

Centro Studi
Consiglio Nazionale Ingegneri

**Il mancato inserimento del R.D. 23 ottobre 1925
n. 2537 nell'Allegato I del D.Lgs. n.179/2009
(Decreto “salva-leggi”)**

Analisi e commenti



(c.r. 264)

Roma, gennaio 2010



CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - 00186 ROMA - VIA ARENULA, 71

Ing. Giovanni Rolando	Presidente
Ing. Alcide Gava	Vice Presidente vicario
Ing. Alessandro Biddau	Vice Presidente
Ing. Roberto Brandi	Consigliere Segretario
Ing. Carlo De Vuono	Tesoriere
Ing. Giovanni Bosi	Consigliere
Ing. Pietro Ernesto De Felice	Consigliere
Ing. Ugo Gaia	Consigliere
Ing. Romeo La Pietra	Consigliere
Ing. Giovanni Montresor	Consigliere
Ing.civ.amb.iun. Antonio Picardi	Consigliere
Ing. Sergio Polese	Consigliere
Ing. Paolo Stefanelli	Consigliere
Ing. Silvio Stricchi	Consigliere
Ing. Giuseppe Zia	Consigliere

Presidenza e Segreteria 00187 Roma – Via IV Novembre, 114

Tel. 06.6976701 Fax 06.69767048

www.tuttoingegnere.it



**CENTRO STUDI
DEL CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI**

CONSIGLIO DIRETTIVO

Ing. Romeo La Pietra	Presidente
Ing. Giuseppe Zia	Vice Presidente
Ing. Ugo Gaia	Consigliere
Ing. Guido Monteforte Specchi	Consigliere
Ing. Alberto Speroni	Consigliere
Dott. Massimiliano Pittau	Direttore

COLLEGIO DEI REVISORI

Dott. Domenico Contini	Presidente
Dott. Stefania Libori	Revisore
Dott. Francesco Ricotta	Revisore

Sede: Via Dora, 2 - 00198 Roma - Tel. 06.85354739, Fax 06.84241800

www.centrostudicni.it

Il presente commento è stato realizzato dall'avv. Nicola Colacino.

INDICE

Premessa e sintesi	Pag.	1
1. Finalità e contenuti del D.Lgs. n.179/2009	“	3
2. Gli effetti del mancato inserimento del R.D. 2537/1925 nell' Allegato I	“	6



Premessa e sintesi

A distanza di circa un anno, sembra trovare compimento il processo di semplificazione normativa avviato dal D.L. n. 200 del 22 dicembre 2008, convertito con modificazioni nella Legge 18 febbraio 2009, n. 9.

Con il D.L. n. 200/2008 l'esecutivo aveva inteso realizzare l'obiettivo della semplificazione normativa mediante l'abrogazione di un'ampia gamma di provvedimenti legislativi adottati sotto la vigenza dell'ordinamento pre-repubblicano. Per tali ragioni, il decreto era stato ribattezzato "Decreto taglia-leggi".

Tra i provvedimenti normativi oggetto di abrogazione, inizialmente vi erano stati anche le Leggi 25 aprile 1938, n. 897 e 23 novembre 1939, n. 1815, recanti, rispettivamente, *Norme sulla obbligatorietà dell'iscrizione negli albi professionali e sulle funzioni relative alla custodia degli albi* e la *Disciplina giuridica degli studi di assistenza e di consulenza*, e il D.Lgt. 23 novembre 1944, n. 382, recante *Norme sui Consigli degli ordini e collegi e sulle Commissioni centrali professionali*. Tali provvedimenti, dopo le sollecitazioni provenienti anche dal CNI, erano stati poi recuperati dalla Legge di conversione n. 9/2009.

Il D.Lgs. 1.12.2009, n. 179, recante le *Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246*, ha un contenuto totalmente in antitesi con il precedente, tanto che il provvedimento in parola è stato ribattezzato "Decreto salva-leggi". Negli Allegati al Decreto non sono contenute le disposizioni legislative da abrogare, bensì quelle ritenute assolutamente "inabrogabili".

Il nuovo intervento solleva, tuttavia, alcune perplessità, con riguardo sia alle modalità di coordinamento con il precedente Decreto convertito, sia, specificamente, al relativo contenuto.

In primo luogo, questa complessa quanto farragginosa sovrapposizione tra Decreti (Legge) che abrogano e Decreti



(Legislativi) che salvano, non sfugge ad un rilievo critico immediato: quali straordinarie ragioni di necessità e urgenza hanno spinto l'esecutivo ad emanare il D.L. 200/2008, tenuto conto che la sua entrata in vigore è rimasta sospesa per un anno (dal dicembre 2008 al dicembre 2009) e che tutto il lavoro occorso per la sua elaborazione risulta sostanzialmente vanificato dal più recente D.Lgs. n. 179/2009?

In secondo luogo, va segnalata l'assenza, tra i provvedimenti salvati dall'Allegato I del D.Lgs. 179/2009, del R.D. 23 ottobre 1925, n. 2537, recante il *Regolamento per le professioni di Ingegnere e Architetto*, attuativo delle disposizioni di cui alla Legge 24 giugno 1923, n. 1395, che ha istituito i rispettivi Albi e Ordini professionali.

Ritenuto che le norme del R.D. n. 2537/1925 hanno certamente natura regolamentare e, quindi, *sub-primaria*, la loro mancata inclusione nell'Allegato I potrebbe essere dovuta alla loro estraneità – in quanto fonte di rango inferiore – alla delega originariamente attribuita all'esecutivo e attuata dal Decreto Legislativo in commento.

Tale logica giustificazione, tuttavia, non convince fino in fondo, poiché, tra i provvedimenti salvati figurano diversi Regi Decreti recanti disposizioni di rango certamente inferiore a quello legislativo.

Se così è, l'assenza del R.D. n. 2537/1925 rappresenta una colpevole svista.

In ogni caso, da tale dimenticanza non deriva alcuna conseguenza immediata: l'abrogazione dei provvedimenti non contemplati dal D.Lgs. n. 179/2009, in mancanza di nuovi e tempestivi interventi di correzione, avverrà solo fra un anno.

Resta, quindi, il tempo per un intervento correttivo da parte del legislatore che includa il R.D. n. 2537/1925 tra i provvedimenti esplicitamente "salvati".

Romeo La Pietra



1. Finalità e contenuti del D.Lgs. n. 179/2009

Con il D.Lgs. 1.12.2009, n. 179, recante le *Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246*, l'esecutivo ha dato attuazione alla delega contenuta all'art. 14, commi 14, 14-bis e 14-ter della legge 28 novembre 2005, n. 246, e successive modifiche.

A distanza di circa un anno, pertanto, trova compimento – almeno in gran parte – il processo di semplificazione normativa avviato dal D.L. n. 200 del 22 dicembre 2008, convertito con modificazioni nella Legge 18 febbraio 2009, n. 9.

Il nuovo intervento solleva, tuttavia, alcune perplessità, con riguardo sia alle modalità di coordinamento con il precedente Decreto convertito, sia, specificamente, al relativo contenuto.

Si ricorda che, con il D.L. n. 200/2008, l'esecutivo aveva inteso realizzare l'obiettivo della semplificazione normativa mediante l'abrogazione di un'ampia gamma di provvedimenti legislativi adottati sotto la vigenza dell'ordinamento pre-repubblicano (ossia prima dell'entrata in vigore della Carta costituzionale, nel 1948). Per tali ragioni, il decreto in commento era stato ribattezzato "Decreto taglia-leggi", in considerazione del fatto che l'esecutivo, al momento della sua emanazione, aveva espressamente indicato nell'Allegato al Decreto i provvedimenti normativi, anteriori al 1948, oggetto di abrogazione espressa.

Il metodo seguito, invece, dal nuovo Decreto Legislativo, in attuazione della delega contenuta all'art. 14 della Legge n. 246/2005, è totalmente in antitesi con il precedente, tanto che il provvedimento in parola è stato ribattezzato "Decreto salva-leggi". Esso, difatti, come riferito in apertura, reca le *Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246*; negli Allegati al Decreto non sono contenute le disposizioni



legislative da abrogare, bensì quelle ritenute assolutamente "inabrogabili", secondo le indicazioni e i limiti di cui ai commi 14, 14-*bis* e 14-*ter* del precitato art. 14.

Per ragioni di chiarezza, vale la pena citare espressamente le disposizioni di cui trattasi.

L'art. 14, comma 14 della Legge n. 246/2005 stabilisce che *"...il Governo è delegato ad adottare..., decreti legislativi che individuano le **disposizioni legislative** statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:*

- a) esclusione delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita;*
- b) esclusione delle disposizioni che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete;*
- c) identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali;*
- d) identificazione delle disposizioni indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore, anche utilizzando a tal fine le procedure di analisi e verifica dell'impatto della regolazione;*
- e) organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse;*
- f) garanzia della coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa;*
- g) identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe effetti anche indiretti sulla finanza pubblica;*
- h) identificazione delle disposizioni contenute nei decreti ricognitivi, emanati ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131, aventi per oggetto i principi fondamentali della legislazione dello Stato nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione".*



La delega attribuisce all'esecutivo il potere di individuare le norme contenute in provvedimenti legislativi dello Stato (per quanto attiene alla legislazione regionale la norma di riferimento è quella di cui al comma 14-*bis*¹) che saranno sottratte all'abrogazione definitiva, in quanto applicabili e, in ogni caso, non desuete.

Tale effetto abrogativo, tuttavia, non è conseguente all'adozione del Decreto Legislativo in parola, bensì alla previsione contenuta al comma 14-*ter* della Legge di delega, secondo cui *“Fatto salvo quanto stabilito dal comma 17, decorso un anno dalla scadenza del termine di cui al comma 14, ovvero del maggior termine previsto dall'ultimo periodo del comma 22, tutte le disposizioni legislative statali non comprese nei decreti legislativi di cui al comma 14, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate”*.

La norma dispone, quindi, l'abrogazione di tutte le disposizioni legislative statali che non siano comprese nei Decreti Legislativi emanati in attuazione dell'art. 14, comma 14, a decorrere da un anno dalla relativa adozione. Ciò significa che l'effetto abrogativo non è riconducibile all'adozione del Decreto delegato (cioè del D.Lgs. n. 179/2009), ma alla precitata disposizione contenuta nella Legge di delega n. 246/2005 e resta sospeso per un anno, affinché il Governo possa intervenire con ulteriori provvedimenti correttivi laddove si accerti qualche omissione tra i provvedimenti meritevoli di essere “salvati”.

Quanto al contenuto specifico del D.Lgs. n. 179/2009, si segnala un'incongruenza ulteriore. Come rilevato, la delega dell'art. 14, comma 14 della L. n. 246/2005 demanda all'esecutivo l'individuazione delle *“disposizioni legislative statali”* la cui perdurante vigenza è da ritenersi indispensabile. L'ambito di applicazione oggettivo della delega, quindi, è **limitato alle norme di rango primario, vale a dire alle norme di legge**.

¹ Nelle materie appartenenti alla legislazione regionale, le disposizioni normative statali, che restano in vigore ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131, continuano ad applicarsi, in ciascuna regione, fino alla data di entrata in vigore delle relative disposizioni regionali.



2. Gli effetti del mancato inserimento del R.D. 2537/1925 nell'Allegato I

Il D.Lgs. n. 179/2009 stabilisce all'art. 1, comma 1, che *“ai fini e per gli effetti dell'art. 14, commi 14, 14-bis e 14-ter della legge 28 novembre 2005, n. 246, e successive modificazioni, nell'Allegato I del presente decreto legislativo sono individuate le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali è indispensabile la permanenza in vigore”*, mentre al successivo comma 2 che *“sono sottratte all'effetto abrogativo di cui all'articolo 2 del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9 le disposizioni indicate nell'Allegato 2 al presente decreto legislativo, che permangono in vigore anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 14, commi 14, 14-bis e 14-ter della legge 28 novembre 2005, n. 246, e successive modificazioni”*.

I due allegati al Decreto, pertanto, contengono: l'uno le disposizioni legislative assolutamente da salvare, *“...la cui pubblicazione, secondo le norme vigenti in materia di pubblicazione all'epoca di ciascun atto, è avvenuta a far data dal 17 marzo 1861 fino a tutto il 31 dicembre 1969”* (così l'art. 1, comma 3, lettera b) del Decreto); l'altro le disposizioni legislative erroneamente abrogate dal D.L. n. 200/2008, la cui vigenza – peraltro mai formalmente venuta meno, dal momento che il Decreto Legge convertito è entrato in vigore solo il 16 dicembre 2009 – deve essere comunque salvaguardata.

Senonché, questa complessa quanto farraginosa sovrapposizione tra Decreti (Legge) che abrogano e Decreti (Legislativi) che salvano, non sfugge ad un rilievo critico immediato: quali straordinarie ragioni di necessità e urgenza hanno spinto l'esecutivo ad emanare il D.L. 200/2008, tenuto conto che la sua entrata in vigore è rimasta sospesa per un anno (dal dicembre 2008 al dicembre 2009) e che tutto il lavoro occorso per la sua elaborazione risulta sostanzialmente vanificato dal più recente D.Lgs. n. 179/2009?



Quest'ultimo Decreto, difatti, prevale sul precedente, non solo perché emanato successivamente, ma perché, limitandosi ad indicare solo i provvedimenti da salvare, implicitamente condanna all'abrogazione (fra un anno circa) tutti quelli ivi non menzionati, con ciò rendendo perfettamente inutile il precedente lavoro di individuazione dei provvedimenti espressamente abrogati dal D.L. 200/2008.

Quanto al contenuto specifico del D.Lgs. n. 179/2009, si segnala un'incongruenza ulteriore. Come rilevato, la delega dell'art. 14, comma 14 della L. n. 246/2005 demanda all'esecutivo l'individuazione delle “*disposizioni legislative statali*” la cui perdurante vigenza è da ritenersi indispensabile. L'ambito di applicazione oggettivo della delega, quindi, è **limitato alle norme di rango primario, vale a dire alle norme di legge**.

Tale indicazione è prontamente recepita dall'art. 1, comma 3, lettera a) del D.Lgs. n. 179/2009, ove si precisa che “*ai fini del presente decreto legislativo: a) per «disposizioni legislative statali» si intendono tutte le disposizioni comprese in ogni singolo atto normativo statale con valore di legge indicato negli Allegati 1 e 2, con effetto limitato a singole disposizioni solo nei casi espressamente specificati*”. Sicché, stando al contenuto della delega e alle relative modalità di attuazione, tutti i provvedimenti indicati negli Allegati al Decreto devono considerarsi aventi natura legislativa.

Ciò giustificherebbe la colpevole assenza, tra i provvedimenti salvati dall'Allegato I, del R.D. 23 ottobre 1925, n. 2537, recante il *Regolamento per le professioni di Ingegnere e Architetto*, attuativo delle disposizioni di cui alla Legge 24 giugno 1923, n. 1395, che ha istituito i rispettivi Albi e Ordini professionali. Ritenuto, difatti, che le norme del R.D. n. 2537/1925 hanno certamente natura regolamentare e, quindi, *sub-primaria*, la loro mancata inclusione nell'Allegato I sarebbe dovuta alla loro estraneità – in quanto fonte di rango inferiore – alla delega originariamente attribuita all'esecutivo e attuata dal Decreto Legislativo in commento.

Tale logica giustificazione, tuttavia, non convince fino in fondo, poiché, tra i provvedimenti salvati figurano diversi Regi Decreti



recanti disposizioni di rango certamente inferiore a quello legislativo. È questo il caso, ad esempio, del R.D. 20.12.1934, n. 2128, relativo alle *Divise degli avvocati e dei procuratori*, le cui norme hanno certamente natura amministrativa e non legislativa, posto che, per espressa ammissione dell'art. 1, comma 3, del Regio Decreto, la loro violazione dà luogo a mere infrazioni disciplinari.

Sembrirebbe, quindi, che l'esecutivo abbia oltrepassato la delega conferita dal Parlamento, senza preoccuparsi di verificare se il provvedimento preso in esame contenesse norme aventi o meno valore di legge.

Va anche detto, al riguardo, che la veste formale del "Regio Decreto" era utilizzata, nell'ordinamento pre-repubblicano, per l'adozione di atti governativi il cui rango poteva essere indifferentemente primario o secondario. Ne consegue che, nel decidere in merito alla relativa sopravvivenza, l'esecutivo sembra essersi attenuto ad un criterio rigidamente formalista, ritenendo il Regio Decreto sempre come fonte di rango primario, a prescindere dallo specifico contenuto delle relative disposizioni.

Se così è, però, l'assenza del R.D. n. 2537/1925 rappresenta una colpevole svista.

In ogni caso, da tale dimenticanza non deriva alcuna conseguenza immediata: **si rammenta, infatti, che l'abrogazione dei provvedimenti non contemplati dal D.Lgs. n. 179/2009, in mancanza di nuovi e tempestivi interventi di correzione, avverrà solo fra un anno.**

Si segnala, infine, che le Leggi 25 aprile 1938, n. 897 e 23 novembre 1939, n. 1815, recanti, rispettivamente, *Norme sulla obbligatorietà dell'iscrizione negli albi professionali e sulle funzioni relative alla custodia degli albi* e la *Disciplina giuridica degli studi di assistenza e di consulenza*, e il D.Lgt. 23 novembre 1944, n. 382, recante *Norme sui Consigli degli ordini e collegi e sulle Commissioni centrali professionali*, inizialmente abrogate dal D.L. 200/2008 e poi recuperate dalla Legge di conversione n. 9/2009, sono state incluse nell'Allegato I al D.Lgs. n. 179/2009 e, quindi, definitivamente salvate, almeno nelle loro disposizioni più significative.