

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

GRUPPO DI LAVORO PER L'INDIVIDUAZIONE DEI SIGNIFICATI E DELLE PROCEDURE DEGLI ATTI DI ACCORPAMENTO DELLE NORME

Individuazione dei significati e delle procedure degli atti di accorpamento delle norme

SETTEMBRE 2004

INDICE

1. Premessa	pag.	3
2. Significati degli atti di accorpamento delle norme e disposizioni che ad essi si riferiscono	pag.	9
3. Analisi delle schede di rilevazione degli atti di accorpamento delle norme	pag.	21
4. Testi unici - problemi definitivi	pag.	33
5. Testi unici nella Regione Sicilia	pag.	39
6. Il concetto di abrogazione	pag.	50
7. Abrogazione differita o condizionata	pag.	57
8. Formule abrogative - problemi	pag.	59
9. Analisi dei termini usati nella normativa della Comunità Europea	pag.	64
10. Conclusioni e proposte	pag.	74

Premessa

Il gruppo di lavoro costituito dall'OLI per l'individuazione dei significati e delle procedure degli atti di accorpamento delle norme ha preso in esame l'ordinamento statale, i singoli ordinamenti regionali e l'ordinamento comunitario.

In ambito statale l'attenzione è stata concentrata sui testi unici e sui codici, differenziando le varie tipologie e denominazioni esistenti secondo parametri prestabiliti.

In ambito regionale, data la pluralità di ordinamenti, è stato necessario raccogliere le informazioni presso ciascuna regione e provincia autonoma mediante una scheda di rilevazione (allegato 1) appositamente predisposta e distribuita, contenente quesiti in ordine alla tipologia di atti esistenti, alle procedure di formazione e approvazione, agli uffici incaricati e all'esistenza nei vari ordinamenti di eventuali definizioni di tali atti.

In ambito comunitario sono stati esaminati il consolidamento, la codificazione e la rifusione, tipici strumenti di accorpamento e semplificazione normativa di tale ordinamento.

Particolare attenzione è stata poi dedicata al fenomeno dell'abrogazione che pur non essendo un atto di accorpamento è comunque la premessa o il completamento indispensabile di qualsiasi attività di riordino normativo.

Per l'approfondimento delle singole tematiche si rinvia alle relative relazioni e ai contributi specifici che compongono il lavoro; in questa sede sembra invece opportuno esaminare i dati e le informazioni raccolti, in un'ottica di sintesi e di comparazione, evidenziando, se esistenti, i punti di affinità e distinzione tra i vari ordinamenti, con particolare attenzione alla terminologia utilizzata.

L'ordinamento italiano negli ultimi quindici anni ha vissuto un generale processo di riordino e semplificazione delle regole al fine di migliorare l'efficienza e ridurre le disfunzioni della pubblica amministrazione. Fondamentale in un simile processo è l'attenzione dedicata al miglioramento della qualità delle leggi e allo snellimento del quadro normativo: per il perseguimento di tali obiettivi sono stati utilizzati alcuni strumenti che si possono definire "classici" - in particolare i testi unici e, solo ultimamente, i codici - che nel tempo sono stati frequentemente e variamente adattati alle diverse esigenze, spesso chiamati in modi nuovi e fantasiosi e sottoposti a procedure di approvazione particolari. Ciò non è andato a favore della chiarezza e della semplicità, anzi, il quadro attuale riguardante il riordino normativo si presenta estremamente complesso e confuso e l'esigenza di razionalizzazione è fortemente sentita, tanto che, con l'ultima legge di semplificazione (legge 29 luglio 2003, n. 229 "Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. - Legge di semplificazione 2001") il Governo è stato delegato (articolo 2) ad adottare un decreto legislativo «per il riassetto delle disposizioni statali di natura legislativa vigenti in materia di produzione normativa, semplificazione e qualità della regolazione»¹.

Dopo una lunga stagione dominata dalla elaborazione di testi unici, ora si assiste al loro superamento a vantaggio dei codici. Sembra utile segnalare, a questo proposito, il recente Codice dei beni culturali e del paesaggio (Decreto legislativo n. 42 del 22 gennaio 2004) che nasce dalle ceneri del vecchio testo

¹ Il legislatore italiano sembra ormai fare propria la preoccupazione non solo di riordinare il diritto ma anche di renderlo facilmente e gratuitamente accessibile ai cittadini: con una norma della finanziaria del 2001 - articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)) - è stato istituito un fondo per «l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente al fine di facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini, nonché di fornire strumenti per l'attività di riordino normativo». In attuazione di tale norma è stato emanato il DPCM 24 gennaio 2003 che ne stabilisce le modalità di funzionamento.

unico approvato con decreto legislativo n. 490 del 29 ottobre 1999. Questo nuovo intervento di riordino a pochi anni dal precedente porta sicuramente un nome diverso ma sembra differenziarsi anche per altri motivi. Nella relazione di accompagnamento del Governo si legge che la delega conferita nel 2002 «si caratterizza per la maggiore ampiezza e per la finalizzazione non già ad un mero intervento di riordino ma al riassetto, e...per la codificazione delle disposizioni legislative in materia», a differenza della delega del 1997 di natura soprattutto compilativa e di pura razionalizzazione formale della disciplina vigente.

Pertanto si può concludere che il codice viene preferito, rispetto al testo unico, per interventi di più ampie proporzioni e in occasione di mutamenti dell'assetto istituzionale, come nel caso esaminato in cui, dopo una riforma di grande peso quale quella del titolo V della parte II della Costituzione, era necessario uno strumento che permettesse di ricomporre l'intero corpus della disciplina statale in materia di beni culturali e del paesaggio e che fornisse una chiave di interpretazione delle nuove norme costituzionali in materia, per rendere più agevole il passaggio dal vecchio assetto alla nuova divisione dei poteri e delle responsabilità tra centro e periferia.

In ambito regionale il panorama si presenta estremamente vario in quanto tutte le regioni hanno effettuato operazioni che si possono definire genericamente "di riordino normativo" di singoli settori della propria legislazione. Le denominazioni sono numerose, il più delle volte utilizzate in senso non univoco e spesso atecnico. In alcuni casi sono stati approvati criteri e linee guida per l'elaborazione dei testi unici mentre mancano definizioni precise fornite da norme ad hoc.

A tale proposito è però opportuno evidenziare che proprio in questi mesi, mentre sono in corso i lavori per l'elaborazione

dei nuovi statuti regionali, grande attenzione è dedicata alla problematica della qualità e del riordino normativi e quasi tutte le regioni hanno inserito nei nuovi testi articoli sulla corretta redazione delle leggi, sulle tecniche di valutazione del loro impatto, sulla utilizzazione dei testi unici e degli strumenti di semplificazione legislativa.

In ambito comunitario il concetto di semplificazione legislativa ha assunto grande importanza dopo la pubblicazione del libro bianco sul completamento del mercato interno che ha determinato una produzione legislativa particolarmente abbondante. In questo contesto è divenuta prioritaria l'opera di snellimento legislativo, volta a garantire la necessaria trasparenza ed efficienza delle azioni comunitarie nonché il corretto e rapido recepimento del diritto comunitario ad opera degli stati membri.

Nell'ultimo decennio sono stati avviati e realizzati iniziative e programmi sulla semplificazione e sulla qualità delle leggi e le istituzioni europee hanno formulato le linee direttrici per il miglioramento della forma e del linguaggio redazionale secondo la regola "legiferare meno ma meglio".

Per quanto riguarda gli atti di accorpamento di norme esistenti in ambito comunitario bisogna premettere che la terminologia utilizzata è il risultato delle traduzioni dall'inglese e dal francese, lingue "classiche" di lavoro, quindi il significato di una denominazione comunitaria tradotta in italiano spesso non individua lo stesso tipo di atto della lingua originaria. «Ne deriva un "italiano dell'Unione", diverso da "l'italiano dell'Italia" ed un problema che dovrebbe essere segnalato e risolto a livello governativo»².

² G.U. Rescigno, *Le tecniche della legislazione nella CE*, pubblicato sul sito www.luiss.it

L'esempio tipico di questo fenomeno è la parola "codificazione" che per l'Unione Europea indica la riunificazione in un unico testo, e la conseguente abrogazione, di uno o più atti con le relative modifiche; ma, a differenza di quanto avviene nell'ordinamento italiano, il nuovo testo non può in alcun modo intervenire sulla sostanza delle norme codificate.

Per quanto riguarda il "consolidamento", mentre per noi corrisponde ad una generica attività di semplificazione e riordino di norme che sta sicuramente alla base degli atti di accorpamento, per l'Unione Europea indica una specifica operazione di chiarificazione del diritto condotta dalla Commissione a fini puramente informativi – può essere pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea – ma, non dando luogo all'adozione di un nuovo atto, non produce effetti giuridici e non sostituisce gli atti contenuti che pertanto rimangono in vigore.

Infine la "rifusione" costituisce certamente lo strumento di accorpamento di più forte impatto a livello comunitario in quanto implica l'adozione di un nuovo atto che riunifica e sostituisce, abrogandoli, precedenti atti, apportandovi tutte le modifiche necessarie, anche sostanziali. Si tratta quindi di caratteristiche chiaramente assimilabili a quelle dei classici testi unici innovativi italiani.

Per quanto riguarda il fenomeno dell'abrogazione, si è scelto di inserirlo in questo lavoro per la stretta correlazione con l'attività di "pulizia normativa": se gli atti di accorpamento di norme sono finalizzati al riordino e alla semplificazione delle leggi, la loro efficacia dipende anche dalla corretta utilizzazione dell'abrogazione espressa, meglio se nominata, che, oltre a snellire e rendere più organico il quadro normativo, fa chiarezza e facilita il lavoro dell'interprete e, in ultima analisi, del giudice.

Nei testi unici lo strumento dell'abrogazione espressa nominata risponde ad esigenze diverse:

- rendere in forma esplicita le abrogazioni implicite, già individuate nel corso di tutto il lavoro di ricognizione e analisi precedentemente effettuato, allo scopo di eliminare dall'ordinamento tutte le norme ormai da tempo inutilizzate e implicitamente abrogate dalla legislazione successiva che ha disciplinato in modo nuovo e diverso il medesimo oggetto;
- ripulire il quadro normativo mediante l'abrogazione delle disposizioni che, benché formalmente ancora in vigore, sono ormai divenute ineffettive per mancanza di copertura finanziaria;
- abrogare espressamente tutte le leggi e disposizioni inserite in quanto il testo unico, alla sua entrata in vigore, diventa l'unica fonte legislativa nella materia trattata.

Ciò avviene, in modo più o meno preciso, nei testi unici statali, che utilizzano a tale scopo un articolo finale appositamente dedicato alle norme di abrogazione.

Nelle regioni la tendenza non è univoca: anche se spesso si parla di leggi di riordino e di leggi organiche, non sempre a ciò consegue l'abrogazione della disciplina previgente.

La Comunità Europea, infine, auspica l'abrogazione espressa che infatti è una regola della tecnica legislativa comunitaria normalmente applicata; da non confondere con la "dichiarazione di obsolescenza" con cui la Commissione con dichiarazione formale rende noto l'elenco degli atti ormai obsoleti in quanto privi di effetti giuridici.

**Significati degli atti di accorpamento delle norme
e disposizioni che ad essi si riferiscono**

a cura di:
Patrizia Moi
Giunta regionale della Sardegna

Significati degli atti di accorpamento delle norme e disposizioni che ad essi si riferiscono

Gli atti di accorpamento di norme esaminati in questa sede sono i testi unici e i codici.

I testi unici sono stati classificati secondo tre parametri:

- A) il tipo di operazioni effettuate sulle norme inserite;
- B) il potere esercitato dall'organo emanante;
- C) il tipo di fonti trasfuse.

Una trattazione separata è dedicata ai codici.

A) TESTI UNICI COMPILATIVI, O DI COORDINAMENTO, E INNOVATIVI

Esaminando i testi unici a seconda delle operazioni effettuate sulle norme inserite, è possibile individuare testi unici compilativi, o di coordinamento, - di seguito indicati come "testi unici compilativi" - e testi unici innovativi.

E' necessario premettere che si tratta di espressioni ormai in disuso collocandosi nel solco della vecchia classificazione dicotomica compilativo – innovativo. Oggi la scienza giuridica tende a riconoscere che l'elaborazione di un testo unico non è mai opera meccanica e produce sempre modificazioni del materiale normativo oggetto della compilazione; redigere un testo unico non significa infatti comporre meccanicamente una o più leggi nel testo vigente risultante da modificazioni espresse, puntuali, apportate da leggi successive mediante novellazione. Al contrario, ciò implica sempre modifiche o ritocchi comunque non esplicitati in precedenza dal legislatore, oltre

ad una fondamentale e delicatissima opera di interpretazione del testo vigente.

Pertanto il significato che si può attribuire all'espressione "testo unico compilativo" è quello di sottolineare la ridottissima misura delle modifiche apportabili rispetto alle fonti trasfuse: in sostanza si tratta di modifiche meramente editoriali e di coordinamento, che non richiedono l'adozione di decisioni politiche, nonché di operazioni interpretative circa il significato normativo, o l'applicabilità di una certa disposizione, anche a seguito di abrogazioni implicite: operazioni che, se compiute nella realizzazione di un testo unico, consolidano il diritto vigente.

Recentemente la Regione Sardegna ha pubblicato sei testi unici di coordinamento in materia di turismo, artigianato, ambiente, lavori pubblici, agricoltura e industria. Pur trattandosi di testi non aventi valore normativo³, hanno suscitato grande interesse e riscosso l'apprezzamento generale di operatori e studiosi per la metodologia utilizzata e per l'alta qualità del risultato ottenuto. Si tratta infatti di raccolte sistematiche e coordinate delle leggi regionali che disciplinano quei settori, corredate di note esplicative e caselle di testo che rinviano alle norme originarie. L'articolato è preceduto da una serie di tabelle che illustrano le modalità del lavoro svolto e i dati emersi durante la redazione dei testi. Tali accorgimenti, unitamente al particolare carattere grafico utilizzato per evidenziare tutte le modifiche apportate, consentono di rendere immediatamente individuabili gli interventi effettuati.

Si segnala inoltre, per la puntuale e chiara elencazione delle operazioni che generalmente vanno compiute nella redazione di testi unici, l'articolo 130, comma 3 del regolamento interno del Consiglio della Provincia autonoma di Trento, con la precisazione che si tratta di operazioni che non hanno carattere di modificazione sostanziale.

³ Tali testi non sono mai stati sottoposti all'approvazione del Consiglio regionale pertanto la fonte disciplinante nelle materie interessate rimane la legge regionale così come pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma della Sardegna.

Nello stesso articolo, al comma 1, si prevede una procedura di approvazione semplificata per i testi unici che riprendano senza modificazioni sostanziali norme già esistenti⁴.

A livello statale si parla di testi unici compilativi nella legge 24 aprile 1998, n. 128 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità europea. Legge comunitaria 1995-1997) all'articolo 10, che autorizza il Governo all'emanazione di testi unici compilativi. Per l'esame di tale articolo si rinvia al paragrafo successivo.

Per quanto riguarda i testi unici innovativi la caratteristica fondamentale è che in essi agli interventi di mero riordino e "pulizia" delle fonti trasfuse si accompagnano modificazioni sostanziali delle norme raccolte; le operazioni effettuate incidono non solo sull'aspetto formale ma anche sui contenuti della disciplina in oggetto prevedendo, per esempio, la semplificazione di procedure, la riorganizzazione di apparati, l'alleggerimento di organismi e istituti, l'attuazione di direttive comunitarie. Alla base di tale intervento vengono quindi operate delle scelte politiche nuove che modificano sostanzialmente la materia: il potere legislativo esercitato è pieno.

⁴ **Art. 130 (Testi unici legislativi)**

1. I testi unici che riprendano senza modificazioni sostanziali norme già esistenti, dopo la lettura delle relazioni, vengono votati articolo per articolo senza discussione e quindi votati nel loro complesso. Le votazioni sono fatte per alzata di mano; sono ammesse dichiarazioni di voto prima della sola votazione finale. Non sono ammessi ordini del giorno, tranne l'ordine del giorno di non passare all'esame degli articoli, né emendamenti.

2. Ai testi unici si applica la procedura d'urgenza, di cui all'articolo 96. La trattazione in commissione avviene con le modalità di cui al comma 1.

3. Ove il testo unico contenga anche disposizioni che modificano nella sostanza norme già vigenti, oppure disposizioni nuove, le modalità di trattazione semplificata di cui al comma 1 si applicano solo alle disposizioni che non rivestono tale carattere. In caso di contestazione sul carattere delle modificazioni decide il Presidente del Consiglio. Non hanno carattere di modificazione sostanziale, in particolare, le seguenti operazioni: a) adeguamento di espressioni superate al linguaggio corrente e uniformazione della terminologia; b) aggiornamento dell'indicazione di organi o uffici a una loro nuova denominazione o in relazione a una nuova ripartizione di competenze derivante da altre disposizioni; c) correzione di errori materiali; d) inclusione di modifiche o integrazioni anche non testuali o implicite delle leggi unificate; eliminazione di ridondanze, e modifiche alle disposizioni unificate necessarie per rispettare sentenze della corte costituzionale che abbiano accolto ricorsi in materia; e) apposizione di una rubrica agli articoli, capi e altre partizioni che ne siano privi; f) abrogazione espressa delle disposizioni precedentemente in vigore e di altre disposizioni collegate che siano tacitamente abrogate o comunque non più vigenti; g) aggiornamento dei rinvii ad altre disposizioni i quali non corrispondano più allo stato della legislazione.

B) TESTI UNICI DELEGATI , AUTORIZZATI E SPONTANEI

A seconda del potere esercitato dall'organo emanante si distinguono testi unici delegati, autorizzati e spontanei.

E' opportuno ricordare innanzitutto che formare un testo unico di leggi significa in ogni caso esercitare la funzione legislativa, ancorché le modifiche effettuate siano modeste, di solo coordinamento o, ancora, sia mutata solo la disposizione degli articoli.

E' consueto che i testi unici di fonti primarie assumano la veste del decreto legislativo delegato specie se si tratta di esercitare una potestà legislativa priva di contenuti politici innovativi. Sennonché, proprio in considerazione del fatto che spesso il compito del Governo ha contenuti quasi esclusivamente tecnico-giuridici, la soluzione dell'ordinaria delega legislativa potrebbe risultare sproporzionata e macchinosa; ma, dato che la funzione esercitata rimane, come sopra ricordato, legislativa, l'utilizzazione di espressioni apparentemente più blande quali "il Governo è autorizzato" risulta equivoca e crea confusione.

In proposito sembra utile richiamare la legge 24 aprile 1998, n. 128 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 1995-1997) che disciplina all'articolo 10 la redazione di testi unici compilativi di disposizioni attuative di direttive comunitarie. A tale fine la norma stabilisce che il Governo "è **autorizzato** ad emanare", con le modalità previste per l'esercizio della potestà legislativa delegata, "testi unici compilativi delle disposizioni dettate in attuazione delle deleghe conferite per il recepimento di direttive comunitarie, coordinando le norme vigenti nelle stesse materie ed apportandovi le integrazioni e modificazioni necessarie al predetto coordinamento".

La perplessità riguarda l'utilizzo in tale articolo del termine "autorizzato" al posto di "delegato". Nel contesto della legge n. 128 del 1998 l'uso dei due termini sembra essere stato particolarmente attento: il termine "delegazione" è stato utilizzato in tutti i casi di attuazione di direttive comunitarie con decreto legislativo (articoli 1, 2, 4, 8); il termine "autorizzazione" è stato utilizzato per prevedere l'attuazione di direttive con regolamento del Governo (art. 5); invece nell'articolo 10 si parla di autorizzazione a proposito della redazione di testi unici ma non è specificato l'atto – decreto legislativo o regolamento – con cui il Governo li deve emanare. Se si sostiene che nella legge in argomento i due termini sono stati usati in modo appropriato e secondo una regola precisa, si dovrebbe quindi azzardare, riguardo all'articolo 10, l'esistenza di una competenza del Governo per la formazione di testi unici di mero coordinamento di fonti primarie, ossia "testi unici compilativi", con compiti circoscritti alle "integrazioni e modificazioni necessarie al coordinamento".

Pertanto la riserva legislativa in capo al Parlamento andrebbe riferita alla legislazione sostanzialmente innovativa mentre per la legislazione formalmente innovativa si configurerebbe un astratto potere del Governo esercitabile in base ad autorizzazione. Tale avventurosa ipotesi sembra l'unica percorribile se si vuole attribuire un significato autonomo all'espressione "il Governo è autorizzato ad emanare"; è bene però ricordare che ormai, in relazione alla formazione di testi unici da parte del Governo, dottrina e giurisprudenza costituzionale sono concordi nel ritenere equivalenti i due termini "autorizzazione" e "delegazione", purché dalla disposizione si ricavino tutti i requisiti necessari per esercitare la funzione legislativa delegata. Questo è sicuramente il caso dell'articolo 10 della legge n. 128 del 1998 sopra esaminato, in quanto le modalità dettate per l'emanazione dei testi sono quelle previste per l'esercizio della potestà legislativa delegata di cui all'articolo 1, commi 2 e 3 della stessa legge.

La legge 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998), nell'articolo 7 - ora abrogato ad opera dell'articolo 23 della legge 29 luglio 2003, n. 229 (Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. - Legge di semplificazione 2001) - disciplina in via generale la formazione di testi unici con un procedimento singolare, diverso da quello volto a conferire una delega; è prevista infatti l'adozione da parte del Consiglio dei ministri di un programma di riordino delle norme legislative e regolamentari, secondo gli indirizzi previamente definiti dalle Camere (art. 7, comma 1); ciascuno schema di testo unico è deliberato dal Consiglio dei ministri e sottoposto al parere del Consiglio di Stato da esprimersi entro trenta giorni dalla richiesta (a meno che il Governo non decida di affidare al Consiglio di Stato la redazione dei testi ai sensi del comma 5) e quindi inviato alle competenti Commissioni parlamentari che esprimono il loro parere entro quarantacinque giorni dal ricevimento. Il testo unico nella versione definitiva viene nuovamente deliberato dal Consiglio dei Ministri per essere poi emanato dal Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio e del Ministro per la funzione pubblica (comma 4).

La stessa legge n. 50 del 1999 all'articolo 8 prevede anche l'emanazione di un testo unico specifico, in materia di pubblico impiego; ancorché la disposizione sia formulata in modo da non rendere esplicita la delegazione legislativa ("...il Governo provvede...ad emanare un testo unico...") la disciplina prevista è quella tipica della delega.

Le diverse fattispecie sopra descritte, previste negli articoli 7 e 8, introducono nuovi elementi di ambiguità nel già confuso quadro normativo riguardante la formazione dei testi unici; quindi si può affermare che il tentativo di razionalizzazione compiuto dalla legge n. 50 del 1999 non è certamente riuscito e ciò è confermato dalle

modifiche apportate dalla legge 24 novembre 2000, n. 340 (Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1999) e dalla definitiva abrogazione ad opera della legge n. 229 del 2003.

Esaminando i testi unici dal punto di vista del potere esercitato dall'organo emanante è utile accennare anche al problema della loro emanazione in assenza di potere legislativo. Come è noto il compito tipico dei testi unici di leggi, statali come regionali, è quello di fondere disposizioni di precedenti leggi, coordinandole in modo omogeneo e coerente, disponendo l'abrogazione delle leggi oggetto dello stesso testo unico, nonché di eventuali altre leggi già implicitamente abrogate o i cui effetti siano esauriti. Poiché il testo unico sostituisce, alle varie leggi sino a quel momento in vigore, un corpo normativo unitario, è necessario che esso sia fonte di pari grado rispetto alle fonti trasfuse e abrogate. Non è pertanto condivisibile l'emanazione di testi unici di leggi regionali e di province autonome con atto dell'organo esecutivo poi novellati ad opera di leggi locali successive, alla stregua di veri e propri atti aventi valore e forza di legge⁵.

Dato che l'ordinamento regionale non prevede un potere legislativo in capo agli esecutivi (v. Costituzione, art. 121, c. 2 e Statuti speciali) si prospettano due ipotesi risolutive: la prima implica una modifica costituzionale che introduca tale potere; la seconda ipotesi implica il superamento della rigidità della disposizione costituzionale e l'introduzione di una nuova interpretazione che

⁵ Ci si riferisce in particolare all'esperienza della Provincia autonoma di Trento degli anni settanta e ottanta (con qualche coda all'inizio degli anni novanta) quando alcune leggi stabilirono la deliberazione di testi unici da parte della Giunta o l'emanazione da parte del Presidente. Nel 1987 venne approvato con decreto del Presidente della Giunta provinciale di Trento (D.P.G.P. 26 gennaio 1987, n. 1-41/Legisl) un testo unico delle leggi provinciali in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti (Art. 1 *Finalità della legge*). Successivamente, la legge provinciale 25 luglio 1988, n. 22 (Modifiche al testo unico delle leggi provinciali concernenti la tutela dell'ambiente dagli inquinamenti) ha stabilito all'articolo 1 che: "La tutela dell'ambiente dagli inquinamenti nella provincia di Trento è disciplinata dal testo unico delle leggi provinciali emanato con decreto del Presidente della Giunta provinciale 26 gennaio 1987, n. 1-41/Legisl con le modifiche e integrazioni di cui ai successivi articoli della presente legge.". La stessa legge ha apportato a tale testo tutta una serie di modifiche e integrazioni e, nell'articolo 86, ha abrogato le leggi e le disposizioni legislative provinciali in esso trasfuse stabilendo che i relativi riferimenti sono da ritenersi sostituiti con il riferimento al testo unico.

distingua tra potestà legislativa sostanzialmente innovativa, non delegabile, e potestà legislativa di coordinamento che sarebbe solo formalmente innovativa e quindi delegabile.

L'elaborazione di testi unici da parte della Giunta regionale rimane ovviamente possibile nell'ambito della normale attività di iniziativa legislativa dell'organo esecutivo che si esplica attraverso la presentazione di disegni di legge al Consiglio regionale per l'approvazione a conclusione dell'iter ordinario di formazione delle leggi. Trattandosi dell'esercizio di una funzione propria da parte della Giunta, tali testi si potrebbero definire "spontanei" per sottolineare, ove ciò fosse necessario, l'assenza di un impulso dell'organo legislativo - delega, autorizzazione - nel momento della proposta.

In tale direzione si è mossa la Giunta regionale della Sardegna che ha recentemente approvato quattro disegni di legge contenenti altrettanti testi unici innovativi di leggi regionali in materia di artigianato, turismo, edilizia residenziale pubblica e ambiente, attualmente all'esame del Consiglio regionale⁶.

C) TESTI UNICI LEGISLATIVI, REGOLAMENTARI E MISTI

Tale distinzione si basa, come è chiaro, sul tipo di fonti trasfuse.

La legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa) nella sua prima formulazione prevedeva che il Governo presentasse annualmente al Parlamento un disegno di legge contenente le norme di delega ovvero di delegificazione necessarie alla compilazione di testi unici rispettivamente legislativi o regolamentari, con riferimento a materie particolari. Il legislatore del 1997 ha dunque tenuto nettamente distinti i testi unici di fonti

⁶ Tali testi sono stati predisposti dal Servizio riforma e revisione legislativa dell'assessorato degli affari generali in collaborazione con gli assessorati competenti per materia, sottoposti all'esame delle parti sociali interessate, approvati dalla Giunta regionale ed inviati al Consiglio regionale.

primarie o legislativi e i testi unici di fonti secondarie o regolamentari particolarmente opportuni nelle materie per le quali sia previsto un procedimento delegificante.

Nel 1999 invece, con l'emanazione della legge n. 50, il quadro di riferimento del riordino normativo viene modificato con l'introduzione di strumenti nuovi. Si tratta di testi unici riguardanti materie e settori omogenei, comprendenti disposizioni legislative e regolamentari, riunite in un unico contesto e con le opportune evidenziazioni in merito alla natura delle disposizioni. A tale fine ciascun testo unico comprende le disposizioni contenute in un decreto legislativo e in un regolamento emanato dal Governo ai sensi dell'articolo 14 e dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

Vengono pertanto elaborati tre testi:

- il testo A, contenente l'insieme di tutte le norme raccolte, sia legislative che regolamentari, coordinate e numerate progressivamente a prescindere dal rango;
- il testo B, contenente le sole norme di rango legislativo;
- il testo C, contenente le norme regolamentari.

Ciò permette di mantenere invariato nel testo unico A il rango delle norme di riferimento in quanto rimangono distinte le norme primarie da quelle secondarie: in testa a ciascun articolo vengono infatti richiamate le disposizioni in esso confluite specificando se si tratta di norme di legge (L) o di regolamento (R).

Il potere conferito dall'articolo 7 in esame risulta rigorosamente circoscritto alle operazioni di coordinamento formale tipiche dei testi unici in senso stretto ossia meramente ricognitivi del diritto già in vigore (art. 7, comma 2, lett. d)).

Alcuni esempi di questa tipologia sono:

- il DPR 28 dicembre 2000, n. 445 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa" che raccoglie le disposizioni legislative e regolamentari contenute rispettivamente nel D.Lgs. 28 dicembre 2000, n. 443 e nel DPR 28 dicembre 2000, n. 444;
- il DPR 8 giugno 2001, n. 327 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità" che raccoglie le disposizioni legislative e regolamentari contenute rispettivamente nel D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 325 e nel DPR 8 giugno 2001, n. 326;
- il DPR 6 giugno 2001, n. 380 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia" che raccoglie le disposizioni legislative e regolamentari contenute rispettivamente nel D.Lgs. 6 giugno 2001, n. 378 e nel D.P.R. 6 giugno 2001, n. 379.

I CODICI

Altro strumento classico di riordino della legislazione è il codice che si differenzia dal testo unico in quanto rivolto prevalentemente a creare nuove regole, intese ad affermare un nuovo assetto giuridico rispondente a mutate condizioni sociali o politiche, e si pone quindi in una posizione di sostanziale rottura con il precedente ordinamento, anche se ne conserva elementi di continuità.

Le ultime indicazioni in materia di riordino normativo vanno verso la codificazione mentre sembra volersi concludere l'esperienza dei testi unici; ciò emerge dalla relazione di accompagnamento al disegno di legge di semplificazione per il 2001 presentato dal Governo al Senato nell'ottobre dello stesso anno ed approvato in via definitiva dalla Camera nel mese di luglio 2003 - Legge 29 luglio 2003, n. 229 (Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione – Legge di semplificazione 2001).

La ragione di tale scelta è quella di abbandonare lo strumento del testo unico inteso come mera raccolta coordinata di norme esistenti per passare al codice che implica un'organica revisione della disciplina di una materia con innovazioni anche dal punto di vista sostanziale. Lo scopo dei codici nell'intento del Governo è quello di "dar luogo in singole materie ad un complesso di norme stabili ed armonizzate, espressione di un assestamento della materia". In realtà il codice non garantisce maggiore stabilità del testo unico: infatti si tratta comunque di decreto legislativo approvato sulla base di delega specifica che quindi, sul piano della gerarchia delle fonti, è suscettibile di integrazioni, modifiche, abrogazioni anche tacite da parte di qualsiasi norma successiva di pari grado.

La differenza tra codice e testo unico si attenua sino a scomparire quando l'autorità competente alla formazione del testo unico ha anche il potere di modificare la sostanza delle norme vigenti; è ciò che è avvenuto nella ormai vasta esperienza italiana che ha ben presto abbandonato la tipologia dei testi unici meramente compilativi a favore dei testi unici innovativi.

Alla luce di tale esperienza i due termini – testo unico e codice – finiscono per diventare sinonimi. L'unica distinzione riguarda l'ampiezza delle materie trattate: i codici classici affrontano grandi tematiche, i testi unici settori più ristretti del diritto.

Il D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, "Codice in materia di protezione dei dati personali" contiene una prova evidente della confusione terminologica e sostanziale dei due strumenti di riordino legislativo; recita, infatti, l'articolo 2, comma 1: "Il presente testo unico, di seguito denominato <<codice>>, garantisce che il trattamento dei dati personali si svolga nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della dignità dell'interessato, con particolare riferimento alla riservatezza, all'identità personale e al diritto alla protezione dei dati personali."

**Analisi delle schede di rilevazione degli atti
di accorpamento delle norme**

a cura di:
Rosalba Iannucci (Giunta regionale dell'Umbria)
Carla Paradiso (Consiglio regionale della Toscana)

ANALISI DELLE SCHEDE DI RILEVAZIONE DEGLI ATTI DI ACCORPAMENTO DELLE NORME

Il gruppo di lavoro per l'individuazione dei significati e delle procedure degli atti di accorpamento delle norme ha deciso, all'interno del proprio lavoro, di rilevare il comportamento delle regioni in merito all'approvazione degli atti che si usano per unificare e riordinare il proprio corpo normativo.

Sono state predisposte delle schede per rilevare la tipologia degli atti di accorpamento, individuando in particolare le leggi di riordino o le leggi organiche, i testi unici, compilativi e/o innovativi, e i codici. Per ciascuno degli atti così individuati è stato chiesto se erano state utilizzate apposite procedure di predisposizione degli atti, diverse da quelle usate per gli atti ordinari; se sono usate procedure di approvazione ad hoc e quali sono gli uffici che hanno avuto il compito di predisporli. Un'ultima colonna riguarda l'esistenza di definizione di tali atti nella propria legislazione.

Le schede sono state inviate a tutte le regioni e alle province autonome. Hanno risposto 16 regioni e le due province autonome.⁷

I risultati emersi sono qui di seguito illustrati.

La colonna più utilizzata della scheda trasmessa alle regioni per rilevare lo stadio raggiunto nell'accorpamento delle norme, è stata la prima, dove si richiedeva di segnalare le leggi di riordino o le leggi organiche, cioè quelle leggi che contenessero una disciplina organica di una certa materia o di parte di essa. Si può affermare che tutte le regioni⁸, pur senza definire in questo modo le loro leggi di "riordino", si sono orientate ad approvare complessi di norme che raccolgono tutte le disposizioni utili a disciplinare una certa materia.

⁷ Hanno risposto le seguenti Regioni: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

⁸ Ad eccezione della Liguria, per i motivi descritti nella relazione, tutte le regioni e le province autonome hanno indicato la presenza di leggi di riordino nel loro ordinamento.

Alcune regioni indicano nel titolo questo carattere onnicomprensivo della legge (per esempio l'Emilia Romagna spesso chiama le sue leggi "Disciplina generale..." volendo dare una impronta più a largo raggio alla materia oggetto della legge), altre parlano di riordino, ma spesso in senso atecnico, non conseguendo poi nel testo, disposizioni di abrogazione della disciplina previgente, magari incompatibile, con quella appena approvata (fa eccezione, nel proprio ordinamento, la legge regionale della Lombardia n. 23/1981 il cui titolo riporta: "Abrogazione delle leggi regionali nn. 23/73 e 52/75 e successive modificazioni - Disposizioni transitorie ed avvio procedure di riordino deleghe ad Enti infraregionali"), altre ancora pur non intitolando specificatamente le leggi, nella sostanza, disciplinano organicamente una materia, una riorganizzazione (vedi, per esempio Umbria e Marche). La regione Veneto fa presente che tre delle leggi organiche citate sono attuative di decreti legislativi di trasferimenti di funzioni; in un caso dalla legge organica sono state stralciate le disposizioni relative alle abrogazioni per farne un progetto di legge autonomo. Le regioni Abruzzo, Friuli Venezia Giulia e Toscana, invece, hanno operato un vero e proprio riordino con le proprie leggi di settore, avendo cura di abrogare le precedenti leggi regionali e, in alcuni casi l'abrogazione ha riguardato l'intera normativa preesistente in materia.

Sempre per quanto riguarda il concetto di "riordino", l'articolo 84 della legge provinciale di Bolzano n. 7/2001, demanda alla Giunta provinciale il compito di presentare in Consiglio provinciale un disegno di legge al fine di armonizzare e rendere organico l'ordinamento sanitario provinciale e riunire le norme provinciali in un testo unico, sulla cui base, in seguito la Giunta dovrà approvare un testo unico regolamentare in materia di sanità: in questo caso quindi "riordino" viene inteso come corpo unico delle leggi provinciali in materia sanitaria (ancora, tuttavia, da compilare). La Liguria non ha segnalato le proprie leggi organiche o di riordino, rilevando proprio la difficoltà di ridurre ad un unico termine leggi di generico tenore riepilogativo,

che è effettivamente un limite terminologico della rilevazione, ma comunque come si è visto, abbastanza usato, anche se non nella pura accezione tecnica, nella produzione legislativa regionale.

Per quanto riguarda la seconda voce della scheda e cioè l'esistenza ed i modi di compilazione ed approvazione dei testi unici regionali (compilativi ed innovativi)⁹, si segnala l'esperienza dell'Abruzzo i cui tre testi unici innovativi costituiscono un effettivo riordino della materia disciplinata in modo definitivo e sostitutivo della precedente legislazione regionale e, sommati alle leggi organiche - che hanno anche fissato i principi di fondo rispetto alle specifiche materie trattate - e ad un codice delle leggi regionali relativa al periodo 1971/1996 - ancorché non aggiornato - costituiscono uno stato avanzato del lavoro sulle proprie leggi operato a livello regionale.

Un'altra esperienza notevole per l'utilizzo di testi unici ai fini dell'accorpamento normativo è quella della regione Sardegna, dove si è proceduto alla adozione di testi unici compilativi, frutto di un lavoro di consolidamento e coordinamento del vigente, con modifiche di carattere formale (che nella tabella sono stati definiti "non legislativi") e progetti di testi unici innovativi predisposti sulla base di quelli compilativi, che intervengono semplificando organismi, istituti e procedure, abrogando espressamente tutte le leggi e le disposizioni superate. La regione Toscana ha approvato due testi unici, tra il 2000 e il 2003; inoltre segnala l'esistenza di un testo unico dei regolamenti regionali in materia di gestione faunistico-venatoria, approvato nel 2002 dalla Giunta con delibera ed emanato con decreto del presidente della Giunta regionale (il testo unico dei regolamenti è stato recentemente riapprovato in Consiglio regionale a seguito delle pronunce della Corte costituzionale in riferimento all'emanazione di

⁹ A questa voce hanno risposto, per i testi innovativi 10 regioni e 1 provincia autonoma (Abruzzo, Calabria, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Toscana, Veneto, Provincia autonoma di Bolzano, la Sardegna ha predisposto diversi testi unici innovativi che non sono ancora stati approvati dal Consiglio regionale). I testi unici compilativi sono presenti in una provincia autonoma e in una regione (Provincia autonoma di Trento e Regione Sardegna)

regolamenti). Anche la regione Molise si è dotata di testi unici innovativi in varie materie (tra cui l'attuazione di una norma statutaria) come le Marche che ne hanno approvato uno in materia di industria ed artigianato e servizi alla produzione, mentre quelli della regione Friuli Venezia Giulia sono tutti parzialmente innovativi. Tra questa categoria merita una segnalazione a parte la Calabria che ha recentemente approvato un testo unico predisposto, pare di capire, dai Consiglieri regionali, sul finanziamento dei gruppi consiliari (materia questa veramente meritevole di riordino, in quanto le leggi regionali sull'argomento sono davvero tante). La Lombardia, come l'Umbria, pur qualificando una legge come testo unico, precisa che essa non è stata adottata con un iter legislativo specifico. Sotto questo aspetto si fa presente che nessuna regione ha approvato i testi unici con le procedure di adozione e di votazione propri di questa forma di legislazione, anche se, in taluni casi, tali procedure sono previste negli ordinamenti regionali (vedi per esempio l'Emilia-Romagna, la Calabria, la Lombardia e la Provincia autonoma di Bolzano).

La provincia autonoma di Trento fa notare che nella seconda metà degli anni '90 sono stati pubblicati sul Bollettino ufficiale provinciale dei testi coordinati, ma che con l'adozione degli strumenti informatici e la realizzazione di una banca dati delle leggi provinciali non è più necessario.

La Liguria ha riportato nella scheda il Codice di comportamento contro le molestie e gli atti lesivi della dignità personale sul luogo di lavoro, approvato come regolamento, e la Provincia autonoma di Bolzano, alla voce "altro" ha segnalato la legge di "Semplificazione delle procedure", contenente modifiche e procedure appartenenti a varie leggi di settore.

Per quanto riguarda la domanda sulla procedura di approvazione in merito alle leggi organiche o di riordino, non sono state segnalate procedure particolari, ma sono utilizzate le procedure

per l'approvazione delle leggi ordinarie. Gli uffici incaricati della predisposizione degli atti sono, nella quasi totalità delle regioni, gli uffici delle giunte competenti per materia, con la collaborazione degli uffici legislativi, in alcuni casi, ai gruppi di lavoro istituiti per la predisposizione dei testi partecipano anche gli uffici legislativi del Consiglio. Nella regione Calabria, nel caso di due leggi di disciplina di riordino, nella predisposizione è stata coinvolta la commissione di riferimento e dei consulenti esterni. Nella provincia autonoma di Trento in un caso hanno collaborato uffici competenti di Giunta e il legislativo del Consiglio.

Dalle schede, in nessun atto normativo, è rilevabile l'esistenza di definizioni dei termini 'riordino' e 'legge organica', tanto meno di 'testo unico'.

Per quanto riguarda la procedura di approvazione dei testi unici e dei codici nella maggior parte dei casi si segue l'iter delle leggi ordinarie. Nel caso della regione Lombardia è stato previsto con deliberazione del Consiglio regionale che la Giunta doti la proposta di testo unico degli ausili per individuare le parti compilative e le parti innovative. La commissione per gli affari istituzionali dovrebbe poi definire all'unanimità quali sono le parti innovative e quali quelle compilative, in merito alle prime si acquisisce il parere vincolante della commissione di merito. L'Emilia-Romagna prevede, nel regolamento interno del Consiglio regionale (art. 68), che il Consiglio detti criteri direttivi mediante l'approvazione di apposito ordine del giorno e che possa demandare alla Giunta regionale la redazione dei testi unici. I progetti di legge conseguentemente proposti dalla Giunta sono assegnati in sede redigente dal Presidente del Consiglio, che ne dà annuncio all'assemblea nella prima seduta successiva all'assegnazione.

Per quanto riguarda la predisposizione dei testi unici, nella maggior parte dei casi, è la stessa Giunta regionale che provvede; in alcuni casi per la Toscana sono stati creati gruppi di lavoro

comprendenti anche rappresentanti del Consiglio. In Sardegna per la realizzazione dei testi unici compilativi, detti di coordinamento, è stato attivato un progetto (TESEO) che ha creato un gruppo di lavoro per ciascun testo unico, supportato dal Formez. In altri casi la legislazione prevede la predisposizione di testi unici affidandone la redazione genericamente alla Giunta o più direttamente a gruppi di lavoro. Infatti la regione Calabria, nella legge di riordino delle funzioni amministrative regionali e locali l.r. 34/2002), ha previsto il riordino della normativa mediante l'emanazione di testi unici (art. 156) e per il raggiungimento degli obiettivi prevede la costituzione di un gruppo di lavoro interdipartimentale (art. 157). La Provincia autonoma di Bolzano prevede in legge (l.p. 5/2001, art. 84) la redazione di testi unici in materia di sanità affidando la predisposizione del disegno di legge alla Giunta provinciale. Nello stesso articolo è previsto che dopo l'entrata in vigore del testo unico la Giunta approvi un testo unico regolamentare in materia di sanità.

Non ci sono definizioni per i testi unici compilativi o innovativi in atti o regolamenti, sono invece previste alcune operazioni che si possono fare sui testi e che caratterizzano i testi unici innovativi, come nel caso della Toscana, della Lombardia e della provincia autonoma di Trento. Nel primo caso, la Giunta regionale ha approvato una decisione (dec. n. 6 del 12 novembre 2001 "Criteri per la riduzione della normazione primaria e per la elaborazione dei testi unici. Direttive ai Dipartimenti del Centro Direzionale") nella quale si individuano le fasi, i criteri e la struttura per la redazione dei testi unici.

La regione Lombardia si è dotata di linee guida e criteri per la predisposizione di testi unici (deliberazione del Consiglio del 10 luglio 2001, n. VII/268 "Programma annuale di semplificazione della normativa regionale ai sensi dell'art. 2, commi dal 19 al 22 della l.r. 22/2000 – Linee guida e criteri per la predisposizione di testi unici"). La delibera detta la procedura ed individua alcune operazioni da

svolgere nella redazione dei testi. La delibera inoltre prevede l'istituzione di un gruppo di lavoro paritetico, composto da soli tecnici della Giunta e del Consiglio il cui compito specifico consiste nell'esaminare la proposta di progetto di legge predisposta dalla Giunta e di approntare gli ausili documentali necessari per evidenziare le parti ritenute innovative rispetto a quelle compilative. Nel caso della Provincia autonoma di Trento, il regolamento interno del Consiglio provinciale cita i testi unici e dà indicazioni su come farli.

Come si vede la problematica del riordino, della organicità e della semplificazione del corpo normativo regionale è ben presente nelle regioni dato che tutte hanno cercato di affrontarla e, approfittando dell'occasione offerta dai nuovi statuti, quasi tutte le regioni vi hanno inserito delle norme sulla qualità dei testi normativi e sui testi unici (facendo spesso coincidere i due concetti).

Così la Calabria, la prima regione ad aver approvato un nuovo statuto, all'art. 44, prevede che il Consiglio possa delegare, naturalmente con legge, alla Giunta di riordinare e coordinare in un testo unico le disposizioni riguardanti più settori omogenei; la Giunta nel predisporre il provvedimento nel termine assegnato, dovrà seguire i criteri fissati nella legge, tra cui le fonti legislative e regolamentari da raccogliere nel testo unico, disponendone l'abrogazione, dalla data dell'entrata in vigore della "disciplina di riordino". Il Consiglio regionale, a sua volta, approva il testo unico con unico voto, acquisiti i pareri del Consiglio delle autonomie locali e della Consulta statutaria. L'articolo 47 dello statuto della regione Abruzzo, approvato in prima lettura, è identico a quello precedentemente descritto, nella sostanza, ma se ne differenzia nella formulazione in quanto prevede che sia la Giunta regionale a redigere i testi unici per materie omogenee determinate dalla legge - sottintendendo "regionale" ma non si possono avere dubbi in proposito - che fissa termini, criteri e principi. La votazione in Consiglio è solamente finale. La Toscana inserisce esplicitamente le

disposizioni sui testi unici nell'articolo 44 dello statuto, anche in questo caso approvato in prima lettura, dedicato alla "Qualità delle fonti": esse fissano, piuttosto che le procedure per la loro formazione, demandate ad apposite leggi o a regolamenti interni, gli elementi che ne fanno uno strumento per il controllo della qualità normativa e cioè la previsione che i testi unici, sia legislativi che regolamentari, possano essere abrogati o modificati, anche parzialmente, solo in modo espresso; che debbono riguardare, in entrambe le forme settori organici; ed infine limita alle sole parti di un testo unico di mero coordinamento di leggi esistenti, la votazione unica finale da parte del Consiglio.

L'Emilia-Romagna, all'articolo 39 della propria proposta di statuto stabilisce che al fine della razionalizzazione e semplificazione, la normativa regionale venga "riunita" – quindi ai fini della nostra ricerca, siamo in presenza di un riconoscimento statutario esplicito di una forma di "accorpamento normativo"- in testi unici, che debbono seguire i criteri elencati nell'articolo medesimo, i quali, nel panorama delle disposizioni statutarie sull'argomento, contengono disposizioni originali: oltre all'indicazione dei contenuti abrogativi dei testi unici, si stabilisce chiaramente che la finalità della redazione del testo unico è quella della riduzione delle disposizioni originarie e che quella delle norme riunificate consiste nella determinazione di una disciplina generale, cui può seguire una ulteriore disciplina regolamentare, attribuita alla Giunta. Inoltre, sempre ai fini della riunificazione normativa, si dà ai testi unici la facoltà di accorpare anche disposizioni regolamentari se ciò è necessario ai fini di un coordinamento organico della disciplina di settore; il testo unico infine è indicato anche come strumento per una taratura più snella dei procedimenti contenuti nella legislazione vigente, nel caso in cui venga verificata una non rilevante e comprovata utilità nell'acquisizione degli elementi di valutazione necessari all'adozione del provvedimento.

Per quanto riguarda l'organo competente a definire il testo unico, la norma prevede la possibilità, da parte dell'Assemblea legislativa, di incaricare la Giunta di predisporre il testo unico, facendo intendere con questo, che non solo l'adozione, ma anche la redazione del testo unico, possono rimanere in capo all'organo legislativo.

Il Lazio all'articolo 35 della proposta di statuto approvata in prima lettura, inserisce la questione dei testi unici nella disciplina dell'esercizio della funzione legislativa e, dopo aver conferito al regolamento del Consiglio la potestà di ordinare la qualità dei testi legislativi, affida alla Giunta regionale il compito di procedere periodicamente alla predisposizione e all'aggiornamento dei testi unici compilativi, previa comunicazione al Consiglio regionale; se invece si tratta di un riordino normativo, ovvero se il testo comporta modifiche non meramente formali, la Giunta sottopone al Consiglio il testo sotto forma di proposta di legge per la sua approvazione (non si dice però in che forma).

L'Umbria all'articolo 40 del testo statutario, approvato in prima lettura, prevede che il Consiglio con legge autorizzi la Giunta a redigere testi unici, fissando l'ambito del riordino, i termini e gli adempimenti procedurali; la Giunta, entro il termine assegnato presenta al Consiglio il progetto di testo unico che viene sottoposto ad approvazione finale con le sole dichiarazioni di voto (da questa formulazione per la verità non è chiaro se la approvazione finale coincide concettualmente con la votazione finale; in caso contrario il testo unico verrebbe approvato con la procedura ordinaria articolo per articolo). Seguono poi le disposizioni di garanzia del testo unico come strumento di riordino organico delle leggi, per cui le disposizioni in esso contenute non possono essere abrogate se non espressamente e la approvazione di integrazioni, modifiche o deroghe deve essere testuale e sottoposta a coordinamento del testo.

Da questa breve esposizione delle novità contenute negli statuti regionali si possono dedurre due considerazioni principali: innanzi tutto è rilevante la attenzione alle problematiche della qualità dei testi legislativi e alla semplificazione normativa in generale, benché sotto questo aspetto, sia da segnalare, in controtendenza, la posizione della regione Puglia che non ha previsto, nel proprio statuto, norme ad hoc per la redazione dei testi unici; più specificamente, per quanto attiene ai testi unici come strumento di riordino, anche dai pochi esempi riportati, si evidenzia un panorama non omogeneo della disciplina ad essi riferibile, soprattutto per quanto riguarda gli organi cui viene demandata la loro redazione, la necessità o meno della autorizzazione del Consiglio regionale alla redazione stessa, le formalità di discussione e votazione dei testi unici in aula.

Sarà interessante ed opportuno procedere ad uno studio più approfondito della questione riguardante i testi unici una volta che il quadro delle norme statutarie sarà completo.

SCHEDA DI RILEVAZIONE DELL' ACCORPAMENTO DELLE NORME DELLA REGIONE _____

Tipologia atti ¹⁰		Procedura di formazione degli atti ¹¹	Procedura di approvazione ¹²	Uffici incaricati della predisposizione	Definizione dell'atto nella propria legislazione ¹³
a) leggi di riordino (o cd. leggi organiche)					
b1) testi unici compilativi					
b2) testi unici innovativi					
c) codici					
d) altro					

Specificare il tipo di operazioni che è stato svolto nell'assemblare i testi normativi (es., per i testi unici, operazioni di solo coordinamento oppure interventi modificativi ecc.)

La scheda è stata compilata da _____

¹⁰ Inserire nella colonna di fianco all'elenco gli estremi dell'atto, compreso il titolo

¹¹ Si fa riferimento all'iter procedurale formale

¹² Esistono procedure di approvazione specifiche e particolari per ciascuno di questi atti?

¹³ Nella propria normativa è prevista una definizione di tutti o parte di questi atti? E se sì, in quale atto normativo?

Testi unici
problemi definitivi

a cura di
Mauro Ceccato
Consiglio della Provincia autonoma di Trento

Testi unici - problemi definitivi

In quest'appunto (tratto da alcune note risalenti al 1999) discuto di alcune questioni definitive relative ai testi unici. Nelle definizioni devio - a volte - da abitudini abbastanza diffuse, ma che non mi paiono rigorose dal punto di vista concettuale.

1. I testi unici raccolgono e coordinano disposizioni originariamente comprese in atti diversi, per semplificare il quadro normativo (SANDULLI, IRTI). Quindi il loro scopo non è innovare la disciplina di una materia. Nell'opera di riordino, comunque, potrà emergere l'opportunità o la necessità di compiere alcune innovazioni. Quando queste innovazioni superano un certo peso, però, più che di testi unici sarebbe meglio parlare di nuove leggi che vogliono disciplinare organicamente una materia.

2. Dal punto di vista formale distinguo i testi unici in base alla fonte con cui vengono emanati. Quindi ci possono essere (almeno) testi unici con valore costituzionale, legislativo, regolamentare.

2.1 Perché un testo unico possa unificare effettivamente deve avere il valore delle disposizioni prima sparse in più atti, che ora esso raccoglie (CAMPAGNA). Altrimenti non unifica, ma duplica a un livello inferiore: non è un testo unico, ma un testo duplicato; lo potremmo chiamare testo unico improprio.

2.1.1 Ci sono alcuni testi unici di valore dubbio, ma palesemente inferiore alle fonti che vorrebbero unificare (testi unici approvati spontaneamente dal governo; testi unici deliberati da poche giunte regionali). La dottrina (PIZZORUSSO, CASSETTA, LAVAGNA) li ha qualificati in maniera varia - dicendoli regolamenti, oppure raccolte simili a quelle promosse dai privati -, ma senza conseguenze pratiche di grande rilievo.

In altri casi una legge autorizza l'esecutivo a preparare un testo unico. S'è cercato di qualificare questi atti riportandoli ai testi unici derivanti da delega legislativa, se il procedimento e le caratteristiche della legge autorizzatoria erano compatibili con quelle d'una delega (GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE); declassandoli quasi al rango dei testi unici spontanei se non lo erano. In ambo i casi il termine autorizzazione non è corretto.

2.1.2 Dal punto di vista redazionale nei testi unici impropri - di norma - non si compiono operazioni molto diverse da quelle che farebbe una qualsiasi raccolta ufficiosa: si coordinano una legge e le sue modificazioni testuali, talora con minimi aggiustamenti (ad esempio: rinumerazione degli articoli). Se è così, perché non fare una raccolta ufficiosa? Forse per un errore di prospettiva, o per motivi pubblicitari. Dire che s'è approvato un testo unico fa un bell'effetto; a dire che s'è aggiornata una legge inserendovi le modificazioni testuali si rischia di non essere capiti. Per risolvere il problema, comunque, dovrebbe bastare il consiglio dei tecnici: in più d'un caso, a Trento, abbiamo ottenuto che non si approntassero testi simili, ma raccolte ufficioso.

Operazioni redazionali più complesse le fanno certi testi unici autorizzati: per esempio quello sull'istruzione (CARLONI). Sono operazioni utili dal punto di vista conoscitivo: se le facesse un opuscolo divulgativo non ci sarebbe niente da ridire. Ma se l'autorizzazione non è assimilabile a una delega nascono seri dubbi sul valore giuridico del testo. Il motivo della scelta di autorizzare e non delegare risulterà al procedimento aggravato previsto per le deleghe; aggravio che si voleva evitare, anche per la scarsa rilevanza politica e il carattere non innovativo delle operazioni da compiere.

3. Dal punto di vista materiale (GUASTINI) si potrebbero distinguere i testi unici in base al loro carattere innovativo o non innovativo

(compilativo). Bisogna stare attenti a non confondere questa classificazione con quella formale: posso immaginare che con legge si raccolgano in un testo unico disposizioni legislative, senza innovazioni. Quindi testo unico compilativo non vuol dire testo unico senza valore di legge.

3.1 Ci si potrebbe chiedere se un testo unico privo del carattere della novità contenga effettivamente norme giuridiche. Adoperando concetti un po' vecchi, forse: ma con la benedizione d'una non recente giurisprudenza costituzionale. Probabilmente la corte usò questi argomenti per sbarazzarsi un po' sbrigativamente di questioni particolari. Se condotta alle sue logiche conseguenze, infatti, la tesi avrebbe effetti paradossali: per esempio, non sarebbero norme le parti d'una legge che riproducono disposizioni previgenti (come succede non poche volte, quando si ridisciplina una materia), e farebbero testo quelle abrogate dalla legge stessa. Di più: che ne sarebbe di una legge-testo unico che solo riprendesse norme vigenti, abrogando le fonti originarie?

3.2 Il problema principale, però, è che la categoria dei testi unici compilativi è stata sottoposta a robusti attacchi (ESPOSITO, CARLASSARE), che sembrano andare a segno. L'argomento principale è ancora quello che vede nel pur elementare accostamento di disposizioni provenienti da leggi diverse un'operazione capace di cambiarne la sostanza, per i suoi effetti sull'interpretazione (sistematica) delle norme. Quindi tutti i testi unici sarebbero innovativi. Per la verità si potrebbe fare un'eccezione, mi pare, per i testi unici che riproducono letteralmente una legge e le sue modificazioni testuali, secondo l'intenzione espressa dal legislatore: non sarebbero che una ripresa a livello normativo dei testi coordinati (o aggiornati) conosciuti dalla pratica. E' ovvio che il valore semplificatorio di questi testi sarebbe modesto; non inesistente però, perché esistono leggi modificate da decine di provvedimenti successivi:

riportare il tutto a unità qui, sarebbe di per sé una semplificazione. Piuttosto sarà difficile che, al momento di compiere quest'operazione, non sia necessario fare il benché minimo ritocco, dovuto per esempio all'abrogazione di leggi citate nel testo da unificare. D'altra parte i ritocchi potrebbero essere fatti prima di redigere il testo unico, in un'ultima legge di modifica.

3.3 Per delegittimare i testi unici compilativi si argomenta, inoltre, sulla carenza di principi in una legge delega che incarichi il governo di redigere tali testi, senza alcun'altra indicazione; o sull'impossibilità logica di dedurre i principi necessari per attuare la delega dalle leggi che dovrebbero essere unificate, a meno che non si lascino in piedi queste leggi indipendentemente dal testo unico (D'ELIA). Mi pare una tesi formalistica; anche perché la deduzione di principi potrebbe essere intesa a partire dal fenomeno dei rinvii formali. Comunque avrebbe conseguenze infeconde, impedendo di usare la delega legislativa per operazioni di semplificazione a bocce ferme, senza trovare giustificazione in questioni di equilibrio fra poteri. Però può essere apprezzata come monito a individuare meglio quel che potrebbero fare i testi unici non innovativi.

3.4 In ogni caso, il problema del carattere non innovativo di certi testi unici riemerge quando s'individua una categoria di testi che ritoccherebbero sì le leggi unificate, ma senza apportare modificazioni sostanziali. Nel caso dei testi unici delegati qualcuno ha parlato di deleghe di coordinamento (CAPOTOSTI). Quel che più conta è che operazioni del genere sono conosciute in diversi paesi, e lì utilizzate a fini di semplificazione normativa. E' importante, in casi del genere, distinguere i ritocchi formali dagli interventi sostanziali, perché i primi dovrebbero essere indiscutibili, o perché bisogna limitarsi ad essi. La distinzione ha conseguenze giuridiche (sostanziali oppure procedurali); o se non altro effetti sulla discussione politica.

3.4.1 L'idea del carattere comunque innovativo dei testi unici è utile per puntellare la tesi secondo cui i testi in parola dovrebbero essere approvati con una fonte di livello pari alle disposizioni unificate; anche se mi pare più importante, sostanzialmente, l'argomento per cui testi unici approvati con fonti di livello inferiore a quelle unificate sarebbero incapaci di unificare effettivamente. Ma quando si sposta l'analisi su quel che si può fare per costruire un testo unico il primo argomento non serve. Non serve, in particolare, se le disposizioni non innovative debbono essere individuate o non sono consentite, in quanto una legge delega o una fonte di altro tipo usino il concetto di non innovatività; a meno che non si metta in discussione, in assoluto, la possibilità di fare testi unici utilizzando tali concetti. Se si segue quest'ultima strada, però, bisogna rinunciare a un'opera di semplificazione a diritto costante, compiuta in altri paesi e auspicata in Italia. E bisogna spiegare alcuni fenomeni che, a prima vista, mi sembrano collidere con conclusioni troppo restrittive: come la presenza di testi unici solo relativamente innovativi, che è logicamente necessaria. Infatti mi pare difficile sostenere che disposizioni di questi testi identiche a quelle previgenti sarebbero illegittime per carenza di delega, o che non avrebbero la forza di abrogare le disposizioni previgenti.

Quindi: sarà anche vero, se il battito d'ali d'una farfalla può provocare un uragano, che qualsiasi intervento su un testo normativo potrebbe avere conseguenze sostanziali. Però, come non credo che le previsioni del tempo considerino il moto delle farfalle, per fare un testo unico è utile sapere che alcuni interventi, nei limiti dell'umanamente prevedibile, non dovrebbero avere effetti sostanziali. Purché non si ritenga che dall'entomologia, di norma, dovremmo trarre una regola per le nostre azioni.

Testi unici nella Regione Sicilia
(L'esempio della legislazione della Regione siciliana in
materia di enti locali nella prospettiva di un testo unico a
valore giuridico)

a cura di:
Simone Montalto
Giunta regionale della Sicilia

Testi unici nella Regione Sicilia

(L'esempio della legislazione della Regione siciliana in materia di enti locali nella prospettiva di un testo unico a valore giuridico)

Al fine di esporre i problemi pratici che la formazione di testi unici in Sicilia può presentare, proprio dal punto di vista giuridico, si espone il caso paradigmatico della legislazione in tema di enti locali.

Quando, con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è stato approvato in sede statale il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, è stata compiuta certamente una importante operazione di tecnica legislativa possibile nel contesto statale, ma non in quello regionale (almeno in quello della Sicilia).

In sede statale, l'operazione è stata compiuta con l'emanazione di un unico testo complessivo in cui sono contenute, come stabilito dall'atto di delega, le disposizioni sull'ordinamento in senso proprio e sulla struttura istituzionale, sul sistema elettorale, ivi comprese l'ineleggibilità e l'incompatibilità, sullo stato giuridico degli amministratori, sul sistema finanziario e contabile, sui controlli, nonché norme fondamentali sull'organizzazione degli uffici e del personale, ivi compresi i segretari comunali, e sono stati abrogati ben dodici testi di legge (ivi compresa la legge n. 142 del 1990).

Volendo riportare la stessa operazione alle norme della Regione Sicilia in materia di enti locali, occorre riflettere sui seguenti dati.

Il sistema delle norme sugli enti locali siciliani, sebbene abbia fonti formali costituite da leggi regionali, ha contenuto, sempre più negli ultimi anni, rinvii formali o recettizi alle corrispondenti norme dello Stato.

Se il sistema dello Stato in materia di disciplina degli enti locali constava di una dozzina di testi di legge variamente strutturate

(alcune come testi indipendenti, altre come modifiche a testi preesistenti), ognuna comprensiva di varie decine di articoli, l'analogo sistema della Regione siciliana risulta ancora più complesso.

All'origine, infatti, è stato tenuto fermo per un paio di decenni il principio che l'ordinamento degli enti locali dovesse essere sempre basato su un testo che descrivesse sistematicamente un "ordinamento" completo. Ciò derivava dalla sentenza della Corte costituzionale 20 marzo – 13 aprile 1951 che sanciva che *"a norma degli artt. 14, 15 e 16 dello Statuto, l'Assemblea regionale siciliana ha la potestà legislativa esclusiva, che si concreta in un preciso dovere costituzionale, di dare alla Sicilia un particolare ordinamento amministrativo che sia adeguato alle esigenze locali. Il precetto costituzionale, tuttavia, può ritenersi osservato solo se si appresti un complesso organico di disposizioni, che disciplinino la materia con completezza e stabilità, sia pure relative"*. Di conseguenza, le novità normative che l'Assemblea andava introducendo si redigevano sempre sotto forma di sostituzione, aggiunta o modifica del testo unico approvato con decreto legislativo del Presidente della Regione 29 ottobre 1955, n. 6, costante di 268 articoli e denominato *Ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana*.

Tale testo unico, approvato originariamente mediante delega dell'Assemblea regionale al Governo, fu successivamente riapprovato con legge (l.r. 15 marzo 1963, n. 16) dato che, nel frattempo, era stato negato dalla Corte costituzionale che l'Assemblea regionale potesse delegare i propri poteri all'Esecutivo (cfr. Corte cost. n. 50 del 28 luglio 1959). Con un siffatto modo di procedere, le norme su comuni e province si trovarono per molto tempo sempre nell'unico testo, via via modificato.

A partire dal 1986, con la legge regionale 6 marzo 1986, n. 9, istitutiva della Provincia regionale, si abbandonò per la prima volta l'orientamento di riportare tutte le nuove disposizioni nell'unico testo organico e, da allora, le norme furono variamente e sempre più

disordinatamente strutturate in testi differenti. Alcune furono autonome e parallele a quelle dell'ordinamento vigente; altre contennero modifiche ai testi precedenti; un'altra ancora segue addirittura una tecnica normativa molto "originale" e fonte di seri problemi interpretativi.

Essa infatti, operando uno degli ormai sempre più frequenti "recepimenti" di norme statali, disponeva che le disposizioni dell'ordinamento amministrativo degli enti locali fossero modificate ed integrate dalle norme della legge (dello Stato) 8 giugno 1990, n. 142, ivi indicate; senza però apportare puntuali innovazioni ai relativi testi regionali ma modificando invece direttamente le norme della legge statale che si dichiarava di recepire, determinando così l'ideale mutamento del testo statale che, sempre idealmente e mai formalmente, dovesse essere ritenuto dall'interprete una modificazione al diritto già nascente dalla norma regionale.

La legge regionale che, a sua volta, ha recepito l'ultima legge statale (la l. r. n. 30 del 2000) ha seguito ancora una tecnica mista: ora introducendo modifiche testuali a leggi preesistenti ora disciplinando direttamente determinati istituti.

La stessa legge avvertiva tuttavia l'esigenza di pervenire a un testo unico. Essa disponeva infatti che *"il Governo della Regione è autorizzato a pubblicare nella Gazzetta ufficiale della Regione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un testo coordinato delle leggi regionali relative all'ordinamento degli enti locali"*.

Ciò non è stato fatto.

Con l'esecuzione di disposizioni del genere non si può, infatti, tuttavia pervenire ad un testo veramente unico delle disposizioni sugli enti locali così come ha fatto lo Stato. Non potendo, infatti, l'Assemblea regionale delegare poteri normativi al Governo, questo non potrà riordinare in un diverso testo, che acquisti valore di fonte di diritto autonoma, le varie leggi esistenti (numerare diversamente gli

articoli, spostare commi, omogeneizzare termini e sistema). E questo perchè operazioni del genere comportano pur sempre l'esercizio di una funzione legislativa, che il Governo della Regione non ha né può esercitare per delega.

Si pensi, tra l'altro, come la collocazione di una norma in un contesto piuttosto che in un'altro non è indifferente ai fini della portata stessa di una legge. La cosiddetta *sedes materiae* è, infatti, elemento delle possibili varianti dell'interpretazione.

L'ultimo testo unico che la Regione ha potuto fare, utilizzando il procedimento previsto per i testi unici di mera compilazione (decreto del Presidente della Regione, previo parere del Consiglio di giustizia amministrativa, registrazione presso la Corte dei conti) è quello recante: "Ordinamento del Governo e dell'amministrazione della Regione siciliana" (D.P.Reg. n. 70 del 1979); ma in quel caso ciò è stato possibile perchè si trattava unicamente di riportare al testo della l.r. 22 dicembre 1962, n. 28, le modifiche disposte da altra legge (cfr. l.r. 10 aprile 1978, n. 2), redatte formalmente mediante l'inserzione, la sostituzione o l'aggiunta di norme nel testo-base.

La vicenda del detto testo unico n. 70 del 1979 merita una considerazione particolare onde riflettere sulla sua natura giuridica.

Con decreto del Presidente della Regione 28 febbraio 1979, n. 70, dunque, previa deliberazione della Giunta regionale, sentito il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, è stato approvato il testo unico delle leggi sull'ordinamento del Governo e dell'amministrazione della Regione siciliana adattandosi ai corrispondenti organi regionali la procedura che allora era parzialmente delineata per gli analoghi atti statali dell'art. 16, n. 3, del r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, cui faceva implicito riferimento l'art. 4 del d.lgv. 6 maggio 1948, n. 654 (ossia: decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato).

Il coordinamento in un unico testo delle norme regionali concernenti il Governo e l'assetto amministrativo della Regione si rendeva necessario dopo l'emanazione di una legge che aveva prodotto una rilevante modificazione nell'azione del Governo regionale e nell'ordinamento e nelle competenze degli assessori, incidendo, oltre che in via sostanziale sulla precedente normativa anche in maniera formale sullo stesso testo letterale della fonte già vigente sì da rendere necessaria la ricostruzione in sistema degli istituti modificati mediante la redazione di un testo coordinato che rendesse possibile una lettura organica dell'intera normativa.

Di ciò, evidentemente, si era reso conto lo stesso legislatore che con la l.r. n. 2 del 1978, aveva autorizzato il Governo regionale *"a pubblicare nella Gazzetta Ufficiale della Regione un testo coordinato delle leggi regionali relative all'ordinamento del Governo e dell'amministrazione regionale"*.

Quell'autorizzazione di ripubblicare in un testo unico disposizioni di legge emesse in tempi diversi, allo scopo di coordinarle tra loro e raccoglierle in un unico corpo, costituì allora l'occasione per individuare l'istituto giuridico a cui il legislatore siciliano aveva inteso riferirsi.

Con l'espressione "testo unico", infatti, si erano indicate tradizionalmente, fino ad allora, sia le raccolte organiche e coordinate di norme succedutesi nel tempo su una determinata materia -con l'eliminazione di quelle che risultassero abrogate o superflue - elaborate dal potere esecutivo autonomamente (testi unici di mera compilazione), sia quelle che, adempiendo agli stessi fini, promanassero dal Governo in base ad apposita autorizzazione del Parlamento e che, proprio in base a tale investitura, potessero contenere innovazioni sostanziali alla normativa ad oggetto nei termini della delega (testi unici innovativi).

Ai primi non si riconosceva valore legislativo, ripetendo le relative disposizioni la propria efficacia dalle fonti preesistenti, mentre

i secondi, prodotto di legge di delega, costituiscono, come la generalità dei decreti legislativi, fonti autonome ed innovative del diritto.

Una tale impostazione della materia, in questi ultimi decenni, ha subito da parte della dottrina una notevole revisione, essendo stato osservato, che i testi unici, comportano la riformulazione sistematica di norme estratte da altri contesti; implicano sempre il riesame delle disposizioni raccolte, sia pure ai fini del coordinamento, ed hanno sempre in sé un margine di discrezionalità. Ciò anche quando sono emessi su semplice autorizzazione del potere legislativo. Essi hanno sempre, quindi, natura di legge delegata e di fonte autonoma di diritto, mentre, pur riconoscendosi all'esecutivo la facoltà di compilare per iniziativa autonoma, raccolte coordinate di norme, queste non avrebbero che l'efficacia e la natura di una qualunque raccolta privata, tutt'al più quella di un atto amministrativo interno, esplicante i propri effetti unicamente nell'ambito dell'amministrazione e non anche nell'ordinamento giuridico generale.

Con una siffatta concezione, certamente rigorosa sul piano scientifico, che non ha presentato seri problemi in quello pratico, probabilmente per via del raro ricorso all'emanazione da parte dell'esecutivo di *testi unici di compilazione* e del sempre più frequente ricorso al mezzo della delega, occorre confrontare l'esperienza della Regione siciliana.

In un giudizio vertente su un testo unico emanato dal Presidente della Regione siciliana, la Corte costituzionale aveva avuto modo di ribadire, sia pure in via incidentale, l'ammissibilità dei testi unici *di mera compilazione*, riaffermando così la propria giurisprudenza sul problema ed ammettendo, quindi, la titolarità del potere dell'esecutivo ad emanarne (cfr. Corte cost. sent. n. 51 del 1962).

D'altra parte, con il *Testo unico delle leggi sull'ordinamento del Governo e dell'amministrazione della Regione siciliana* ci si trova

certamente di fronte ad un testo normativo, sebbene promanante dal potere esecutivo ed a cui non può sicuramente darsi la semplice connotazione di mera compilazione privata. Questo testo unico, infatti, sebbene sia stato emanato in base ad autorizzazione dello stesso legislatore non può essere considerato il prodotto di una delega da parte dell'organo legislativo nei confronti dell'esecutivo, esulando dai poteri della Regione come visto, l'istituto dei decreti legislativi.

Di conseguenza, all'autorizzazione contenuta nella citata legge, non si poté che attribuire a suo tempo il valore d'una sollecitazione al Governo regionale perchè compisse il coordinamento delle predette leggi su basi compilative.

Se, però, l'autorizzazione dell'Assemblea regionale al Governo di "*pubblicare nella Gazzetta Ufficiale della Regione un testo coordinato delle leggi relative all'ordinamento del Governo e dell'amministrazione regionale*" ha un tal senso, non pare che all'emanazione del relativo testo con la procedura seguita (audizione del Consiglio di giustizia amministrativa, deliberazione della Giunta regionale, decreto del Presidente della Regione, registrazione da parte della Corte dei conti e pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*), su cui si sono trovati concordi gli organi intervenuti, possa essere negato qualsiasi effetto nell'ordinamento generale come per il caso di una mera raccolta privata.

Sembrò, allora, che la soluzione al problema non potesse che essere data se non restringendo la ricerca della natura dei testi unici del genere di quello in esame nell'ambito della funzione esecutiva.

È principio generale del nostro ordinamento costituzionale quello per cui gli organi che debbono svolgere la funzione esecutiva hanno il potere di disciplinare, mediante atti amministrativi particolari o mediante atti regolamentari, lo svolgimento dell'attività stessa di esecuzione. A tale potere potrebbe essere ascritta l'interpretazione che l'amministrazione stessa dà delle norme da applicare con i singoli

provvedimenti: obbligatoria in virtù della presunzione di legittimità e dell'esecutorietà dell'atto amministrativo in genere. Vista sotto questo aspetto, l'emanazione di testi unici di mera compilazione non sarebbe altro che l'interpretazione generale di un sistema di norme, ai fini d'una loro univoca applicazione, resa nota preventivamente mediante, appunto, la pubblicazione di un testo coordinato; interpretazione però provvisoriamente obbligatoria finché non se ne faccia valere l'erroneità con ricorso o azione, e mai obbligatoria per il giudice.

Una tale soluzione, possibile nel 1979 fra molte perplessità, non lo è più ora specialmente nei confronti delle leggi riguardanti gli enti locali, sia perchè la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dei testi coordinati ha assunto altra logica e altro significato, sia perchè la più recente legislazione regionale sugli enti locali risulta ora non solo frammentaria ma anche non sistematica nelle sue diverse parti.

Nelle vigenti leggi regionali sugli enti locali le modifiche progressivamente introdotte non consistono sempre in puntuali sostituzioni di commi o di articoli o di parole in riferimento ad un testo base e, dunque, un testo unico vero, fonte sostitutiva delle leggi coordinate (le quali di conseguenza sono abrogate), non può esser fatto. Di conseguenza, il Governo regionale, compilatore di un eventuale testo coordinato, non potrebbe collocare tutte le norme entro un testo unico senza dover fare delle scelte normative, di cui però non ha la competenza. Tutto il sistema coordinato dovrebbe essere riapprovato dall'Assemblea regionale. Ma è realistico pensare che, una volta che un testo di norme sia riproposto ad un organo legislativo, questo è libero di reintrodurre modifiche sostanziali mediante emendamenti; il che farebbe conseguire risultati non in armonia con i fini perseguiti.

Resta, comunque, il problema di come potrebbe la Regione avere in futuro testi unici o comunque corpi di norme organicamente disposte e leggibili in maniera coordinata e sistematica.

Ferma restando l'impossibilità di pervenire a testi unici mediante delega dell'Assemblea al Governo regionale ed essendo impraticabile la via del *testo unico di mera compilazione*, in quanto, proprio quando serve il riaccorpamento in sistema di norme disorganicamente concepite esso non consente scelte opinabili nella riconduzione di esse a sistema ufficiale, ci sarebbe per il futuro (ossia in una prospettiva di assunzione, da parte del legislatore, di preoccupazioni d'ordine tecnico) la modesta proposta che segue.

Si ricorderà che con circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri 24 febbraio 1986, n. 1.1.26/10888.9.68, sono state stabilite regole sulla composizione formale dei testi legislativi. È stato stabilito, in essa, tra l'altro, che ogni comma in cui si articola una legge va numerato e che le modifiche recate successivamente da altre leggi debbano essere inserite nel testo modificato secondo una numerazione subalterna (per esempio, dopo il comma 1, si inserisce il comma 1 bis; tra l'1 bis e il 2 si inserisce l'1 bis/a, etc.) adeguandosi legislativamente tutto il testo. Quindi, ogni volta che una legge abbia subito numerose e complesse modifiche, operate in tal modo, il testo attualizzato può essere ripubblicato per notizia - e non quindi con effetti legali di pubblicità - nella Gazzetta ufficiale, continuando le relative disposizioni a trarre vigore da ciascuna legge coordinata.

Un tale metodo può funzionare solo se, effettivamente, ogni nuova disciplina normativa sia concepita come formale trasformazione di un testo-base.

Ma perchè ciò avvenga sarebbe necessario che effettivamente ogni nuova norma fosse studiata anche idealmente con l'attenzione a tutto il sistema, all'interno del quale dovrà essere inserita. Il che, certe volte, soprattutto quando il legislatore è mosso solo dall'intento di creare un episodica base giuridico-formale a interventi che altrimenti non avrebbero motivo d'esistere in un sistema organico di regole, riesce assai difficile.

Il superiore esempio, comunque, è stato fatto per spiegare concretamente come sia difficile ricondurre ad un testo unico, non approvato dall'autorità avente poteri normativi, disposizioni come quelle esaminate quando non sono state concepite sostanzialmente in sistema e quando non sono state redatte nei termini di disposizioni puntuali e coordinabili organicamente. Serve anche per riflettere sul fatto che, malgrado ogni rimedio tecnico, il legislatore dovrebbe considerare sempre il mezzo legislativo come strumento per fare regole generali, astratte e di una certa permanenza nel tessuto giuridico della comunità cui sono dirette.

* Estratto dallo studio di G. Palmeri "La legislazione della Regione siciliana in materia di enti locali nella prospettiva di un testo unico a valore giuridico", in: Rivista Nuove autonomie, Ed. Quattrosoli, Palermo – Vol. 2/3, 2004, pag. 613.

Il concetto di abrogazione

Estratto del contributo sul tema

“Il concetto di abrogazione”

dallo studio di Valeria G.F. Marcenò

Il concetto di abrogazione *

Occorre innanzitutto richiamare alla memoria come il fenomeno dell'abrogazione, nel suo significato originario, si prospetti in due tipiche connotazioni: a) la tendenziale persistenza della legge, una volta che essa è stata posta; b) la necessità di una cosciente, espressa e specifica manifestazione di volontà contraria per ottenerne la sua rimozione. Risulta possibile, quindi, isolare due peculiari aspetti: uno relativo al fatto espresso ed esplicito del ritiro della legge, l'altro esprime un rapporto di negazione-contrarietà tra due elementi disposti in successione cronologica, ma entrambi di per sé persistenti.

Mentre il primo aspetto è, in definitiva, preminente e caratteristico nel significato originario del termine, il secondo diventa preminente nella concezione moderna di abrogazione, incentrata sul rilievo dato alla contraddittorietà, o meglio, alla incompatibilità tra legge antecedente e legge successiva. Non si parla più di una semplice rimozione, di un ritiro della legge antecedente in conseguenza dell'emanazione di una nuova disposizione normativa contrastante con la prima. L'abrogazione non deve essere considerata semplicemente ciò che sembra: "essa appare come sottrazione dal sistema giuridico delle norme abrogate; ma, a ben vedere, consiste piuttosto nella addizione a tale sistema di norme abrogatrici". La riportata affermazione risulterà più chiara una volta delineato l'effetto abrogativo e i connessi modi attraverso i quali esso si realizza.

Tipologie tipiche dell'effetto abrogativo.

Secondo un'interpretazione ormai consolidata dell'art. 15 disp. prel. cod. civ., questa disposizione prevede due generi e tre specie di atti abrogativi (cui una quarta specie tende ad affiancarsi nella prassi legislativa).

- 1) L'atto abrogativo può essere *espesso*, ossia eseguito mediante l'emanazione di una disposizione abrogatrice.

Questa può dirsi (1.1.) 'nominata' allorché la disposizione abrogatrice identifica con precisione il suo oggetto: "E' abrogato l'articolo x della legge y"; (1.2.) 'innominata', allorché la disposizione abrogatrice ha un oggetto indeterminato: "Sono abrogate tutte le norme incompatibili con la presente legge". E' quest'ultima la specie di atto abrogativo non prevista dall'art. 15 disp.prel.cod.civ., ma affermata nella prassi legislativa.

- 2) L'atto abrogativo è definito invece *tacito* quando l'effetto abrogativo discende non dall'emanazione di disposizioni specificatamente abrogatrici, bensì da disposizioni di altra natura. Si parla allora di (2.1.) abrogazione per 'incompatibilità' (in senso stretto, aggiungerei noi, alla luce di quanto verrà specificato *infra*), allorché viene emanata una disposizione che, per una determinata fattispecie, detta una disciplina che sia incompatibile con la disciplina dettata, per quella stessa fattispecie, da una disposizione cronologicamente antecedente. Talché la disposizione antecedente viene considerata abrogata anche in mancanza di un atto abrogativo espesso in tal senso.

Si può parlare ancora di (2.2.) abrogazione "per nuova disciplina" allorché viene emanata una serie di disposizioni che, per un determinato insieme di fattispecie tra loro connesse ("una intera materia"), dettano una disciplina nuova (non necessariamente incompatibile) rispetto a quella dettata da una o più disposizioni cronologicamente antecedenti. Anche in tale ipotesi le disposizioni antecedenti vengono considerate abrogate pur in assenza di un atto abrogativo espesso in tal senso.

Si è ritenuto di dover adottare l'impostazione di Guastini in quanto permette di ottenere *prima facie* una chiara visione delle tipologie di abrogazione presenti nel nostro ordinamento giuridico, siano queste espressamente previste (art. 15 disp.prel.cod.civ.; art. 75

Cost.), o semplicemente radicatesi nella prassi legislativa (quali l'abrogazione esplicita innominata).

Risulta comunque ovvio che tali figure altro non sono che l'esplicazione di uno stesso fenomeno e istituto giuridico, uno ed unico essendo l'effetto che da esse si genera, riconducibili tutte allo stesso comune denominatore della *incompatibilità* (in senso ampio). In riferimento al genere dell'abrogazione espressa (punti 1.1 e 1.2), si rileva incompatibilità tra "la precedente pronuncia e quella successiva, il cui contenuto è la negazione (comando) dell'atto precedente", nessun problema sollevando a tal punto dell'analisi il carattere innominato dell'abrogazione.

Si parla invece di incompatibilità tra prodotto normativo della legge vecchia e prodotto della legge nuova nella abrogazione tacita al punto 2.1., e di incompatibilità tra l'intento dell'ordinamento di rinnovare tutta la disciplina di una materia, facendo *tabula rasa* di ogni precedente disposizione, e il perdurare di norme sulla materia la cui normazione è rinnovata, nella abrogazione per regolazione dell'intera materia in punto 2.2. In sostanza, come correttamente rileva Crisafulli, "in entrambe le ipotesi (abrogazione espressa e abrogazione tacita), l'effetto abrogativo presuppone incompatibilità tra norme anteriori e norme successive: solo che, nella abrogazione espressa, tale incompatibilità è autoritativamente accertata dallo stesso legislatore, e deve quindi presumersi *juris et de jure*; mentre, nell'abrogazione tacita, l'accertamento dell'incompatibilità è rimesso all'interprete, ed in ultima analisi al giudice, cui spetta dichiarare caso per caso l'abrogazione e precisarne i limiti.

Continuando ad usufruire della linearità e lucidità nell'esposizione di Guastini:

- 1) l'abrogazione nominata si attua mediante l'emanazione di una disposizione espressamente abrogatrice, la quale identifichi con precisione il suo oggetto. Ne discende che detto tipo di

abrogazione opera sulle *disposizioni*, quelle disposizioni che sono appunto nominate nella disposizione abrogatrice. "L'abrogazione nominata, insomma, circoscrive nel tempo la possibilità di usare (...) certe disposizioni legislative, indipendentemente dal loro significato (indipendentemente dalle diverse interpretazioni che esse possono ricevere)". Ovviamente il divieto di applicare le disposizioni abrogate a casi che non siano sorti antecedentemente all'abrogazione comporta l'inapplicabilità delle norme che da tali disposizioni possono essere ricavate.

- 2) L'abrogazione espressa innominata, proprio perché non identifica il suo oggetto, non si riferisce a puntuali disposizioni legislative, ma soltanto a *norme*. Ne deriva il divieto per gli interpreti di "ricavare, dalle disposizioni previgenti, norme che siano in contrasto con quelle altre norme che essi stessi ricaveranno dalle disposizioni contenute nella nuova legge". Come correttamente rileva Guastini, "le formule di stile dell'abrogazione innominata non sono che ridondanti iterazioni del disposto dell'art. 15 disp.prel.cod.civ.: hanno solo l'apparenza dell'abrogazione espressa, ma producono i medesimi risultati dell'abrogazione tacita".
- 3) L'abrogazione tacita, per incompatibilità o per regolazione dell'intera materia, opera sulle *norme*, queste ultime, e non le disposizioni che le contengono, essendo oggetto di interpretazione.

Da quanto sinora detto può affermarsi che il principio *lex posterior derogat priori*, ossia il principio della preferenza della legge successiva, opera quale normale strumento di risoluzione delle antinomie presenti nel sistema. E' interessante notare come tale principio sia però suscettibile di due usi differenti in sede di applicazione, a seconda che sia riferito alle disposizioni o, invece, alle norme. Se riferito alle disposizioni, infatti, la sua applicazione comporta l'abrogazione della disposizione antecedente, la quale quindi, comunque interpretata, non potrà essere suscettibile di uso alcuno. Se il principio è riferito alle norme, invece, la sua applicazione

comporta che sia considerata abrogata una norma antecedente, ma non necessariamente la disposizione che la contiene. Ne consegue che la disposizione *de qua* possa ancora trovare applicazione, "purché non sia interpretata in modo contrastante con la norma successiva". In tal modo è escluso non l'uso della disposizione, ma solo l'applicabilità della norma in essa contenuta.

Nell'abrogazione espressa il contributo dell'interprete è decisamente ridimensionato: seppur anch'essa riconducibile al più ampio *genus* dell'incompatibilità (in quanto realizza un'ipotesi di contrasto tra la disciplina posta dalla legge abrogata e quella che l'interprete dovrà ricavare dalle altre disposizioni vigenti), nell'abrogazione espressa il detto "contrasto è espressamente dichiarato dal legislatore, onde, una volta interpreta la disposizione abrogante, l'interprete non ha più la necessità di interpretare la disposizione abrogata". L'interpretazione di quest'ultima manterrà comunque la sua necessarietà al fine di ricostruire, attraverso il contrasto con la vecchia, la nuova disciplina della fattispecie. Differente e maggiormente pregnante è, invece, il contributo dell'interprete nell'ipotesi di abrogazione tacita.

Ed è tale indifferenza dell'ordinamento rispetto all'esistenza o meno di un *animus abrogandi* da parte del legislatore che ha consentito all'A. di affiancare all'abrogazione tacita l'abrogazione espressa, considerando addirittura la prima come il normale modello di abrogazione. Se infatti per abrogazione deve intendersi l'effetto di delimitare cronologicamente l'ambito di applicazione delle norme abrogate, prescindendo completamente dall'*intentio* del legislatore, ovvia è la considerazione di Sorrentino: la vera e propria abrogazione è quella tacita, vuoi laddove la nuova disciplina si sostituisce *in toto* alla vecchia (abrogazione per nuova disciplina della materia), vuoi laddove singole nuove regole si sostituiscono a regole precedenti (abrogazione per incompatibilità, in senso stretto). La necessarietà di prevedere e regolare l'intenzione meramente abrogativa del

legislatore induce ad ammettere poi l'abrogazione espressa, le disposizioni oggetto della quale, delimitate nella loro applicabilità, vengono sostituite da norme diverse, ricavate dall'interprete.

* Estratto del contributo sul tema "Il concetto di abrogazione" dallo studio di Valeria G.F. Marcenò

Abrogazione differita

o

condizionata

a cura di:
Laura Faina
Giunta regionale del Piemonte

ABROGAZIONE DIFFERITA O CONDIZIONATA

Con l'estendersi dell'attività di semplificazione nell'ambito delle pubbliche amministrazioni hanno assunto un ruolo fondamentale le funzioni che le stesse svolgono in materia di delegificazione con la conseguente introduzione di un nuovo concetto di abrogazione: differita o condizionata in cui gli effetti abrogativi vengono spostati ad un tempo successivo, condizionato all'esplicarsi dell'efficacia di un atto posto, nella gerarchia delle fonti, su un piano diverso, subordinato.

La legge autorizza, per così dire, una fonte secondaria (regolamento o addirittura atto amministrativo quale deliberazione dell'esecutivo) ad eliminare dall'ordinamento giuridico determinate norme primarie al compiersi dell'efficacia dell'atto di rango inferiore. Nella prassi l'articolo può assumere una connotazione di questo tipo: "a far data dall'adozione dei regolamenti (o atti amministrativi) di cui all'art., sono abrogate le seguenti leggi o norme regionali....." oppure facendo riferimento non tanto all'adozione dei citati atti quanto piuttosto alla loro pubblicazione anche al fine di salvaguardare gli interessi dei destinatari legati alla pubblicità dichiarativa degli atti amministrativi.

Se il ricorso a tale strumento può incrementare notevolmente lo sviluppo quantitativo dei regolamenti (o atti amministrativi) di delegificazione, non si può trascurare il fatto che, considerata l'individuazione abrogativa operata dallo stesso sulle norme primarie con effetto decorrente dalla propria entrata in vigore, possono essere coinvolti specifici profili di legittimità sovvertendo i tradizionali principi in tema di gerarchia delle fonti: l'atto secondario, in questi casi sembrerebbe uscire dai ranghi che competono alla sua stessa collocazione nelle fonti del diritto per appropriarsi di una forza di legge che definisce le norme primarie suscettibili di deroga o perfino di abrogazione.

Formule abrogative - problemi

a cura di
Mauro Ceccato
Consiglio della Provincia autonoma di Trento

Formule abrogative - problemi

Queste note nascono da problemi nell'interpretazione di formule abrogative o simili, anche in vista della preparazione di banche dati. Anche dove sono formulate come affermazioni sottendono in realtà questioni la cui soluzione non è scontata. Si basano in buona parte sulle formulazioni delle direttive interregionali di tecnica legislativa, anche perché chi le scrive ha contribuito alla loro redazione: ma almeno per quel che riguarda questo contributo, dietro alle direttive interregionali non c'è una teorizzazione compiuta dei fenomeni in questione.

Ci sono due ordini di problemi: il primo riguarda la determinazione del momento da cui decorre l'abrogazione, il secondo le parole usate per esprimere questo concetto.

Quanto al primo, capita spesso che le abrogazioni siano rinviate all'emanazione di atti (regolamenti o altri atti amministrativi) o al verificarsi di eventi. Perché l'effetto abrogativo si svolga pienamente è importante, qui, che l'atto sia pubblicato con le stesse forme della legge, o che dell'evento si dia notizia in maniera analoga (comunicato nel bollettino ufficiale della regione, come quelli sulla compatibilità delle norme con il regime comunitario degli aiuti di stato). Anzi, se la pubblicità in forme prestabilite è necessaria perché le norme entrino in vigore, si potrebbe ritenere che lo stesso valga per l'abrogazione, e che quindi essa non sia legata tanto al futuro evento, quanto alla sua comunicazione. Se questo è vero nell'ordinamento ci potrebbero essere parecchie abrogazioni difettose (o inefficaci?) per carente pubblicità.

Da questa configurazione derivano due corollari. Il primo è: se valgono le regole relative all'entrata in vigore dovrebbe valere anche quella della vacatio legis. Quindi l'abrogazione dovrebbe avere effetto non con la pubblicazione del regolamento o del comunicato, ma

quindici giorni dopo: a meno che la legge non disponga diversamente.

Il secondo corollario è: l'atto (o l'evento) da cui dipende l'abrogazione, ovviamente, sarà indicato in termini generici (come il regolamento di esecuzione della legge, l'atto avente un determinato oggetto o simili). Quindi nell'individuazione di quest'atto ci può essere un margine d'incertezza: come accadrebbe se si abrogasse una legge indicandone non gli estremi ma, in maniera più o meno precisa, l'oggetto. In pratica l'individuazione non sarà difficile, se non in qualche caso di leggi che prevedono più regolamenti, o simili. Dal punto di vista teorico, però, se un atto non è individuato per estremi l'abrogazione non è perfettamente esplicita. Un parziale rimedio (ripreso dalle esperienze di delegificazione) potrebbe essere: l'atto o il comunicato devono contenere una disposizione ricognitoria, che dica dell'abrogazione.

Il secondo problema, come dicevo, sono le parole usate per esprimere l'abrogazione. Il problema s'intreccia con quello dell'entrata in vigore dell'atto.

Quanto all'entrata in vigore alcuni distinguono fra entrata in vigore di un atto ed efficacia delle sue singole disposizioni (eventualmente diversa dall'entrata in vigore dell'atto nel suo complesso). A livello pratico, però, questa distinzione mi lascia perplesso (fra l'altro non corrisponde a quella delle regole tedesche di *drafting*, che permettono entrate in vigore diverse per singole parti dell'atto): pensando non tanto ai provvedimenti omnibus, ma alle modificazioni. Se un atto viene modificato, a partire dalla data di entrata in vigore delle modificazioni dovrebbe essere vigente una nuova versione dell'atto modificato. Ma capita che l'efficacia delle modificazioni sia fatta decorrere da un momento diverso dall'entrata in vigore dell'atto che le contiene (usando talora il termine di efficacia, dicendo talaltra che le modifiche decorrono da ...). In tal caso, quindi, bisognerebbe dire non che la nuova versione dell'atto

modificato entra in vigore da ..., bensì che è efficace da ... Ma che senso ha una distinzione del genere? O bisognerebbe parlare sempre di efficacia, con la conseguenza che le banche dati di testi vigenti dovrebbero essere chiamate, piuttosto, banche dati di testi efficaci?

Spostandosi sulle abrogazioni, ci potranno essere leggi che stabiliscono un'abrogazione a decorrere da una data diversa (o: efficace da una data diversa) da quella di entrata in vigore dell'atto abrogativo. Ma in tal caso, se il momento dell'abrogazione non coincide con l'entrata in vigore dell'atto abrogativo, per restare fedeli all'ipotizzata differenza fra entrata in vigore e inizio dell'efficacia non bisognerebbe parlare piuttosto di cessazione d'efficacia? Per inciso: in tedesco il termine speculare di entrata in vigore non mi pare sia *Aufhebung* (abrogazione), ma *Ausserkrafttreten*, talora tradotto come cessazione d'efficacia. E' per lo stesso motivo che in italiano, se sono abrogate singole disposizioni, non si parla di cessazione dell'efficacia (a differenza di quanto avviene per l'entrata in vigore)?

Comunque sia, capita invece che le leggi non parlino proprio di abrogazione, ma usino altri concetti, come cessazione dell'efficacia, fine dell'applicabilità e simili. La mia impressione è che il legislatore, spesso, usi questi concetti senza aver ben chiaro quello di abrogazione. Per esempio, ho il dubbio che tema - abrogando- di rendere inapplicabile la disciplina previgente ai casi nati sotto il suo imperio (es.: contributi pluriennali, stato giuridico ed economico del personale), e che quindi usi - impropriamente - termini diversi da quello di abrogazione. Ugo Rescigno, in un convegno di alcuni anni fa, diceva più o meno: state attenti che il legislatore non intenda dire, in questi casi, che l'abrogazione ha carattere retroattivo, e quindi che non voglia rendere inapplicabile la legge anche alle fattispecie nate sotto il suo imperio. Probabilmente l'idea gli veniva da un parallelismo con gli effetti delle sentenze costituzionali. Ma secondo la mia esperienza l'intenzione del legislatore, di norma, non è questa.

Quindi secondo me non bisognerebbe usare termini diversi da

quello di abrogazione, salvo casi eccezionali. In particolare, il concetto di cessata applicabilità dovrebbe essere usato solo quando si vuole stabilire una nuova deroga, e forse quando si vuole espungere da un ordinamento norme materialmente recepite da un altro ordinamento (ma in quest'ultimo caso mi sentirei anche di andar giù alla grossa e di dire che quelle norme sono abrogate, limitatamente all'ordinamento che le ha recepite).

Infine c'è il caso delle leggi che stabiliscono esse stesse un termine alla propria vigenza. Di norma, per la verità, piuttosto di stabilire che vigono fino a una certa data queste leggi dicono che qualcosa ha effetto fino a una data (es.: una proroga, un finanziamento per certi anni). Ma se queste leggi contengono una norma sulla loro vigenza che termini bisogna usare? Stabilire un'autoabrogazione a partire da una data futura suona un po' strano: ma in questo giudizio giocherà l'abitudine. Si potrà dire, in alternativa, che da quella data cessa l'efficacia della legge o, ancor meglio, che la legge scade il tal giorno (con termine forse da supermercato, ma più icastico). Usando queste parole, però, non si fa confusione - di nuovo - fra abrogazione, inizio/fine dell'efficacia o dell'applicazione, entrata in vigore ecc.?

Nota conclusiva: se non ricordo male in Germania si usano due diversi concetti di efficacia. Non vorrei che i problemi terminologici di cui ho detto derivassero, in parte, da questioni connesse a quelle sottese all'uso di quei concetti.

Analisi dei termini usati nella normativa della COMUNITA' EUROPEA

A cura di:

dott.ssa Stefania Dragone
Servizio giuridico
della Commissione europea

dott.ssa Luisa Geromet
Ufficio di Gabinetto
Consiglio regionale
del Friuli Venezia Giulia

CONSOLIDAMENTO

NATURA

Il **consolidamento** è un atto che riunisce in un singolo testo, giuridicamente non vincolante, le disposizioni dello strumento originario e tutte le modifiche successive dello stesso (14).

Il testo consolidato, così come curato dall'Ufficio delle pubblicazioni, è anche la base materiale della codificazione.

Il consolidamento può essere assimilato, nell'esperienza giuridica italiana, solo ai testi "aggiornati" di leggi o di altri atti normativi.

ESEMPI

Si vedano quali esempi il Regolamento (CEE) n. 2454/93 della Commissione, che fissa disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) 2913/92 del Consiglio sul codice doganale comunitario (GU serie L, n. 253, 11 ottobre 1993, p. 1).

BANCHE DATI

La banca dati EUR-Lex (<http://europa.eu.int/eur-lex>), contiene il diritto consolidato.

PROCEDURE

Il consolidamento non è un atto, ma una mera compilazione, priva di valore giuridico, che non è disciplinata da specifiche procedure.

UFFICI

Il consolidamento non è eseguito da uffici a ciò dedicati.

ACCORDI TRA ISTITUZIONI EUROPEE

Non esistono accordi specifici fra le istituzioni europee per l'attività di consolidamento.

¹⁴ Si veda "La Governance europea, un libro bianco", Bruxelles, 5 agosto 2001, Commissione europea.

CODIFICAZIONE:

NATURA

La **codificazione** è diretta a riunire in un nuovo atto normativo, tutte le disposizioni di un atto (o di più atti) e tutte le modifiche successive dello stesso. Questo processo migliora la conoscibilità del diritto e in una certa misura lo semplifica, in quanto crea un unico testo vincolante, abrogando nel contempo le disposizioni obsolete e parzialmente coincidenti, armonizzando termini e definizioni e correggendo errori, ma senza operare cambiamenti sostanziali (15).

La codificazione costitutiva o ufficiale corrisponde all'adozione di un atto giuridico nuovo, pertanto pubblicato nella Gazzetta Ufficiale (serie L), che integra le disposizioni iniziali con le successive modificazioni ed abroga l'atto o gli atti oggetto della codificazione senza cambiare la sostanza.

Può essere:

verticale: il nuovo atto giuridico integra in uno solo l'atto iniziale ed i suoi atti modificatori. Questa forma di codificazione è di gran lunga la più applicata.

orizzontale: il nuovo atto giuridico integra in uno solo diversi atti paralleli – e le loro modificazioni – ma concernenti una stessa materia (16).

Tale operazione si distingue pertanto dalla codificazione propria della tradizione giuridica italiana la quale invece, ispirata da obiettivi di riforma, riordino e razionalizzazione di intere materie, ha sempre comportato la modifica della precedente disciplina della materia codificata.

¹⁵ Tratto da "La Governance europea, un libro bianco" cit.

¹⁶ Tratto dal testo francese dell'allegato tecnico SEC (2003) 165 alla Comunicazione della Commissione delle Comunità Europee COM (2003) 71 di data 11.2.2003 Aggiornare e semplificare l'acquis comunitario.

Quanto ai testi unici dell'ordinamento italiano, i rari casi di codificazione comunitaria orizzontale riguardanti un intero settore normativo, potrebbero essere assimilati al testo unico con forza di legge qualora la legge di delegazione attribuisca al Governo solo il compito di organizzare sistematicamente i precedenti atti senza apportare modifiche sostanziali. In realtà gli interventi di coordinamento per la preparazione di tale testo unico vanno ben al di là di quelli consentiti nell'ambito della codificazione comunitaria.

D'altra parte, essa non corrisponde al c.d. testo unico compilativo in quanto ha forza di legge e quindi abroga i precedenti atti anche se si tratta di un unico testo che deve limitarsi alla riunificazione meramente formale (17).

ESEMPI

Sono esempi di codificazione la Direttiva 2004/10/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, sui principi di buona pratica di laboratorio per le prove sulle sostanze chimiche (versione codificata) (GU, serie L, n. 50, 20 febbraio 2004 p. 44) e il Regolamento (CE) n. 1342/2003 della Commissione, sul regime dei titoli d'importazione e d'esportazione nel settore dei cereali e del riso (GU, serie L, n. 189, 29 luglio 2003, p. 12).

BANCHE DATI

Non c'è una speciale banca dati dedicata agli atti di codificazione o agli eventuali codici. Nella base CELEX è possibile individuare gli atti oggetto di codificazione con il termine di ricerca "versione codificata", di regola presente al di sotto del titolo o con il termine "codificazione" presente nel "considerando" uniforme inserito negli atti di codificazione.

¹⁷ Si veda anche il resoconto dell'introduzione effettuata dal prof. Giuseppe Ugo Rescigno al seminario "Le tecniche della legislazione nella CE" pubblicato sul sito "<http://www.luiss.it/europa/rescigno/index>".

PROCEDURE

La codificazione è un atto normativo (in forza del quale vi è abrogazione dell'atto o degli atti oggetto della codificazione e loro sostituzione con un atto unico) ed è pertanto adottato seguendo il normale iter legislativo.

UFFICI

Nessun ufficio specifico è istituzionalmente competente ad effettuare la codificazione. Questa attività è curata dagli stessi uffici preposti all'elaborazione dei progetti o delle proposte degli atti da abrogare. Tali uffici sono le direzioni generali competenti per materia, il segretariato generale e il servizio giuridico della Commissione (il quale in questo caso interviene nella fase dell'elaborazione del progetto di proposta).

Secondo l'Accordo interistituzionale del 20 dicembre 1994, di cui si dirà oltre, la proposta della Commissione viene esaminata dal gruppo consultivo composto dei servizi giuridici del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione; al Parlamento e al Consiglio la proposta viene esaminata con procedura accelerata (commissione unica e procedura semplificata per il primo, gruppo unico e procedura "dei punti I/A" nel COREPER-Consiglio).

ACCORDI TRA ISTITUZIONI EUROPEE

Si veda l'Accordo interistituzionale del 20 dicembre 1994, Metodo di lavoro accelerato ai fini della codificazione ufficiale dei testi legislativi (GU C 102, 4-4-1996, p. 2). Un riferimento alla codificazione è contenuto anche nel punto 35 dell'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" (18).

¹⁸ In GUCE C 321 del 31 12 2003, pag. 1.

RIFUSIONE

NATURA

Lo strumento della **rifusione legislativa** crea un nuovo atto che integra in un unico testo le disposizioni dell'atto iniziale, le modificazioni successive subite dal medesimo e nuove modificazioni sostanziali. Dovendosi modificare l'atto in vigore, per ragioni di chiarezza e razionalità si procede non già all'adozione di un ulteriore atto modificativo, ma alla sostituzione (e dunque all'abrogazione) dell'atto esistente. In occasione della rifusione si procede anche a codificare l'atto iniziale, integrandovi tutte le modifiche successive e ricorrendo, ma con una più grande libertà d'intervento, alle tecniche descritte a proposito della codificazione (soppressione delle disposizioni obsolete e parzialmente coincidenti, l'armonizzazione dei termini, delle definizioni e la correzione degli errori).

La rifusione dei testi legislativi designa dunque l'adozione di un atto giuridico nuovo che integra le eventuali precedenti modifiche ad un atto di base apportando una ulteriore e nuova modifica. Tale integrazione in un unico atto presuppone l'abrogazione dell'atto o degli atti precedenti.

La rifusione è accomunata alla codificazione dal fatto di riunire in un nuovo atto le disposizioni dell'atto iniziale e le diverse disposizioni modificative del medesimo, sostituendo e quindi abrogando detto atto.

Anche la rifusione può essere verticale o orizzontale (o ambedue). Come nella codificazione, i casi di rifusione orizzontale (in cui vengono accorpati tutti gli atti che disciplinano un intero settore normativo), sono piuttosto rari. Solo una rifusione che, muovendo dall'esigenza di modifiche legislative, riunisse in un unico nuovo atto la disciplina di un dato settore normativo potrebbe essere assimilata al testo unico con forza di legge o al codice (19) qualora il Parlamento

¹⁹ Nella relazione di accompagnamento al disegno di legge di semplificazione per il 2001 presentato dal Governo al Senato nell'ottobre dello stesso anno ed approvato in via definitiva

con la legge di delegazione individuati anche criteri e principi direttivi per la modificazione sostanziale del contenuto degli atti (20).

ESEMPI

Sono esempi di rifusione il Regolamento (CE) n. 139/2004 (GU, serie L, n. 24, 29 gennaio 2004, p. 1), sulle concentrazioni e il Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 (GU, serie L, n. 248; 16 settembre 2002, p. 1), sul regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee.

BANCHE DATI

Non c'è una speciale banca di dati dedicata agli atti di rifusione. Nella base CELEX è possibile individuarli con il termine di ricerca "rifusione", di regola presente al di sotto del titolo o nel "considerando" uniforme inserito negli atti di rifusione.

PROCEDURE

La rifusione è un atto normativo la cui formazione segue il normale iter legislativo.

La proposta della Commissione è esaminata da un gruppo consultivo composto dai servizi giuridici del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (punto 9 dell'Accordo interistituzionale, del 28 novembre 2001 sulla rifusione).

dalla Camera nel mese di luglio 2003 (Legge 29 luglio 2003, n. 229 "Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione – Legge di semplificazione 2001), si dichiara l'intenzione di abbandonare lo strumento del testo unico meramente compilativi per passare al codice che implica un'organica revisione della disciplina di una materia con innovazioni anche dal punto di vista sostanziale. Non si coglie la differenza tra codice e testo unico quando l'autorità competente alla formazione del testo unico ha anche il potere di modificare la sostanza delle norme vigenti com'è avvenuto nella recente esperienza italiana che ha praticamente abbandonato la tipologia dei testi unici meramente compilativi a favore dei testi unici innovativi. I due termini – testo unico e codice – finiscono quindi per diventare sinonimi. L'unica distinzione riguarda l'ampiezza delle materie trattate: i codici classici affrontano grandi tematiche, i testi unici settori più ristretti del diritto (si veda sul punto la relazione di Patrizia Moi, "Significati degli atti di accorpamento delle norme e disposizioni che ad essi si riferiscono").

²⁰Si veda anche il resoconto dell'introduzione effettuata dal prof. Giuseppe Ugo Rescigno al seminario "Le tecniche della legislazione nella CE" cit.

UFFICI

Nessun ufficio è specificamente dedicato alla rifusione. Tale attività viene svolta dagli stessi uffici preposti all'elaborazione dei progetti o delle proposte degli atti da abrogare, cioè le direzioni generali competenti per materia, il segretariato generale e il servizio giuridico.

ACCORDI TRA ISTITUZIONI EUROPEE

Si veda l'Accordo interistituzionale, del 28 novembre 2001, ai fini di un ricorso più strutturato alla tecnica della rifusione degli atti normativi (GU, serie C, n. 77, 28 marzo 2002, p. 1); un riferimento alla rifusione è contenuto anche nel punto 35 dell'accordo "Legiferare meglio".

ABROGAZIONE

NATURA

L'abrogazione è un atto normativo (costitutivo o dichiarativo) in forza del quale l'atto abrogato è privato di forza obbligatoria o dichiarato tale.

ESEMPI

Gli esempi sono numerosissimi, poiché l'abrogazione espressa è una regola (normalmente applicata) della tecnica legislativa comunitaria. E' sufficiente consultare CELEX.

BANCHE DATI

Non vi sono specifiche banche di dati per le abrogazioni. La ricerca su CELEX, sulla base del numero d'ordine ufficiale (o con termini di ricerca) indica per ogni atto comunitario deroghe, modificazioni e l'eventuale abrogazione. Gli atti abrogati ovviamente sono espunti, ma con qualche ritardo vista la frequenza annuale della sua pubblicazione, nel *Repertorio della legislazione comunitaria in vigore*.

PROCEDURE

L'abrogazione è un atto normativo ed è pertanto adottato in linea di massima con la stessa forma (regolamento, direttiva, decisione) e le stesse procedure (previste dal trattato o dall'atto del legislatore) seguite per la formazione dell'atto da abrogare.

UFFICI

Nessun ufficio è specificamente dedicato all'attività di abrogazione: se ne occupano gli stessi uffici preposti all'elaborazione dei progetti o delle proposte degli atti da abrogare, cioè le direzioni generali competenti per materia, il segretariato generale e il servizio giuridico.

ACCORDI TRA ISTITUZIONI EUROPEE

Non esiste uno specifico accordo fra le istituzioni europee sull'abrogazione. Un riferimento alla "riduzione del volume della legislazione [...] tra l'altro tramite l'abrogazione degli atti non più applicati", è tuttavia contenuto nel punto 35 dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 16 dicembre 2003.

DICHIARAZIONE D'OBSOLESCENZA

E' previsto il riconoscimento di obsolescenza per gli atti divenuti obsoleti, per scadenza del termine di validità. Tali atti saranno dichiarati obsoleti con dichiarazione formale e non saranno quindi inclusi nell'acquis comunitario.

E' detta anche "dichiarazione di caducità" ed è un mero atto d'accertamento con cui la Commissione rende noto l'elenco di atti della Commissione da considerare ormai caduchi poiché hanno esaurito i loro effetti giuridici o sono divenuti senza oggetto (21).

²¹ Tratto dalla Comunicazione della Commissione delle Comunità Europee COM(2003) 71 di data 11.2.2003 Aggiornare e semplificare l'acquis comunitario.

E' possibile farvi ricorso solo qualora l'efficacia di tali atti sia limitata nel tempo e ciò risulti dall'articolato, dal titolo, dal preambolo o anche da norme correlate, in particolare di bilancio.

Come ipotesi meramente residuale ed eccezionale, possono essere inclusi in una dichiarazione di caducità anche atti che, in assenza di valida base giuridica, non possono essere abrogati.

Nell'ordinamento italiano l'effetto della dichiarazione di obsolescenza è stato ottenuto con leggi che dichiarano l'avvenuta abrogazione di disposizioni legislative usando formule del tipo "restano abrogate le seguenti disposizioni" oppure "è confermata l'abrogazione già disposta in maniera implicita delle disposizioni di seguito indicate" (22)

SEMPLIFICAZIONE

NATURA

La semplificazione si riferisce sia, e più comunemente, alla semplificazione sostanziale di una normativa (vedi iniziative "SLIM" nell'ambito del mercato interno) sia allo scopo e al risultato di interventi più formali di riordino e accorpamento, come la codificazione e la rifusione. Attualmente tale termine indica l'obiettivo dell'attività e non uno specifico tipo di atto giuridico.

Esso pertanto viene attuato con le normali procedure di approvazione degli atti giuridicamente vincolanti.

²² Si vedano ad esempio l'articolo 1 della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2002, n. 11 e l'articolo 34 della legge della Regione Friuli Venezia Giulia 12 febbraio 2001, n. 3.

C O N C L U S I O N I

E

P R O P O S T E

a cura di:
Patrizia Moi
Giunta regionale della Sardegna

Conclusioni e proposte

A conclusione del lavoro svolto sembra opportuno evidenziare i dati più significativi sull'argomento trattato e formulare alcune osservazioni e proposte condivise in sede di OLI.

Il primo dato positivo che sicuramente caratterizza tutti gli ordinamenti considerati è costituito proprio dalla particolare attenzione dedicata alle problematiche della qualità e del riordino legislativo, che abbiamo visto concretizzarsi nelle varie modalità ampiamente descritte nei singoli contributi.

L'osservazione più immediata è dunque legata alla grande quantità di atti di accorpamento di norme prodotti ai vari livelli: ciò non necessariamente è da condividere, potendosi verificare paradossalmente duplicazioni ed appesantimenti (per esempio nel caso di testi che non hanno lo stesso valore delle norme trasfuse e quindi, mancando l'abrogazione, non unificano ma si limitano a duplicare a livello inferiore).

Da una parte si nota che quando l'attività di riordino comporta innovazioni che superano un certo peso, non si è più in presenza di un testo unico di leggi ma di una nuova legge che ridisciplina organicamente la materia in oggetto; pertanto in questi casi sarebbe meglio parlare di "legge organica" poiché, rispetto a ciò che viene "salvato" della vecchia disciplina, prevale nettamente il nuovo.

Al contrario, nei casi in cui gli aggiustamenti sono minimi, come avviene nei cosiddetti testi unici compilativi o di coordinamento, sarebbe più adeguata una raccolta ufficiosa che consente di evitare tutta la procedura di approvazione e svolge ugualmente una funzione chiarificatrice. In alternativa è ugualmente apprezzabile la scelta compiuta da alcuni statuti regionali e regolamenti consiliari di prevedere in questi casi apposite procedure di approvazione semplificate (si vedano per esempio il nuovo statuto della Regione

Toscana, approvato in seconda lettura ed impugnato dal Governo presso la Corte Costituzionale, ed il regolamento del Consiglio della Provincia autonoma di Trento). A tale proposito, proprio sul versante della legislazione regionale, è stata evidenziata in passato una certa riluttanza delle regioni ad approvare testi unici con legge, sicuramente anche a causa del rinnovato controllo statale. Infatti il testo unico regionale, in quanto nuova legge, era sottoposto all'obbligo del rinvio previsto dal vecchio articolo 127 della Costituzione, pur contenendo norme già precedentemente in vigore e che quindi avevano già superato il vaglio governativo. Dopo la riforma costituzionale dell'ottobre 2001, pur non essendoci più il rischio del rinvio, permane la possibilità che a seguito dell'approvazione del testo unico si incorra in una impugnazione in via principale da parte del Governo. Tali considerazioni farebbero propendere, nei casi sopra ricordati, per la scelta della raccolta ufficiosa.

Lo strumento del testo unico quindi rimarrebbe da preferire quando prevalgono le esigenze di semplificare e di unificare il corpus normativo relativo ad una materia, originariamente distribuito in atti diversi che vengono abrogati dal nuovo testo, senza introdurre innovazioni di grande rilevanza sostanziale.

Per il futuro e in una prospettiva più generale di attenzione alle tecniche di drafting e di composizione formale dei testi legislativi, va innanzitutto ricordata la necessità di applicare correttamente i metodi e le regole già esistenti e conosciuti. In particolare si evidenzia, per esempio, l'opportunità di elaborare ogni nuova norma in armonia col sistema all'interno del quale verrà integrata e di effettuare le novelle inserendo direttamente le modifiche nei testi legislativi vigenti. Inoltre sarebbe utile ripubblicare per notizia nella Gazzetta ufficiale il testo attualizzato ogni qualvolta ciò sia necessario in considerazione dell'entità e della quantità delle modifiche. Tale proposta è valida sia nel caso di atti di accorpamento di norme che di singole leggi. Rimarrebbe però aperto il problema della permanenza

nell'ordinamento delle leggi di modifica, da cui continuerebbero a trarre vigore le norme inserite nel testo attualizzato. Si potrebbe ipotizzare una riapprovazione, all'occorrenza e con procedura semplificata, del testo attualizzato e contestuale abrogazione delle leggi di modifica²³.

Uno dei problemi più evidenti è poi quello della terminologia, non uniforme e comunque spesso non corrispondente al contenuto dell'atto. Avendo già suggerito l'adozione di strumenti e denominazioni comuni secondo le indicazioni sopra esposte, si può inoltre proporre di dedicare maggiore attenzione, al titolo degli atti di accorpamento di norme, che, oltre a esplicitare l'oggetto principale della normativa contenuta, deve indicare chiaramente di che atto si tratta (testo unico, legge organica o altro) per agevolarne la ricerca e l'individuazione.

Ciò vale soprattutto a livello regionale dove il panorama è più vario e complesso e dove, anche in presenza di un atto di accorpamento riconducibile ad una tipologia definita e con un nome preciso, spesso sono state preferite denominazioni diverse, che risultano vaghe, generiche e creano confusione.

Le considerazioni che seguono, infine, riguardano esclusivamente l'ambito statale ma sembra ugualmente utile evidenziarle in un'ottica comparativa e al fine di fornire ulteriori spunti di riflessione.

In primo luogo, a proposito della distinzione tra autorizzazione e delega, è certamente indispensabile indicare in ciascun atto di accorpamento di norme, oltreché ovviamente nell'atto che ne è fonte, se esso è retto da una delega o da una mera autorizzazione; ma,

²³ Una soluzione che si avvicina a quella proposta è contenuta in un saggio di Bin pubblicato su *Le istituzioni del federalismo* e intitolato "Semplificazione e Statuto regionale" in cui suggerisce di spostare l'attenzione dai testi unici a un diverso metodo di pubblicazione delle leggi e dei regolamenti. Si potrebbe cioè prevedere negli Statuti la pubblicazione delle «delibere legislative regionali, promulgate dal Presidente della Regione, che introducono modifiche alla legislazione vigente, esclusivamente nella forma della legislazione vigente "unificata"».

ancor prima è necessario stabilire che con il termine "delega" si indica il conferimento di un potere legislativo che consente di unificare e sostituire le disposizioni previgenti; con il termine "autorizzazione" invece si richiede all'esecutivo la realizzazione di una raccolta di norme priva di valore legislativo (Circolare 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92. *Guida alla redazione dei testi normativi*).

In conclusione sembra di poter valutare favorevolmente il superamento dell'esperienza certamente non positiva dei testi unici misti anche al fine di disincentivare le Regioni da eventuali tentativi di imitazione di uno strumento piuttosto singolare dal punto di vista giuridico e che comunque ha rivelato tutti i suoi limiti ai fini della semplificazione normativa.