

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 (1).

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.

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 (2).

¹ Si veda "La Governance europea, un libro bianco", Bruxelles, 5 agosto 2001, Commissione europea.

² Tratto da "La Governance europea, un libro bianco" cit.

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 (3).

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.

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 (4).

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).

³ 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.

⁴ 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>".

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.

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" (5).

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)

⁵ In GUCE C 321 del 31 12 2003, pag. 1.

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* (6) qualora il Parlamento con la legge di delegazione individui anche criteri e principi direttivi per la modificazione sostanziale del contenuto degli atti (7).

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

⁶ 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 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").

⁷ Si veda anche il resoconto dell'introduzione effettuata dal prof. Giuseppe Ugo Rescigno al seminario "Le tecniche della legislazione nella CE" cit.

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 dei servizi giuridici del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (punto 9 dell'Accordo interistituzionale, del 28 novembre 2001 sulla rifusione).

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 (8).

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" (9)

⁸ Tratto dalla Comunicazione della Commissione delle Comunità Europee COM(2003) 71 di data 11.2.2003 Aggiornare e semplificare l'acquis comunitario.

⁹ 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.

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.