

## **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.