

FORUM P.A. 2002

Convegni

QUALITA' DELLE NORME
E ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE
Roma, 9 maggio 2002

**LE NUOVE REGOLE INTERREGIONALI PER LA REDAZIONE
DEI TESTI NORMATIVI**

di **Mauro Ceccato**

coordinatore del gruppo di lavoro
sulla revisione delle regole di tecnica legislativa
osservatorio legislativo interregionale

LE NUOVE REGOLE INTERREGIONALI PER LA REDAZIONE DEI TESTI NORMATIVI

1. COME SI È GIUNTI ALL'APPROVAZIONE DELLE NUOVE REGOLE

Gli anni ottanta del secolo scorso furono una vivace stagione di elaborazione di buone regole sulla redazione dei testi normativi: diverse regioni approvarono documenti in materia, seguendo e talora precedendo lo stato. Da quest'ultimo, per parte sua, venne la circolare concordata nel 1986 dai presidenti della camera, del senato e del consiglio dei ministri. Sul finire del decennio fu posto il problema dell'uniformazione delle regole in parola: in seguito a un impulso della conferenza dei presidenti dei consigli regionali, quindi, un gruppo di lavoro coordinato dall'osservatorio legislativo interregionale produsse le "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi", fatte proprie dalla conferenza nel gennaio del 1992. Negli anni successivi le regioni le hanno adottate formalmente o comunque applicate.

Sul finire del 1999, in seguito alle sollecitazioni venute da qualche regione e ai suggerimenti forniti da una serie di convegni promossi dalla conferenza dei presidenti dei consigli regionali, l'osservatorio legislativo costituì un nuovo gruppo di lavoro, con lo scopo di studiare le modifiche alle direttive interregionali rese utili dall'evoluzione della materia. Già in principio, infatti, si parlò dell'opportunità di sottoporre a revisioni periodiche le direttive, per tener conto delle questioni sorte dalla loro applicazione.

Mentre il gruppo di lavoro prendeva in esame le proposte provenienti dalle regioni, a livello statale fu costituita una commissione per rivedere la circolare del 1986: ne venne una nuova circolare, approvata il 20 aprile del 2001 e seguita, il 2 maggio, da una guida per la sua applicazione. La guida riprende, integra e riorganizza il contenuto della circolare. Ma mentre quest'ultima fu approvata con le stesse modalità del 1986, la guida riguarda solo il governo.

Il gruppo di lavoro interregionale ha impiegato più tempo della commissione statale per produrre i suoi documenti. Non mi pare ci sia da stupirsene, perché doveva mettere d'accordo più persone. In certi casi, infatti, le posizioni espresse dalle regioni non erano pienamente compatibili: la ricerca di soluzioni concordate ha richiesto delle mediazioni e ha fatto cadere qualche proposta, ad esempio in materia di testi unici. Il gruppo ha concluso i suoi lavori nell'autunno del 2001, licenziando una serie di proposte e presentandole all'osservatorio legislativo, che le ha discusse e approvate fra la fine del 2001 e l'inizio del 2002, raccomandandone l'adozione ai consigli e alle giunte regionali. Ne è venuta una nuova versione delle "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi".

Tornando all'uniformazione delle regole: le direttive interregionali del 1992 aspiravano a diventare un punto di riferimento anche per gli organi dello stato; tanto che alla loro elaborazione parteciparono esponenti di quella burocrazia. Ma lo stato continuò a far riferimento alla circolare del 1986, anche se essa non differiva molto dalle direttive interregionali: queste ultime, semmai, erano più analitiche. Nel 2000, inoltre, ci furono dei contatti fra il presidente della commissione che lavorava alla nuova circolare dello stato e il gruppo di lavoro dell'osservatorio legislativo interregionale; da essi, però, non sortì una partecipazione delle regioni alla commissione statale. Morale: come il documento del 1992, né quello statale del 2001, né quello interregionale del 2002 - mi pare - potranno diventare modello unico per tutti i produttori italiani di leggi. Ma non c'è da stupirsene: il gioco ha troppi attori, naturalmente portati a stare su sponde diverse. Non credo che ciò debba destare eccessive preoccupazioni: 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. Infine, fra stato e regioni esistono pur sempre differenze ordinamentali; in un paio di regioni, poi, i testi normativi sono scritti anche in lingue diverse dall'italiano (e se l'italiano fa fede, capita però che la redazione originaria sia fatta nell'altra lingua).

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 di un'autorità superiore - come quella di giudice costituzionale - per far prevalere una tesi.

In ogni caso, la circolare statale del 2001 tiene conto non solo della sua progenitrice del 1986, ma anche delle direttive interregionali del 1992: un confronto attento mostra che in diversi punti i documenti precedenti sono ripresi alla lettera. Questo vale anche per le direttive interregionali del 2002: a differenza di quelle statali, però, esse non modificano sostanzialmente, nella struttura, il documento del 1992. Infatti il gruppo di lavoro, ritenendo che le precedenti direttive avessero retto alla prova del tempo, ne ha mantenuto l'impostazione, per non spiazzare chi le aveva usate, e anche perché le questioni sorte incidono solo su certe regole. Per alcune innovazioni, inoltre, il gruppo di lavoro s'è ispirato al nuovo documento statale, e talora lo ha ricalcato. Da esso ha preso spunto, ad esempio, per inserire una regola sugli adempimenti a carico di determinati soggetti (paragrafo 20), come gli enti locali: in casi del genere il rispetto di una sfera d'autonomia impone di non indicare l'organo competente ad adempiere.

Dunque, sia le direttive interregionali del 2002, sia la circolare statale del 2001 non rivoluzionano la materia: quasi tutte le regole c'erano già nei documenti precedenti, e in vari casi le innovazioni consistono solo nel precisare alcune questioni, rendendo più chiara o più esplicita la regola già applicata. Per questo motivo, non credo valga la pena illustrare punto per punto le regole: esse sono conosciute - o facilmente conoscibili - da anni, e altri hanno scritto in proposito meglio di quanto io sappia fare. Penso possa essere interessante, invece, provare a rispondere a due domande:

- a) in che cosa - fondamentalmente - le direttive interregionali del 2002 si differenziano da quelle del 1992 e dalla circolare statale del 2001?
- b) Dato che diversi lamentano una perdurante bassa qualità della normativa italiana, le direttive in parola hanno contribuito o possono contribuire a migliorarla?

2. DIFFERENZE FRA LE DIRETTIVE INTERREGIONALI DEL 2002 E GLI ALTRI DOCUMENTI

Premetto che non esaminerò le differenze fra direttive interregionali e circolari statali che derivano da palesi diversità ordinamentali: per esempio, nella circolare statale del 2001 ci sono alcune regole sui decreti legislativi, i decreti legge, ecc.; e la guida che l'ha seguita di pochi giorni tratta con attenzione il tema delle premesse ai decreti.

2.1. Riferimenti normativi

Inizierò con alcuni problemi che girano attorno al tema dei rinvii normativi: a mio parere, infatti, questa è la parte più delicata delle regole di tecnica legislativa. Partiamo da una questione abbastanza inoffensiva: le modalità di citazione. Qui la circolare statale del 2001 (paragrafo 12, lettera a) contiene una novità rispetto alle direttive interregionali del 1992 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 (¹). Con un ma: non sempre l'indicazione del titolo è utile per fornire questi chiarimenti. Ad esempio, riportare il titolo di una legge collegata alla manovra di bilancio non serve: sarà meglio, in quei casi, indicare l'oggetto della singola disposizione. In altre parole: non bisognava applicare meccanicamente le regole previgenti sulla citazione dei titoli, ma seguirne la logica. In questo senso le direttive interregionali del 2002 modificano la regola del 1992, motivandola e chiarendo che per facilitare la comprensione del rinvio, a volte, la citazione del titolo è inutile o controproducente (vedi il paragrafo 31, comma 6).

D'altra parte, sia la nuova circolare statale che la guida immediatamente successiva, in altri punti, dimostrano che l'esigenza di chiarire i rinvii era presente. 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. La deroga deriva palesemente dalle previsioni dello statuto del contribuente. Il paragrafo 1.9.2. della guida fa un'altra deroga, rendendo facoltativa l'indicazione del titolo degli atti citati nelle premesse di decreti-legge, regolamenti ecc. Inoltre 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 del 2001 (paragrafo 12, lettera b) innova rispetto alle precedenti direttive statali e 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 richiedeva lavoro. Ma può anche essere che si scorgessero degli inconvenienti nell'applicazione della regola, o la si ritenesse poco utile: giacché 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. Questa decisione 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. Bisogna fare attenzione a un aspetto della vicenda: 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 voluto 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 questo criterio l'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. E' 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 dovevano 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, può essere sia formale che materiale, finché non si precisa se esso comprende solo le modificazioni già avvenute al momento del rinvio o anche le modificazioni future.

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 rivolto sempre 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 successiva guida statale, 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 rinvio formale: ne deduco che non servirebbe aggiungere alcuna formula per caratterizzarlo, in contraddizione con quant'è affermato dalla stessa guida.

Le direttive interregionali del 1992 trattavano l'argomento in due punti. Nel paragrafo 55 s'illustravano i concetti di rinvio formale e materiale, e si consigliava 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 diceva 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 ⁽²⁾; mentre altri dicono che, in carenza di precisazioni, il rinvio sarebbe formale ⁽³⁾. In quest'ultimo senso si pronuncia pure la recente guida per la redazione dei testi normativi delle istituzioni comunitarie europee. La difformità di vedute rende più comprensibili le incertezze dei documenti statali, dettate forse da motivi di prudenza. E induce a condividere l'avviso di chi auspica che una norma sull'interpretazione faccia chiarezza ⁽⁴⁾. Ma intanto 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 ⁽⁵⁾. Tanto che le stesse parti della sentenza n. 292 si meravigliano della sua presenza in rinvii a disposizioni che non avevano subito modifiche. Aggiungo che m'è successo d'imbattermi in formule come "successive eventuali modificazioni", riferite a future modifiche dello stesso atto che conteneva la formula.

Data l'incertezza, nelle nuove direttive interregionali si è ritenuto opportuno sottolineare che il rinvio materiale dev'essere contraddistinto da determinate formule, riportate in via esemplificativa (paragrafo 56, comma 4). Inoltre, visto che alcune regioni ritenevano importante quella che sopra ho chiamato funzione documentaria (o informativa) dei rinvii, non s'è tolta la possibilità d'indicare le modifiche subite da un atto cui si fa rinvio; ma neppure la si è resa obbligatoria (come risulta dal rinnovato paragrafo 57). Non mi pare che lasciare aperte più opzioni, qui, presenti gravi inconvenienti, non tanto perché corrisponde a quel che succede in pratica, ma perché bisogna concepire l'indicazione delle modifiche come un elemento informativo in più, non necessario all'interpretazione o alla comprensione dell'atto.

Devo ammettere che non mi soddisfa ancora del tutto, però, la terminologia delle direttive interregionali di quest'anno, perché c'è il rischio di far confusione fra i rinvii dotati (o privi) di funzione normativa, di cui tratta il paragrafo 56, e l'ulteriore funzione informativa rintracciabile nel paragrafo 57. Spero che le parole usate da tale paragrafo bastino a far capire che quest'ultima funzione è indipendente dalla presenza o meno di una funzione normativa. Quando stabiliamo se un rinvio ha funzione normativa (o non la ha) guardiamo alla sostanza, e cioè al fatto che la norma è ricavabile dalla disposizione che rinvia assieme a quella cui si fa rinvio. La funzione informativa di cui parlo, invece, riguarda solo la forma del rinvio.

Quanto alle espressioni da usare per rendere riconoscibile il rinvio formale, le nuove direttive interregionali non dicono nulla, rispettando l'impostazione delle direttive del 1992, 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: non mi sembra che lo stesso rinvio possa 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'essere 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 ⁽⁶⁾.

Attiene l'argomento dei rapporti fra atti anche la questione delle interpretazioni autentiche. Le direttive interregionali del 2002 (paragrafo 83) s'ispirano a quelle statali (paragrafo 3, lettera 1), dettando nuove norme riconducibili alla necessità di rendere riconoscibile il carattere della disposizione interpretativa. Ambo i documenti, inoltre, dicono che dev'essere chiaro se ci si trova di fronte a un'interpretazione autentica o a una modificazione testuale retroattiva. Accodandosi alla giurisprudenza la guida statale del 2001, nel paragrafo 4.12., aggiunge 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.

Infine, una questione minore legata in qualche modo all'argomento dei rinvii: il modo di contare e numerare i commi. Qui la circolare statale del 2001 riafferma le regole già in vigore: i commi degli articoli devono esser preceduti da un numero cardinale, scritto in cifre arabe; se si aggiungono commi bisogna dar loro il numero del comma precedente, integrato dall'avverbio numerale latino (bis, ter, ecc.). Quando si modificano leggi del passato i cui commi non siano numerati, invece, singoli commi aggiunti (o sostituiti) non vanno numerati: se si aggiunge (o toglie) un comma, quindi, la sequenza originale dei commi è alterata. Per esempio, se abrogo il secondo comma di un articolo con commi non numerati e voglio citare, dopo, il comma successivo, dovrò indicarlo come secondo comma. Di questo bisognerà tener conto nell'interpretare i rinvii a quel comma contenuti in atti previgenti, che continuano a riferirsi, nominalmente, al terzo comma, anche se a un certo punto esso è divenuto secondo comma. Ora, dato che gli operatori lavorano - di norma - sui testi vigenti al momento della loro consultazione, i rinvii in questione subiscono un effetto-spiazzamento, che costringe a ricostruire la sequenza dei commi al momento del rinvio, e cioè in un testo previgente.

Nella regola ci sono altri dettagli, ma qui non importa illustrarli. La soluzione delle circolari statali, comunque, è tradizionale: per questo, forse, le direttive interregionali del 1992 non la ripetono; anche se la presuppongono, secondo me, nella lettera b) del paragrafo 71. Una prima possibilità che si presentava al gruppo di lavoro dell'osservatorio legislativo, quindi, era: integrare le direttive con la regola in questione. Solo che s'è fatta strada un'ipotesi alternativa. E' ovvio che la tradizione abbia un peso, se non altro perché in base ad essa sono usualmente interpretati i rinvii. Ma se il legislatore, aggiungendo (o sostituendo) un comma in articoli con commi non numerati, seguisse i criteri validi per i commi numerati, e cioè se numerasse questo comma, eviterebbe l'effetto-spiazzamento. In tal caso l'operatore (o il redattore di testi coordinati) non potrebbe interpretare la successione dei commi alla luce delle regole sui commi non numerati, fatto salvo il caso dell'abrogazione di uno di questi commi.

A questo ragionamento è ispirato il nuovo testo del paragrafo 70, comma 6 delle direttive interregionali del 2002, secondo cui i nuovi commi inseriti in articoli con commi non numerati vengono numerati (con l'aggiunta dell'avverbio numerale latino). La regola delle circolari statali rimane per il solo caso dell'abrogazione di commi, come risulta pure dalla lettera b) del paragrafo 73 (e dall'allegato C).

2.2. Efficacia temporale delle norme

Hanno particolare rilievo, a mio parere, le questioni riguardanti la sfera di efficacia temporale delle norme. Se non altro perché si va diffondendo - fortunatamente - l'abitudine di divulgare anche dati comprendenti testi vigenti e talora versioni previgenti degli stessi testi.

Un primo problema, da questo punto di vista, è quello 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. Per esempio, 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 ⁽⁷⁾, anche sull'onda dei movimenti di deregolamentazione, a maggior ragione dovrebbe applicarsi ad atti intrinsecamente caduchi. Vediamo dunque se le circolari prendono in considerazione questioni del genere.

La circolare statale del 2001, 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 del 1992, invece, non ricorreva 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 statale), inteso come termine finale dell'efficacia di singole disposizioni. Quindi quest'ultimo concetto si riferisce alle disposizioni a termine (ma non è detto esplicitamente che riguardi gli atti complessivamente a termine).

Quanto alla cessata applicazione, credo che quando si usano parole del genere si voglia incidere sulle disposizioni recepite da altri ordinamenti (che non sarebbe corretto abrogare) o si voglia introdurre una deroga (dicendo che certe disposizioni non si applicano più a determinate fattispecie). Nella prassi, però, 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: ne è venuta una nuova versione dell'attuale paragrafo 75. Sia in questo paragrafo che in fine al paragrafo 51, inoltre, è trattata più diffusamente la questione della decorrenza degli effetti abrogativi e - parallelamente - del termine iniziale d'efficacia delle disposizioni. In linea con quanto ho detto sopra, poi, il paragrafo 76 introduce alcuni concetti sugli atti a termine. Il paragrafo 79 precisa che il concetto di cessata applicazione dovrebbe avere un uso residuale, dà qualche ulteriore indicazione sull'estensione delle abrogazioni e sulla redazione delle formule abrogative. Il nuovo paragrafo 89, infine, dedica un po' d'attenzione alla delegificazione e alla deregolamentazione, specialmente dal punto di vista dell'abrogazione degli atti delegificati.

Un cenno alle disposizioni transitorie. Qui la recente circolare statale - nelle raccomandazioni relative al paragrafo 2 - contiene un'utile innovazione: precisa infatti che le disposizioni transitorie devono definire puntualmente 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. Le direttive interregionali del 2002 - nel paragrafo 51, lettera d) - riprendono queste innovazioni, attenuando però il comando contenuto nel paragrafo 3, lettera b) della circolare statale, secondo cui non bisogna novellare le disposizioni transitorie. Infatti alcuni, nel gruppo di lavoro dell'osservatorio legislativo, rilevarono che novelle del genere esistevano e non erano da condannare *a priori*, in casi dove la transitorietà aveva una certa durata. Aggiungo che non mi pare priva di pregio la soluzione adottata in Germania, dove le disposizioni transitorie relative alle modificazioni di una legge vengono formulate come integrazioni testuali della legge stessa, per ridurre la frammentazione del sistema (⁸).

Qualcosa si può dire sulla reviviscenza di disposizioni abrogate (o della versione previgente di disposizioni modificate). A differenza delle direttive interregionali del 1992, la circolare (nel paragrafo 15, lettera l) dice espressamente 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 di reviviscenza *ex tunc*, e non vedo ostacoli a statuire in questo senso, salvo che non sorgano problemi riconducibili alla retroattività. Per questo le direttive interregionali del 2002 - nel paragrafo 88 - fanno salva la possibilità di far rivivere *ex tunc*, oltre a dettagliare ed esemplificare la regola del 1992 con riguardo alla reviviscenza di disposizioni abrogate e della versione previgente di disposizioni modificate.

2.3. Altre questioni

Ne affronto solo due, perché hanno un legame con il quesito sull'efficacia delle direttive e mi servono, dunque, a introdurre l'argomento successivo.

Una novità positiva appare nel paragrafo 2.3.3. della guida statale, che dà un'indicazione precisa sull'opportunità di non scrivere articoli-fiume: consiglia di non superare i dieci commi di lunghezza. 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. Per la verità, la raccomandazione di scrivere articoli brevi (senza che sia indicato un limite di lunghezza) c'era già nelle vecchie direttive. Esigenze politiche, però, spingevano a non applicare la regola. Ma nulla impedisce di provarsi a farla osservare, dove tali esigenze non emergono. Da questo punto di vista, è chiaro che quella della guida è solo 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. In ogni caso, in sede interregionale hanno prevalso i timori sulla meccanicità della regola e sulla sua difficile applicazione: le direttive del 2002, quindi, si limitano a rendere più reciso il comma 2 del paragrafo 43, che impone di scrivere articoli brevi.

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. Almeno finché la corte costituzionale non dichiarasse l'illegittimità di articoli formati da centinaia di commi, quindi, bisognerebbe sforzarsi d'individuare delle possibilità per superare l'inconveniente, partendo dall'esigenza di sveltire i lavori assembleari. Ad esempio: si potrebbe eliminare la 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 alle stesse forze politiche.

Tornando alle direttive interregionali del 2002, vorrei segnalare un'ultima innovazione rispetto a quelle del 1992 e ai documenti statali: si tratta dell'allegato D, che contiene un'elencazione di regole applicabili d'ufficio, in quanto non incidono sulla sostanza delle norme. Queste regole prescrivono soluzioni tecnicamente obbligate e sono prive di risvolti politici: esprimono piuttosto dei minimi standard comunicativi, di per sé neutrali. Dirò subito che l'elenco è basato su criteri largamente prudenziali: nella mia attività applico d'ufficio diverse altre regole. Ma la prudenza non mi pare superflua, perché non dappertutto, a giudicare da una scorsa delle leggi approvate, gli uffici intervengono sistematicamente per adeguare i testi alle direttive tecniche. Con tutta la cautela del caso, però, da questi interventi mi pare assolutamente necessario partire, se si vuol dare un minimo di effettività alle regole.

La cautela deriva anche dal fondamento degli interventi: a mio parere si possono basare sui poteri di correzione formale del presidente d'assemblea, che ovviamente ha margini d'azione ristretti; dove l'applicazione di una regola non dà una soluzione obbligata, tanto più se rischia d'incidere sulla sostanza, la correzione dovrebbe essere coperta da votazioni. Ma su questo non mi dilungherò, perché dei poteri presidenziali in parola si discute nelle trattazioni di diritto parlamentare. Aggiungo solo che, se si vuol procedere su questa strada, consiglieri di dirlo negli atti di recepimento delle direttive: stabilendo ad esempio che il presidente d'assemblea userà i suoi poteri di correzione per garantire il rispetto delle regole tecniche. Infine, ritengo che sia bene dare indicazioni organizzative non solo sulle regole applicabili

d'ufficio, ma anche su quelle per cui è richiesto l'assenso del proponente (o una votazione). Molte correzioni che possono contribuire a migliorare la qualità del sistema normativo rientrano in quest'ambito: basterà ricordare la riformulazione delle norme come modifiche testuali. Credo si sottovaluti la disponibilità dei politici di fronte a suggerimenti di questo tipo: che io ricordi, in un solo caso mi fu respinta una proposta del genere.

3. EFFICACIA DELLE DIRETTIVE

Come dicevo all'inizio, diversi si lamentano della scarsa qualità del sistema normativo italiano, sia regionale che statale. Poiché le direttive sulla corretta redazione dei testi normativi hanno diversi anni sulle spalle, e dato che le loro nuove versioni del 2001 e del 2002 non contengono innovazioni sostanziali (anzi, in alcune novità la circolare statale rispecchia una prassi di violazione delle regole precedentemente in vigore), si potrebbero trarre conclusioni scoraggianti sulla loro efficacia.

Tanto per cominciare, però, parecchi giudizi negativi si basano su impressioni occasionali: non mi risulta ci siano bilanci complessivi sul rispetto delle regole, se si prescinde da qualche tentativo rintracciabile nel materiale prodotto per il convegno "Strumenti per il drafting e il linguaggio delle leggi", tenutosi a Bologna nel 1997⁽⁹⁾, e in documenti di un paio di regioni. Non dico che le impressioni siano prive di significato: ma per un giudizio più sicuro servirebbe un bilancio di maggiore ampiezza.

In secondo luogo, sulla (mancata) applicazione delle regole possono incidere variabili politiche, come l'uso della questione di fiducia a fini antiostruzionistici. Talora l'applicazione di una regola è ostacolata dalla mancanza di tempo: l'esempio più banale è quello degli emendamenti presentati all'ultimo minuto. Ma questo non è un ostacolo insormontabile: in certi ordinamenti regionali sono rispettate norme secondo cui gli emendamenti devono essere presentati un po' prima della discussione. Si può pensare anche a misure che diano maggior senso al ruolo delle commissioni, prevedendo che gli emendamenti devono passare da esse. Comunque, ritengo che le disfunzioni in parola siano il prodotto di un sistema politico-istituzionale che non lavora seguendo metodi di programmazione.

In ogni caso, non è pensabile che a queste disfunzioni si possa porre rimedio con le sole regole di tecnica legislativa; e neanche con la loro riproposizione in una fonte superiore, giacché 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. 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. 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 superare definitivamente le disfunzioni, allora, non resta che ridisegnare istituti come la questione di fiducia, la programmazione dei lavori o la votazione per articoli.

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

D'altro canto, gran parte delle regole contenute nelle direttive mi pare condivisa da tutti, e priva di risvolti politici. Un ostacolo alla loro applicazione, semmai, 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. Inoltre dovrebbe affermarsi la prassi per cui gli uffici intervengono su tutti gli atti in maniera automatica per conformarli alle regole. Come ho detto sopra, il nuovo allegato D delle direttive interregionali vuol essere un contributo in questa direzione.

Su un'ultima osservazione devo affidarmi a impressioni più vaghe. Se guardo alle leggi degli ultimi trent'anni che conosco meno peggio, quelle più recenti mi paiono contenere un maggior numero di rinvii - che spesso ostacola la comprensione -; inoltre si esprimono con un linguaggio più burocratico (o in politichese?). Può darsi che ciò sia attribuibile anche all'eccessiva giuridicizzazione delle amministrazioni pubbliche italiane. Certo è che il fenomeno ha una portata più ampia di questo scritto: rischierebbero di essere tirate in ballo le modalità dell'insegnamento universitario, il modo di scrivere contributi scientifici e specialmente giuridici nella lingua italiana, e via di questo passo.

Ad ogni modo, non credo che la difficoltà sia una conseguenza necessaria della tecnicità del linguaggio. Si può usare una terminologia giuridicamente corretta cercando di rendersi più comprensibili: basta prendere da Sabino Cassese piuttosto che da Aldo Maria Sandulli. A dire il vero, nelle leggi c'è almeno un aspetto tecnico ineliminabile, che può disorientare chi non v'è abituato: le modificazioni testuali. Esse si leggono con maggior difficoltà di un testo autonomo: ma ad approfondirle comportano meno problemi, dato che non bisogna confrontarle con i testi previgenti per trarne la norma applicabile. Il fatto è che i cittadini non dovrebbero leggere i testi contenenti modificazioni testuali, ma i testi modificati, coordinati con le modificazioni. La cosa parrà scontata: ma desidero ricordarla, anzitutto per sottolineare come sia importante che gli enti pubblici promuovano banche dati contenenti testi normativi coordinati con le modificazioni successive. In secondo luogo perché mi serve per introdurre un paio di aneddoti che dimostrano, a mio avviso, il modo superficiale con cui, talora, si diffondono voci sull'eccessiva complicazione del sistema normativo.

Il primo riguarda, per l'appunto, una modificazione testuale. Quando fu modificata una norma d'attuazione dello statuto speciale trentino gli interessati, e cioè il mondo della scuola, si lamentarono sui giornali per la sua incomprensibilità. A leggere quegli articoli, però, mi parve nettamente che le lamentele fossero riferite appunto alle complesse formule di novellazione che precedono le modifiche testuali.

Col secondo rivango la questione delle troppe leggi. In provincia di Trento alcune associazioni si lamentarono a più riprese per il numero eccessivo delle leggi provinciali. Forse la polemica nascondeva questioni politiche: anzi, la deregolamentazione è sicuramente una questione politica, giacché deregolamentando si trasferiscono poteri dalla politica all'economia. Però le leggi provinciali vigenti, all'epoca, le avevamo già contate (come ha fatto qualche altra regione): erano - e restano - circa 400. Ovviamente questo numero sarebbe riducibile; inoltre è naturale che la complessità non derivi solo dal numero. Ma francamente non mi pare si possa affermare che il sistema normativo trentino è inestricabile perché ci sono 400 leggi. Generalizzando: ci potranno anche essere fenomeni preoccupanti, ma per contrastarli costruttivamente non ci si può basare solo sul sentito dire.

Per restare nell'aneddotica, infine, ricordo come mi colpì, anni fa, l'abissale differenza fra lo stile di una sentenza inglese e la prosopopea ben più frequente nelle nostre. Non mi tiro fuori da questa critica: rammento solo che ci sono da tempo, per questo, strumenti come il "Manuale di stile" del dipartimento della funzione pubblica.

NOTE

(1) Vedi R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Giuffrè, 2001, p. 149.

- (2) R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Giuffrè, 2001, p. 150.
- (3) R. DICKMANN, *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, CEDAM, 1997, p. 135.
- (4) Sempre R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Giuffrè, 2001, p. 150.
- (5) 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 omissso 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.
- (6) 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 è necessario 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 dettano una certa disciplina di loro competenza, ma rinviano 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 alla legge x", oppure "la legge x, nella versione di volta in volta vigente".
- (7) Vedi ad esempio R. SCHOLZ e K.G. MEYER-TESCHENDORF, *Reduzierung der Normenflut durch qualifizierte Bedürfnisprüfung*, in *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 1996, n. 10, p. 406.
- (8) Si leggano le regole sull'argomento in R. PAGANO, *Le direttive di tecnica legislativa in Europa*, Camera dei deputati, 1997, pp. 463 e s.
- (9) 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).