

Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi
Parere n. 3243 del 3 agosto 2010

Adunanza di Sezione del 22 luglio 2010

OGGETTO:

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministro per la semplificazione normativa.

Schema di decreto legislativo recante abrogazione di disposizioni legislative statali ai sensi dell'art. 14, c. 14-*quater*, l. 28 novembre 2005, n. 246.

LA SEZIONE

Vista la relazione senza numero e data, trasmessa con nota n. 0001089 P-2.65.4.7 del 7 luglio 2010 e pervenuta in Segreteria il 13 successivo, con la quale il Ministro per la semplificazione normativa (Ufficio legislativo) chiede il parere del Consiglio di Stato sull'affare in oggetto.

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Consigliere Damiano Nocilla;

Premesso:

Riferisce l'Amministrazione che con il d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 179, sarebbe stata data attuazione alla delega prevista dall'art. 14, comma 14 della legge n. 246 del 2005, individuando le disposizioni normative statali anteriori al 1970, delle quali è stata ritenuta indispensabile la permanenza in vigore e sottraendole all'abrogazione generalizzata (c.d. "*ghigliottina*"), che avverrà, ai sensi del comma 14-*ter* del citato art. 14, il 16 dicembre 2010.

Ad avviso dell'Amministrazione il comma 14-*quater* dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005, introdotto dalla legge 18 giugno 2009, n. 69, avrebbe previsto la possibilità per il Governo di adottare ulteriori decreti legislativi volti alla speculare operazione di abrogazione delle disposizioni legislative statali oggetto di abrogazione tacita o implicita o che abbiano esaurito i loro effetti o che siano prive di effettivo contenuto normativo o che siano comunque obsolete.

Lo schema di provvedimento in oggetto intenderebbe dare attuazione alla suddetta delega, prevedendo l'abrogazione espressa di un numero notevole di leggi anteriori al 1970, anche al fine di eliminare gli inconvenienti derivanti da una abrogazione generalizzata di tutte le disposizioni legislative non contenute nel suddetto decreto n. 179 del 2009. Infatti, ai sensi del comma 14-*ter* dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005, tutte le disposizioni legislative non individuate dal d.lgs. n. 179 del 2009, ad esclusione di quelle ricadenti nei cc.dd. settori esclusi (comma 17 del già citato art. 14), saranno automaticamente abrogate a decorrere dal 16 dicembre del corrente anno.

L'individuazione degli atti da abrogare espressamente è avvenuta sulla base delle indicazioni rese al riguardo dalle amministrazioni competenti e previo accertamento dell'effettiva necessità di permanenza in vigore di disposizioni non più rinvenibili nelle più diffuse banche dati giuridiche.

Secondo l'Amministrazione, lo schema di decreto legislativo contiene alcune disposizioni legislative, che comunque cadrebbero sotto l'effetto "ghigliottina", sulle quali non si è espressa alcuna amministrazione né nel senso del mantenimento in vigore, né nel senso dell'abrogazione, si tratterebbe principalmente di norme colpite da pronuncia di incostituzionalità o relative ad enti soppressi ed il cui stato di liquidazione si sia esaurito, o riguardanti i passaggi di personale od organici di Ministeri non più esistenti od infine, concernenti persone giuridiche od organizzazioni risalenti al periodo fascista.

Sempre secondo l'Amministrazione, rispetto al procedimento "taglia-leggi" disciplinato dalla legge n. 246 del 2005, l'eliminazione di atti normativi primari operata dallo schema di decreto legislativo in oggetto si differenzerebbe, oltre che per l'individuazione puntuale degli atti da abrogare (anziché da sottrarre all'abrogazione) anche per l'ampliamento del novero degli atti stessi, in quanto, fra quelli individuati, ve ne sono alcuni appartenenti ai cc.dd. "settori esclusi", segnalati dalle amministrazioni competenti come palesemente obsoleti, perché superati dalla legislazione successiva o perché con essa incompatibili.

Le norme presenti nell'allegato allo schema di decreto legislativo sono comprese in un arco temporale che va dal 21 aprile 1861 al 22 dicembre 1969 e riguardano, in particolare, le seguenti tipologie di atti: regi decreti numerati - la categoria più consistente -; regi decreti legge, leggi, decreti del Presidente della Repubblica, decreti legislativi del Capo provvisorio dello Stato, decreti legislativi luogotenenziali.

I provvedimenti inclusi nell'allegato 1, redatto all'esito dell'istruttoria sopra descritta, sono stati sottoposti all'esame di tutti i Dicasteri, al fine di valutarne ulteriormente la necessità o no del mantenimento in vigore.

Il provvedimento si compone di due articoli.

L'art. 1 prevede l'abrogazione degli atti indicati nell'allegato 1 e chiarisce che l'effetto abrogativo si produrrà a decorrere dal 16 dicembre del 2010, conformemente a quanto disposto dall'art. 14, comma 14-*quater* che rimanda al termine di decorrenza di cui al comma 14-*ter*.

L'art. 2 dispone che il decreto legislativo di abrogazione entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Considerato:

Se si esaminano con attenzione le disposizioni, che ad avviso della stessa Amministrazione riferente legittimerebbero l'adozione del decreto legislativo, sul quale si chiede il parere, risulta innanzi tutto evidente come la complessa operazione di semplificazione della legislazione, così come disciplinata dall'art.14 l. 28 novembre 2004 n.246, debba essere messa in correlazione non soltanto con l'operazione di disboscamento della normativa ma anche con quella del suo riordino.

Occorre, pertanto, che sia chiaro come ogni passaggio dell'intera operazione sia, o possa essere, finalizzato al riordino della normativa: ciò è stato ripetutamente affermato dalla Sezione, allorché è stata chiamata ad esaminare atti costituenti attuazione del suddetto art.14 (*exempligratia* Cons. Stato, Sez. Atti normativi, 14 luglio 2009, n. 2624 del 2009). La Sezione ritiene, quindi, che l'attività di abrogazione, che

si intende operare, sia condivisibile solo se inserita nell'organizzazione e nel riassetto della normativa per settori o macroaree e se essa sia stata svolta in relazione al quadro complessivo delle disposizioni concernenti il settore o la macroarea, la cui normazione va riorganizzata. Sotto questo profilo il decreto legislativo in esame non contiene nessuna indicazione relativa all'osservanza del predetto canone né alcuna disposizione che sia quantomeno prodromica ad una successiva riorganizzazione della normazione per settori o per aree.

Il comma 14 dell'art.14 l. n.246 del 2005 prevede, infatti, che uno o più decreti legislativi (nel caso specifico il d.lgs. 1° dicembre 2009, n.179) individuino le disposizioni legislative pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 e la cui permanenza in vigore si ritiene indispensabile: escludendo da tali decreti legislativi le disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita, quelle che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete. Inoltre, i suddetti decreti legislativi avrebbero dovuto, non soltanto identificare le disposizioni la cui abrogazione potrebbe comportare lesione dei diritti costituzionali e quelle indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore, ma anche organizzare le disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie, nonché garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa ed identificare le disposizioni la cui abrogazione comporterebbe effetti anche indiretti sulla finanza pubblica, etc..

Tutte le disposizioni legislative statali non comprese nei decreti legislativi suddetti, anche se modificate con provvedimenti successivi al 1° dicembre 1970, saranno abrogate, ai sensi del comma 14-ter, a partire dal 16 dicembre 2010, con esclusione di quelle concernenti le materie di cui al comma 17 dello stesso art.14.

Infine il comma 14-quater, che è quello che legittimerebbe l'emanazione del decreto legislativo in esame, recita testualmente: *"Il Governo è altresì delegato ad adottare, entro il termine di cui al comma 14-ter [cioè, il 16 dicembre 2010], uno o più decreti legislativi recanti l'abrogazione espressa, con la medesima decorrenza prevista dal comma 14-ter, di disposizioni legislative statali ricadenti tra quelle di cui alle lettere a) e b), anche se pubblicate successivamente al 1° gennaio 1970"*.

Appare, quindi, necessario che l'Amministrazione referente individui con precisione il ruolo che tali decreti legislativi di tipo abrogativo sono chiamati a svolgere, fermo restando che le disposizioni legislative da contenere in questi ultimi decreti legislativi, sarebbero, innanzitutto, quelle che ai sensi del comma 14 non potrebbero essere incluse nei decreti legislativi ricognitivi delle disposizioni, di cui si ritiene indispensabile il mantenimento in vigore (e cioè quelle già oggetto di abrogazione tacita o implicita e quelle che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo comunque obsolete: articolo 14, comma 14, lett. a e b)) e quelle, pur aventi le medesime caratteristiche, che, essendo entrate in vigore dopo il 1° gennaio 1970, sarebbero escluse dal c.d. effetto ghigliottina.

Il comma 14-quater sembrerebbe, quindi, volersi limitare ad una delega al Governo a trasformare in abrogazione espressa le ipotesi suddette di abrogazione tacita o implicita, e ad abrogare tutte le disposizioni che

abbiano esaurito la funzione regolatoria, manchino di effettivo contenuto normativo o siano ormai obsolete.

Dalla lettera del predetto comma 14-*quater* e dalla logica che ad esso sottende risulta, pertanto, chiaro che, nei decreti legislativi ivi previsti, non possano essere contenute disposizioni già oggetto di abrogazione espressa, visto che apparirebbe assurdo abrogare espressamente quanto già altrettanto espressamente sia stato abrogato. Meno che mai potrebbero essere contemplate, nei medesimi decreti legislativi, disposizioni dichiarate incostituzionali, visto che la dichiarazione d'incostituzionalità discendono effetti ben più radicali di quelli prodotti dall'abrogazione.

Pertanto l'Amministrazione dovrà accertare, per ognuno dei provvedimenti inclusi nell'Allegato, se non vi sia stata già abrogazione espressa totale o parziale o dichiarazione d'incostituzionalità delle disposizioni ivi contenute, nel qual caso, almeno stando alla lettura più sopra ipotizzata del comma 14-*quater*, non si potrà procedere all'inclusione dell'atto nell'elenco di cui al decreto legislativo in oggetto, se non nella parte non ancora espressamente abrogata o dichiarata incostituzionale.

Inoltre, la disposizione dell'art. 14, comma 14-*quater*, distinguendo le disposizioni, di cui alla lettera a) del comma 14, da quelle di cui alla lettera b), vuole significare che, mentre per le prime l'abrogazione espressa, prevista dal decreto legislativo sul quale è richiesto al parere, avrebbe un effetto per così dire meramente "dichiarativo" di una abrogazione, sia pure tacita o implicita, già intervenuta, per le altre l'effetto sarebbe un po' più penetrante non essendo esse del tutto scomparse dall'ordinamento, pur avendo perso la ragione stessa del loro mantenimento. E' quindi necessario che il decreto legislativo in esame distingua le due grandi categorie sopra delineate entrando a considerare i contenuti degli atti legislativi elencati nell'allegato all'atto normativo primario ora in esame.

L'Amministrazione riferisce che lo schema di decreto delegato conterrebbe anche disposizioni, che comunque ricadrebbero sotto l'effetto ghigliottina e sulle quali i Ministeri interessati non si sarebbero espressi. La Sezione ritiene opportuno che vengano espressamente indicate le norme per le quali i Ministeri interessati non si sarebbero pronunciati e le ragioni per le quali tali norme sarebbero state inserite nello schema.

Inoltre, l'Amministrazione referente dovrà fornire chiarimenti sul perché l'elenco di cui all'allegato al decreto legislativo, su cui si chiede il parere, reca moltissimi regi decreti, di cui sembra debba escludersi la natura legislativa (*exempli gratia*: rr.dd. 12 ottobre 1862, n. 895; 21 settembre 1862, n. 966 e 25 settembre 1862, n. 859), quando invece i commi 14 e 14-*quater*, su cui si baserebbe la delega che si intende esercitare, fanno riferimento esclusivamente a disposizioni legislative. Sembra anzi che la maggior parte degli atti riferentisi al periodo relativo all'unificazione amministrativa del Regno d'Italia neppure possa considerarsi avente contenuto normativo, trattandosi di meri atti amministrativi: si pensi al mutamento di denominazione dei Comuni, agli atti autorizzativi di occupazione temporanea di alcuni immobili, alle elargizioni temporanee (R.D. n. 916 del 30 ottobre 1862), alle

dichiarazioni di mobilitazione delle truppe e di cessazione della medesima mobilitazione, alle convocazioni di comizi elettorali, agli atti di nomina e così via. Il fatto che i decreti contenuti nell' allegato al presente decreto legislativo siano numerati non costituisce di per se indice del loro valore legislativo.

D'altro canto, l'Amministrazione riferisce di aver incluso nell'Allegato allo schema di decreto legislativo numerosi atti normativi relativi ai c.d. settori esclusi, di cui al comma 17 del suddetto art. 14 l. n. 246 del 2005. Anche su questo punto l'Amministrazione dovrà chiarire in base a quali considerazioni ha ritenuto di poter interpretare il comma 14-*quater* come includente disposizioni legislative dei c.d. settori esclusi, quando, invece, la lettera della disposizione fa rinvio alle materie di cui al comma 14, in relazione al quale il comma 17 recita espressamente: "*rimangono in vigore: a)...*; *b)...* etc.". La relazione tra le succitate disposizioni sembrerebbe voler significare che nei settori esclusi - in assenza di specifiche deleghe in proposito - la decisione in ordine alla permanenza in vigore delle disposizioni legislative debba essere in ogni caso demandata all'interprete.

E', poi, indispensabile che l'Amministrazione referente esamini analiticamente se gli atti normativi primari di cui all'elenco allegato contengano norme abrogative espresse e se, in caso di risposta affermativa, l'abrogazione espressa di una disposizione esplicitamente abrogativa non rischi di essere interpretata come volontà del legislatore di determinare la reviviscenza delle disposizioni precedentemente abrogate.

Infine, sembra necessario che l'Amministrazione spieghi le ragioni che hanno indotto ad adottare la clausola di immediata entrata in vigore di cui all'art. 2 del progetto di decreto legislativo, clausola che appare in contrasto con il fatto che gli effetti della normativa introdotta sono stati, in puntuale attuazione del suddetto comma 14-*quater*, rinviati al 16 dicembre 2010.

P.Q.M.

Sospende l'espressione del parere in attesa che l'Amministrazione riferisca nei sensi di cui in motivazione.

L'ESTENSORE
Damiano Nocilla

IL PRESIDENTE
Alessandro Pajno

IL SEGRETARIO
Paola Rossi