Consiglio di Stato, Sezione consultiva atti normativi
Parere n. 3244 del 4 agosto 2010

Adunanza di Sezione del 22 luglio 2010

OGGETTO:
Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministro per la semplificazione normativa.
Schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente *"Regolamento di abrogazione espressa dalle norme regolamentari vigenti che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete ai sensi dell'articolo 17, comma -4-ter, della legge 23 agosto 1988, n. 400".*

LA SEZIONE

Vista la relazione trasmessa con nota del 7 luglio 2010, con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ministro per la semplificazione normativa – chiede il parere del Consiglio di Stato in ordine all'affare in premessa;
Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Consigliere Giuseppe Roxas;

Premesso:
Lo schema di provvedimento in oggetto si inserisce nel processo di semplificazione normativa intrapreso in base alla legge 23 novembre 2005, n. 246 per far fronte alla ipertrofia normativa e determinare una decisiva riduzione dello stock di atti di varia natura che hanno formato oggetto di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.
A valle delle abrogazioni espresse recate dai decreti-legge nn. 112 e 200 del 2008, con il decreto legislativo 1 dicembre 2009, n. 179 è stata attuata la delega prevista dall'articolo 14, comma 14, della legge n. 246 del 2005 che ha individuato le disposizioni normative statali anteriori al 1970, di cui è stata ritenuta indispensabile la permanenza in vigore, sottraendola all'abrogazione generalizzata (c.d. *"effetto ghigliottina"*) che avverrà, ai sensi del comma 14-*ter* del citato articolo 14, il 16 dicembre 2010.
A ciò aggiungasi che per effetto della legge 18 giugno 2009, n. 69, è stato introdotto nel citato articolo 14 il comma 14-*ter*, recante delega per l'abrogazione di ulteriori disposizioni legislative statali non comprese nel decreto legislativo n. 179 del 2009, delega attuata con provvedimento inviato a questo Consiglio contestualmente a quello in esame, e che forma oggetto di separato parere.
La citata legge n. 69 del 2009, si è altresì data carico di intervenire, per le medesime finalità, sui provvedimenti di rango secondario, che costituiscono un insieme particolarmente vasto di disposizioni e che richiede pertanto una analoga azione di razionalizzazione e di semplificazione.
A tal fine, la legge n. 69 ha introdotto nell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, il comma 4-*ter*, a tenore del quale *"Con regolamenti da emanare ai sensi del comma 1 del presente articolo, si provvede al*

periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti, alla ricognizione di quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita e all'espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete".
Su tale autorizzazione è stato predisposto lo schema di regolamento in esame, che dispone l'abrogazione espressa di atti regolamentari non numerati pubblicati dal luglio 1861 al giugno 1986, data dalla quale, a seguito della entrata in vigore del Testo Unico sulla promulgazione delle pubblicazioni ufficiali della Repubblica Italiana, i provvedimenti recano l'apposita numerazione. (d.P.R. 28 dicembre 1985, n. 1092).
In relazione al periodo temporale considerato, l'articolo 1 dello schema dispone che *"sono o restano"* abrogate le disposizioni regolamentari contenute nell'allegato al decreto, a far data dal 16 dicembre 2010 e facendo salvi *"gli effetti provvedimentali delle disposizioni prive di effettivo contenuto normativo"* contenute nell'elenco allegato.
L'articolo 2 prevede l'entrata in vigore del provvedimento per il giorno successivo a quello di pubblicazione.
In ordine alla tecnica utilizzata per la predisposizione del provvedimento, espone l'Amministrazione che è stata compiuta una ricognizione degli atti compresi nel periodo considerato, costituiti principalmente da decreti ministeriali, ma anche da decreti del Presidente della Repubblica, Regi decreti e decreti del Presidente del consiglio.
Sono state altresì considerate ulteriori tipologie di provvedimenti, emessi in particolari periodi storici, quali i decreti del Duce, del Capo provvisorio dello Stato, Luogotenenziali e del Sottosegretario di Stato per le fabbricazioni di guerra.
Quanto al metodo di lavoro, i provvedimenti da abrogare sono stati sottoposto ai singoli dicasteri, tramite elenchi strutturati distinguendo i provvedimenti riguardanti i settori di competenza, quelli indicanti l'amministrazione avente competenza prevalente e infine, quelli coinvolgenti paritariamente più amministrazioni.
Sulla base delle osservazioni formulate dei vari dicasteri è stato quindi formato l'allegato al decreto, escludendo i provvedimenti censiti per i quali è stato espressamente richiesto il mantenimento in vigore.
Considerato:
1. L'articolo 17, comma 4-*ter*, della legge n. 400 del 1988, introdotto dall'articolo 5, comma1, lett *b*), della legge n. 69 del 2009 dispone che con regolamenti da emanare ai sensi del comma 1 del presente articolo, si provvede al periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti, alla ricognizione di quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita e all'espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete.
La norma, che almeno per alcuni aspetti, nel sistema della semplificazione normativa, sembra svolgere con riferimento agli atti di normazione secondaria un ruolo in parte simile a quello svolto dall'articolo 14, comma 14-*bis*, della legge n. 246 del 2005 con riferimento agli atti legislativi, pone una serie di questioni, la cui soluzione è rilevante ai fini dell'esame dello schema di regolamento in

oggetto. Su ciascuna di esse dovrà, pertanto esprimersi l'Amministrazione riferente, facendo conoscere il proprio punto di vista.
2. La prima questione consiste nello stabilire se, con la norma di cui all'articolo 17, comma 4-*ter* della legge n. 400 del 1988, sia stato introdotto un autonomo potere regolamentare, volto ad effettuare una periodica opera di riordino (nonché di ricognizione e abrogazione) ovvero si sia inteso prevedere che, ai fini del riordino (nonché delle ricognizioni e delle abrogazioni), occorra provvedere a porre in essere autonomi regolamenti di esecuzione, di attuazione e integrazione di legge e decreti legislativi, indipendenti o di organizzazione, a seconda del tipo di regolamento su cui l'atto secondario di riordino è destinato ad incidere.
A favore della prima lettura milita soprattutto la presenza di una autonoma e specifica previsione legislativa, che è appunto quella dell'articolo 17, comma 4-ter della legge n. 400 del 1988; a favore della seconda potrebbe, tuttavia, essere invocata la lettera dell'articolo 17, comma 4-*ter*, che fa riferimento a *"regolamenti da emanare ai sensi del comma 1"*, e cioè della disposizione che distingue, appunto, le tipologie di regolamenti sopra ricordate.
La questione merita comunque un approfondimento, anche perché dalla soluzione prescelta derivano ovviamente conseguenze diverse. Ove infatti, dovesse ritenersi che la norma di cui all'articolo 17, comma 4-*ter*, richieda ai fini di riordino, l'adozione di distinti regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 1 della medesima legge n. 400, non potrebbe procedersi con l'emanazione di un unico atto regolamentare.
3. Connessa con quella sopra indicata è la seconda questione, che attiene al rapporto tra il potere di cui all'articolo 17, comma 4-*ter* legge n. 400 del 1988, ed i diversi poteri regolamentari di cui sono espressione gli atti destinati a divenire oggetto di riordino, di ricognizione o di abrogazione.
E' noto, infatti che, in linea di principio, il potere regolamentare non si consuma con il suo esercizio, ma permane anche dopo tale esercizio in capo all'Amministrazione, almeno, fino a quando risulta vigente la fonte primaria attributiva del potere.
Da tale circostanza dovrebbe pertanto derivare che l'esercizio del potere di cui all'articolo 17, comma 4-*ter*, della legge n. 400 del 1988, dovrebbe essere ritenuto idoneo a modificare o abrogare le disposizioni regolamentari prese in considerazione, ma non dovrebbe in linea di principio, incidere sulla permanenza del potere regolamentare, attribuito o riconosciuto all'amministrazione, di cui le singole disposizioni prese in considerazione costituiscono manifestazione; e del resto, l'esercizio anche periodico di un potere di riordino di norme regolamentari suppone la permanenza in vita del potere regolamentare di cui tali norme costituiscono manifestazione. Anche su tale questione il Ministero vorrà far conoscere il proprio avviso.
4. Altro problema riguarda, invece, il contenuto dei regolamenti di cui all'articolo 17, comma 4-*ter* della legge n. 400 del 1988. La norma richiamata fa riferimento a regolamenti da emanarsi ai sensi del comma 1-*bis* della medesima legge n. 400 del 1988; sembrerebbe, pertanto, che oggetto di regolamenti *ex* articolo 17, comma 4-*ter* possano essere soltanto norme inserite in regolamenti di esecuzione, di attuazione e

integrazione di leggi e decreti legislativi, di regolamenti indipendenti e di organizzazione. Poiché la norma non richiama le relative disposizioni, dall'esercizio del potere regolamentare di cui all'articolo 17, comma 4-*ter* dovrebbero senz'altro rimanere esclusi i regolamenti *ex* articolo 17, comma 2 e comma 4-*bis*.
Sulla questione appare, ovviamente necessario acquisire il punto di vista dell'Amministrazione riferente; la stessa dovrà, altresì verificare se fra gli atti regolamentari inclusi nello schema di provvedimento non vi siano regolamenti di delegificazione o comunque esclusi dall'ambito del potere *ex* articolo 17, comma 4-*ter* della legge n. 400 del 1988.
5. Un altro profilo attiene, ancora, al contenuto dei regolamenti *ex* articolo 17, comma 4-*ter* della legge n. 400 del 1988.
La norma prevede che, con tali regolamenti si provveda:
- al periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti;
- alla ricognizione delle disposizioni oggetto di abrogazione implicita;
- all'espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o comunque obsolete.

Risulta pertanto evidente che il contenuto dei regolamenti *ex* articolo 17, comma 4-*ter* cambia a seconda dell'effetto che sono destinati a realizzare: quando operano il riordino, essi hanno un contenuto anche eventualmente novativo dell'ordinamento vigente, nei limiti in cui può innovarsi attraverso le operazioni di riordino; quando provvedono alla ricognizione di disposizioni implicitamente abrogate, esse hanno un contenuto dichiarativo di un effetto già prodotto; hanno infine un effetto propriamente abrogativo quando provvedono all'abrogazione di disposizioni prive di contenuto normativo o comunque ormai prive di effetti.
Dalle disposizioni in esame deriva, altresì che non possono costituire ovviamente oggetto di abrogazione espressa norme implicitamente abrogate, della cui abrogazione il regolamento ha infatti effetto meramente dichiarativo. In ogni caso, la norma di cui all'articolo 17, comma 4-*ter* sembra richiedere che, ove si proceda con unico regolamento, le norme per le quali il regolamento ha effetto meramente dichiarativo (e cioè quelle oggetto di abrogazione implicita) siano distinte formalmente da quelle oggetto di abrogazione espressa.
6. Come si è visto l'articolo 17, comma 4-*ter* della legge n. 400 del 1988 fa riferimento ad una opera di *"periodico riordino"* delle disposizioni regolamentari vigenti di ricognizione di quelle implicitamente abrogate e di abrogazione di quelle che hanno ormai esaurito la propria funzione o sono prive di contenuto normativo. La norma sembra pertanto suggerire un metodo di lavoro che privilegi l'identificazione di vasti ambiti materiali, per ciascuno dei quali identificare le disposizioni regolamentari più rilevanti, al fine di stabilire quelle da riordinare (in coerenza con l'operazione di riordino delle disposizioni primarie), quelle da abrogare esplicitamente e quelle oggetto di abrogazione implicita.
Un metodo di questo genere era stato già, d'altra parte, suggerito dalla Sezione con il parere del 14 luglio 1999 formulato in relazione allo schema di decreto legislativo riguardante le disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1980, di cui si riteneva essenziale la permanenza in vigore.

L’Amministrazione riferente sembra, invece, aver scelto un diverso approccio - che comunque sembra muoversi nell’ambito della disciplina di cui all’articolo 17, comma 4-*ter*, della legge n. 400 del 1988: volto ad una sorta di eliminazione di atti, riferibili ad un periodo di tempo più lontano, già oggetto di abrogazione implicita o da abrogare perché ormai privi di effetti. Appare tuttavia opportuno che l’Amministrazione chiarisca se lo schema di provvedimento in esame debba essere ritenuto come una iniziativa preliminare, da effettuarsi in vista della successiva opera di riordino e se, a tal fine, (ed anche a quella delle ulteriori abrogazioni), si stia procedendo all’identificazione di appositi settori di intervento.

7. Quanto allo schema di provvedimento inviato la Sezione osserva che la formulazione predisposta sembra rendere arduo identificare i criteri adottati per l’inclusione (o, al contrario, l’esclusione) degli atti riportati nell’elenco.

Più in generale, poiché la norma autorizzatrice richiama, quale strumento normativo, i regolamenti *“di cui al comma 1”* dell’articolo 17 della legge n. 400 del 1988, delimitando in tal modo un campo d’azione che richiede una analisi del potere originariamente posto in base dei provvedimenti considerati, sembrerebbe necessario che l’Amministrazione illustri i criteri in base ai quali sono state identificate le tipologie di atti da includere nel provvedimento e le eventuali limitazioni imposte ai dicasteri in sede di revisione (in particolare, ad esempio, con riferimento ai regolamenti di delegificazione ed organizzativi).

8. Quanto alla formulazione dello schema, l’oggetto è circoscritto ad un periodo temporale determinato, e prende in considerazione solo le disposizioni regolamentari che sono state oggetto di abrogazione implicita e quelle che hanno esaurito la loro funzione, o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete.

Su tali provvedimenti l’articolo 1 dello schema dispone che *“sono o restano abrogate”* le disposizioni elencate nell’allegato allo schema, che riporta in ordine coronologico e senza ulteriori specificazioni le singole disposizioni.

Osserva la Sezione, che l’allegato accomuna due distinte tipologie di atti, quelli che sono stati oggetto di abrogazione implicita, rispetto alle quali il provvedimento assume una funzione per così dire dichiarativa, e quelli ritenuti superflui per aver esaurito la loro funzione o in ragione della carenza di contenuto normativo, per i quali il provvedimento assume natura più incisive, con effetti costrittivi.

Vero è che lo schema prevede che le disposizioni in questione *“sono o restano abrogate”* rinviando all’elenco allegato che, tuttavia, non identifica la ragione dell’inclusione nel provvedimento.

Ma anche se a ciò si provvedesse, potrebbero rimanere pur sempre margini di perplessità che è necessario rimuovere articolando il provvedimento su due disposizioni, cui facciano riferimento diversi allegati, rispettivamente dedicate alle abrogazioni espresse e alla ricognizione della intervenuta abrogazione implicita.

9. Quanto agli allegati, appare innanzi tutto opportuno, in coerenza con quanto evidenziato sub 7, che l’Amministrazioine fornisca adeguati chiarimenti sulla certa natura regolamentare (e non legislativa o amministrativa) dei diversi atti in essi inclusi. Peraltro, tenuto conto

del lavoro di semplificazione *“in progress”* avviato dall’Amministrazione, sarebbe stato preferibile una organizzazione degli elenchi per comparti; tuttavia, mantenendone l’unitarietà all’interno della distinzione sopra indicata, gli elenchi potrebbero essere più esplicativi introducendo, accanto ai singoli provvedimenti, un descrittore simbolico idoneo a connetterlo alle tipologie provvedimentali previste dalla norma.

10. Infine, perplessità ingenera la previsione, recata al comma 2 dell’articolo 1 dello schema, che fa salvi gli effetti provvedimentali delle disposizioni prive di contenuto normativo incluse nel provvedimento.

Disposizione che appare contraddittoria con l’impostazione del provvedimento, teso alla cancellazione degli atti non più rilevanti. Invero, la ventilata persistenza di effetti amministrativi induce a disporne piuttosto l’esclusione dalla rimozione totale, rientrando a maggior ragione nel riordino delle disposizioni, non considerato nello schema in esame.

11. In relazione a quanto esposto, appare necessario che l’Amministrazione faccia pervenire le proprie osservazioni ed i richiesti chiarimenti.

P.Q.M.

Sospende il parere in attesa dell’adempimento

L'ESTENSORE
Giuseppe Roxas

IL PRESIDENTE
Alessandro Pajno

IL SEGRETARIO
Paola Rossi