatore, il seguente passaggio:

«passa indi ad analizzare l'impatto delle abrogazioni di competenza della Commissione, dando anzitutto conto del lavoro svolto dal Ministero per i beni e le attività culturali. *In proposito riferisce che tale dicastero ha finora verificato le leggi fino al 1928, individuandone 365 di propria competenza, nell'ambito delle quali ritiene che 103 siano ancora meritevoli di vigenza*».

Pertanto, «*si renderà evidentemente necessario un nuovo intervento per "salvare" [dall'abrogazione disposta dal decreto-legge n. 200 - la quale decorre dal dicembre 2009, a seguito di modificazione introdotta nell'iter di conversione, ndr.] le leggi indicate come indispensabili dai Ministeri [nelle materie di competenza della 7a Commissione, ndr.], le quali dalle prime indicazioni disponibili sembrano rappresentare una percentuale niente affatto irrilevante*».

Il passaggio riportato (confermato dall'oratore l'indomani 11 febbraio, nella seduta pomeridiana presso la medesima Commissione)¹ richiama l'attenzione sulla complessità di una stratificazione normativa, in cui non tutto quel che è risalente è di per sé obsoleto o privo di effetti.

In un settore come i beni culturali (nel quale, tra l'altro, ampia parte della disciplina sostanziale è ancor posta dalla legge di tutela del 1939), siffatta stratificazione emerge in tutta la sua evidenza e complessità.

Dunque già conclusosi 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, in sede consultiva da parte della Commissione di

¹ La 7a Commissione del Senato non concludeva il suo esame in sede consultiva con la formulazione di un parere, a causa della sopraggiunta conclusione dell'esame referente da parte della Commissione competente per materia (Affari costituzionali). Le osservazioni che avrebbero trovato luogo nel parere se vi fosse stata l'opportunità di formularlo, erano dal Presidente relatore esposte verbalmente, nella seduta pomeridiana dell'11 febbraio 2009.

settore, che un numero invero non trascurabile di atti in materia di beni culturali è stato abrogato, a questo punto deve dirsi erroneamente, dal decreto-legge n. 200².

Gli atti risalenti ma tuttora giuridicamente dotati di effetti possono iscriversi, riguardo ai beni culturali e ambientali, in diverse tipologie, a seconda che rechino:

- a) individuazione di aree o beni, rilevante ai fini della sottoposizione a tutela;
- b) statuizione della inalienabilità e indivisibilità di raccolte artistiche;
- c) legittimazione della pertinenza al demanio o comunque dell'acquisizione da parte dello Stato;
- d) distinzione fra enti morali soppressi o mantenuti, nella vicenda della liquidazione dell'asse ecclesiastico, intervenuta dopo l'unificazione italiana;
- e) delimitazione dell'ambito oggettivo di operatività della XIII disposizione finale della Costituzione, circa i beni della Corona;
- f) disposizioni varie (ad esempio: la previsione di condizioni di ambiente di decoro, o di un vincolo di destinazione; l'istituzione e riordino di testimonianze di interesse archivistico; l'istituzione di un ufficio o di un soggetto giuridico o di un istituto di cultura tuttora esistenti; ecc.).

Non mette qui conto condurre ulteriori approfondimenti sui singoli atti dichiarati abrogati dal decreto-legge n. 200, al contempo inscrivibili nelle voci sopra ricordate e, pertanto, ancora produttivi di effetti.

Del resto, tale approfondimento analitico non può esser condotto se non dalle amministrazioni ministeriali competenti, nella materia di volta in volta considerata.

In quella qui presa ad esempio, sulla scorta degli elementi emersi nel dibattito parlamentare, si presenta un novero di atti, che parrebbero impropriamente espunti dall'ordinamento.

Per essi, dunque, 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 di quel termine, la soppressione intervenuta.

Qui considerato è stato un particolare, delimitato settore.

² Il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 200 del 2008 è stato approvato definitivamente dal Senato, senza variazione rispetto al testo approvato dalla Camera dei deputati.

Per comprendere se gli elementi di problematicità affioranti, sopra tratteggiati, siano di esso specifici o si rinverano insieme in altri settori, rivestendo così valenza esemplificativa di più generali profili inerenti all'opera di sfolgimento normativo intrapreso, occorre beninteso 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, quale articolo 2, comma 1-ter), 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».*

Può essere quella l'occasione per una compiuta verifica (successiva all'emanazione del decreto-legge ma anteriore alla decorrenza delle abrogazioni in esso previste), d'insieme e sistematica, circa le conseguenze di un'abrogazione collettiva condotta su un sì esteso novero di atti.