

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

riunione del 27 - 28 settembre 2001

TECNICA LEGISLATIVA: LE NUOVE REGOLE STATALI E LE REGOLE INTERREGIONALI

relazione di Mauro Ceccato

funzionario del
consiglio provinciale di Trento

TECNICA LEGISLATIVA: LE NUOVE REGOLE STATALI E LE REGOLE INTERREGIONALI

Indice

1. Generalità. Relazioni fra le circolari.....	pag. 1
2. Rapporti fra atti normativi.....	pag. 3
3. Il tempo degli atti normativi.....	pag. 6
4. Altre innovazioni.....	pag. 8
5. Efficacia delle circolari.....	pag. 9
Note.....	pag. 11

1. GENERALITÀ. RELAZIONI FRA LE CIRCOLARI

In queste brevi note non descriverò o commenterò compiutamente le circolari statali del 20 aprile e del 2 maggio 2001, che hanno ridisegnato la materia della tecnica legislativa nei suoi aspetti più strettamente connessi alla redazione dei testi; né dirò - più che incidentalmente - delle novità rispetto alla circolare del 24 febbraio 1986, sostituita dal documento del 20 aprile 2001. Intendo piuttosto mettere a confronto queste regole con quelle adottate nel 1991 a livello interregionale (che d'ora in poi chiamerò, per semplicità, "direttive interregionali"). Quindi mi soffermerò sulle questioni problematiche e sulle difformità di rilievo fra i documenti; nel farlo terrò conto anche del dibattito apertosi in un gruppo di lavoro dell'osservatorio legislativo interregionale. Questo gruppo sta discutendo sopra una revisione delle regole di tecnica legislativa, e prossimamente licenzierà un documento con le proprie proposte.

Sui rapporti fra i documenti citati va detto, in termini generali, che le direttive interregionali aspiravano a diventare un punto di riferimento anche per gli organi dello stato: tanto che alla loro elaborazione parteciparono esponenti di quella burocrazia. Lo scorso anno, inoltre, ci furono dei contatti fra il presidente della commissione statale che lavorava a un documento poi trasfuso (con poche modifiche e aggiunte) nella circolare del 20 aprile 2001 e il gruppo di lavoro dell'osservatorio legislativo nato per discutere la stessa materia; dai contatti, però, non sortì una partecipazione delle regioni alla commissione statale. Morale: né il documento del 1991, né quello del 2001 - mi pare - potranno essere modello unico per tutti i produttori italiani di leggi.

Forse non c'è da stupirsi: il gioco ha troppi attori, naturalmente portati a stare su sponde diverse. Non credo che di ciò ci si debba preoccupare eccessivamente: un linguaggio comune sarà difficile stabilirlo per decreto, ma è più verosimile venga dai semplici rapporti fra parlanti. Inoltre un certo pluralismo può coinvolgere di più gli attori e far emergere soluzioni nuove, che in un modello rigidamente uniforme - di tipo napoleonico - sarebbero soffocate. Tant'è vero che in Austria la presenza di direttive federali non ha impedito ai Länder di emanare circolari per proprio conto.

Ciò non toglie che difformità di rilievo nelle convenzioni dei produttori di norme possano far nascere problemi, per esempio nell'interpretazione dei testi da parte dei giudici, o nella loro ricerca con strumenti informatici. Ma se le difformità derivassero da una dottrina o una giurisprudenza perplessa non ci sarebbe da stupirsi; salvo aspettare, semmai, che qualcuno usi di un'autorevolezza o un'autorità superiore - come quella di giudice costituzionale - per far prevalere una tesi.

Dicevo che le circolari statali con cui dobbiamo fare i conti sono due. Una reca la data del 20 aprile 2001 (e il numero 1.1.26/10888/9.92.): come la circolare del 1986, è stata adottata congiuntamente dal presidente del consiglio dei ministri e dai presidenti di camera e senato. Per semplicità, quando parlerò di "circolare" senza ulteriori specificazioni, d'ora in poi, mi riferirò ad essa. L'altra, preannunciata dal presidente del consiglio all'atto di diramare la circolare del 20 aprile, è del 2 maggio seguente, e porta il numero 1/1.1.26/10888/9.92; per semplicità, d'ora in poi la chiamerò "guida" ⁽¹⁾. La guida interessa solo il governo; d'altronde essa riprende letteralmente, per buona parte, la circolare, integrandola in più punti. In qualche caso le integrazioni riportano passi non presenti nella circolare, ma che erano rintracciabili nel documento della commissione statale di studio da cui essa è sortita. Quindi, visto poi che la circolare ha una cerchia di destinatari più ampia (comprende gli organi parlamentari), di seguito farò riferimento ad essa, salvo che per i punti in cui la guida dice di più.

Confesso che la presenza di due documenti m'ha causato qualche imbarazzo. Meglio: più che dalla compresenza in sé, delle difficoltà mi sono venute dalle difformità di struttura; tanto più che le regole della circolare sono riprodotte nella guida. Aggiungo che la circolare ha leggermente mutato la struttura del documento preparatorio della citata commissione di studio, già pubblicizzato in varie forme; e che quest'ultimo - a sua volta - è organizzato diversamente rispetto alla circolare del 1986. Infine, non risulta in maniera netta che la circolare del 1986 debba ritenersi integralmente sostituita da quella del 20 aprile 2001 (si parla bensì di "revisione" o "aggiornamento").

Ne concludo che, a mio modo di vedere, le ultime circolari non si sono poste appieno il problema del rapporto formale fra esse e con la circolare del 1986. Non dico che si debbano applicare, qui, le regole sull'inopportunità delle abrogazioni implicite, e dunque che si dovesse dire in modo più preciso del superamento della circolare del 1986. Non dico neppure che la ripresa nella guida di passi della circolare, diversa da essa - se non per forza - per destinatari, produca confusione fra i due documenti, cui potrebbero applicarsi le regole che vogliono ben distinte le disposizioni con forza diversa. Dico però che la limitata elasticità mentale mia e forse di pochi altri, se non lo scarso tempo che molti riescono a dedicare ai problemi formali, consiglierebbero di dare a documenti che trattano lo stesso argomento una struttura simile, se possibile. Dunque la guida avrebbe potuto mantenere l'articolazione della circolare, magari usando, per integrarla, tecniche simili a quelle dei più recenti testi unici.

Un esempio di queste dissomiglianze strutturali: la questione delle abbreviazioni e delle sigle è trattata nel paragrafo 14, lettere a), b) e c) della circolare. Queste sono riprese in maniera pressoché letterale nel paragrafo 1.2. della guida, che però (come le raccomandazioni poste in coda ai paragrafi della circolare) non numerava le singole disposizioni, rendendole più difficili a citarsi. La guida, in più, chiarisce che le sigle sono costituite dalle iniziali di più parole e che sono scritte in maiuscolo. Inoltre l'ultimo capoverso del paragrafo 1.2. della guida riprende la lettera h) (e connesse raccomandazioni) del paragrafo 4 della circolare, sulle denominazioni abbreviate.

Incidentalmente devo dire che quest'ultima regola poteva essere formulata più pianamente: servirebbe almeno un esempio per chiarire che cosa si vuol significare con "parola che specifichi il contenuto" della denominazione abbreviata "relativamente alla materia trattata". Oltretutto: come abbreviare in due parole "conferenza dei presidenti dell'assemblea, dei consigli delle regioni e delle province autonome"?

Aggiungo che la parte relativa a sigle e abbreviazioni contiene delle ambiguità: per esempio, se le sigle sono composte da iniziali ISTAT non dovrebbe essere una sigla, mentre dovrebbe esserlo a.C. (avanti Cristo). Le ambiguità, d'altronde, sono già nella prassi, dove capita d'imbattersi in incertezze sulla scrittura di abbreviazioni come I.r.

(talora riportata come LR) o s.p.a. (talvolta riportata come Spa). Apparentemente la questione è marginale, ma potrebbe avere conseguenze non irrilevanti sulla ricerca elettronica dei documenti. Per risolvere queste difficoltà suggerirei di limitare l'uso del termine sigla e la scrittura in maiuscole non puntate, per i nostri fini, ai nomi propri: e in questo senso mi pare siano interpretabili le direttive interregionali.

2. RAPPORTI FRA ATTI NORMATIVI

I problemi che girano attorno ai rinvii normativi, a mio parere, fanno di quest'argomento la parte più delicata delle circolari. Partiamo da una questione abbastanza inoffensiva: le modalità di citazione. Qui la circolare (paragrafo 12, lettera a) contiene una novità rispetto alle direttive interregionali e anche alla precedente circolare dello stato: non bisogna più riportare il titolo degli atti citati. Così diminuisce il lavoro del redattore, e la citazione diventa più breve. Ma dubito che diventi più chiara, perché grazie all'indicazione del titolo, spesso, si rende meno criptico il rinvio: la fatica, se non l'irritazione prodotta dai rinvii muti, e cioè da semplici indicazioni di date e numeri di atti, fa condividere facilmente le opinioni sull'opportunità di rendere più chiari questi rinvii, dicendo qualcosa sulla norma citata ⁽²⁾. Con un ma: non sempre l'indicazione del titolo è utile per fornire questi chiarimenti. Ad esempio, riportare il titolo di una legge collegata non serve a nulla: sarà meglio, in quei casi, indicare l'oggetto della singola disposizione. In altre parole, la regola delle direttive interregionali sulla citazione dei titoli non dev'essere applicata meccanicamente. In questo senso s'è espresso il gruppo di lavoro dell'osservatorio legislativo, che propone di emendare le direttive interregionali (paragrafo 30, comma 6) motivando la regola e chiarendo che per facilitare la comprensione del rinvio, a volte, la citazione del titolo è inutile o controproducente.

D'altra parte, sia la circolare che la guida dettano altre regole, parzialmente in contraddizione con quella ora criticata. Tanto per iniziare, la lettera c) del paragrafo 12 della circolare deroga espressamente la lettera a), affermando che un'indicazione sul contenuto della disposizione è necessaria nei provvedimenti di natura tributaria. Il paragrafo 1.9.2. della guida prevede un'altra deroga, rendendo facoltativa l'indicazione del titolo degli atti citati nelle premesse di decreti-legge, regolamenti ecc. Inoltre, dimostrando che l'esigenza di chiarire i rinvii era ben presente, lo stesso paragrafo 1.9.2., nell'ultimo capoverso, dice che è possibile indicare la rubrica degli articoli richiamati, quand'essi appartengono ad atti eterogenei.

Ha riflessi di maggior rilievo la questione dei rinvii ad atti modificati. Anche qui la circolare (paragrafo 12, lettera b) innova rispetto alle precedenti direttive statali e a quelle interregionali: suggerisce infatti di usare la formula "e successive modificazioni", mentre secondo le regole precedenti bisognava evitare questa formula, e citare gli atti modificativi. Va detto però che in alcune regioni e a livello statale, nonostante le direttive, si è sempre usata la formula "e successive modificazioni". Può essere che lo si sia fatto, semplicemente, perché osservare la regola previgente richiedeva lavoro. Ma può anche essere che si scorgessero degli inconvenienti nell'applicazione della regola, o la si ritenesse poco utile: perché essa produce formule di rinvio meno leggibili, e non sempre è facile applicarla (ad esempio: come trattare i rinvii contenuti nelle novelle?).

Per gettare un po' di luce sulla questione andrò indietro negli anni: alla sentenza della corte costituzionale 19 dicembre 1984, n. 292 ⁽³⁾. Questa sentenza giudica illegittima la formula "e successive modificazioni", nel caso in esame, perché inserita a corredo di un rinvio in sede di coordinamento, dopo la votazione finale della legge, e perché essa crea incertezze sul significato del rinvio. La corte censura esplicitamente la tendenza del legislatore a usare questa formula, quando da essa derivano ambiguità.

Bisogna fare attenzione a un aspetto della vicenda portata davanti alla corte: il vero problema era se un rinvio dovesse considerarsi formale o materiale, e nasceva perché una norma aveva già aumentato la tariffa cui si rinviava, modificando in maniera non testuale la disposizione che la prevedeva. L'aggiunta dell'inciso "e successive modificazioni", qui, avrebbe dovuto chiarire che il rinvio era formale, e comprendeva la modifica non testuale; la sua assenza lo avrebbe fatto qualificare come rinvio materiale.

Detto per inciso, nel caso di rinvio a disposizioni che abbiano subito modifiche implicite mi pare opportuno citare non solo le disposizioni base, ma anche quelle modificative, perché il fatto della modifica dipende da un'operazione interpretativa. Ma questa regola la applicherei anche - per sicurezza - nel caso delle modifiche esplicite non testuali, se non altro perché talora, in esse, non ricorre la precisa parola "modifica".

Comunque il problema affrontato nella sentenza era quello di un'espressione che indicasse il carattere formale del rinvio: e mi pare che la corte non vedesse di buon occhio l'uso delle formula "e successive modificazioni", perché talora ne possono venire ambiguità. In ogni caso, è palese come la questione abbia rilevanti implicazioni sul versante interpretativo. E allora vediamo meglio cosa dicono, qui, le direttive tecniche.

Come ho già detto, secondo la circolare statale del 1986 i rinvii a un testo che abbia subito modificazioni devono comprendere un'indicazione delle disposizioni modificative (al posto della formula "e successive modificazioni"). E' verosimile che la circolare tenesse conto, qui, della sentenza citata. Però non è del tutto chiaro se essa si riferisse ai rinvii formali: un rinvio a una norma e alle sue modificazioni, in sé, potrebbe essere sia formale che materiale.

Il paragrafo 12, lettera b) della circolare del 2001 riprende, all'inizio, la circolare precedente. Ma consiglia di usare la formula "e successive modificazioni" per citare un atto che abbia subito modifiche. L'espressione, però, parrebbe voler segnalare anche il carattere formale del rinvio, dato che si esclude il suo uso nei riferimenti ai codici e alla costituzione, dove il rinvio s'intenderebbe sempre rivolto al testo vigente (per prassi, immagino). Inoltre lo stesso paragrafo ordina che i rinvii materiali siano contrassegnati in maniera inequivoca. Qui però, a mio modo di vedere, la prudenza ha generato un'incertezza logica: se la formula "e successive modificazioni" servisse (obbligatoriamente) a contrassegnare i rinvii formali, per indicare che un rinvio è materiale basterebbe ometterla, senza aggiungere altro. Seconda incertezza: se la formula "e successive modificazioni" dev'essere usata per distinguere i rinvii formali ad atti modificati, come comportarsi nel caso di rinvii formali ad atti non modificati?

Mescola ulteriormente le carte il paragrafo 1.9.2. della guida, nella lettera b). Questa conferma che la formula "e successive modificazioni" non è necessaria nei rinvii a codici e costituzione, perché in questi casi il rinvio sarebbe sempre formale. Quindi la nostra espressione, di nuovo, servirebbe a individuare i rinvii formali (quando non sono in ballo codici o costituzione). Solo che, subito prima, la guida dice che in carenza d'indicazioni il rinvio s'interpreta sempre come formale: ne deduco che non servirebbe aggiungere alcuna formula per caratterizzare il rinvio formale, in contraddizione con quant'è affermato dalla stessa guida.

Le direttive interregionali trattano l'argomento in due punti. Nel paragrafo 55 s'illustrano i concetti di rinvio formale e materiale, e si consiglia di accompagnare il rinvio materiale con parole opportune, dato che - nel silenzio - è più probabile ch'esso sia interpretato come rinvio formale. Nel paragrafo 56 si dice che i rinvii ad atti modificati devono menzionare le disposizioni modificative (o l'ultima di esse). E' importante fare una precisazione: nel ricordato gruppo di lavoro dell'osservatorio legislativo è emerso con chiarezza che l'indicazione delle modifiche, secondo la prassi di alcune regioni, ha carattere documentario, perché permette di ricostruire la catena

normativa e quindi il testo vigente al momento del rinvio. Ma questa, a mio parere, è una funzione ulteriore e non necessaria: a ricostruire i testi vigenti ci pensano le note pubblicate in calce agli atti o i codici che li contengono, fra il resto preparati, in alcune regioni, dagli stessi uffici legislativi; per cui la ricostruzione della catena normativa - di fatto - non è più o meno autorevole a seconda che sia fatta nella legge o nei codici. Va detto, poi, che la citazione delle modifiche appesantisce il testo: per cui non mi sembra ingiustificata la posizione di chi vede nella loro indicazione un inutile aggravio del lavoro redazionale. In ogni caso, dal punto di vista documentario la formula "e successive modificazioni" non è un'alternativa soddisfacente all'indicazione delle modifiche, perché ha un valore informativo infimo.

A completare il quadro aggiungo che secondo una dottrina il rinvio, in mancanza di formule come "e successive modificazioni", dev'essere inteso quale rinvio materiale (⁴); mentre altri, conformemente all'impostazione delle direttive interregionali, dicono che in mancanza di precisazioni il rinvio sarebbe formale (⁵). La difformità di vedute rende più comprensibili le incertezze dei documenti statali, dettate forse da semplici motivi di prudenza. E induce a condividere l'avviso di chi auspica che una norma sull'interpretazione faccia chiarezza (⁶). Ma in attesa di questa che facciamo?

Devo dire, anzitutto, che non mi pare opportuno aderire all'impostazione della circolare statale. Non solo perché la questione andrebbe affrontata con maggior chiarezza definitoria, e perché la Corte costituzionale, nel 1984, riteneva che la formula "e successive modificazioni" non bastasse a denotare in maniera inequivoca il carattere di un rinvio. Ma anche perché questa formula mi pare semanticamente ambigua: potrebbe voler segnalare, semplicemente, che la legge, al momento del rinvio, ha subito delle modificazioni, senza che se ne possa dedurre nulla sul carattere (formale) del rinvio (⁷). Tant'è vero le stesse parti della sentenza n. 292 si meravigliano della presenza della formula in rinvii a disposizioni che non avevano subito modifiche. Aggiungo che m'è successo d'incappare in formule come "successive eventuali modificazioni", palesemente riferite a future modifiche dello stesso atto che conteneva la formula.

Data l'incertezza, nel gruppo di lavoro dell'osservatorio legislativo, come prima cosa, abbiamo ritenuto opportuno stabilire che il rinvio materiale dev'essere contraddistinto da determinate formule, riportate in via esemplificativa. Inoltre, visto che alcune regioni ritenevano importante quella che sopra ho chiamato funzione documentaria (o informativa) dei rinvii, non abbiamo tolto la possibilità d'indicare le modifiche subite da un atto cui si fa rinvio; ma non l'abbiamo neppure resa obbligatoria. Non mi pare che lasciare aperte più opzioni, qui, presenti gravi inconvenienti, non solo perché corrisponde a quel che succede in pratica, ma specialmente perché bisogna concepire l'indicazione delle modifiche come un elemento informativo in più, non necessario all'interpretazione o alla comprensione dell'atto.

Riguardo alle espressioni da usare per rendere riconoscibile il rinvio formale, invece, non abbiamo detto nulla, rispettando l'originaria impostazione delle direttive interregionali secondo cui il rinvio, in carenza d'altre indicazioni, dev'essere ritenuto formale. L'aver suggerito formule precise per il rinvio materiale potrebbe contribuire all'affermarsi di questa tesi, che mi pare preferibile. E su di essa bisogna pure che le circolari prendano posizione, se si vuole che il discorso legislativo e interpretativo assuma un indirizzo coerente.

Oltretutto, penso che di pochi rinvii si possa dubitare, concretamente, il carattere formale. Ad esempio, un rinvio a disposizioni dello stesso ordinamento che abbiano già subito modifiche testuali, in assenza d'indicazioni precise, non potrà essere interpretato come rinvio materiale al testo precedente le modifiche, perché in tal caso si realizzerebbe una reviviscenza del testo in questione: e tutte le direttive di tecnica

legislativa (conformemente a giurisprudenza) ci dicono che la reviviscenza può risultare solo da un intento esplicito. Di più: lo stesso rinvio non potrà essere interpretato neanche come rinvio materiale al testo vigente, con esclusione delle modificazioni future, perché in tal modo si derogherebbero i principi sulla successione degli atti nel tempo. In altre parole, il rinvio materiale farebbe prevalere il testo precedente su quello temporalmente successivo: e pure questa deroga dev'esser esplicita. L'opportunità di cautelarsi con qualche parola che precisi il carattere formale del rinvio, quindi, dovrebbe essere residuale; in ogni caso non la soddisferei con l'espressione "e successive modificazioni", per i motivi di cui ho detto (8).

Sempre a proposito di riferimenti, mi pare condivisibile il suggerimento contenuto nelle raccomandazioni relative al paragrafo 12 della circolare: e cioè di non accompagnare ai rinvii l'espressione "in quanto compatibili". In tal modo, infatti, si scaricherebbe sull'interprete il lavoro d'individuazione delle disposizioni effettivamente compatibili con la legge che fa il rinvio; e da ciò può nascere incertezza sul contenuto della norma. I casi in cui l'individuazione è effettivamente impossibile o molto difficile dovrebbero essere ridotti; e anche allora bisognerebbe fare tutte le precisazioni possibili, per esempio rinviando non alla semplice legge, ma a determinati suoi articoli.

Attiene l'argomento dei rapporti fra atti anche la questione delle interpretazioni autentiche. Pure qui, nel paragrafo 3, lettera 1) della circolare, ci sono nuove direttive, riconducibili alla necessità di rendere riconoscibile il carattere della disposizione interpretativa. Mi sembrano indicazioni utili, con una sola avvertenza. La circolare dice che dev'essere comunque chiarito se ci si trova di fronte a un'interpretazione autentica o a una modificazione testuale retroattiva, mentre la guida, nel paragrafo 4.12., precisa che le interpretazioni autentiche non debbono modificare il tenore testuale delle disposizioni. A mio parere, però, rimane aperta la possibilità di formulare la norma interpretativa non come modifica della disposizione, ma come integrazione dell'atto interpretato, ferma restando la riconoscibilità del carattere interpretativo. Questa strada, normalmente non percorsa, andrebbe a vantaggio della compattezza del sistema normativo e della reperibilità delle disposizioni.

Qualcosa va detto sulla reviviscenza di disposizioni abrogate (o della versione previgente di disposizioni modificate). A differenza delle direttive interregionali, la circolare (nel paragrafo 15, lettera 1) dice che la reviviscenza può riguardare anche disposizioni modificate. Il paragrafo 3.5. della guida, invece, dimentica questo caso; in compenso afferma che è possibile far rivivere una disposizione anche riscrivendola ex novo e abrogando la norma abrogatrice. A me sembra, però, che se la disposizione viene riscritta l'abrogazione sia inutile e al limite equivoca. Inoltre, secondo la guida la reviviscenza ha effetto ex nunc: solo che ci sono casi concreti di reviviscenza ex tunc, e dal punto di vista teorico non vedo ostacoli a statuire in questo senso, salvo che non sorgano problemi riconducibili alla retroattività. Il gruppo di lavoro dell'osservatorio legislativo, quindi, ha fatto salva la possibilità di far rivivere ex tunc, oltre a dettagliare ed esemplificare la regola con riguardo alla reviviscenza di disposizioni abrogate e della versione previgente di disposizioni modificate.

3. IL TEMPO DEGLI ATTI NORMATIVI

Affronterò a parte - sia pure in maniera sommaria - alcune questioni riguardanti la sfera di applicazione temporale delle norme, perché mi pare che quest'argomento, rapidamente toccato dalle circolari, abbia risvolti di una certa importanza pratica, forse meritevoli di maggiore attenzione. Per giustificare quest'affermazione partirò dalla tendenza a divulgare banche dati comprendenti testi vigenti e talora versioni previgenti degli stessi testi. E' un indirizzo condivisibile: oltretutto la pubblicazione dei testi storici

- in cui non sono inserite le modifiche successive - provoca disorientamento negli utenti (meno qualificati) avvicinati dalla diffusione di internet.

Il problema, comunque, sta nel fatto che se si costruisce una banca dati di testi vigenti bisogna stabilire una data in cui la vecchia versione di un'unità documentale va in soffitta, ed è sostituita da una versione nuova. Faccio un esempio: può essere che l'efficacia di alcune modificazioni sia rinviata a un tempo futuro (o all'avverarsi di una condizione). Fino a quel momento si applicherà il testo anteriore alle modifiche: ed è questo a interessare l'utente. Ora, anni fa l'agente di una casa editrice mi chiese se sapevo spiegargli come mai i suoi clienti non trovavano nella loro banca dati delle disposizioni che li interessavano; se ben ricordo si trattava di disposizioni abrogate a far data dall'emanazione di un atto ancora da venire, ma già estrapolate da quell'archivio.

Una prima questione che mi parrebbe utile affrontare, da questo punto di vista, è quella degli atti a termine. Se gli atti hanno un termine certo, allo scadere del termine escono dal sistema normativo degli atti vigenti, né più né meno che se fossero abrogati. Invece se il termine è incerto - o se si tratta di una condizione - sarà utile comprendere questi atti in una formula abrogativa, a mo' di ricognizione. Così, mentre mi sembra che le disposizioni di proroga includano di per sé un termine certo, di norma non hanno termini le leggi-provvedimento approvate in occasione di catastrofi o simili: il termine, semmai, lo si potrebbe dedurre dalle disposizioni finanziarie, ma in maniera teoricamente non ben fondata. In ogni caso, l'idea di dare alle leggi un termine di scadenza mi pare buona: pensata per sottoporre a revisione obbligatoria norme non strettamente a termine (?), anche sull'onda dei movimenti di deregolamentazione, a maggior ragione dovrebbe applicarsi ad atti intrinsecamente caduchi.

La circolare, nella lettera c) del paragrafo 15, usa i concetti di abrogazione e di cessata applicazione, senza chiarire in che cosa il secondo differisca dal primo. Nelle direttive interregionali, invece, non ricorre il concetto di cessata applicazione, ma quello di scadenza d'efficacia (paragrafo 50, lettera c, numero 5; vedi anche le raccomandazioni relative al paragrafo 2 della circolare), come termine finale dell'efficacia di singole disposizioni. Quindi quest'ultimo concetto si riferirà alle disposizioni a termine (ma non agli atti complessivamente a termine). Quanto alla cessata applicazione, credo che con essa si voglia incidere, anzitutto, sulle disposizioni recepite da altri ordinamenti, che non sarebbe corretto abrogare. Nella prassi, invece, mi pare che il termine di cessata applicazione sia usato, talora, perché si fraintende il concetto di abrogazione, credendo che l'abrogazione si estenda a rapporti nati prima di essa e non ancora esauriti (penso alle disposizioni in materia di personale, o a contributi in conto interessi elargiti sulla base di una legge abrogata).

Nel gruppo di lavoro dell'osservatorio legislativo, quindi, ci è parso utile integrare le direttive interregionali chiarendo il concetto di abrogazione e precisando che il concetto di cessata applicazione dovrebbe avere un uso limitato e residuale. Inoltre abbiamo inserito alcuni concetti sugli atti a termine, nella linea di quanto ho detto sopra.

Una seconda questione, più complessa, riguarda l'entrata in vigore degli atti. Qui la circolare del 2001 (paragrafo 15, lettere a e b, che non si discostano dalla circolare del 1986) e le direttive interregionali (paragrafo 50, lettera c, numero 5) si esprimono in maniera analoga: raccomandano d'individuare con certezza il termine iniziale di decorrenza; distinguono fra entrata in vigore (riferita all'atto) e decorrenza d'efficacia (riferita a singole sue disposizioni), in quanto diversa dall'entrata in vigore dell'atto. La terminologia si fonda - mi pare - su una dottrina non unanime⁽¹⁰⁾. Questo non è il luogo per discuterla: mi preme rilevare, però, come l'uso univoco di termini del genere sia importante dal punto di vista della certezza del diritto. Quindi bisognerà stare attenti, anzitutto, a non usare espressioni come "inizio dell'applicazione" o simili per denotare i

fenomeni in questione. In secondo luogo è importante non usare questi termini in maniera equivoca in parallelo ai concetti di abrogazione o simili: per esempio, decorrenza d'efficacia e scadenza d'efficacia dovrebbero essere fenomeni opposti, e non bisognerà usare la formula "cessata applicazione" per intendere la scadenza d'efficacia. Infine, una volta stabilita una terminologia uniforme sarà bene tenerne conto nelle banche dati che contengono testi vigenti (e soprattutto testi previgenti). Ad esempio, nel caso di una modificazione testuale con effetti retroattivi interesserà non solo la sua entrata in vigore, ma anche la sua efficacia retroattiva: dal punto di vista pratico sarà come se ci fossero due testi riferiti allo stesso arco temporale, uno applicabile ai rapporti esauriti in quel periodo, l'altro ai rapporti non ancora esauriti.

Un cenno, infine, alle disposizioni transitorie. Qui la circolare - nelle raccomandazioni relative al paragrafo 2 - contiene un'utile innovazione: precisa infatti che le disposizioni transitorie devono definire con precisione il loro ambito temporale di applicazione. La guida aggiunge, nel paragrafo 4.17., che si devono evitare espressioni come "in sede di prima applicazione", perché l'imprecisione insita in questa formula ha generato contenzioso; bisogna invece individuare chiaramente le fattispecie soggette alla disciplina transitoria. Non mi sembra condivisibile, invece, il paragrafo 3, lettera b) della circolare, dove dice che non bisogna novellare le disposizioni transitorie. M'è capitato d'imbattermi in novelle del genere, in casi dove la transitorietà aveva una certa durata; e m'era parso opportuno, allora, mantenere compatta la disciplina transitoria, esprimendosi in termini di modificazione testuale piuttosto che di nuova disciplina transitoria a sé. Non è priva di pregio, anzi, la soluzione adottata in Germania, per cui le disposizioni transitorie relative a modificazioni di una legge vengono formulate come integrazioni testuali della legge stessa, per ridurre la frammentazione del sistema ⁽¹¹⁾.

Analogamente, non credo che la soluzione prospettata nel paragrafo 4.18. della guida per la decorrenza d'efficacia di una novella, e cioè il divieto d'inserire la decorrenza nel testo novellato, sia l'unica tecnicamente possibile: purché siano chiari i riferimenti, non trovo ragioni di principio per cui la decorrenza non possa essere introdotta nel testo novellato. Ad esempio, se si vuole che gli effetti di un articolo aggiunto a una legge decorrano dall'entrata in vigore di un regolamento ivi previsto basterà che la novella dica, più o meno, "gli effetti di quest'articolo decorrono dall'entrata in vigore del suo regolamento d'esecuzione".

4. ALTRE INNOVAZIONI

Novità positiva: finalmente appare, nel paragrafo 2.3.3. della guida, un'indicazione precisa sull'opportunità di non scrivere articoli-fiume: si consiglia di non superare i dieci commi di lunghezza. Ovvio che si tratti di un'indicazione di massima, anche perché il comma, a sua volta, potrebbe essere troppo lungo. Tuttavia per controllare un testo normativo, per fare suggerimenti o obiezioni sopra una bozza le indicazioni numeriche mi paiono utili: saranno rozze, ma hanno un'evidenza immediata e difficilmente controvertibile. Tanto che in Austria una regola simile esiste da anni.

Ciò non significa che ci si possa illudere sulla facile applicabilità di simili indicazioni. Sappiamo tutti che da qualche anno esigenze politiche (lotta all'ostruzionismo o almeno sveltimento dei lavori assembleari) hanno prodotto leggi formate da pochi articoli divisi in centinaia di commi. Qui però c'è un'esigenza politica che spinge chiaramente alla violazione della regola: il che non impedirà di provarsi ad applicarla, dove quest'esigenza non emerge.

C'è da chiedersi, piuttosto, se il rispetto di determinati standard tecnici, in caso di conflitto con esigenze d'altro tipo, non sarebbe meglio garantito da regole o azioni che si

pongano su un piano diverso da quello delle circolari. Nel caso degli articoli troppo lunghi, ad esempio, la violazione di una regola che ragionevolmente dovrebbe essere condivisa da tutti deriva dall'applicazione (meglio: dall'aggiramento) del principio costituzionale della votazione per articoli, e dall'uso della questione di fiducia - o di altri mezzi - per ridurre il numero delle votazioni. Quindi, salvo che la corte costituzionale non dichiari l'illegittimità di articoli formati da centinaia di commi, ci sono almeno un paio di possibilità per superare l'inconveniente. Si potrebbe eliminare il principio della votazione per articoli, lasciando alla votazione per parti separate il compito di mettere in evidenza posizioni diverse delle forze politiche sui singoli aspetti della legge: ma questo richiede una modifica costituzionale (per le regioni, forse, una più semplice modifica statutaria), che non è detto sia gradita dalle forze politiche stesse. Altrimenti si potrebbe prevedere un intervento del presidente d'assemblea in sede di coordinamento finale del testo, che in quella sede dovrebbe essere nuovamente diviso in un congruo numero di articoli. Capisco che così si metterebbe in rilievo l'artificiosità della manovra di accorpamento e votazione unitaria, ma prima che a qualcuno scappasse detto "il re è nudo" il re non era mica vestito. E mi riesce difficile immaginare che una divisione in più articoli abbia effetti diversi da quelli meramente procedurali: non dovrebbe modificare la sostanza del testo, ma semplicemente renderlo più leggibile.

Cambiando argomento, il paragrafo 13, lettera a) della circolare contiene una precisazione che mi pare significativa: viene affermato il divieto di collocare nelle note esplicative degli allegati disposizioni sostanziali; queste dovrebbero essere spostate nell'articolato. Il comando ha subito attratto la mia attenzione perché per anni, nell'ufficio dove opero, abbiamo eccepito sulla presenza di disposizioni del genere (talora espresse - oltretutto - come deroga a leggi previgenti) negli allegati delle leggi finanziarie. Fra l'altro, anche il tecnico fatica a distinguere, in casi simili, semplici esplicazioni relative al capitolo di bilancio da statuizioni autonome. Devo dire, comunque, che pur in assenza di una regola esplicita, appellandoci alle difficoltà di comprensione e simili, un po' alla volta siamo riusciti a incidere sulla prassi che s'era formata negli uffici della ragioneria: per cui le più recenti tabelle allegate a leggi finanziarie o collegate non riportano, in genere, disposizioni come quelle in questione.

Altra novità, l'opportuna presenza di una disposizione sui principi fondamentali delle leggi cornice: secondo il paragrafo 3, lettera i) della circolare, l'atto che vuole dettare principi diretti a vincolare la potestà legislativa regionale deve esplicitare quest'intenzione; inoltre le raccomandazioni relative al paragrafo 2 dicono di separare i principi dalle norme di dettaglio applicabili in carenza di leggi regionali.

Segnalo poi, nella lettera p) del paragrafo 4 (e nelle relative raccomandazioni), la definizione dei termini "concerto", "intesa" e "accordo".

La circolare, infine, contiene altre regole nuove rispetto a quelle delle direttive precedenti (ma riprese, spesso, da fonti normative o dalla giurisprudenza). Si tratta in buona parte di cose legate alla configurazione del sistema normativo statale: questo vale per le regole sui testi unici previsti dalle leggi di semplificazione, sui decreti legislativi, sui decreti legge; nella guida, poi, è trattato con attenzione il tema della premesse ai decreti. Poiché tali questioni - almeno per ora - non interessano direttamente le regioni, esse non sono rintracciabili nelle direttive interregionali, e qui non ne tratterò. Un solo appunto sulla questione dei testi unici: nel paragrafo 2 della circolare, alla lettera f), si legittima la prassi dei testi unici frutto non di delega, ma di semplice autorizzazione. A prescindere dai motivi - di ordine procedurale - che hanno fatto nascere la specie dei testi unici autorizzati, aderisco qui alle critiche a tale figura: specie perché essi - mancando di forza di legge - non possono innovare, e quindi si aggiungono agli atti in vigore, senza togliere nulla all'ordinamento ⁽¹²⁾.

5. EFFICACIA DELLE CIRCOLARI

Le questioni che ho trattato esauriscono o quasi l'argomento delle differenze di rilievo fra nuove circolari statali e direttive interregionali. Ciò non toglie che ci si possano porre altre domande. Anzitutto: diamo per scontato che sia opportuno provvedere a una revisione periodica delle direttive sulla tecnica legislativa, visto che il tempo fa emergere esigenze nuove, problemi applicativi ecc. La revisione, allora, dovrebbe trattare di altre questioni, oltre a quelle cui ho accennato? Nel gruppo di lavoro dell'osservatorio legislativo, a proposito, si sono ventilate alcune ipotesi. Così s'è parlato di testi unici, con la proposta di alcune regole più sostanziali di quelle delle circolari statali (ad esempio: sulle modalità di redazione dei testi unici): ma sul punto non c'è stata sufficiente uniformità di vedute, anche perché la materia è in movimento.

Più di questo, però mi parrebbe importante tracciare un bilancio sull'applicazione delle regole. Tanto più che la circolare del 2001 non rivoluziona la materia trattata dalla sua antesignana nel 1986, e che in alcune novità rispecchia una prassi di violazione delle regole precedentemente in vigore. Qualche tentativo di bilancio c'è stato, nell'esperienza di un paio di regioni e nel materiale prodotto per il convegno "Strumenti per il drafting e il linguaggio delle leggi", tenutosi a Bologna nel 1997 ⁽¹³⁾. In attesa di sforzi più compiuti vorrei trascrivere qualche impressione: certamente poco scientifica, ma almeno avvalorata da una qualche esperienza nel settore legislativo.

La gran parte delle regole contenute nelle direttive, di norma, è condivisa da tutti, e non ha risvolti politici. Il caso del numero dei commi, discusso sopra, è eccezionale. Semmai, un ostacolo all'applicazione delle regole potrebbe venire dal congelamento del testo in una determinata forma, conseguente, per esempio, a un accordo politico-sindacale. Anche qui, però, bisognerebbe avere il coraggio di dire che, se le regole tecniche non toccano la sostanza (e se non ci sono ambiguità volute), il testo dev'essere adeguato ad esse. In ogni caso dovrebbe affermarsi la prassi per cui gli uffici intervengono su tutti gli atti in maniera automatica per conformarli alle regole: per i testi legislativi l'intervento dovrebbe avere la copertura dei poteri di correzione attribuiti al presidente d'assemblea - previsti da molti regolamenti interni - e delle successive votazioni. Penso che in molti casi ci si sia già mossi o ci si stia muovendo in questa direzione, se è vero che il rispetto delle regole formali è discreto ed è in aumento.

Tuttavia, se guardo alla provincia da cui provengo, dubito che l'applicazione delle regole si sia tradotta in un miglioramento del sistema normativo, rispetto a una ventina d'anni fa. La prima cosa che salta all'occhio è che le leggi sono più lunghe, contengono un maggior numero di rinvii - che spesso ostacola la comprensione - e sono scritte con un linguaggio più burocratico. Può darsi che questi fenomeni siano attribuibili anche all'eccessiva giuridicizzazione e alla lamentata presenza soverchiante di giuristi nelle amministrazioni pubbliche italiane.

Inoltre, se mi pare aumentato il numero delle abrogazioni espresse, da qualche anno si sono diffuse le abrogazioni o entrate in vigore (ma anche le modifiche) legate all'emanazione di atti successivi, e gli interventi più o meno frammentari connessi a riforme di settore. Per esempio, la legge provinciale trentina 8 maggio 2001, n. 4, in materia di commercio, non "trova applicazione" (o non entra in vigore?) prima della data di entrata in vigore di un suo regolamento d'esecuzione; qualche norma richiamata per argomento, invece, entra in vigore subito (sarebbe stato meglio individuare con precisione queste disposizioni). Inoltre alcune parti della legge previgente sono direttamente abrogate, mentre di altre si dice che non si applicano più a determinate fattispecie: il tutto dalla data di prima applicazione della legge, che però, come si è visto, non è una sola. Qui la cattiva tecnica abrogativa potrebbe esser dovuta anche

all'impossibilità politica di riscrivere vaste parti della normativa previgente, sia per non prolungare il procedimento di approvazione della legge, sia perché erano attesi altri provvedimenti che dovevano regolare la connessa materia della somministrazione di alimenti e bevande (legge provinciale 14 luglio 2000, n. 9, che però contiene a sua volta disposizioni abrogative e di entrata in vigore complesse ed equivoche).

Dunque alcune disfunzioni potrebbero essere il prodotto di un sistema politico-istituzionale che non lavora seguendo metodi di programmazione. Ma su questo non ho impressioni univoche, perché se è vero che in provincia di Trento la politica è stata molto stabile fino all'inizio degli anni novanta, per cui non ci sarebbe da meravigliarsi se fenomeni legati a una minore efficienza decisionale si siano manifestati dopo quella data, è altrettanto vero che la vicina provincia di Bolzano è rimasta stabile, ma le sue leggi, a prima vista, non mi sembrano migliori di quelle trentine.

In ogni caso, non è pensabile che a certe disfunzioni si possa porre rimedio con le sole regole di tecnica legislativa - che in genere esistono già -; e neanche con la loro riproposizione in una fonte di livello superiore, perché molte regole non hanno un parametro di controllo preciso, per cui resterebbero recessive - verosimilmente - rispetto alle esigenze politiche. Per spiegarmi meglio tornerò all'esempio degli articoli troppo lunghi, ricordato sopra. Non credo che una regola di tecnica legislativa basti a impedire che ce ne siano, se la loro presenza deriva da esigenze politiche di sveltimento dei lavori assembleari. Dubito che basterebbe una semplice riproposizione della regola in una fonte legislativa o nei regolamenti assembleari, anche se qui siamo in presenza di cose misurabili (a differenza di regole come quella sul divieto di modifiche non testuali, più difficilmente verificabile). A parte che ci dovrebbe essere una certa elasticità applicativa, e che non sarà facile far imporre la regola dagli organi politici, immagino che la necessità porterebbe presto a inventare qualche inghippo: per esempio, se è fissato un numero massimo di commi si faranno commi lunghissimi. Per risolvere definitivamente il problema, allora, non resta che ridisegnare istituti come la questione di fiducia o la votazione per articoli; al limite, come ho suggerito sopra, si potrebbe anche lavorare a livello di regolamento interno, ma senza toccare le votazioni.

Insomma: per risolvere alcune questioni tecniche bisogna verificare se esse non derivino da norme di ordine diverso, che incidono indirettamente (magari con effetti indesiderati) sulla redazione dei testi. E' a questo livello, allora, che bisogna intervenire.

Salendo ancora di grado, però, c'è da chiedersi se non siamo di fronte a fenomeni di portata più ampia: qualcuno ha pur parlato di crisi della capacità regolativa del diritto statale. Non so se la crisi possa essere risolta ricorrendo a modelli di arbitrato, di amministrazione non autoritativa, di giustizia equitativa, o lasciando il campo a forme di aggregazione autoregolativa. Su questo sarà bene lasciare il testimone ad altri.

NOTE

(1) La circolare è pubblicata sulla gazzetta ufficiale della repubblica del 27 aprile 2001, n. 97 (serie generale); la guida la si potrà leggere nella gazzetta del 3 maggio 2001, n. 101, supplemento ordinario n. 105 (sempre della serie generale).

(2) Vedi R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Giuffrè, 1999, p. 138.

(3) Pubblicata in *Giurisprudenza costituzionale*, 1984, pp. 2156 - 2173.

(4) R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Giuffrè, 1999, p. 139.

(5) R. DICKMANN, *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, CEDAM,

1997, p. 135.

(6) Sempre R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Giuffrè, 1999, p. 139.

(7) Può essere indicativa dell'ambiguità questa curiosa vicenda: in Austria il rinvio formale è segnalato dalla formula "in der jeweils geltenden Fassung" (paragrafo 61 delle *Legistische Richtlinien*, in *Handbuch der Rechtssetzungstechnik*, Bundeskanzleramt, 1990), che vuol dire - più o meno - "nella versione di volta in volta vigente". Le direttive di legistica adottate in Sudtirolo (circolare 2 gennaio 1997, n. 3.3/RvG/18.04/Cir/12), nel testo italiano, raccomandano di usare la formula "e successive modifiche"; nella versione tedesca la formula corrispondente è "in geltender Fassung", dov'è omesso appunto il termine ("jeweils", cioè "di volta in volta") decisivo per stabilire il carattere formale del rinvio. Quindi, traducendo dall'italiano al tedesco (o viceversa) non si percepisce che la formula "e successive modificazioni" significhi il carattere formale del rinvio. Né le direttive sudtirolesi approfittano dell'occasione fornita dalla chiara formulazione austriaca per risolvere la questione.

(8) Provo a trarre qualche indicazione pratica da quanto detto sopra:

- a) non si può dubitare che i rinvii contenuti nelle formule di novellazione siano rinvii formali: per cui non occorre aggiungere a tali rinvii l'indicazione delle modifiche;
- b) potrebbero sorgere dubbi per i rinvii a disposizioni che abbiano subito modifiche implicite e forse anche modifiche esplicite non testuali (se queste non sono chiare): quindi queste modificazioni vanno citate nei rinvii, se si vuole esser certi che essi siano interpretati come rinvii formali;
- c) bisogna trattare con prudenza i rinvii a disposizioni di altri ordinamenti, quando esse disciplinino materie di competenza della norma rinviante. L'esempio è quello delle leggi regionali che non dettino una certa disciplina di loro competenza, ma rinvino a disposizioni statali di dettaglio. In tal caso, se il rinvio vuol essere formale si potranno usare circonlocuzioni come "la normativa in materia di ..., di cui agli articoli xyz", oppure "gli articoli xyz, nella versione di volta in volta vigente".

(9) Vedi ad esempio R. SCHOLZ e K.G. MEYER-TESENDORF, *Reduzierung der Normenflut durch qualifizierte Bedürfnisprüfung*, in *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 1996, n. 10, p. 406.

(10) Distingue fra entrata in vigore unitaria dell'atto ed efficacia delle sue varie disposizioni M. AINIS, *L'entrata in vigore delle leggi. Erosione e crisi di una garanzia istituzionale: la vacatio legis*, CEDAM, 1986, p. 181. Invece G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Zanichelli, 1998, p. 72 parla di entrata in vigore differenziata per le singole parti dell'atto.

(11) Si leggano le regole sull'argomento in R. PAGANO, *Le direttive di tecnica legislativa in Europa*, Camera dei deputati, 1997, pp. 463 e s.

(12) D. CAMPAGNA, *Testi unici e semplificazione dei sistemi normativi*, in *Il parlamento della repubblica. Organi, apparati, procedure*, Camera dei deputati, 1987, pp. 133 e 130.

(13) Vedi M. ZANINI, *Manuale sì manuale no. Breve indagine su un campione di leggi regionali*, in *Iter legis*, 1998, n. 1, pp. 63 - 81 (nel numero monografico della rivista dedicato agli atti del convegno).