

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

GRUPPO DI LAVORO SULLA

REVISIONE DELLE REGOLE DI TECNICA LEGISLATIVA

VERBALE DELLA RIUNIONE N. 5 DEL 10 LUGLIO 2000

Roma (uffici della giunta regionale della Toscana)

Ordine del giorno:

- a) **approvazione del verbale dell'ultima seduta;**
- b) **abrogazioni, reviviscenza e delegificazione.**

La riunione inizia alle ore 10.55. Sono presenti:

- 1) Mauro Ceccato (consiglio provinciale di Trento; coordinatore);
- 2) Mirella Gallinaro (consiglio regionale del Veneto);
- 3) Maria Luisa Gioria (consiglio regionale del Piemonte);
- 4) Carla Paradiso (consiglio regionale della Toscana);
- 5) Gemma Pastore (giunta regionale del Friuli - Venezia Giulia),
- 6) Antonio Prina (consiglio regionale della Toscana),
- 7) Maria Trani (giunta regionale dell'Umbria);
- 8) Margherita Verzegnassi (consiglio regionale della Lombardia);
- 9) Vitaliano Vitali (consiglio regionale della Valle d'Aosta).

Ceccato comunica preliminarmente che l'ipotesi di collaborazione con la commissione istituita dal ministro per i rapporti con il parlamento non ha avuto seguito. La commissione, infatti, non pare propensa ad ammettere alle sue sedute rappresentanti regionali; s'è detta pronta, invece, a prendere in esame un documento delle regioni: ma Ceccato - confortato da altri - ritiene che i lavori del gruppo non siano così avanzati da poter trarre delle conclusioni riportabili in questo documento.

a) Approvazione del verbale dell'ultima seduta.

Il verbale della riunione svoltasi a Roma il 15 maggio 2000 è approvato senza osservazioni.

b) Abrogazioni, reviviscenza e delegificazione.

Ceccato, introducendo il tema delle abrogazioni, distribuisce un appunto in cui pone alcune questioni che, a suo parere, bisognerebbe risolvere. Rammenta in particolare, sull'opportunità di abrogare le modifiche a leggi abrogate, le indicazioni dei colleghi di Veneto e Liguria su una dottrina secondo cui sarebbe inutile farlo; però non è riuscito a rintracciarne le fonti. L'idea, comunque, è avvalorata dalla prassi tedesca.

Verzegnassi rileva che l'argomento è collegato a quello della citazione delle modifiche: anche nel caso delle abrogazioni la citazione delle modifiche spetterebbe a chi fa documentazione, più che al legislatore. In ogni caso ritiene che debba esser rivista l'opinione negativa sull'uso della formula "e successive modificazioni". Suggerisce di affrontare il tema della abrogazioni differite, legate alle delegificazioni.

Gallinaro ricorda il caso d'un regolamento abrogativo di disposizioni delegificate: nella formula abrogativa si precisò che l'abrogazione avveniva ai sensi della legge; ma sarebbe stato meglio individuare con precisione - nella legge - le disposizioni da abrogare, e nel regolamento

dichiararne la cessata efficacia. Dà notizia d'una prassi veneta, secondo cui le disposizioni modificative s'incorporerebbero in quelle modificate (in Germania vige una regola analoga). Di conseguenza, se si abroga una legge che contiene anche disposizioni modificative di altre leggi non abrogate sarebbe inutile eccettuare dall'abrogazione tali disposizioni. Nell'abrogazione, invece, sono comprese le modifiche alla legge base abrogata, precedute dalla formula "come modificato".

Ceccato ritiene che questa formula si presti a equivoci: se la legge modificativa contenesse modificazioni non testuali o disposizioni collegate, potrebbe far credere che l'abrogazione non si estenda a tali disposizioni; cita un caso del genere.

Pastore osserva che talora (come nella semplificazione di procedure) non si riuscirebbe a individuare subito tutte le disposizioni delegificate: in questi casi bisogna precisare in che materia sono comprese le disposizioni delegificate e dettare i criteri per la delegificazione, lasciando ai regolamenti l'indicazione precisa delle disposizioni abrogate. Su quest'argomento, comunque, è aperto un contenzioso. Nel Friuli - Venezia Giulia, inoltre, si abroga l'intera catena normativa, comprese le modificazioni alla legge base (non precedute dalla formula "come modificato"). In ogni caso è bene che nell'indicazione delle disposizioni abrogate si segua un criterio estensivo (comprendendo anche le disposizioni a termine), per togliere spazio all'opera interpretativa dei giudici.

Verzegnassi suggerisce di conciliare le esigenze di pulizia e comprensibilità dei testi con quelle di completezza e di documentazione spostando le abrogazioni negli allegati alle leggi. Il modo di trattare le modificazioni diffuso in Germania potrebbe essere ripreso, più che dalle direttive tecniche, da apposite disposizioni statutarie.

Secondo Gioria bisogna stabilire se le abrogazioni debbano spiegare quanto più possibile oppure no, e in base a quale presupposto teorico devono farlo. Se si fanno prevalere le esigenze comunicative sarebbe meglio non citare le modificazioni a una legge abrogata. Se si estende l'elenco abrogativo, invece, si dà più sicurezza all'interprete; questa scelta sarebbe conforme all'obiettivo delle direttive di tecnica legislativa. In ogni caso, se la catena normativa non è ricostruita dalla legge occorrerebbe recuperarla a un altro livello, per garantire governabilità al sistema. Invece non servirebbe abrogare le disposizioni che contengono un termine; la cosa sarebbe inutile anche a livello informatico.

Ceccato legge un passo di Rescigno, che ribadisce la distinzione fra atto modificato e atto modificativo: osserva che la distinzione è necessaria dal punto di vista della validità degli atti, ma lascia aperta la possibilità di adottare, a livello di disposizioni, il diverso criterio del consolidamento. A Trento, comunque, la regola che prescrive di citare le modificazioni (e la sua applicazione alle abrogazioni) causa problemi. L'esigenza di standardizzare l'operato degli uffici s'è tradotta in specificazioni delle regole, che però sono sempre superate da nuovi casi. Per questo ritiene più pulita la soluzione tedesca, pur ammettendo che essa dovrebbe esser recepita in base a solide argomentazioni teoriche o a norme sull'interpretazione. Riprende l'opinione secondo cui abrogare significherebbe porre un termine di vigenza; quindi, se il termine è certo avrebbe poco senso porre un secondo termine alle disposizioni a termine, abrogandole.

Vitali illustra brevemente un recente disegno di legge valdostano sull'abrogazione di disposizioni desuete: precisa in particolare che si vogliono abrogare tutti gli atti compresi nella catena normativa, senza far precedere le modificazioni dalla formula "come modificato".

Prina rinvia a un parere di Onida che sosteneva - se ben ricorda - la tesi

dell'incorporazione delle novelle nel testo base. Il parere precisava, inoltre, che l'abrogazione di novelle non basta a far rivivere il testo originario: quindi, un'abrogazione di queste disposizioni non accompagnata da precisazioni sulla reviviscenza o meno delle norme base creerebbe incertezze. Suggerisce la possibilità di riprendere - in fase di modificazione degli statuti - alcune indicazioni del dibattito, come quella sul consolidamento delle modificazioni nel testo base.

Ceccato aggiunge che sarebbero utili disposizioni sovraordinate che statuiscono il carattere formale dei rinvii (salvo espressa, contraria indicazione): pensa che norme di questo tipo sarebbero più utili delle proclamazioni di principio sulla qualità dei testi.

Secondo Pastore le direttive dovrebbero contenere un esempio di reviviscenza, comprensivo di una clausola sulla sua efficacia ex tunc. Inoltre l'ampiezza dei problemi scaturiti dal dibattito confermerebbe l'opportunità di non limitarsi a un maquillage, ma di riscrivere complessivamente il manuale di tecnica legislativa, se necessario. Gioria e Verzegnassi condividono quest'opinione.

Il gruppo di lavoro, quindi, interrompe la seduta per una pausa, che dura dalle 13.30 alle 15.00.

Ceccato suggerisce di riconvocare il gruppo di lavoro la mattina precedente la seduta settembrina dell'osservatorio legislativo, anche per venire incontro a chi ha problemi a spostarsi il lunedì. Proseguirebbe la trattazione degli argomenti toccati oggi.

Ceccato pone rapidamente alcune questioni, per trarre qualche conclusione dal dibattito. Il gruppo di lavoro concorda sull'opportunità di formulare le abrogazioni in modo tale da rendere individuabile ogni legge o disposizione abrogata, usando elenchi, allegati ben articolati o simili, secondo un'esigenza già messa in luce da Libertini. Ritiene necessario pubblicare l'atto successivo (per esempio: deliberazione a contenuto organizzativo) da cui venga fatta dipendere un'abrogazione. Non reputa corretto usare formule come "cessa di applicarsi" o "cessa la sua efficacia", tranne in casi particolari e limitati come quelli in cui ci si riferisce a disposizioni provenienti da un altro ordinamento, perché formule del genere - di norma - non significano nulla di diverso da "è abrogato" e potrebbero far nascere dubbi interpretativi (per esempio: non è che "cessa di applicarsi" possa intendersi come abrogazione fatta retroagire ai rapporti che, secondo i principi, dovrebbero essere ancora regolati dalla norma abrogata?).

Le altre questioni vengono rinviate alla prossima seduta. La riunione si conclude alle ore 15.50.

il verbalizzante
- Mauro Ceccato -