



**Consiglio di Stato**  
**Segretariato Generale**

N. 3624/2010

Roma, addi 3 AGOSTO 2010

Risposta a nota del  
N. \_\_\_\_\_

Div. \_\_\_\_\_

D'ordine del Presidente, mi pregio di trasmettere il  
parere numero 3243/2010 emesso dalla SEZIONE  
NORMATIVA di questo Consiglio sull' affare a fianco  
indicato.

**OGGETTO:**  
**REGOLAMENTO:**

**SCHEMA DECRETO LEGISLATIVO  
RECANTE ABROGAZIONE DI  
DISPOSIZIONI LEGISLATIVE  
STATALI AI SENSI DELL'ART. 14 C.  
14 QUARTER DELLA LEGGE  
28/11/2005 N. 246**

Allegati N.  
.....

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI  
MINISTRI MINISTRO PER LA  
SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA  
(.....)**

ROMA

Il Segretario Generale

Numero 3624/2010 e data 3/8/2010 Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

## Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 22 luglio 2010

### NUMERO AFFARE 03243/2010

#### 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<sup>o</sup> 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 (*exempli gratia* 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, nonchè 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 riferente 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 riferente 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  
Damiiano Nocilla

IL PRESIDENTE  
Alessandro Pajno

*Alessandro Pajno*

IL SEGRETARIO

Paola Rossi  
*Paola Rossi*



Presidenza del Consiglio dei Ministri  
MSN 0001583 A-2.65.4.7  
del 20/10/2010



**Consiglio di Stato**  
**Segretariato Generale**

N. 4668

Roma, addi 20 Ottobre 2010

Risposta a nota del  
N. \_\_\_\_\_ Div. \_\_\_\_\_

D'ordine del Presidente, mi pregio di trasmettere il  
parere numero **3243/2010** emesso dalla SEZIONE  
NORMATIVA di questo Consiglio sull' affare a fianco  
indicato.

Parere emesso in base all'art. 15 della L. 21 luglio 2000, n.  
205.

**OGGETTO:**  
**REGOLAMENTO:**

**SCHEMA DECRETO LEGISLATIVO  
RECANTE ABROGAZIONE DI  
DISPOSIZIONI LEGISLATIVE  
STATALI AI SENSI DELL'ART. 14 C.  
14 QUARTER DELLA LEGGE  
28/11/2005 N. 246**

Allegati N.  
.....

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI  
MINISTRI MINISTRO PER LA  
SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA**  
(.....)

ROMA

Il Segretario Generale

Antonello



## *CONSIGLIO DI STATO*

Sezione consultiva per gli atti normativi

Adunanza del 20 settembre 2010

N. Sezione 3243/2010

### 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, comma 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.

Visto il parere interlocutorio del 22 luglio 2010;

Vista la relazione integrativa dell'Amministrazione del 6 settembre 2010 n. MSN 0001278 P-;

Esaminati gli atti ed udito il relatore, Consigliere Damiano Nocilla;

*PREMESSO*

Con il d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 179, è 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.

Il comma 14-*quater* dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005, introdotto dalla legge 18 giugno 2009, n. 69, ha 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 legislativo 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 anche 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.

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, nella sua primitiva formulazione si componeva di due articoli, dei quali uno prevedeva l'abrogazione degli atti indicati nell'allegato 1 e chiariva che l'effetto abrogativo si sarebbe prodotto 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*, mentre il secondo disponeva che il decreto legislativo di

abrogazione dovesse entrare in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

La Sezione esaminava il provvedimento nell' adunanza del 22 luglio 2010 e concludeva con una pronuncia interlocutoria, nella quale formulava le seguenti osservazioni e richieste di chiarimenti.

a) La Sezione poneva il problema che l'attività di abrogazione, fosse inserita nell'organizzazione e nel riassetto della normativa per settori o macroaree e chiedeva se essa fosse stata svolta in relazione al quadro complessivo delle disposizioni concernenti il settore o la macroarea, la cui normazione andava riorganizzata.

b) Si considerava, inoltre, necessario che l'Amministrazione referente individuasse con precisione il ruolo che i decreti legislativi di tipo abrogativo erano chiamati a svolgere.

c) L'Amministrazione avrebbe dovuto accertare, per ognuno dei provvedimenti inclusi nell'Allegato, se non vi fosse stata già abrogazione espressa totale o parziale o dichiarazione d'incostituzionalità delle disposizioni ivi contenute, nel qual caso, non si sarebbe potuto 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.

d) Avendo l'Amministrazione riferito che lo schema di decreto delegato conteneva anche disposizioni, che comunque sarebbero ricadute

sotto l'effetto ghigliottina e sulle quali i Ministeri interessati non si sarebbero espressi, la Sezione chiedeva che venissero 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.

e) Si chiedevano chiarimenti sul perché l'elenco di cui all'allegato alla bozza di decreto legislativo, su cui si chiedeva il parere, recasse moltissimi regi decreti, di cui sembrava dovesse escludersi la natura legislativa, quando invece i commi 14 e 14-*quater*, su cui si basa la delega che si intende esercitare, fanno riferimento esclusivamente a disposizioni legislative.

f) Poiché l'Amministrazione riferiva 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, si invitava a chiarire in base a quali considerazioni si fosse ritenuto di poter interpretare il comma 14-*quater* come includente disposizioni legislative dei c.d. settori esclusi.

g) Infine la Sezione esprimeva perplessità in ordine alla clausola di immediata entrata in vigore del decreto legislativo su cui si chiedeva il parere.

Con la seconda relazione integrativa citata in epigrafe l'Amministrazione informava di essersi parzialmente adeguata alle osservazioni della Sezione e rispondeva alle altre.

### *CONSIDERATO*

In relazione alle osservazioni e alle richieste di chiarimenti contenute nel parere interlocutorio citato, la Sezione, sulla base della relazione integrativa, osserva quanto segue.

1. La Sezione ritiene di dover superare il rilievo relativo alla mancanza dell'analisi d'impatto della regolamentazione sul provvedimento legislativo in esame, dovendosi considerare tale valutazione implicita nel fatto che l'Amministrazione stessa ritiene, nella propria responsabilità, che le disposizioni legislative esplicitamente abrogate siano già di per sé prive di ogni efficacia.

2. Quanto alla prima questione posta dalla Sezione, essa consisteva nel fatto che lo schema di decreto legislativo doveva farsi rientrare nella complessa operazione di semplificazione della legislazione disegnata dall'art. 14 legge 28 novembre 2005, n. 246 e che quindi dovesse comportare il riassetto della normativa per settori o macroaree.

Ciò del resto appariva implicito nella stessa prima relazione del 7 luglio 2010, citata in epigrafe, in cui si considerava il decreto legislativo in oggetto come un completamento della attività di semplificazione già realizzata con il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179.

Al riguardo l'Amministrazione fa ora presente che la delega, di cui al comma 14 *quater* dell'art. 14 legge 28 novembre 2005, n. 246, è una "delega diversa ed autonoma rispetto a quella prevista dal comma 14", onde ad essa non potrebbe farsi applicazione dei medesimi principi e criteri direttivi riferiti dal legislatore del 2005 a quella contenuta nel comma 14. A sostegno di questa interpretazione l'Amministrazione, per un verso, cita il parere delle Sezioni unite (Prima e Consultiva per gli atti normativi) reso il 2 marzo 2010 su un quesito proposto dalla medesima Amministrazione in ordine all'interpretazione da dare ai commi 18 e 18 *bis* del medesimo art. 14 legge n. 246 del 2005, e dall'altro, ricorda le finalità di riduzione dello stock normativo e dei costi di gestione della banca dati istituzionale "Normativa" e di miglioramento della certezza del diritto attraverso un intervento complementare rispetto a quello della c.d. *ghigliottina* (art. 14, comma 14 *ter*, legge n. 246 del 2005).

La Sezione ritiene di dover dissentire dalla interpretazione proposta dall'Amministrazione: una delega "*autonoma*", che non si inserisca nella finalità generale della semplificazione normativa alla quale sono indirizzati tutti gli strumenti previsti dall'articolo 14 non appare coerente con il quadro normativo e inoltre finirebbe per essere priva di principi e criteri direttivi in violazione dell'articolo 76 della Costituzione.

La Sezione ritiene tuttavia che, ferme tali considerazioni di principio, si debba anche prendere atto che non tutti i criteri di delega del

comma 14 sono riferibili a quella in questione. In particolare il criterio della “organizzazione delle disposizioni”, previsto nella lettera e), è riferito solo alle “disposizioni da mantenere in vigore”, il che trova giustificazione nella considerazione sostanziale che solo per queste ultime e non per quelle da abrogare si pone l’esigenza di avviare l’ulteriore fase di riordino, che è poi la finalità ultima e sostanziale di questa complessa operazione. E non è senza rilievo, poi, che tale fase viene giustamente riferita dal comma 15 ai soli decreti legislativi del comma 14.

3. Sempre nel citato parere interlocutorio del 22 luglio 2010 la Sezione chiedeva poi spiegazioni in ordine alla presenza nell’allegato al decreto legislativo in esame di disposizioni comunque ricadenti sotto “*l’effetto ghigliottina*” e sulle quali l’Amministrazione aveva riferito che i Ministeri interessati non si sarebbero espressi.

Con la relazione del 6 settembre 2010 l’Amministrazione, dando ampio conto del metodo di lavoro seguito, lascia intendere che i medesimi Ministeri avrebbero ritenuto implicitamente opportuno l’inserimento dei provvedimenti legislativi suddetti nell’allegato al presente provvedimento, e quindi non ha ritenuto di dover riferire – come aveva chiesto la Sezione – su quali fossero quelle disposizioni e sulle ragioni per le quali esse, nel silenzio dei Ministeri interessati, fossero state comprese nel provvedimento in oggetto.

Si tratta di affermazione che l'Amministrazione fa nella propria responsabilità e della quale la Sezione prende atto.

4. Veniva, ancora chiesto di verificare se nell'elenco allegato non fossero stati inseriti regi decreti, dei quali doveva escludersi la natura legislativa o addirittura ritenersi la natura meramente provvedimentoale.

A riguardo l'Amministrazione, dopo aver correttamente descritto il lavoro che si sarebbe dovuto compiere in ordine ad ogni singolo atto da inserire nell'allegato, al fine di individuarne la natura sostanziale di atti normativi primari, ritiene che comunque la numerazione dell'atto "costituisce certamente un indice significativo della natura normativa primaria".

L'affermazione, come del resto è ben presente all'Amministrazione referente, non è condivisibile, essendo noto in passato l'uso promiscuo dell'inserimento nella Gazzetta Ufficiale e della numerazione.

Ed infatti l'allegato al decreto legislativo in esame contiene – specie per il periodo pre-repubblicano – un grande numero di atti che non hanno natura normativa e di atti recanti normazione di rango secondario. E la Sezione non aveva trascurato di indicare taluni esempi di atti di questo genere.

L'Amministrazione non ha ritenuto di eliminare dall'elenco neppure gli atti specificamente indicati dalla Sezione, giustificando tale inserimento con le due considerazioni: a) che l'uso per l'abrogazione delle

fonti di rango più elevato può essere legittimo, quando ci si trovi di fronte a disposizioni normative di dubbia natura primaria; b) che un metodo analogo sarebbe stato seguito nella predisposizione del decreto legge 23 aprile 2008, n. 200 convertito con modificazioni dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9.

Quanto alla prima considerazione, essa può apparire corretta solo in presenza di dubbi sulla natura primaria delle disposizioni da abrogare. Ma gli atti cui ci si riferisce non sono né atti normativi né atti che rechino norme, di cui possa porsi in dubbio la natura regolamentare.

Quanto alla seconda, non può non obiettarsi che dalla normativa di delega si evince che l'oggetto dell'abrogazione sono esclusivamente le "disposizioni legislative statali", essendo affidata l'abrogazione delle norme secondarie ad atto di natura regolamentare (art. 17, ultimo comma della legge n. 400 del 1988).

In concreto se si considerano gli atti elencati nell'allegato può riscontrarsi che alcuni di essi non si configurano come atti di normazione primaria e a tal fine, salvi ulteriori approfondimenti, si allega al parere, a titolo di esempio, un elenco dei provvedimenti contrassegnati dal numero 1 al numero 978, elenco nel quale sono a margine indicati con un asterisco (\*) gli atti aventi natura meramente regolamentare, con una crocetta (+) quelli consistenti in meri provvedimenti amministrativi e con un segno di cancelletto (#) quelli la cui natura può essere incerta. A questo proposito,

particolare attenzione richiedono i casi – come ad esempio i regi decreti relativi alle denominazioni dei comuni – in cui è indispensabile assicurare la salvezza degli effetti.

Quelli che non recano alcun contrassegno devono considerarsi legittimamente abrogati dal presente decreto legislativo.

Non depurato secondo i criteri più sopra definiti, il decreto legislativo sul quale si chiede il parere sarebbe affetto da eccesso di delega: occorre dunque procedere alla sua revisione, trasferendo nel regolamento, sul quale la Sezione si è espressa in pari data, gli atti aventi natura regolamentare ed espungendo i meri provvedimenti amministrativi.

La Sezione è peraltro consapevole dell'estrema difficoltà di una verifica contenutistica che indubbiamente presenta larghi margini di errore per atti così risalenti nel tempo ed espressione di un sistema delle fonti profondamente diverso: in caso di incertezza pertanto deve ritenersi preferibile correre il rischio di una abrogazione con una fonte di rango superiore piuttosto che quello inverso di abrogazione di una norma primaria con una fonte secondaria.

Concludendo sul punto, la Sezione, rendendosi conto dell'importanza di tutti gli atti funzionali al completamento del complesso processo di semplificazione normativa e del fatto che l'attività di adeguamento alle norme di delega del provvedimento in esame può essere svolta dall'Amministrazione, in tempi ragionevoli, trattandosi in massima

parte di un'attività assai semplice (ma necessaria) non si oppone all'ulteriore corso del provvedimento, anche in vista della sottoposizione dello schema alla Commissione Parlamentare, cui spetta esprimersi in via definitiva sulla legittimità e sul merito del decreto legislativo in oggetto.

5. La Sezione inoltre aveva sottolineato l'opportunità di distinguere tra le abrogazioni espresse di atti già oggetto di una precedente abrogazione tacita e i casi di cessazione di efficacia della norma nascenti dal fatto che le disposizioni abrogate con il provvedimento in oggetto avessero già esaurito la propria funzione o fossero prive di effettivo contenuto normativo o comunque obsolete.

L'Amministrazione ritiene che tale distinzione non rivestirebbe alcuna utilità pratica "posto che l'abrogazione, qualunque ne sia la causa, non può che produrre medesimi effetti".

In realtà sul piano formale non si può negare che una differenza vi sia quanto al profilo temporale, e la formula usata nello schema ("sono o restano abrogate") lo conferma.

In tal modo, però, si è affidata all'interprete la distinzione fra le due fattispecie, con i rischi relativi, anche se l'anzianità e l'evidente obsolescenza degli atti in questione rende il problema alquanto ipotetico.

6. La Sezione, infine, aveva sollevato dubbi sul fatto che nell'allegato al decreto legislativo in esame fossero inclusi atti contenenti disposizioni

relative ai cc.dd. “*settori esclusi*” di cui al comma 17 del più volte citato art. 14.

L'Amministrazione ritiene di non condividere tali dubbi, soprattutto considerando il comma 17 non applicabile alla delega di cui al comma 14 *quater*.

Si osserva in contrario che la collocazione della disposizione dopo la delega in questione lascia intendere che le disposizioni concernenti quei settori non solo sono sottratte alla cd. “*ghigliottina*”, ma anche all'attività normativa disciplinata dal comma 14 *quater*.

Inoltre la delega, di cui al comma 14 *quater*, riguarda “l'abrogazione espressa... di disposizioni legislative statali ricadenti fra quelle di cui alle lettere a) e b) del comma 14”, identificando l'oggetto della delega in relazione all'ambito di operatività del comma 14, e quindi non si estende ai cd settori esclusi.

E' pertanto necessario che l'Amministrazione, anche attraverso uno specifico parere dei Ministeri interessati ai così detti settori esclusi, raggiunga la certezza circa la impossibilità che gli atti contenuti nell'elenco allegato al presente provvedimento delegato non siano suscettibili di futura applicazione, ad evitare che in tali casi venga rilevato l'eccesso di delega da essa compiuta.

7. Quanto alle rimanenti osservazioni del parere interlocutorio, l'Amministrazione dichiara di adeguarsi alla richiesta di espungere

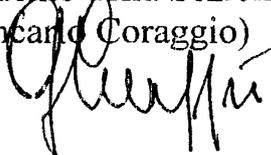
dall'elenco allegato al decreto legislativo in oggetto le disposizioni già esplicitamente abrogate e di eliminare la clausola di immediata entrata in vigore del decreto.

8. Alla stregua delle considerazioni fin qui svolte si ritiene di poter esprimere parere favorevole all'ulteriore corso del provvedimento condizionandolo all'osservanza delle prescrizioni di cui ai precedenti numeri 4 e 6.

P.Q.M.

Esprime parere favorevole con osservazioni e condizioni.

Il Presidente della Sezione  
(Giancarlo Coraggio)



Il Segretario dell'adunanza  
(Massimo Meli)

