

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 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

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.

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.

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

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

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.