

# OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

GRUPPO DI LAVORO SULLA

REVISIONE DELLE REGOLE DI TECNICA LEGISLATIVA

VERBALE DELLA RIUNIONE N. 8 DELL'11 DICEMBRE 2000

Roma (uffici della giunta regionale della Toscana)

Ordine del giorno:

- a) **approvazione del verbale dell'ultima seduta;**
- b) **esame degli emendamenti al manuale relativi alle questioni finora trattate dal gruppo di lavoro (prosecuzione);**
- c) **programmazione della prossime attività del gruppo di lavoro.**

La riunione inizia alle ore 11.10. Sono presenti:

- 1) Mauro Ceccato (consiglio provinciale di Trento; coordinatore);
- 2) Massimo Misiti (consiglio regionale delle Marche);
- 3) Carla Paradiso (consiglio regionale della Toscana);
- 4) Margherita Verzegnassi (consiglio regionale della Lombardia);
- 5) Vitaliano Vitali (consiglio regionale della Valle d'Aosta).

**a) Approvazione del verbale dell'ultima seduta.**

E' approvato il verbale della riunione svoltasi a Roma il 23 ottobre 2000, comprensivo degli emendamenti al manuale fatti propri dal gruppo di lavoro.

Verzegnassi consegna un appunto sull'uso delle maiuscole. Secondo gli accordi sarà allegato al materiale prodotto dal gruppo di lavoro, come ipotesi non condivisa da tutti, in alternativa alla proposta di sopprimere i paragrafi 22 e 23 del manuale.

**b) Esame degli emendamenti al manuale relativi alle questioni finora trattate dal gruppo di lavoro (prosecuzione).**

Ceccato osserva che il gruppo di lavoro s'è diviso sulla proposta di modificare la regola sulla numerazione di commi, lettere o numeri aggiuntivi (paragrafi 67 e 68 del manuale). Poiché la materia non si presta a soluzioni di compromesso, la relativa proposta resterà agli atti come iniziativa non condivisa da tutto il gruppo.

Riguardo alle abrogazioni (paragrafi 72 e seguenti del manuale), Misiti osserva che il paragrafo 73, nel consigliare l'abrogazione espressa, non si esprime con la nettezza del paragrafo 72. La proposta di rendere più cogente la regola è condivisa dal gruppo di lavoro; viene riformulato conseguentemente il paragrafo 73.

Secondo Verzegnassi il comma 1 bis (sull'abrogazione di disposizioni a termine) che si propone d'inserire nel paragrafo 73 del manuale andrebbe espresso come paragrafo a sé. Inoltre sarebbe bene aggiungere qualche indicazione sui perduranti effetti finanziari delle disposizioni abrogate. Ceccato osserva che l'ultima questione è connessa ai principi generali: ma poiché in diversi uffici c'è incertezza sulla materia, una ripetizione dei principi potrebbe giovare. In questi termini le osservazioni sono recepite; gli emendamenti sono corretti in maniera conforme.

E' condivisa la proposta di sopprimere il paragrafo 76. Quanto al paragrafo 77, Vitali suggerisce di ricordare la formula "sono o restano abrogate", che si è dimostrata utile. Secondo Paradiso la formula dovrebbe essere accolta negli allegati al manuale o, meglio ancora, in un formulario come quello che potrebbe essere ricavato dal documento presentato

dalla giunta regionale ligure. Queste indicazioni sono recepite.

Vitali, inoltre, aggiungerebbe un comma che preveda l'opportunità di abrogare, insieme alla legge base, l'intera catena normativa. Ceccato s'incarica di completare gli emendamenti sulla base di quest'indicazione.

Quanto alla proposta di aggiungere un comma 3 al paragrafo 77 (per sconsigliare l'uso di espressioni come "cessa di applicarsi"), Vitali generalizzerebbe l'ultima proposizione, riferendosi non a norme statali di dettaglio, ma ai casi di norme recepite da altri ordinamenti. L'osservazione viene accolta.

Verzegnassi richiama l'attenzione sul fenomeno delle norme costituzionali che hanno ridefinito le competenze dei consigli regionali, e sul loro rapporto con le disposizioni statutarie o legislative. Su questo si propone di produrre un contributo.

Riguardo al tema della reviviscenza (riformulazione del paragrafo 85), secondo Verzegnassi sarebbe preferibile riscrivere le norme che si vogliono far rivivere, specie quando si tratta di singole disposizioni (e non d'interi leggi). L'osservazione viene recepita dal gruppo di lavoro, che approva l'emendamento con quest'integrazione.

Si passa all'emendamento aggiuntivo sull'argomento della delegificazione (paragrafo 86): Verzegnassi osserva, qui, che simile alla delegificazione è il fenomeno del passaggio di competenze ad altri soggetti (come i comuni), cui bisognerebbe accennare; inoltre sarebbe bene indicare l'organo (o l'ente) competente a emanare l'atto che si sostituisce alla legge; da rivedere, infine, la parte relativa alla deregolamentazione. Ceccato conferma, a tal proposito, che nell'affrontare la questione pensava essenzialmente al fenomeno dei contratti collettivi. Poiché negli altri casi di deregolamentazione la questione può essere problematica, è bene limitarsi a trattare questo fenomeno. L'emendamento viene conseguentemente rivisto.

### **c) Programmazione della prossime attività del gruppo di lavoro.**

Verzegnassi chiede di estendere l'attività a questi problemi: formulazione di norme transitorie, deroghe e proroghe; imposizione di termini (ordinatori o meno); questioni nascenti dalle leggi periodiche a contenuto disomogeneo (come le leggi finanziarie o le leggi di semplificazione); decorrenza di abrogazioni e delegificazioni.

Ceccato nota che nelle sue prime sedute il gruppo di lavoro s'è dato un programma, per cui nuovi argomenti dovranno essere posposti all'esame di quelli già individuati. Inoltre ritiene che per discutere gli argomenti in questione, indubbiamente rilevanti, sia bene confrontarsi su proposte precise di emendare il manuale di tecnica legislativa. Per intanto si fa carico di sollecitare i membri del gruppo di lavoro interessati ad approfondire i problemi individuati da Verzegnassi, proponendo emendamenti al manuale che in seguito potranno essere esaminati dal gruppo.

Ceccato suggerisce di convocare la prossima riunione la mattina precedente la seduta dell'osservatorio legislativo del 1° febbraio, anche per favorire la partecipazione. Nella seduta si potrà trattare del documento già proposto in bozza dalla giunta regionale ligure; si potrà proseguire, poi, con l'esame degli emendamenti presentati da altre regioni riguardanti questioni minori. Queste proposte sono condivise dai presenti.

La riunione si conclude alle ore 13.30.

Il testo degli emendamenti esaminati dal gruppo di lavoro, in versione corretta alla luce del dibattito, è allegato a questo verbale.

il verbalizzante  
- Mauro Ceccato -

## EMENDAMENTI AL MANUALE

### Numerazione dei commi:

L'ultimo periodo del comma 1 paragrafo 67 è sostituito dal seguente: "Quando si aggiungono articoli dopo l'ultimo articolo del testo previgente non seguire questa regola, ma contrassegnare i nuovi articoli con i numeri cardinali successivi al previgente ultimo articolo."

Il comma 2 del paragrafo 68 è sostituito dal seguente: "Quando si aggiungono nuovi commi dopo l'ultimo comma di un articolo non seguire i criteri appena indicati, ma contrassegnare i nuovi commi con i numeri cardinali successivi al previgente ultimo comma."

(Scartato dal gruppo di lavoro. Connessi: allegato C, numeri 1.4., 2.5., 3.2., 4.2.)

### Abrogazioni:

In fine al comma 1 del paragrafo 72 è aggiunto il seguente periodo: "Abrogazioni parzialmente innominate sono pure quelle risultanti da altre formule interpretabili come limiti all'abrogazione (ad esempio: 'sono abrogate le disposizioni della legge ... riguardanti ...')."

Il paragrafo 73 è sostituito dal seguente:

*"73. Abrogazione espressa di atti o disposizioni"*

1. Il legislatore deve abrogare in maniera espressa, indicando con precisione le disposizioni o gli atti abrogati.
2. Secondo i principi generali, i rapporti nati prima dell'abrogazione e non ancora esauriti continuano a essere regolati dalle disposizioni abrogate. Quindi l'abrogazione non incide sulle disposizioni finanziarie, gli atti di gestione del personale e simili riguardanti questi rapporti.
3. Se l'abrogazione vien fatta dipendere dall'approvazione di atti successivi questi devono essere pubblicati con modalità identiche a quelle degli atti abrogati.
4. Nell'abrogazione espressa occorre tener conto, oltre che delle indicazioni successive, di quanto suggerito nel paragrafo 50, lettera c), n. 3)."

Dopo il paragrafo 73 è inserito il seguente:

*"73 bis. Abrogazione di atti o disposizioni a termine"*

1. 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 bene abrogare. Non occorre eccettuare dall'abrogazione singole disposizioni a termine comprese in un atto da abrogare."

Il paragrafo 76 è soppresso.

Dopo il comma 1 del paragrafo 77 sono inseriti i seguenti: "1 bis. E' bene abrogare, assieme a una legge base, le leggi o disposizioni che la modificano, senza anteporre alla citazione di queste disposizioni la formula 'come modificato'.

1 ter. Quando si abrogano molti atti la disposizione abrogativa deve distinguere le singole abrogazioni usando elenchi, allegati ben articolati o simili."

Dopo il comma 2 del paragrafo 77 è aggiunto il seguente: "3. Non usare termini diversi da quello di abrogazione ('cessa di applicarsi', 'perde efficacia' e simili), se non nei rari casi in cui il fenomeno è effettivamente diverso, come quando sono in questione disposizioni di altri ordinamenti precedentemente recepite con rinvio materiale."

(Recepisce le indicazioni del gruppo di lavoro. La regola sulla pubblicazione degli atti da cui dipende un effetto abrogativo - paragrafo 73 - va replicata con riguardo alla pubblicazione di atti da cui dipenda l'entrata in vigore della legge)

#### Reviviscenza:

Il paragrafo 85 è sostituito dal seguente:

"85. *Reviviscenza.*

1. L'abrogazione di disposizioni abrogative non fa rivivere le disposizioni da esse abrogate. Quindi, se il legislatore vuole far rivivere una disposizione abrogata non basta che abroghi la disposizione abrogativa, ma bisogna che disponga la reviviscenza della disposizione abrogata<sup>(27)</sup>. E' preferibile, comunque, riscrivere la disposizione abrogata.
2. Analogamente, l'abrogazione di disposizioni modificative non fa rivivere il testo nella versione antecedente la modifica. Quindi, se il legislatore vuole far rivivere una disposizione nella versione antecedente una modifica non basta che abroghi la disposizione modificativa, ma bisogna che disponga la reviviscenza del testo nella versione precedente la modifica. E' preferibile, comunque, riscrivere la disposizione modificata."

<sup>(27)</sup> Ad esempio, se l'art. x della legge y ha abrogato la legge w, che si vuole far rivivere con effetto ex tunc, si potrà dire: 'L'art. x della legge y è abrogato con effetto dalla data di entrata in vigore della legge y. A decorrere dalla medesima data vige nuovamente la legge w.' Se invece la si vuole far rivivere con effetto ex nunc si potrà dire: 'L'art. x della legge y è abrogato. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge vige nuovamente la legge w.'

(Recepisce le indicazioni del gruppo di lavoro)

#### Delegificazione

Dopo il paragrafo 85 è inserito il seguente:

"86. *Delegificazione e deregolamentazione.*

1. Delegificare significa trasferire al regolamento la facoltà di disciplinare una determinata materia o attività, per l'innanzi disciplinata con legge. Nel redigere norme di delegificazione si osservano i principi dell'ordinamento in materia, indicando, in particolare, l'organo competente a emanare l'atto che si sostituisce alla legge.
2. La delegificazione produce l'abrogazione delle disposizioni delegificate, normalmente differita all'entrata in vigore dell'atto che si sostituirà alla legge. A quest'abrogazione si applicano le regole valide per le abrogazioni in generale (paragrafi da 72 a 77).
3. La legge delegificante deve individuare le singole disposizioni delegificate e precisare che esse sono abrogate a decorrere dall'entrata in vigore degli atti che si sostituiranno alla legge. Questi ultimi atti, comunque, dovranno dichiarare quali sono le disposizioni legislative abrogate, rinviando alla norma delegificante. Se la legge non potesse individuare con precisione le disposizioni abrogate dovrà demandarne l'individuazione ai regolamenti.
4. Il passaggio di competenze agli enti locali produce effetti simili alla delegificazione. In tal caso si applicano, se possibile, i principi individuati a proposito di delegificazione.

5. Deregolamentare significa trasferire all'autonomia privata la facoltà di disciplinare una determinata materia o attività, per l'innanzi disciplinata con legge o regolamento.

6. Un caso di deregolamentazione si verifica quando alla legge si sostituiscono i contratti collettivi; ciò produce l'abrogazione di disposizioni nella materia contrattualizzata. A quest'abrogazione si applicano, se possibile, le regole valide per le abrogazioni in generale (paragrafi da 72 a 77): inoltre, dopo la conclusione dei contratti un atto normativo dovrebbe confermare l'avvenuta abrogazione delle disposizioni previgenti, in modo da ripulire il sistema normativo."

(Recepisce le indicazioni del gruppo di lavoro)

#### Emendamenti tecnici

Al comma 1, lettera a) del paragrafo 35 la cifra "267" è sostituita con "217".

(Corregge un errore materiale)