

**Gemma Pastore**

***Alcuni strumenti di semplificazione e riordino:  
Testi unici, abrogazione espressa, rinvio statico e dinamico***

Sintesi degli argomenti trattati:

TESTI UNICI: *I – Premessa, II - Evoluzione storica: dai testi unici ai codici di settore, III - I testi unici: funzioni, caratteristiche sostanziali, tecniche e procedurali: a) Procedimento di emanazioni dei testi unici statali e testi unici misti, b) Ipotesi procedurali per la formazione di testi unici di leggi regionali, c) Criteri di tecnica legislativa per la formazione di testi unici, d) La manutenzione del testo unico.*

ABROGAZIONE ESPRESSA: *I - L'abrogazione, II - La reviviscenza di norme abrogate, III - Art. 14, commi 14 – 24, della legge 246/2005 (Taglia-leggi o ghigliottina).*

RINVIO STATICO E DINAMICO: *I - Regole di drafting in materia di riferimenti normativi o rinvii, II - Rinvii ad atti modificati, III - Valutazioni generali sulla tecnica dei rinvii.*

## **TESTI UNICI**

### **I - Premessa**

La riflessione attuale sui testi unici richiede prioritariamente la valutazione storica dell'evoluzione dell'istituto nell'ambito dello svolgersi degli interventi legislativi di semplificazione e qualità della normazione che dagli anni 90 si sono succeduti sino ad oggi.

Ad essa deve poi seguire l'analisi dei profili tecnici che connotano i testi unici sotto il profilo della potestà normativa attivata, della procedura di adozione, dei criteri di formazione e dei contenuti, e della stessa dinamica normativa nella quale si inseriscono.

### **II - Evoluzione storica: dai testi unici ai codici di settore**

Durante gli anni 90 l'esigenza di qualità della normazione comprende il tema dei testi unici all'interno di un quadro di iniziative che sono riferite alla semplificazione e alla qualità della normazione.

Si evidenziano due diversi fini:

- il primo consiste nell'affermazione della coerenza e certezza del diritto sotto il profilo giuridico formale mediante il dominio della legislazione, la razionalizzazione, il riordino dei testi normativi; si tende attraverso regole leggibili sia per gli operatori, che per i cittadini alla riaffermazione dello Stato di

diritto come garanzia di libertà e di pari dignità sociale, specialmente in riferimento a categorie o posizioni deboli, o comunque minoritarie;

- il secondo persegue l'espansione dell'autonomia privata e la minore onerosità della normazione da un punto di vista economico sostanziale. Per questo secondo versante, il tema si lega a quello della semplificazione amministrativa.

Nel redigere un testo unico poi, secondo le iniziali impostazioni, dovrebbero essere in certa misura realizzate anche la delegificazione, la semplificazione dei procedimenti amministrativi, la devoluzione di funzioni amministrative, la riduzione quantitativa della normazione e altro ancora.

Storicamente l'azione di riordino normativo mediante testi unici si è sviluppata attraverso il percorso delineato dalla legge 59/1997 che ha previsto il ricorso ai testi unici, successivamente ridefiniti dalla legge 50/1999 e dalla legge 340/2000.

In questo periodo le Regioni hanno fatto scarsamente ricorso a testi unici regionali. Risultava peraltro incidente il sistema di controllo governativo allora vigente e non coordinato con la natura sostanziale di fonte novativa delle leggi regionali recanti testi unici.

Tale prima fase storica del riordino normativo è segnatamente distinta dalla successiva dalla legge 29 luglio 2003, n. 229, recante *“Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2000”*.

Con la legge 229/2003 mutano radicalmente i termini delle precedenti leggi di semplificazione. Essa abroga l'art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 e sostituisce i cd. “testi unici misti” da esso previsti prevedendo i codici e portando decisamente il riordino normativo a livello di fonte primaria.

Conseguentemente scompaiono i singoli regolamenti di delegificazione (ormai del resto preclusi fuori dalle materie di legislazione esclusiva statale) e non si parla più di riordino normativo mediante testi unici, ma si prevede il “riassetto” sostanziale delle materie, affidato a codificazioni mediante decreti legislativi di riforma dei singoli settori.

Su tale evoluzione pesano evidentemente due circostanze:

- la prima è l'esigenza di una più incisiva riforma della legislazione che conduce a conferire all'esecutivo deleghe, non solo per il riordino della legislazione, ma anche per il suo riassetto, attributive di un più ampio potere normativo di modifica della legislazione preesistente;
- la seconda si ricollega con l'esclusione, disposta dal comma 6 dell'art. 117 cost., di ogni potestà regolamentare dello Stato, se non per le materie di sua legislazione esclusiva, con la conseguente inammissibilità di una raccolta di testi unici regolamentari per tutte le materie di competenza concorrente o residuale delle regioni, che non sia di mera compilazione di regolamenti

previgenti e che non abbia carattere di cedevolezza nei confronti degli emanandi regolamenti regionali.

D'altro canto nei codici di settore previsti dalla legge 229/2003 non è più perseguito l'intento della completezza con l'abrogazione totale della legislazione precedente, anche perché nelle materie di competenza legislativa concorrente ciò avrebbe significato invasione della potestà legislativa regionale, dovendo il legislatore statale limitarsi a definire i principi fondamentali di quelle materie e potendo soltanto lasciare sopravvivere - in nome del principio di continuità e fermo il loro carattere cedevole - le disposizioni di dettaglio emanate prima della riforma costituzionale del 2001.

La nuova fase di "codificazione" si distingue dalla fase dei c.d. "testi unici misti" di cui all'abrogato art. 7 della legge 50/1999, per l'abbandono dell'inclusione nei testi di disposizioni di rango regolamentare e la capacità innovativa attribuita al legislatore delegato. Tutto ciò rende fondamentale individuare l'esatto limite della potestà legislativa statale in una materia di legislazione concorrente.

Secondo il Consiglio di Stato (cfr. Cons. Stato, Sez. norm., n. 1354/2002 del 1 luglio 2002, in materia di fondazioni bancarie), alla luce del nuovo modello di distribuzione delle competenze legislative configurato dalla revisione del titolo V della Costituzione, in termini opposti rispetto al preesistente quadro costituzionale, *"nelle materie di legislazione concorrente l'art. 117 della Costituzione consente al legislatore statale e a quelli regionali di intervenire in una stessa materia, ponendo un vincolo negativo di contenuto alla legge statale, che deve prevedere solo norme di principio e un vincolo positivo di conformità alla legge regionale, che non può disattendere le norme statali di principio"*.

In Italia, la legge 229/2003, a una prima lettura, sembra marcare una netta discontinuità rispetto al processo di consolidamento prefigurato dal legislatore con i testi unici misti.

Il Consiglio di Stato, nel parere sul codice sulla proprietà industriale, sottolinea invece la continuità del processo di riordino: la presenza di criteri generali comuni che affiancano criteri specifici di settore costituisce l'elemento di convergenza, e quindi di continuità, tra le due fasi di riordino normativo, accomunate, altresì, dalla finalità, propria per l'appunto del riordino, di fornire una risposta al fenomeno della complessità normativa.

E anche l'abbandono del modello del testo unico misto, e la sua sostituzione con lo schema codice-regolamento di esecuzione non sembra impedire di scorgere continuità nel processo di riordino, ove si consideri che la fonte legittimante rimane, in entrambi i casi una delega legislativa, la cui maggiore o minore estensione sarà idoneo, sul piano giuridico, a caratterizzare in termini di consolidamento o di codificazione di settore l'intervento concreto di riordino.

La legge 246/2005 (legge di semplificazione 2005) rispetto alla legge 229/2003 si pone in linea di continuità prevedendo l'emanazione di decreti legislativi di riassetto normativo (codici di settore) finalizzati alla razionalizzazione delle disposizioni vigenti in determinate materie, ma anche alla semplificazione sostanziale dei procedimenti amministrativi e alla liberalizzazione delle attività economiche, nonché alla definizione dei principi fondamentali per la legislazione regionale conseguenti al nuovo titolo V. Gli artt. 1 e 2 introducono nuovi principi e criteri direttivi generali per i codici e prevedono forme di collaborazione tra Stato e regioni per favorire la semplificazione e la qualità della regolazione (nuovo art. 20 ter della legge Bassanini).

L'art. 2 della legge 246/2005 introduce l' art. 20 ter della legge 15 marzo 1997, n. 59, il quale prevede che il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludono, in sede di Conferenza Stato Regioni o di Conferenza unificata, anche sulla base delle migliori pratiche e delle iniziative sperimentali statali, regionali e locali, accordi per il perseguimento delle comuni finalità di miglioramento della qualità normativa nell'ambito dei rispettivi ordinamenti.

In attuazione dell'art. 20 ter è stato stipulato in sede di Conferenza unificata l' "Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione."

L'Accordo prevede al comma 1 dell'art. 8, che lo Stato, le Regioni e le Province autonome "si impegnano a ridurre progressivamente e costantemente il numero delle leggi vigenti, al fine di raggiungere equilibri ottimali fra regolazione e autoregolazione".

Il comma 2 esplicita le modalità per la realizzazione di tale impegno limitatamente alle Regioni, le quali "*adottano testi unici e codici ovvero ricorrono alla delegificazione*".

L'Accordo prefigura quindi strumenti di consolidamento (Testi unici) e di codificazione (codici) anche negli ordinamenti regionali. Non può non evidenziarsi in proposito, che gli statuti regionali fanno esclusivo riferimento ai testi unici e alcuni osservano che a fronte delle previsioni dell'Accordo l'adozione di codici costituirebbe una novità che dovrebbe essere disciplinata anche con opportune modifiche ed integrazioni statutarie.

Nell'affiancare il riordino normativo mediante testi unici alla codificazione va chiarita la distinzione tra i due strumenti legislativi: essa va ritrovata nella misura e nel carattere delle innovazioni introdotte nell'unitario corpo normativo. Per i testi unici esse sono solo di tipo giuridico-formale (innovazioni testuali, ma non normative), mentre i codici sono marcatamente caratterizzati da innovazioni di tipo sostanziale di carattere politico oltre che "tecnico-giuridico", le quali introducono una nuova disciplina.

E' tuttavia innegabile che i termini testo unico e codice pongono problemi di esattezza terminologica, giungendosi al punto di una loro fungibilità.

Sempre sul versante terminologico va rilevato che spesso la natura riordinatrice di un testo legislativo, soprattutto negli ordinamenti regionali, viene indicata con l'espressione legge organica, in senso equivalente e generico, rispetto alle espressioni "testo unico" e "codice". A tale termine tuttavia non corrisponde un procedimento legislativo differenziato rispetto alle altre leggi ordinarie, come avviene in altri ordinamenti.

Rimanendo nell'ambito degli strumenti di semplificazione, il raffronto tra l'Accordo e quanto stabilito dagli statuti regionali va fatto anche per quanto attiene alla delegificazione.

La delegificazione è una particolare tecnica di sfoltimento del quadro legislativo mediante la sostituzione della fonte legislativa con quella regolamentare: essa non costituisce affatto strumento di riduzione quantitativa della regolazione, ma solo abbassamento del suo grado gerarchico, che viene spostato dal primo al secondo, al fine di usufruire del più snello procedimento di adozione dei regolamenti rispetto a quello necessario per l'emanazione delle leggi.

Tuttavia la definizione degli ambiti della potestà regolamentare, e delle tipologie di regolamenti ad essa affidati, in particolare quando essa è attribuita agli esecutivi, è materia propria delle fonti statutarie. E infatti si ritiene che in assenza della previsione negli statuti regionali della possibilità di emanare regolamenti di delegificazione, questi ultimi siano preclusi.

Nulla viene detto dall'Accordo circa la riduzione delle leggi in relazione allo Stato. Esso da una parte ha fatto ricorso a testi di riordino normativo, di volta in volta configurati quali testi unici, testi unici misti o codici; e d'altra parte ha delineato con l'art. 14, commi 12-24, della legge 246/2005, con un meccanismo di generale abrogazione delle leggi definito "taglia-leggi" o "ghigliottina".

### **III - I testi unici: funzioni, caratteristiche sostanziali, tecniche e procedurali**

Il testo unico stabilisce un considerevole grado di semplificazione legislativa, in quanto raccoglie disposizioni e norme vigenti in una data materia coordinandole in modo omogeneo e coerente e riduce quantitativamente il numero delle leggi vigenti in quanto abroga espressamente le varie fonti legislative sino a quel momento in vigore nella stessa materia.

La finalità precipuo di ogni testo unico è la sistemazione organica della normativa riguardante un'intera materia, a beneficio dei diretti destinatari privati e pubblici, degli operatori giuridici e della pubblica amministrazione e dello stesso legislatore, che mira in tal modo a recuperare la quota di decisioni

cedute all'interprete (in sede giurisdizionale o amministrativa che sia), tanto maggiore quanto più è frammentata la materia che si riordina.

Va ribadito che formare un testo unico di leggi significa esercitare in ogni caso potestà legislativa, anche se le modifiche di coordinamento sono in ipotesi assai modeste, e va respinta ogni distinzione fra testi unici, come fonti di produzione e come fonti di cognizione del diritto (cosiddetti testi unici meramente compilativi).

Si ritiene che i testi unici corrispondano a fonti di produzione del diritto in teoria prive di innovazioni sostanziali, volte bensì a contenere riordinate, attraverso varie operazioni essenzialmente giuridiche, le disposizioni che in un dato ordinamento e ad un determinato livello di normazione disciplinano una qualche materia.

#### a) Procedimento di emanazioni dei testi unici statali e testi unici misti

Il fine del riordino della normazione statale in un determinato settore mediante testi unici, è stato storicamente perseguito dal legislatore statale principalmente mediante il conferimento al Governo di una potestà legislativa delegata (ex art. 76 cost.) con poteri più o meno ampi di coordinamento della legislazione in vigore, con conseguente attribuzione del potere di modificarla e di determinare l'abrogazione di quella non raccolta nel testo unico.

Il Governo è stato così investito di un potere legislativo primario, sottoposto ai consueti limiti di oggetto e di principi e criteri direttivi risultanti dalla legge di delegazione, che, quando non si sono risolti nel mero coordinamento della legislazione in vigore, hanno previsto l'effettuazione di modifiche più o meno incisive della legislazione stessa.

La previsione di testi unici statali è stata caratterizzata dai seguenti passaggi:

1 – l'art. 20 della legge 59/1997, nella sua iniziale formulazione prevedeva al comma 11 la possibilità di emanare norme di delega al Governo ovvero di autorizzazione alla delegificazione necessarie alla compilazione di testi unici legislativi o regolamentari;

2 - viceversa la legge 50/1999 demandava al Governo un ampio compito di riordino attraverso l'emanazione di testi unici, finalizzati a riunire fonti legislative e regolamentari afferenti alla medesima materia.

La figura ha avuto il disfavore della dottrina, ma testi unici misti sono stati realizzati sia dallo Stato sia dalle Regioni ed hanno posto il problema dell'individuazione della procedura di adozione.

Per quanto riguardava lo Stato era dubbio infatti se il potere conferito al Governo dall'art. 7 della legge 50/1999 trattasse del conferimento di una

potestà regolamentare di notevole estensione, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 400/1988, oppure di una delega legislativa.

In entrambi i casi sembrava che tale conferimento di potestà normativa violasse le norme costituzionali in tema di delega legislativa, per l'ampiezza dei principi e dei criteri direttivi e per la previsione di un esercizio ripetuto della delega per gli aggiornamenti dei testi unici. Sicuramente il tentativo di prevedere in un unico atto testi unici misti si scontrava con l'obiettivo della delegificazione, ove essi dovessero configurarsi come decreti legislativi, ma poneva insuperabili ostacoli di legittimità costituzionale, ove essi fossero stati ritenuti esercizio di potere regolamentare.

Il parere della Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato del 18 settembre 2000, relativo allo schema di testo unico in materia di documentazione amministrativa, pur riconoscendo la mancanza nell'art. 7 della legge 50/99 di un'esplicita delegazione legislativa, ricavava la medesima indirettamente dal comma 11 dell'art. 20 della legge 59/1997 (che riguardava, però, come si è visto, la diversa ipotesi di testi unici legislativi e regolamentari), ed assumeva il carattere primario dei testi unici misti, sulla base del conferimento del potere di modificare la normativa vigente, dell'implicito effetto abrogante delle disposizioni non incluse nel testo unico e della clausola di resistenza delle sue disposizioni ad abrogazione implicita.

Appariva problematica alla dottrina, nell'interpretazione che il Consiglio di Stato dava all'art. 7 della legge 50/1999, l'idea che il medesimo atto (deliberazione del Consiglio dei ministri, che adotta il testo unico), potesse costituire esercizio di due diverse potestà, l'una legislativa delegata, quando si tratta di raccogliere disposizioni aventi natura primaria, l'altra regolamentare delegificante per le disposizioni di grado secondario.

L'intervento di poco successivo della legge 340/2000 dava una sistematizzazione al problema prevedendo che ciascun testo unico comprendesse le disposizioni contenute in un decreto legislativo e in un regolamento, emanato ai sensi della legge 23 agosto 1988, n. 400, così distinguendo la delega legislativa e l'abilitazione a regolamenti di delegificazione e qualificando come testo unico (misto) l'atto (c.d. testo A) deputato a raccogliere le disposizioni del decreto legislativo (c.d. testo B) e quelle del regolamento (c.d. testo C).

Questa soluzione consentiva di distinguere il ruolo della legge da quello del regolamento nella formulazione di testi unici, assegnando al secondo il compito della delegificazione e della riunione in unico testo delle disposizioni regolamentari e alla prima quello della raccolta delle disposizioni legislative non delegificate, residuando infine al terzo atto il compito di riunire e di esternare, senza alcun potere innovativo, le une e le altre. In questo quadro normativo sono stati emanati il TU sulla documentazione amministrativa (DPR 445/2000), il TU sull'edilizia (DPR 380/2001), il TU sull'espropriazione (DPR 327/2001), il TU sulle spese di giustizia (DPR 115/2002).

La legge 246/2005, come già sopra rilevato, ha superato il riordino legislativo mediante testi unici optando per il riassetto mediante codici di settore, emanati con decreti legislativi. Rispetto le previsioni della legge 229/2003 essa è tuttavia intervenuta nei confronti delle esigenze di riassetto anche delle fonti regolamentari, che cancellata la figura dei testi unici misti erano rimaste indeterminate nella materia. Essa ha al riguardo introdotto il comma 3 bis all'art. 20 della legge Bassanini, il quale pone il criterio direttivo secondo il quale il Governo, nelle materie di competenza esclusiva statale completa il processo di codificazione di ciascuna materia emanando anche contestualmente al decreto legislativo di riassetto una raccolta organica delle norme regolamentari regolanti la medesima materia adeguandole alla nuova disciplina di livello primario e semplificandole. Sembra quasi che dopo i testi unici misti il legislatore del 2005 abbia voluto riprendere la finalità di codificazione di tutta la normativa vigente, sia legislativa che regolamentare.

#### *b) Ipotesi procedurali per la formazione di testi unici di leggi regionali*

Le Regioni non sfuggono alla necessità di ridurre la complessità normativa e sin dall'inizio degli anni 90 esse hanno approfondito il tema di testi unici di leggi regionali.

Attualmente i testi unici sono previsti in gran parte dei nuovi statuti regionali e nelle proposte di statuto ancora in fase di approvazione.

Interessante notare che la proposta di statuto della Basilicata e lo statuto della Calabria e dell'Umbria contengono la previsione di testi unici misti. L'Umbria chiarisce espressamente che tali testi unici hanno valore solo compilativo.

Pur non essendo stato l'istituto oggetto di ampio ricorso, le Regioni hanno approvato testi unici e nella prassi si sono riscontrati testi unici regionali approvati sia con legge regionale sia mediante atti non legislativi (presso autonomie speciali, nelle quali la potestà regolamentare spettava storicamente alla Giunta regionale e si ricordano le esperienze della regione Siciliana e della Provincia autonoma di Trento).

Tuttavia, in assenza di potere legislativo delegato a livello regionale, i testi unici regionali sono stati oggetto di leggi regionali, e le esperienze fatte hanno evidenziato la necessità di semplificare il relativo procedimento legislativo da adottare, dal momento che è opportuno realizzare testi unici se esistono convenienze procedurali che non inducano il pericolo di riaprire negoziazioni sulla normativa sostanziale vigente che con essi viene riunita e coordinata.

Le ipotesi che la dottrina ha principalmente considerato per le Regioni sono state quelle della delega all'Esecutivo e quella di un procedimento



legislativo regionale più veloce (procedimento per commissione redigente o deliberante).

Gli statuti regionali emanati e le proposte di statuto regionale ancora in corso affrontano variamente tali questioni con disposizioni che prevedono:

- l'approvazione di testi unici da parte del Consiglio regionale con la sola votazione finale;
- la delega o l'incarico alla Giunta regionale a riordinare e coordinare in un testo unico le disposizioni relative a uno o più settori omogenei; il progetto di testo unico è poi approvato dal Consiglio regionale,
- l'approvazione di testi unici con procedura redigente.
- la definizione di procedure semplificate di adozione stabilite dal regolamento interno del Consiglio.

### c) Criteri di tecnica legislativa per la formazione di testi unici

L'elaborazione di qualsiasi testo unico implica principalmente, in sintesi:

- a) la ricostruzione del quadro normativo vigente e la conseguente abrogazione espressa di tutta la normativa oggetto di novazione;
- b) il coordinamento e aggiornamento del linguaggio normativo;
- c) il riordino sistematico delle disposizioni;
- d) il puntuale rispetto delle regole di tecnica legislativa.

La definizione puntuale di tali criteri si ritrova nella deliberazione 15 marzo 1999, n. 262 della Regione Toscana, nell'art. 130 del regolamento del Consiglio provinciale di Trento; nella legge regionale 7/2006 della Regione Lombardia. Non va peraltro dimenticato quanto disponeva l'art. 7 della legge 50/1999.

Il Consiglio di Stato nel parere sul codice della proprietà industriale (AG 25 ottobre 2004, n. 10548/04) afferma che nel processo di formazione dei nuovi codici di settore deve tenersi conto della metodologia e tecnica consolidata per la formazione dei testi unici, che riassume al punto 4.2 del parere.

Appare particolarmente importante condurre un'opera di ricognizione delle disposizioni vigenti quanto più ampia possibile al fine di consentirne la totale abrogazione.

Sotto il profilo tecnico si ritiene particolarmente importante evidenziare la corrispondenza delle nuove disposizioni a quelle previgenti abrogate. Ciò può avvenire nell'ambito delle rubriche degli articoli o nell'ambito delle note illustrative al testo, o utilizzando tabelle di corrispondenza. E' importante rendere trasparente le operazioni compiute nel segno della continuità della legislazione. E si ritiene pure che tale corrispondenza sia un elemento sintomatico della natura di testo unico dell'atto.

Si ritiene poi che il testo unico debba avere valenza ricognitiva non solo delle disposizioni vigenti ma anche di tutti gli elementi che condizionano la legislazione quali: le sentenze "normative" della Corte costituzionale (di accoglimento, interpretative di accoglimento, manipolative).

Lo statuto dell'Emilia Romagna stabilisce al riguardo che le disposizioni riunite nel testo unico esprimono il testo vigente del complesso di norme da esso coordinate, tenendo conto delle abrogazioni e della cessata vigenza per qualsiasi causa, ma anche di materie riservate alla competenza regolamentare dei comuni, nonché delle esigenze di aggiornamento derivanti da pronunce della Corte costituzionale, da modifiche dei principi fondamentali di cui all'art. 117 della Costituzione, dalla normativa comunitaria e da qualsiasi altra causa;

#### d) La manutenzione del testo unico

I testi unici, come qualsiasi testo normativo, sono soggetti a manutenzione, ma al fine di non perdere la valenza riordinatrice con essi realizzata è necessario che ogni modifica al testo unico sia introdotta espressamente, mediante la tecnica della "novellazione".

Il vincolo all'introduzione di modifiche espresse ai testi unici non si discosta da quanto dovrebbe prevedersi costantemente per qualunque atto normativo a fini di chiarezza normativa e certezza di diritto. Tuttavia nei confronti dei testi unici l'applicazione di tale fondamentale tecnica legislativa appare tanto più importante in relazione all'obiettivo del riordino normativo, che altrimenti verrebbe in breve tempo vanificato.

L'obbligo di modifica testuale dei testi unici era sancito dall'art. 7 della legge 50/1999 il quale disponeva che *"Le disposizioni contenute in un testo unico non possono essere abrogate, derogate, sospese o comunque modificate se non in modo esplicito, mediante l'indicazione precisa delle disposizioni da abrogare, derogare, sospendere o modificare..."*.

Tali enunciati inseriti in leggi ordinarie sono sintomatici della preoccupazione per il guasto che all'ordinamento creano le modifiche non testuali e le abrogazioni implicite e dell'intendimento di porre a livello legislativo attenzione per la corretta applicazione delle regole di drafting.

Nell'ordinamento statale si trovano diversi esempi di clausole che impongono l'obbligo di modificazione e abrogazione espressa: si possono citare ad esempio il D.Lgs. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), che riproduce la analoga disposizione già contenuta all'art. 1, comma 3 della legge 142/1990 sulle autonomie locali, la 109/1994 (Legge quadro in materia di lavori pubblici) oggetto per questa parte di pronuncia da parte della Corte con sent. 482/1995, con la quale tale causa è stata ritenuta legittima in relazione agli obblighi comunitari, la legge 121/2000 (Statuto del contribuente), le leggi comunitarie 2002, 2003e 2004.

Sono disposizioni di legge ordinaria queste che hanno come destinatari i titolari dell'iniziativa legislativa e l'organo legislativo e costituiscono una raccomandazione che il legislatore dà a se stesso e quindi non garantisce contro il pericolo della modifica non testuale e dell'abrogazione tacita. Tale evenienza ha posto la questione dell'opportunità dell'inserimento di tali clausole in atti gerarchicamente sovraordinati alla legge ordinaria in modo da costituire un vincolo cogente al legislatore.

Parte della dottrina si è dichiarata contraria a tali previsioni di rango superiore sulla base della considerazione dell'impossibilità di costituire vincoli al legislatore con legge ordinaria e che solo alla Costituzione è consentito stabilire un trattamento differenziato dell'efficacia delle fonti normative. Altri più opportunamente esprimono diverso avviso non riscontrando nella Costituzione motivi ostativi alla dichiarazioni di principi che sottendono alla chiarezza della legge e quindi alla certezza del diritto.

Si ritengono quindi opportune le previsioni generali di principio degli statuti regionali che dispongono l'obbligo di modifica espressa dei testi unici (statuti delle Regioni Abruzzo, Marche, Molise, Sardegna, Toscana, Calabria, Lazio).

Il medesimo principio conduce a stabilire in alcuni Statuti difese procedurali del testo unico nella fase di sua formazione mediante disposizioni che impongono nel tempo prefissato per la presentazione al Consiglio del testo unico, che i progetti di legge tendenti a modificare i provvedimenti oggetto di riordino e di coordinamento possono essere discussi ed approvati solo sottoforma di proposte di modifica alla legge di delega o autorizzazione alla Giunta, o della delibera che avvia la procedura per la definizione del testo unico.

## **ABROGAZIONE ESPRESSA**

### **I - L'abrogazione**

L'abrogazione consiste nella delimitazione della sfera di efficacia delle norme e, quindi, nella loro applicabilità ai fatti verificatisi sino ad un certo momento del tempo, che coincide, di solito, e salvo quanto sia diversamente disposto dalla nuova legge, con l'entrata in vigore di quest'ultima.

La norma fondamentale in tema di abrogazione è posta dall'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale, il quale regola il fenomeno della successione delle leggi nel tempo, prevedendo che:

*“Le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori per dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore”*

Il riferimento dell'art. 15 all'abrogazione a seguito di espressa previsione del legislatore ovvero a seguito di incompatibilità tra le nuove disposizioni e quelle precedenti impone di distinguere le figure dell'abrogazione espressa e dell'abrogazione tacita.

Essenzialmente le differenze tra le due figure sono le seguenti:

- l'abrogazione espressa è disposta dal legislatore, è automatica a seguito dell'entrata in vigore della norma abrogatrice, colpisce le disposizioni e riguarda singole norme o interi atti ed è infine efficace erga omnes.
- l'abrogazione tacita invece è disposta dall'interprete/giudice, è eventuale a seguito di giudizio di incompatibilità, colpisce le norme e non le disposizioni, riguarda singole norme ed è efficace nel singolo caso concreto.

L'effetto abrogativo in ogni caso è l'effetto giuridico per cui una regola giuridica valida elimina definitivamente dall'ordinamento una precedente regola giuridica valida.

La disposizione abrogativa deve essere:

- cronologicamente posteriore alla norma abrogata,
- competente a disciplinare la materia,
- di rango pari o superiore alla norma da abrogare.

Il Manuale interregionale sistematizza i principi enucleati in diritto positivo e in giurisprudenza in materia di abrogazioni affermando in primo luogo la regola generale secondo la quale il legislatore deve abrogare in maniera espressa, indicando con precisione le disposizioni o gli atti abrogati. La data da cui decorre l'effetto abrogativo deve essere individuabile con certezza, dimodochè se l'abrogazione dipende dall'approvazione di atti successivi, questi sono pubblicati con modalità identiche a quelle degli atti abrogati.

L'affermazione della necessità di ricorrere all'abrogazione espressa, oltre a limitare quanto più possibile il ricorso all'abrogazione tacita, esclude anche il ricorso alle abrogazioni innominate e parzialmente innominate, che consistono rispettivamente nella formula "sono abrogate tutte le norme incompatibili con la presente legge" e nella formula "sono abrogate le disposizioni della legge x, in quanto incompatibili con la presente legge".

La norma abrogata cessa di avere efficacia per il futuro, ma di norma continua a disciplinare i fatti verificatisi prima dell'abrogazione (Corte Cost. 49/1970, n. 63/1970).

Pertanto il ricorso all'abrogazione espressa non deve essere limitato dal timore di incidere sui rapporti in corso, in quanto i rapporti nati prima dell'abrogazione e non ancora esauriti continuano a essere regolati dalle disposizioni abrogate. Tale regola trova fondamento nel principio "*tempus regit actum*", in base al quale la disciplina di ciascun fatto o di ciascun stato di fatto va cercata nella normativa vigente al tempo in cui esso si verifica.

Al contrario non è necessario ricorrere all'abrogazione espressa di atti o disposizioni a termine.

Infatti, tenuto conto che l'abrogazione consiste nell'apposizione di un termine alla vigenza della legge, non occorre abrogare gli atti che - opportunamente - contengono un termine certo. Allo scadere del termine, infatti, questi atti escono dal sistema normativo vigente in maniera analoga agli atti abrogati. Quando il termine è incerto, viceversa, è necessario abrogarlo espressamente. Secondo tale impostazione non occorre abrogare ad esempio le leggi di bilancio.

La formulazione delle disposizioni abrogative non sfugge ai principi di chiarezza e precisione normativa valevoli per tutte le altre disposizioni.

Le abrogazioni espresse vanno di regola collocate alla fine dell'atto, in un solo articolo tra le disposizioni finali e per motivi di semplificazione e riduzione quantitativa delle leggi devono essere abrogate espressamente, assieme a una legge base, le leggi o disposizioni che la modificano.

Quindi va del tutto esclusa la formula abrogativa costituita dall'indicazione della legge madre seguita dalla dizione generica "e successive modificazioni".

Il ricorso sistematico all'abrogazione espressa non può escludere tuttavia il ricorso anche all'abrogazione tacita, essendo questa prevista dall'art. 15 delle preleggi e rappresentando un importante strumento di soluzione di antinomie del sistema. Pertanto è opportuno includere le disposizioni abrogate espressamente in elenchi formalmente non tassativi usando la formula: "sono abrogate, in particolare, le seguenti disposizioni: ...". Ci si cauteva così di fronte alla possibilità che, qualunque sia la ragione, non siano state elencate tutte le disposizioni effettivamente abrogate: infatti è sempre possibile che vi siano, oltre a quelle espresse, abrogazioni tacite, che vanno individuate nel caso concreto.

A fini di certezza di diritto è opportuno, accanto alle abrogazioni espresse, formulare disposizioni di conferma delle abrogazioni già implicitamente verificatesi. Tali disposizioni consistono nell'interpretazione autentica circa l'avvenuta abrogazione di leggi o disposizioni da parte di fonti successive.

Negli anni recenti le esigenze di semplificazione normativa hanno portato in primo piano l'esigenza di ridurre quantitativamente il sistema normativo vigente valorizzando tra i principali strumenti utilizzabili anche quello dell'abrogazione espressa delle disposizioni.

Tuttavia è necessario anche rendersi conto che l'istituto dell'abrogazione espressa non può essere caricato oltremodo del problema della complicazione

del quadro normativo, il quale dipende essenzialmente dai metodi di legislazione adottati.

In ogni caso l'attenzione al problema dell'eliminazione dal quadro normativo di tutte le leggi inutili, obsolete e superate ha prodotto l'innescarsi di buone pratiche e di una migliore tecnica legislativa.

Costituiscono in questo ambito un intervento interessante a partire dalla seconda metà degli anni novanta le leggi regionali finalizzate esclusivamente all'abrogazione di centinaia di atti normativi ormai inutili al sistema. Tale fase ha rappresentato sicuramente un momento storico interessante a livello di semplificazione normativa, ma si ritiene che lo strumento della legge di mera abrogazione non si presti a ripetuti usi a fronte delle esigenze sostanziali di riforma legislativa delle materie. Si ritiene che attualmente la riduzione quantitativa della regolazione vada piuttosto ricercata nell'ambito delle leggi di riordino normativo, e tra esse principalmente nell'ambito dei testi unici.

## **II - La reviviscenza di norme abrogate**

Ogni considerazione in tema di abrogazione espressa non può prescindere dall'essere completata con il riferimento all'istituto della reviviscenza.

L'istituto della reviviscenza è il rimedio che il sistema offre nel caso in cui sia stata abrogata una disposizione per errore, ovvero siano mutate le valutazioni che tale abrogazione avevano fatto ritenere opportuna. L'istituto della reviviscenza non ha riferimenti positivi, dimodochè va risolto alla luce degli orientamenti della dottrina e della giurisprudenza.

Il problema principale che esso pone è quello della precisazione degli effetti della sua applicazione, che in questa sede va analizzato in riferimento all'abrogazione di norme abrogate da norme poi a loro volta abrogate.

La dottrina e parte della giurisprudenza sono prevalentemente orientate nel senso di ritenere che l'abrogazione di una norma abrogativa non ha l'effetto di ripristinare la vigenza della norma abrogata da quest'ultima. Al riguardo si pone in evidenza che l'effetto abrogativo, di regola, non ha portata retroattiva e quindi non è idoneo a rimuovere l'eliminazione antecedente comunque avvenuta validamente.

In linea con questa impostazione il Manuale interregionale opportunamente, precisa che l'abrogazione di disposizioni abrogative non fa rivivere le disposizioni da esse abrogate, e stabilisce anche che qualora sia necessario ridare vigenza ad una disposizione abrogata, è necessario affermare espressamente in via legislativa la reviviscenza della disposizione abrogata, chiarendo altresì se essa opera ex nunc o ex tunc.

Analogamente, l'abrogazione di disposizioni modificative non fa rivivere il testo nella versione antecedente la modifica ed anche in questo caso tale

abrogazione deve essere accompagnata dalla disposizione espressa della reviviscenza del testo nella versione precedente la modifica.

Le regole di tecnica legislativa in tale modo delineate rendono onore al principio di chiarezza e precisione della legge e perseguono la finalità di escludere spazi discrezionali relativi all'interpretazione della portata applicativa delle norme abrogatrici.

Tali regole sono quanto mai opportune a fronte dei dibattiti non univoci della dottrina sul tema della reviviscenza e delle impostazioni della giurisprudenza, la quale, a fronte del silenzio della legge, espande nei casi concreti le proprie analisi interpretative ricostruendo gli effetti della norma abrogative.

In proposito va segnalata quindi l'opinione secondo la quale nelle ipotesi di abrogazione espressa di disposizione abrogativa (e salvo che l'abrogazione si accompagni con l'emaneazione di una nuova e diversa disciplina), la possibilità di una reviviscenza della legge abrogata viene ritenuta ammissibile, presupponendo che, in questo caso, scopo precipuo che il legislatore intende conseguire altro non può essere che quello di richiamare in vita la disposizione precedentemente abrogata. La legge abrogatrice di una precedente norma abrogatrice conterrebbe, quindi, una norma che, da un lato, ha funzione abrogativa, dall'altro assumerebbe, per relationem, il contenuto normativo della norma precedentemente abrogata.

La recente Cassazione penale, sez. III, 18 aprile 2007, n. 19037 ha in tal senso ribadito che "Soltanto in presenza di una dichiarazione di incostituzionalità che caduchi interamente una disposizione avente come contenuto unicamente quello di abrogare altra precedente disposizione, è ipotizzabile la reviviscenza di quest'ultima, poiché la pronuncia caducatoria fa venir meno l'unico contenuto normativo della disposizione caducata, producendo l'effetto di far rivivere la previgente disposizione."

Un orientamento decisamente favorevole alla reviviscenza è rinvenibile nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, che dispone il ripristino della situazione normativa abrogata a seguito della declaratoria di incostituzionalità della norma abrogante. Vale a questo proposito ricordare in particolare le sentenze nn. 43/1960, 107/1974, 408/1998.

Un caso particolare di reviviscenza è quella di norme abrogate con decreto legge.

La Cassazione civile, sez. III, 26 maggio 2005, n. 11186 ha sintetizzato la questione affermando che "Il principio secondo cui il decreto legge non convertito è da ritenersi, anche per il passato, irreversibilmente inesistente vale anche in caso di caducazione soltanto parziale del decreto stesso, rispetto alle norme escluse dalla conversione per effetto di emendamenti soppressivi o sostitutivi contenuti nella legge di conversione, con la conseguenza che, se il

decreto parzialmente non convertito conteneva norme abrogatrici di precedenti disposizioni legislative, queste riprendono automaticamente vigore.

Nell'ambito degli orientamenti applicativi favorevoli della giurisprudenza l'istituto della reviviscenza vanno delineati e tenuti presenti i caratteri dell'effetto ripristinatorio, il quale si presenta come: non ordinario, non automatico, rimesso alla discrezionalità dell'interprete.

### **III - Art. 14, commi 14 – 24, della legge 246/2005 (Taglia-leggi o ghigliottina)**

Una riflessione sulle abrogazioni non può neppure evitare il riferimento al meccanismo del taglia- leggi previsto dalla legge di semplificazione 2005. Esso è finalizzato ad una riduzione quantitativa delle leggi statali, attraverso due passaggi: dapprima, l'individuazione delle disposizioni legislative statali vigenti, evidenziando le incongruenze e antinomie normative relative ai diversi settori legislativi; quindi l'adozione di decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 10 gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore. Le disposizioni non incluse negli elenchi si intendono abrogate.

Le disposizioni relative al taglia leggi sono state oggetto di unanimi critiche e perplessità da parte della dottrina. La quale ha anche avanzato il sospetto di illegittimità costituzionale delle relative disposizioni (cfr. L. Cuocolo, "Aspetti problematici della legge di semplificazione per il 2005" in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)), tenuto conto che "l'esercizio del potere legislativo può essere delegato solo per «oggetti definiti», come precisa in modo inequivoco l'art. 76 Cost.. Nel caso in esame, per contro, la delega non solo non si limita ad oggetti definiti, ma neppure a materie definite, vertendo invece sull'insieme della legislazione ordinaria statale anteriore al 1970. La scelta tecnica, dunque, si espone a non pochi dubbi di legittimità costituzionale, e comunque sembra il frutto di un confuso rimbalzo di responsabilità tra Parlamento e Governo che non si può condividere (cfr. già in precedenza, con particolare riferimento ai pareri parlamentari sugli atti normativi del governo, N. Lupo, 1999)."

Le più autorevoli voci (A. Celotto, in "Gli strumenti della qualità della regolazione", Convegno, Arco Felice di Pozzuoli (NA) 9 marzo 2006) osservano inoltre che la norma cd. "taglia-leggi" appare costituire, da parte del legislatore, una implicita ammissione di impotenza nel governare il sistema. Per di più il limite a quo del 1970 appare del tutto arbitrario, avrebbe avuto più senso il limite del 1948, onde agganciare l'intervento di riordino all'entrata in vigore della Costituzione.

In questa sede è opportuno solo rimarcare la contraddittorietà dell'istituto rispetto alle buone pratiche di progettazione legislativa e la sua inidoneità alla dimensione regionale, la quale permette del tutto facilmente lo sfoltimento dello



stock normativo mediante analisi puntuale della normativa vigente e abrogazione espressa – e quindi certa e ordinata – delle disposizioni che vengano riconosciute solo formalmente vigenti, ovvero siano obsolete.

Inoltre la formulazione dell'art. 8 non appare conforme alle regole di drafting, dal momento che esso reca la rubrica "Taglia-leggi", la quale è costituita da una dizione giornalistica, del tutto estranea al corretto linguaggio normativo, e non corrisponde al contenuto dell'articolo ad essa relativo, dal momento che l'art. 8 si occupa del principio della riduzione del numero delle leggi, di testi unici, codici, delegificazione, banche dati normative, monitoraggio e informatizzazione, e in alcuna sua parte richiama il procedimento del taglia-leggi dello Stato.

## ***RINVIO STATICO E DINAMICO***

### **I - Regole di drafting in materia di riferimenti normativi o rinvii**

Il Manuale di tecnica legislativa adottato dall'Osservatorio legislativo interregionale e le circolari sulle Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi emanate dallo Stato contengono puntuali regole in materia di "riferimenti normativi" o "rinvii", le quali accolgono uniformi principi sostanziali di base, salvo poi discostarsi per la puntualizzazione di alcune regole specifiche.

L'istituto del rinvio è caratterizzato dalla presenza di una disposizione che non provvede alla diretta determinazione della disciplina dei rapporti giuridici, ma li rimette ad altre fonti o disposizioni.

I rinvii possono essere interni od esterni al testo, per entrambi vale la regola di evitare i riferimenti a catena e formulare i riferimenti in modo da rendere comprensibile l'argomento della norma richiamata senza consultarla.

I riferimenti interni si ritengono utili e sono ammessi per evitare duplicazioni o per facilitare la comprensione delle relazioni fra le parti di un testo complesso. In ogni caso i riferimenti interni devono essere formulati con la massima precisione.

I riferimenti esterni sono i riferimenti a disposizioni di un altro atto. Essi si distinguono in riferimenti con funzione normativa (rinvii in senso stretto, o rinvii propri) e riferimenti senza funzione normativa (detti anche rinvii impropri, o dichiarativi).

I rinvii con funzione normativa non devono essere vietati dall'ordinamento, come accade quando il rinvio provoca la novazione illegittima di una fonte.

Inoltre è necessario che ogni atto possa essere letto e compreso senza consultarne altri. La tecnica di produzione normativa tramite rinvio è infatti molto utilizzata dal legislatore, all'evidente scopo di semplificare ed accelerare il lavoro di stesura del testo, tuttavia il manuale interregionale consiglia di usare i rinvii ad altri atti solo quando, per motivi di competenza, è impossibile riprodurre la disposizione richiamata, o quando ricorrono congiuntamente queste condizioni:

- il rinvio produce una semplificazione rispetto alla riproduzione della disposizione richiamata;
- non si pregiudica la comprensibilità del testo;
- l'atto cui si rinvia è pubblicato o facilmente accessibile al pubblico.

Nell'ambito della categoria dei rinvii con funzione normativa insorge la problematica dei rinvii statici e dinamici in quanto spesso risulta difficile riuscire a qualificare concretamente una disposizione come contenente un rinvio statico o un rinvio dinamico.

Nel primo caso l'atto rinvia proprio e solo alle disposizioni richiamate, che diventano idealmente parte dell'atto rinviante così come si trovano scritte nel momento in cui avviene il rinvio, cosicché tutte le successive modificazioni dell'atto richiamato non toccheranno l'atto rinviante. Nel secondo caso l'atto rinvia a un altro atto con l'intesa che tale rinvio viene fatto alla fonte e non alla disposizione, e dunque comprende tutte le successive modificazioni a cui sarà sottoposto l'atto richiamato.

L'indicazione che il Manuale dà è quella di evitare il rinvio statico risultando più corretto più corretto, riscrivere l'intero testo senza operare alcun rinvio. In ogni caso dovrebbe essere chiaramente esplicitato con formule adeguate il carattere statico del rinvio. Infatti i rinvii statici pietrificano il testo. Quindi derogano i principi che regolano la successione delle leggi nel tempo.

## **II - Rinvii ad atti modificati**

Il problema dell'esatta qualificazione del rinvio quale statico o dinamico non è risolto nel caso in cui, nel fare riferimento ad un atto modificato, si danno informazioni sull'esistenza di modifiche già avvenute a quest'ultimo.

Tali informazioni non servono secondo il manuale interregionale ad indicare se il rinvio è statico o dinamico, tanto è vero che la questione dei rinvii statici o dinamici riguarda anche gli atti non ancora modificati e si risolve, secondo il Manuale e come già illustrato, evidenziando con chiarezza il carattere statico del rinvio, tenuto conto che per chiarire che il rinvio è statico, e comprende le modificazioni effettuate entro una certa data, non basta citare le modificazioni, ma è necessario affermare che si rinvia a un testo vigente in un determinato momento.

D'altra parte correttamente il manuale precisa che la necessità di togliere dubbi sul carattere dinamico di un rinvio sorge anche quando non ci sono ancora state modifiche.

Viceversa, se ci sono state modifiche, ricordarle, anche genericamente, come "successive modificazioni", non basta per concludere che il rinvio è dinamico: non ci sono argomenti logico-testuali per stabilire che in tal modo si vogliono comprendere solo le modificazioni del passato, e non quelle del futuro.

La Circolare della Presidenza del Consiglio del 20 aprile 2001 (Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi) per i riferimenti normativi esterni per quanto riguarda la formula "e successive modificazioni" stabilisce invece che per i riferimenti esterni ad un atto che abbia subito successive modificazioni, effettuati relativamente al testo vigente al momento dell'adozione dell'atto che opera il riferimento, si usa la formula " e successive modificazioni" quando tali modificazioni riguardino la disposizione richiamata e non altre dello stesso atto in cui la disposizione è collocata.

Per evitare possibili dubbi di legittimità costituzionale, ove il riferimento si intenda operato al testo vigente ad una data determinata, tale intento deve risultare in maniera chiara ed inequivoca. In caso contrario, chiarisce la Guida alla redazione dei testi normativi - il riferimento si interpreta come rinvio "mobile". Ove si tratti della Costituzione o dei codici, la indicazione " e successive modificazioni" è omessa in quanto il riferimento si intende sempre fatto al testo vigente.

Sulla questione dell'uso della dizione "e successive modificazioni" "è nota la sentenza risalente n. 292/1984, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge 703/1952, art. 39, comma 1, limitatamente alle parole "e successive modificazioni" sulla base del motivo che in conseguenza anche solo del generico richiamo ad imprecise successive modificazioni possono nascere dubbi interpretativi che nei rapporti tra fisco e contribuenti nuocciano alla loro certezza e speditezza. Si osserva che il ricorso a siffatto rinvio è senza dubbio tanto consolidato e frequente da sembrare un metodo di legislazione, ma non per questo è incensurabile, quando ne derivi ambiguità. Tale notazione è senza dubbio condivisibile nella sua portata generale, dal momento che qualsiasi formulazione tecnica della legge che provochi ambiguità o vaghezza delle disposizioni è censurabile, ma in proposito deve farsi rilevare come proprio l'inciso censurato con la sentenza n. 292/1984 sia entrato nella tecnica legislativa a fini di chiarezza per indicare con precisione la natura dinamica del rinvio normativo al quale esso si riferisce.

(Gemma Pastore, *"Chiarezza e valore comunicativo dal testo al sistema normativo"*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), par. 3)

### **III - Valutazioni generali sulla tecnica dei rinvii**

Una della cause di oscurità sistematica dei testi legislativi deriva "dalla prassi di legiferare mediante rinvii normativi, la quale sul piano dei principi e

della migliore progettazione legislativa, la tecnica del rinvio presenta forti aspetti negativi, dal momento che essa incide sul rispetto dell'obbligo di massima chiarezza del testo. Tuttavia si nota anche come i rinvii possano rendere più fluido il testo, essi quindi richiedono nell'uso un apprezzamento prudente e si ritiene che essi possano essere usati solo quando conducano a semplificazione dei testi senza alterazione della loro comprensibilità e precisione. Nella prassi legislativa troppo frequentemente invece si succedono nelle leggi rinvii interni, rinvii esterni, rinvii a catena, che introducono il lettore in un labirinto inestricabile di norme, in un selva oscura dalla quale non si esce facilmente nemmeno con l'ausilio di strumenti telematici.

In proposito vale la pena puntualizzare in modo particolare due questioni in riferimento ai rinvii esterni.

La prima è che dal punto di vista formale-progettuale la norma di rinvio spezza la continuità del testo rinviante, riducendone la comprensibilità, complica l'interpretazione, rende meno trasparenti le disposizioni. Essa crea oggettivamente una lacuna testuale. Quindi il rinvio viola l'esigenza di chiarezza nel momento in cui interrompe "il discorso" del legislatore, obbligando il lettore a spostarsi su un'altra disposizione appartenente ad una fonte diversa. Tale disposizione in primo luogo deve essere reperita e in secondo luogo appartiene al discorso di un altro legislatore. Esiste in proposito il pericolo del collegamento illogico o impreciso tra due discorsi diversi. Non va dimenticato infatti che le norme acquistano significato in relazione al contesto e se una disposizione assume un significato in un dato contesto normativo al quale si rinvia, non è detto che il medesimo significato sia coerente, e quindi possa essere mantenuto, nel contesto rinviante. In sostanza la tecnica del rinvio può indurre, anche in considerazione delle condizioni di urgenza in cui viene spesso svolta l'attività di redazione delle disposizioni, a vaghezza o ad ambiguità, ove al contrario la riproduzione della norma rinviate nel testo che si formula permette la visione immediata della sua coerenza con il contesto, sotto il profilo sostanziale e linguistico. Inoltre va rilevato che dall'analisi della giurisprudenza in materia di rinvii emerge che non esistono criteri certi per individuare la natura statica o dinamica di un rinvio, ma solo indici rivelatori, quali la materia, il tenore testuale, il contesto, la posizione gerarchica della norma e tutto ciò quindi induce ampi problemi di interpretazione.

Un altro tipo di ambiguità si ha quando una fonte competente rinvia alla disposizione emanata da una fonte incompetente, come avviene nel caso in cui una legge regionale rinvii, in materie di competenza regionale, a fonti statali regolanti tali materie in via preventiva cedevole. E' visibile a tutti la difficoltà di riparto delle potestà legislative regionali e statali, derivante dalla riforma del titolo V, analiticamente affrontata negli ultimi anni dalla Corte costituzionale. Appare plausibile rilevare che quando il legislatore regionale in luogo di normare direttamente la materia di propria competenza, dispone il rinvio alle norme statali, invece di formularle direttamente, induce ambiguità circa la qualificazione delle competenze legislative esercitate e provoca in ogni caso oscurità del sistema legislativo regionale.

L'uso delle tecnologie telematiche permette di affrontare operativamente l'oscurità strutturale di sistemi normativi pervasi da rinvii tra le diverse fonti, offrendo importanti strumenti di ausilio ai fini della reperibilità delle norme collegate e quindi della costruzione delle catene legislative. I rimedi tecnologici tuttavia non giustificano l'oscurità strutturale del sistema derivante dalle cattive tecniche di progettazione utilizzate dai legislatori.

In ogni caso i rinvii, soprattutto quelli a catena, impongono dal punto di vista concettuale e anche materiale, un impegno interpretativo e operativo necessario per reperire tutti i testi delle varie disposizioni collegate, che insieme compongono la norma finale, che non appare giustificato nella maggior parte dei casi, nei quali semplicemente si evita la formulazione diretta testuale della disposizione. Siamo allora di fronte alla violazione di quei doveri etici della comunicazione dei quali si discusso.

La seconda considerazione prende le mosse dalla rilevata prevalenza del principio di precisione sul principio di chiarezza, prevalenza derivante da precisi valori costituzionali, tutti inerenti alla certezza del diritto. Orbene, alla luce di tale premessa, si ritiene che non possa in alcun modo derogarsi all'obbligo di chiarezza, la quale è indubbiamente ridotta dal rinvio, ogniqualvolta che il rinvio non sia imposto da esigenze di precisione.

In ultimo, la tecnica del rinvio contraddice l'esigenza di unicità della fonte, di completezza della medesima, come propugnata da tutte le tesi favorevoli alla normazione mediante testi unici e codici.  
(Gemma Pastore, *“Chiarezza e valore comunicativo dal testo al sistema normativo”*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), par. 6)