

SEZIONE SECONDA

Osservatorio legislativo interregionale. Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi (c.d. manuale Rescigno)**3.2.0. Scheda (Grazzi)**

Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi (c.d. “manuale Rescigno”)

Tipologia dell'atto	Deliberazione O.L.I. (Osservatorio legislativo interregionale)
Natura	Non normativo
Data di emanazione	Approvato nella riunione del 7-8 febbraio 2002 dell'OLI
Autorità emanante	Osservatorio legislativo Interregionale L'OLI ne raccomanda l'adozione ai Consigli ed alle Giunte regionali
Destinatari e ambito di applicazione	Teoricamente risulta applicabile nella redazione di ogni atto normativo. E' tuttavia diretto principalmente alla redazione degli atti normativi regionali.
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	d.p.r. 217/1986 (par. 36 del manuale) art. 7 della l. 50 /1999, ora abrogato dall'art. 23 della l. 229/2003 (par. 58 del Manuale) d.p.r. 802/1982 (allegato A del manuale)
Presupposti, finalità e contenuto	<p><i>1- Presupposti</i></p> <p>Il manuale concernente “Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi” è stato elaborato da un gruppo di lavoro dell'Osservatorio legislativo interregionale (OLI) dall'ottobre 1999 all'ottobre 2001, in sede di verifica e revisione del manuale predisposto dallo stesso OLI nel 1989-1991 e approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali il 24 gennaio 1992. L'OLI ha approvato definitivamente le modifiche con propria deliberazione nel febbraio 2002, raccomandandone l'adozione ai Consigli ed alle Giunte regionali. La nuova edizione risulta formalmente adottata in numerose regioni (Abruzzo, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Sicilia) e nella Provincia autonoma di Trento. Con riferimento alla Provincia di Trento si segnala che il testo adottato dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio (deliberazione 12 dicembre 2002, n. 112) risulta corredato da alcune disposizioni integrative.</p> <p>La prima versione del manuale venne redatta da un gruppo di lavoro non esclusivamente regionale: ai lavori parteciparono infatti anche funzionari della Camera, del Senato, della Presidenza del Consiglio dei Ministri (oltre che esponenti del CNR). Tuttavia, malgrado il manuale fosse stato concepito con l'intento di essere applicabile anche in ambito statale, le istituzioni statali non ritennero di procedere alla sua adozione.</p> <p>Dal fatto che il gruppo originario abbia operato con la consulenza scientifica dal Prof. Giuseppe Ugo Rescigno deriva la denominazione</p>

informale con la quale il testo viene talora menzionato (“manuale Rescigno”).

2- Finalità e struttura

Il Manuale, diretto all’estensore dell’atto normativo, è dedicato principalmente al *drafting* formale, e in particolare si occupa dei seguenti aspetti: linguaggio normativo (parte I), scrittura dell’atto normativo (parte II), struttura dell’atto normativo (parte III), riferimenti e rinvii (parte IV), modifiche (parte V).

E’ corredato da quattro allegati, relativi ai simboli convenzionali delle unità di misura (allegato A), alle forme di citazione (allegato B), alle formule per le modifiche testuali (allegato C), alle regole applicabili d’ufficio in sede di correzione dei testi (allegato D).

La struttura del manuale interregionale, a differenza di quanto avviene nelle “Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi” statali, non prevede la separazione in distinte sezioni delle regole (vincolanti) e dei suggerimenti (non vincolanti).

3.2.1. Parte I - Linguaggio normativo (di E. Mostacci)

La prima parte del manuale di tecnica legislativa è dedicata al tema del linguaggio normativo. Essa si compone di venti paragrafi, nei quali vengono affrontate le principali questioni inerenti i principali nodi che la stesura di un atto normativo presenta, relativamente al tema del linguaggio.

La finalità principale perseguita attraverso le disposizioni della parte in commento – come pure delle altre parti del manuale di tecnica legislativa – è la chiarezza dell’enunciato normativo, perseguita, per quanto qui interessa, attraverso un appropriato uso del linguaggio con cui scrivere le disposizioni normative.

Per l’enunciato normativo, la chiarezza risulta essere un requisito di fondamentale importanza; ciò è particolarmente chiaro qualora si pensi alla legge quale atto comunicativo, atto cioè in cui l’autorità adottante impartisce una disposizione che, per essere eseguita, deve essere intesa nella sua interezza da parte dei soggetti cui essa è indirizzata. Da questo punto di vista, l’emittente è identificata con l’autorità emanante il provvedimento, il ricevente è il soggetto nei cui confronti la legge pone diritti, obblighi, poteri, facoltà etc.. e la norma è il messaggio; anche la comunicazione per mezzo di atti normativi è soggetta ai problemi e alle difficoltà di tutti gli atti comunicativi: dunque, vi è l’intenzione dell’emittente – nel nostro caso la volontà del legislatore storico di regolare in un determinato modo alcune fattispecie –, il messaggio, e cioè l’atto normativo, e l’interpretazione del soggetto ricevente. La comunicazione può dirsi riuscita solo qualora vi sia una corrispondenza soddisfacente tra quello che era l’intenzione comunicativa dell’emittente e l’interpretazione del messaggio del ricevente. A tal fine è necessaria una relazione di significazione¹ particolarmente stringente, e cioè che il linguaggio usato corrisponda, con precisione, ai significati voluti dal legislatore e che siano ridotte al minimo gli elementi di complicazione e di confusione presenti all’interno del messaggio normativo.

La parte del manuale di tecnica legislativa che stiamo considerando interviene proprio su questo aspetto della comunicazione. Essa può idealmente dividersi in quattro sottoparti: la prima (paragrafi 1 e 2) contiene due indicazioni di principio che spetta poi all’operatore del diritto tradurre di volta in volta in un comportamento concreto; la seconda (paragrafi dal 3 al 5) riguarda le forme verbali; la terza (paragrafi dal 6 al 10) concerne quegli elementi del discorso, quali gli avverbi e le congiunzioni che indirizzano il significato della frase o le relazioni tra i sostantivi posti come complemento all’azione indicata dal verbo; la quarta (paragrafi dal 12 al 19) riguarda, infine, il più generale uso dei termini di cui si compone la disposizione normativa.

Per quanto riguarda la prima sottoparte, il primo paragrafo persegue la chiarezza della disposizione attraverso la semplicità dell’enunciato normativo: pertanto il periodo ha da essere breve e con il minor numero possibile di subordinate, le quali vanno preferibilmente poste dopo la frase principale. Il secondo paragrafo, che probabilmente risulta essere il più generale di tutta la prima parte, per un verso sottolinea che il testo legislativo deve in ogni caso essere completo e univoco, anche se ciò può pregiudicare la sua eleganza stilistica – la quale non deve mai essere perseguita a discapito della chiarezza –, mentre per l’altro va posto in relazione con quanto stabilito dal primo paragrafo, nel senso che la semplicità e brevità del periodo deve essere perseguita nell’ottica di rendere il testo quanto più chiaro possibile e che, quindi, essa non deve contrastare la completezza della disposizione.

Per quanto concerne i verbi, le indicazioni del manuale mirano a garantire la chiarezza del discorso attraverso la snellezza e la sobrietà nella formulazione del periodo; a tal fine, oltre alla preferenza accordata per il tempo presente e per il modo indicativo – il quale, essendo il modo

¹ Per relazione di significazione si intende quel particolare rapporto tra i segni (anche ma non solo le parole, si pensi ai cartelli stradali o al linguaggio per segni dei sordomuti; o ancora all’occhiataccia della madre nei confronti del proprio bambino) e i significati che essi trasmettono. Si noti, per inciso, che quanto più questo rapporto si avvicina ad una corrispondenza biunivoca, tanto più la comunicazione sarà precisa e scevra da possibili equivoci.

“della realtà”, è il più indicato per sottolineare l’effettività della norma –, si sconsiglia l’uso della forma verbale passiva, in quanto può rendere ambiguo il soggetto che concretamente compie l’azione, specialmente con l’uso del cd. *si passivante*². Sono pure considerati da evitare i cd. verbi servili, in quanto l’imperatività della disposizione è già in *re ipsa* trattandosi di atto normativo. Al contrario, se l’uso di verbi servili rende inutilmente pesante il procedere del periodo, esso potrebbe tutt’al più fare sorgere dubbi nell’interprete riguardo l’imperatività dei precetti dello stesso atto in cui non dovesse essere usato il verbo servile. In sostanza, l’utilizzo delle formule come «si deve», o «è tenuto a» non presenta elementi di pregio e può soltanto recare disturbo all’interprete; esso sarebbe uno di quegli elementi di disturbo o di confusione di cui si è precedentemente detto.

Per quanto concerne gli avverbi e le congiunzioni, di cui alla terza sottoparte, si segnala che, in primo luogo, la semplicità del discorso consiglia di evitare le negazioni multiple (doppie o, peggio triple) le quali non arricchiscono il discorso ed hanno il solo effetto di renderlo meno lineare; ciò vale sia per l’uso di due avverbi di negazione all’interno della stessa frase, sia per un avverbio di negazione correlato ad un verbo con significato negativo (meglio usare la formula «è permesso» piuttosto che «non è vietato»), sia, infine, per l’uso in generale di avverbi correlati, quando lo stesso significato può essere raggiunto con una solo avverbio. Inoltre, le congiunzioni debbono essere usate in modo chiaro e univoco, quindi con la massima precisione possibile³, anche a costo di usare formule magari non eleganti o dall’aspetto pignolo.

All’interno di questa sottoparte deve pure essere ascritto il paragrafo n. 10, il quale ha ad oggetto le enumerazioni (le quali sono un modo per sottolineare la partizione di un elenco che altrimenti troverebbe la propria sistemazione attraverso l’uso di congiunzioni e disgiunzioni). Il problema, in questo caso è costituito dal fatto che spesso risulta oscuro se le enumerazioni hanno, da un lato, carattere tassativo o esemplificativo e, dall’altro, carattere cumulativo o alternativo. In questi casi è opportuno specificarlo con la massima chiarezza possibile.

La quarta sottoparte, relativa all’utilizzo dei termini, tende a valorizzare in primo luogo la precisione e l’univocità del linguaggio; precisione e univocità che debbono sia caratterizzare i termini prescelti sia informare il processo di scelta degli stessi. Ciò vale a dire che non soltanto debbono essere usati termini che siano in grado di indicare con precisione e univocità i concetti da esprimere, ma anche che colui che scrive un atto normativo ha l’onere di utilizzare all’interno del testo lo stesso termine per indicare lo stesso concetto⁴ e, in caso di possibili dubbi, fornire una definizione della parola utilizzata (la definizione va usata solo se necessaria, altrimenti appesantisce inutilmente l’articolato). In particolare, i termini vanno utilizzati preferibilmente nel loro significato tecnico, soprattutto qualora essi abbiano, nel vocabolario giuridico, un significato differente da quello loro proprio nel linguaggio comune. In ogni caso, l’utilizzo di un termine nel senso tecnico o comune deve desumersi dal contesto, e cioè dal resto dell’articolo. Anche la precisione e l’univocità debbono essere conseguite anche a costo di ripetere diverse volte il termine utilizzato, ogni volta che ciò possa essere utile.

Vi sono infine due paragrafi, l’ 11 e il 20, che non sembra possibile inserire all’interno delle precedenti partizioni. Il primo di essi consiglia di non inserire proposizioni prive di significato normativo (ad eccezione della motivazione del provvedimento) le quali anch’esse si atteggierebbero a elementi di disturbo o di confusione, non avendo rilevanza nell’opera di regolazione. Il secondo, invece riguarda i metodi con cui rinviare ad altri atti, adottati da organi diversi da quello che adotta l’atto in elaborazione; in tali casi, si consiglia di privilegiare formule aperte, che rinviano agli organi genericamente competenti, piuttosto che ad organi determinati; infatti, le norme che stabiliscono la competenza di detti organi possono cambiare e, in tale caso, il rinvio ad un atto

² Cfr. par. 5 del manuale di tecnica legislativa in commento. Il *si passivante* è quello che si ha nelle formule quali: «Si presti attenzione»; oppure: «Si fa divieto».

³ In tal senso più generale possono essere interpretate le disposizioni di cui al par. 8 del manuale di tecnica legislativa in commento.

⁴ Cfr. par. 16 del manuale di tecnica legislativa in commento.
Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

adottato da un organo determinato potrebbe creare problemi di interpretazione e risultare di fatto assimilabile ad un' imprecisione.

3.2.2. Parte II - Scrittura dei testi normativi (di E. Mostacci)

La seconda parte del manuale di tecnica legislativa è dedicata alla «scrittura dei testi normativi». Con la dizione citata, ci si riferisce agli aspetti prettamente redazionali del lavoro di scrittura, quali ad. Esempio l'uso delle abbreviazioni (paragrafo n. 21 e n. 22), della punteggiatura (relativamente all'uso ulteriore rispetto a quello strettamente sintattico, paragrafo n. 28), delle citazioni (paragrafi dal n. 31 al n. 35).

Questi aspetti (o, quantomeno, taluni di essi), se a prima vista possono apparire secondari o del tutto tecnici, hanno un ruolo fondamentale al fine di perseguire gli obiettivi della chiarezza e della univocità degli atti normativi.

I criteri dettati dal manuale sono particolarmente analitici, per cui non sarebbe utile ripercorrerle una per una, risultando utile invece soffermarsi su alcuni aspetti più particolari.

In primo luogo, al paragrafo n. 21, risalta l'indicazione secondo la quale, qualora il redattore dell'atto normativo si trovi egli stesso a abbreviare un'espressione composta (poiché eccessivamente lunga), è consigliabile utilizzare un'abbreviazione che contenga «una materia cui fa riferimento l'espressione composta, anche per agevolarne la comprensione o la ricerca». Questa indicazione, oltre a testimoniare l'importanza di meccanismi che agevolino l'utilizzo dell'atto da parte dei destinatari, risulta particolarmente utile ai fini di permettere l'utilizzo delle tecnologie informatiche, in particolare di strumenti quali la ricerca testuale, nella ricerca delle norme rilevanti in un determinato settore o sopra uno specifico argomento.

L'altro aspetto da sottolineare, infine, riguarda la scrittura delle citazioni di parti di atti normativi; il problema fondamentale che il paragrafo n. 34 si propone di risolvere riguarda le possibili modificazioni che possono intervenire sull'atto rinviato. In tale caso, il rinvio poniamo alla lettera c) del tal comma di un determinato articolo di un atto diverso da quello in scrittura, potrebbe far sorgere problemi di comprensione nell'eventuale lettore; per tale motivo, qualora sia possibile, è consigliabile citare la lettera (o il comma) che si desidera con il segno grafico che la contraddistingue, evitando espressioni quali «l'ultima» o «la penultima lettera». Qualora non sia possibile citare attraverso un riferimento chiaro e stabile nel tempo, un accorgimento onde evitare futuri rischi di difficile comprensione, è sempre possibile citare per esteso la parte di testo cui si vuole rinviare (il che, tuttavia, non è ammissibile qualora si voglia effettuare un rinvio formale o dinamico a una fonte diversa da quella in scrittura; ma sul punto si veda il commento alla quarta parte).

3.2.3. Parte III - Struttura dell'atto normativo

La parte terza del manuale è volta a delineare la struttura dell'atto normativo, sia da un punto di vista formale che sostanziale. Per quanto riguarda il primo aspetto, l'art. 36 si limita ad elencare gli elementi che costituiscono l'atto normativo; di questi pare doversi segnalare la peculiarità dell'elemento “preambolo o premessa”. Infatti, se il manuale sottolinea che questo elemento è presente solo nei testi non legislativi⁵, la tendenza attuale, sviluppatasi probabilmente a partire

⁵ Infatti solitamente il preambolo o premessa compare negli atti normativi emanati dal potere esecutivo ed ha la funzione di dare conto della base legale su cui tali atti si fondano. Caso diverso, invece, è rappresentato dal preambolo che, in talune occasioni, compare nelle Costituzioni e che formalizza il patto sociale che la legittima.

dall'esperienza comunitaria⁶, è quella di estendere l'elemento in discorso anche agli atti di normazione primaria⁷. esorta

L'art. 37 non presenta aspetti particolarmente problematici, ma si limita a suggerire la redazione di un sommario delle rubriche allorché il testo normativo sia complesso, sia con riferimento alla struttura interna, sia quanto al numero degli articoli che lo compongono.

Seguono, poi, una serie di disposizioni concernenti la forma, il contenuto e la struttura del titolo degli atti normativi. Le disposizioni paiono particolarmente interessanti in quanto finalizzate a garantire che esso svolga la funzione, che gli è propria, di carattere informativo⁸. Per questa ragione il Manuale richiede che esso sia breve (ove ciò non sia possibile, si consiglia l'indicazione di un secondo titolo più breve, da inserire tra parentesi tonde, con il quale identificare, in modo più immediato, il testo normativo di riferimento) e che riguardi tutti gli argomenti principali trattati nel testo (art. 38). Inoltre deve potersi ravvedere una omogeneità tra titolo e testo, da valutare sotto due punti di vista. Da un lato, si richiede che l'utilizzo di determinati termini sia lo stesso sia nel titolo che nel testo, in modo da non lasciare spazio a dubbi interpretativi circa il significato da attribuire a determinate espressioni, che non compaiono nel titolo, e che hanno un campo semantico parzialmente diverso da quelle utilizzate nel titolo. Dall'altro tale direttiva di tecnica normativa deve essere interpretata nel senso di scongiurare la presenza, nel corpo dell'atto normativo, di disposizioni cosiddette intrusive, che hanno un contenuto diverso da quello desumibile dal titolo⁹. In questo senso la disposizione in oggetto deve essere letta congiuntamente all'art. 50 il quale prescrive che il contenuto delle singole disposizioni deve essere omogeneo, non solo rispetto al titolo, ma anche rispetto all'atto nel suo complesso.

⁶ Come noto, ai sensi dell'art. 190 del Trattato di Roma, i regolamenti e le direttive dell'Unione europea devono essere motivati. Tale principio è confermato anche all'art. I-38 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa dove, al comma 2 si legge “Gli atti giuridici sono motivati e fanno riferimento alle proposte, iniziative, raccomandazioni, richieste o pareri richiesti dalla Costituzione.

⁷ Pensiamo, ad esempio, all'art. 39, comma 2 dello Statuto Toscana, laddove si legge che “Le leggi ed i regolamenti sono motivati nei modi previsti dalla legge”. A tale proposito è comunque necessaria una precisazione: infatti, pur non dovendo identificare il preambolo (o premessa) con la motivazione, è pur vero che il primo costa solitamente di due elementi quali i “visto” – che contengono riferimenti agli atti normativi che si pongono a fondamento della legittimità dell'atto normativo in questione - nonché i “considerando”, i quali appunto, consistono nell'indicazione delle motivazioni e finalità che dell'atto.

⁸ Il realtà le funzioni del titolo sono molteplici, pensiamo ad esempio a quella di incentivare un corretto uso delle singole fonti normative. In questo senso ci riferiamo alle disposizioni della legge n. 400/1988 concernenti il titolo dei decreti legge, il quale deve esplicitare

⁹ Pensiamo alla procedura di conversione dei decreti legge, che spesso vede l'introduzione di disposizioni che hanno un contenuto diverso da quello principale del testo, e desunto dal titolo. Proprio per scongiurare questa prativa assai diffusa la legge n. 400/1988 ha previsto, all'art. 15, comma 4, che “i decreti legge devono contenere misure di immediata applicazione e ed il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo. Per R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, Giuffrè, 1999, pag. 100, “queste parole «corrispondenti al titolo», dettate nell'intento di contenere la presentazione di emendamenti estranei per materia, hanno senso se riferite al momento di conversione del decreto legge”. Ed in effetti l'applicazione di tali criteri di omogeneità alla legge di conversione è stata confermata dal rinvio presidenziale del 29 marzo 2002 avente ad oggetto la legge di conversione, con modificazioni, del decreto legge 25 gennaio 2002, n. 4, recante “disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura”, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 23 del 28 gennaio 2002.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

Gli art. 42 – 45 contengono indicazioni circa la struttura *formale* dell’atto normativo. Tali disposizioni, dirette ad incentivare il formarsi di un modello testuale chiaro di atto normativo e a scongiurare l’utilizzo di segni grafici e strutture delle più diverse, non presentano aspetti problematici; esse dispongono che la partizione fondamentale dell’atto normativo sia rappresentata dall’articolo, all’interno del quale deve essere racchiuso tutto il corpo normativo, ad eccezione degli allegati. L’ articolo deve essere breve e contenere disposizioni che, da un punto di vista contenutistico, hanno la stesa natura. Esso è diviso in commi, i quali a sua volta possono presentare suddivisioni interne quando sia necessario evidenziare una serie di proposizioni di un periodo tra loro coordinate o un’enumerazione. In questi casi la partizione deve essere evidenziata con l’utilizzo di lettere minuscole dell’alfabeto, mentre è escluso l’utilizzo di trattini o di altri segni distintivi (art. 45). Inoltre, allorché il testo normativo sia lungo e complesso, è suggerita l’utilizzazione di partizioni superiori all’articolo, da impiegare secondo la gerarchia segnalata – sezioni, capi, titoli, parti, libri, - (art. 42).

Gli art. 46 – 51 contengono indicazioni relative alla struttura *sostanziale* dell’atto normativo. In particolare negli art. 46 e 47 si chiarisce quali sono le tipologie, le funzione e la forma degli allegati. Possono individuarsi gli allegati che si presentano come parte integrante del testo normativo e che possono essere modificati dallo stesso legislatore che ha approvato l’articolato e quelli che, invece, pur essendo frutto di deliberazione, sono immodificabili¹⁰. Pur se implicitamente, è da ritenere che la disciplina dettata in questi articoli, si riferisca propriamente agli allegati del primo tipo. Essi sono diretti ad alleggerire il testo normativo ma anche a supplire alla difficoltà di rappresentare la disciplina di un fenomeno attraverso l’esclusivo uso del linguaggio normativo organizzato, formalmente, nel modo enunciato sopra (articoli, commi, enumerazioni), conseguentemente possono constare di tabelle, grafici, elenchi e simili. Inoltre essi devono essere collegati ad un preciso articolo il quale a sua volta deve contenere un rinvio espresso all’allegato, individuato con una lettera minuscola, mentre è loro precluso di contenere disposizioni sostanziali che trovano la loro sede all’interno dell’articolato.

Chiude questa terza parte del Manuale l’art. 51 il quale dà indicazioni circa la sistematica delle disposizioni. Neanche questa disposizione presenta particolari aspetti problematici, ma consta di indicazioni molto semplici e logiche, secondo cui i principi generali devono precedere le disposizioni particolari (comma 1, lett. a), le norme sostanziali precedono il procedurale e l’obbligo precede la sanzione (comma 1, lett. b).

¹⁰ E’ il caso, ad esempio, della legge con la quale si ratifica un trattato internazionale. Essa presenta come allegato il testo del trattato stesso il quale ultimo è immodificabile dal legislatore.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

3.2.4. Parte IV - Riferimenti (o rinvii) (di R. Grazzi)

La quarta parte del manuale è dedicata ai riferimenti normativi. Si tratta di un tema complesso, che impone alle direttive di tecnica legislativa di scegliere tra diverse opzioni¹¹, assolutamente non equivalenti sia con riferimento ai presupposti teorici che negli esiti pratici.

I paragrafi da 52 a 55 non presentano aspetti particolarmente problematici. La distinzione tra riferimenti interni ed esterni è ad esempio di natura essenzialmente tassonomica ed è condivisa dalla dottrina. Ci limitiamo pertanto a segnalare il divieto di riferimenti “a catena” (si rinvia ad una disposizione, che a sua volta rinvia ad un'altra disposizione) contenuto nel par. 52.3¹² e lo sfavore per i riferimenti a partizioni superiori all'articolo (par. 54), potenzialmente forieri di problemi interpretativi.

Molto più rilevante, ed esito di un complesso dibattito¹³, è invece il paragrafo 56, che disciplina i riferimenti esterni, ed in particolare i rinvii formali e materiali.

Come è noto, la più significativa tra le classificazioni dottrinali in tema di rinvio, per le rilevanti conseguenze applicative che comporta, è quella che distingue tra rinvio materiale (o fisso o ricettizio) e rinvio formale (o mobile o non ricettizio o di produzione)¹⁴.

Nel primo caso, il rinvio opera una recezione della disposizione richiamata nel testo vigente ad una determinata data (generalmente il momento di entrata in vigore della disposizione rinviante), cosicché le modificazioni successive non hanno effetto sull'atto rinviante. Nella seconda ipotesi il rinvio non si riferisce invece alla disposizione richiamata ma alla fonte di questa, cosicché deve essere inteso quale rinvio alla disposizione nel testo vigente al momento dell'*applicazione* della disposizione rinviante. Se intervengono modificazioni della disposizione richiamata, il rinvio verrà allora ad operare sulla nuova disposizione, comportando così una modificazione della norma rinviante.

Se le due figure sono da tempo ben distinte sul piano teorico, assai meno semplice è spesso risultata la loro identificazione nei casi concreti. Infatti, dal punto di vista della formulazione formale, le due fattispecie spesso non presentano sensibili differenze¹⁵. La distinzione tra rinvio formale e materiale, deve allora essere necessariamente operata dall'interprete. E, come dimostrano numerosissimi casi¹⁶, non sempre la questione è risultata di facile soluzione¹⁷.

¹¹ Ad avviso dello stesso coordinatore del gruppo di lavoro dell'OLI che ha curato la revisione del manuale “i problemi che girano intorno ai rinvii normativi ... fanno di quest'argomento la parte più delicata [delle direttive di tecnica legislativa]” (cfr. M. CECCATO, *Tecnica legislativa: le nuove regole statali e le regole interregionali*, in *Iter Legis*, 2001, n. 2/3, p. 9).

¹² Il divieto di rinvio a catena, dovuto ad evidenti ragioni di comprensibilità del testo, è presente anche nelle direttive statali (cfr. par. 12, lettera d)

¹³ Per una sommaria ricognizione dei vantaggi e degli svantaggi insiti nel ricorso alla tecnica del rinvio si veda R.PAGANO, *Introduzione alla logistica*, III ed., Milano, 2004, p. 157.

¹⁴ La tradizionale distinzione dottrinale è accolta nel par. 56.3 del manuale.

¹⁵ Così A. PAPA, *Alcune considerazioni sulla tecnica del rinvio nella produzione normativa*, in *Rassegna Parlamentare*, 1991, p. 288.

¹⁶ Solo a titolo esemplificativo si vedano le vicende interpretative del rinvio all'art. 4-bis ord. penitenziario operato dall'art. 2 del d.l. 152/1991, sulle quali cfr. (in senso critico) A. MACCHIA, *Liberazione condizionale e art. 4-bis ord. penitenz.: rinvio formale o ricettizio?*, in *Cassazione Penale*, 1995, p. 1785-1787; oppure il caso della tassa per l'occupazione del suolo pubblico a partire dalla sentenza Corte Cost. n. 292/1984 (ricostruito in A. PAPA, op. cit., p. 288-289); per la prospettazione, a livello costituzionale, di un'incertezza interpretativa di questo tipo cfr. G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna, 1998, p. 177.

¹⁷ *Dott.¹⁰ in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

Al fine di evitare tali problemi interpretativi, il manuale prescrive di evitare il rinvio materiale (sostituendo il rinvio con la riscrittura dell'intero testo) o, in subordine, di indicarlo espressamente come tale, utilizzando le formule appositamente suggerite (cfr. par. 56.4). La previsione del manuale interregionale presuppone che il rinvio, in assenza di diversa indicazione, debba essere ritenuto senz'altro di natura formale; se rispettata nella prassi sembra quindi essere tale da indurre l'interprete (regionale) ad un orientamento rigoroso nei confronti del rinvio materiale, portando tendenzialmente ad escluderlo in assenza di espressa volontà contraria del legislatore. E del resto in senso sostanzialmente analogo si è orientata la Corte costituzionale con la sentenza n. 311/1993, che pone una vera e propria presunzione di rinvio formale, superabile solo con il richiamo a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma rinviante¹⁸. Anche per la Corte in assenza di rinvio specifico e puntuale si deve quindi concludere per la natura formale del rinvio.

Coerente con l'orientamento sopra descritto è la scelta di non prescrivere l'utilizzo della formula “e successive modificazioni”, che pure si riscontra con una certa frequenza nella legislazione regionale, e che è invece prevista dalle circolari statali¹⁹, nel caso di rinvii ad atti modificati (par. 57). Insita nell'espressione è infatti un'ambiguità: da un lato può essere utilizzata per riferirsi ad atti che siano stati modificati successivamente alla loro adozione, prima però dell'adozione dell'atto rinviante; dall'altro però può essere utilizzata per indicare la natura formale del rinvio: in quest'ultimo caso le “successive modificazioni” di cui si parla sono quelle future, posteriori quindi

¹⁷ Pur nella difficoltà di definire regole interpretative generali, sembrano tuttavia acquisite in dottrina le seguenti conclusioni:

- a) nel caso sia presente l'espressione “e successive modificazioni” o altre simili il rinvio deve intendersi quale rinvio dinamico, e ciò sulla base della stessa nozione dogmatica di rinvio formale; tuttavia l'assenza di tale formula non è sufficiente per argomentare, a contrario, che si tratti necessariamente di rinvio materiale (cfr. R.PAGANO, *Introduzione alla logistica*, III ed., Milano, 2004, p. 159; tuttavia *contra* cfr. M. CECCATO, *Tecnica legislativa: le nuove regole statali e le regole interregionali*, in *Iter Legis*, 2001, n. 2/3, p. 12);
- b) nel caso di rinvio operato da norma di rango superiore a norma di rango inferiore, per ovvie ragioni di rispetto della gerarchia delle fonti, si dovrà sempre concludere per la natura materiale del rinvio (cfr. A. PAPA, op. cit., p.292-295, che indica anche interessanti riferimenti comparatistici); allo stesso modo ci si dovrà regolare nell'ipotesi di rinvio a regolamentazioni private (cfr. R. PAGANO, op. cit., p. 157);
- c) nel caso di rinvio a norma non più in vigore si dovrà parimenti concludere il rinvio quale materiale, perché appare chiara l'intenzione del legislatore di riferirsi ad un testo specifico;
- d) il rinvio generico ad un settore del diritto (con espressioni quali “il diritto civile”, “le leggi penali”, etc..) deve essere inteso quale rinvio formale; tanto più il rinvio è puntuale, tanto più invece si potrà propendere per la natura materiale dello stesso (in questo senso, con riferimento a svariati esempi di rinvio presenti nel diritto civile italiano, vedi ad es. A. BERNARDINI, op. cit., p. 155-156, in nota).;
- e) nei casi dubbi si farà riferimento ai criteri interpretativi generali, con particolare riguardo a considerazioni di coerenza sistemica e all'intenzione del legislatore quale risulta dai lavori preparatori.

Come è facile constatare, si tratta di criteri parziali e non sempre risolutivi.

¹⁸ Cfr. Sent. 311/1993 Corte Cost.: “che si tratti di mero rinvio formale, privo di efficacia novatrice della fonte delle norme richiamate, è attestato, sul piano della struttura linguistica della norma rinviante, dal rilievo che il richiamo si riferisce genericamente al regolamento, cioè a un complesso di norme non meglio determinate, laddove, perché sia possibile configurare un rinvio recettizio (superando la presunzione favorevole al rinvio formale), occorre che il richiamo sia indirizzato a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua.

¹⁹ Cfr. par. 12, lettera b) delle *Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi*.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

anche rispetto allo stesso atto che contiene il rinvio²⁰. Nella prospettiva del manuale la seconda di tale funzioni è resa superflua dal fatto che, come abbiamo visto, in assenza di specificazioni il rinvio dovrebbe comunque presumersi (ex par. 56.4) formale. Quanto alla prima funzione, di natura essenzialmente informativa, nella versione del 1992 si raccomandava di citare tutte le modificazioni intervenute²¹; nella versione attuale, più opportunamente, tale citazione viene chiaramente indicata come facoltativa (par. 57.2). Nessuna problema particolare pone la regola (del tutto pacifica) secondo la quale in caso di riferimento a disposizioni modificate da atti successivi si deve citare l'atto originario (par. 57.3). Il paragrafo 58, infine, riproduce quasi letteralmente il paragrafo 12, lettera n), delle direttive statali.

Per quanto riguarda, infine, i criteri formali ai quali attenersi nella formulazione dei rinvii, i paragrafi 52 e 55 rinviano alle regole contenute nella seconda parte (e precisamente nei paragrafi da 31 a 35). Occorre comunque qui segnalare almeno la soluzione offerta dal manuale riguardo alla questione della citazione o meno del titolo degli atti a cui si rinvia, che risulta di una certa rilevanza pratica, se non altro sotto il profilo informativo²².

Il manuale del 1992 imponeva la menzione del titolo²³; la regola era diretta ad evitare i cosiddetti rinvii muti, espressi con la sola citazione degli atti per data e numero, al fine di rendere comprensibile il significato della norma (o almeno la materia cui si riferisce), senza rendere necessaria la previa consultazione dell'atto al quale si rinvia (la *ratio* era quindi analoga a quella del divieto del “titolo muto”²⁴). La prassi applicativa aveva però evidenziato l'eccessiva rigidità della regola, in quanto non sempre il titolo della legge è effettivamente utile ad individuare l'argomento del riferimento; spesso è troppo lungo, a volte può essere del tutto fuorviante. La nuova formulazione della regola (paragrafo 31.6) rende esplicita la propria *ratio*, mantenendo l'indicazione generale favorevole alla citazione del titolo, ma lasciando facoltà di riassumerlo²⁵ o anche di sostituirlo nei casi opportuni (a titolo esemplificativo si indicano il rinvio “a disposizioni intruse o a disposizioni contenute in leggi finanziarie”).

²⁰ Tale aspetto è stato bene evidenziato dalla dottrina: cfr. ad es. N. LUPO, *Tecnica e politica della legislazione nelle circolari sulla redazione degli atti normativi*, in *Quaderni regionali*, 2004, fasc.1, p. 111 e M. CECCATO, *Tecnica legislativa*, cit., p. 10 s..

²¹ Cfr. par. 56.1 del manuale del 1992.

²² E' stato osservato che la tecnica del rinvio è uno strumento senz'altro utile per il redattore di un testo di legge, ma “scomodo” per il destinatario della norma (o persino per il legislatore), costretto a ricercare e a consultare un altro testo per comprenderne il significato (così R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, cit., p. 157-158). La citazione del titolo cerca di risolvere parzialmente il problema della comprensibilità del testo, permettendo d'altra parte al redattore di rimanere nell'ambito di un intervento strettamente “tecnico”, senza alcun margine di discrezione.

²³ “Il riferimento al titolo dell'atto normativo è opportuno quando l'atto è citato la prima volta. In tal caso, dopo la data e il numero si riporta tra parentesi tonde il titolo, per esteso, oppure, se espressamente indicato nell'intestazione ufficiale, il titolo breve.”

²⁴ Cfr. par. 38, terzo comma del Manuale.

²⁵ Eventualmente utilizzando il c.d. “titolo breve” (previsto, in via facoltativa, dal par. 38, secondo comma del Manuale) ad imitazione di quanto accade ad esempio nell'ordinamento statunitense.

Dott.¹⁰ in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi

3.2.5. Parte V – Modifiche

La parte V del Manuale “Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi” è dedicata alle “Modifiche” e si compone di 30 paragrafi. La “modifica” è definita come disposizione che interviene in un testo normativo vigente, variandone il contenuto, e attuata nel rispetto dei rapporti gerarchici che intercorrono tra gli atti normativi. La scelta di ribadire uno degli insegnamenti principali del diritto costituzionale, vale a dire l’introduzione di emendamenti solo attraverso atti di parigrado, intende prevenire l’illecita prassi di modificare, in modo frammentario, con legge, disposizioni contenute in regolamenti, e persino, in decreti ministeriali²⁶.

Il Manuale descrive, distinguendole, le circostanze in cui i termini sostituzione, integrazione ed abrogazione, dovrebbero essere impiegati. In specie, è consigliabile ricorrere al primo, nel caso in cui la nuova disposizione non si limita a togliere le precedenti parole, ma le sostituisce con delle altre; il secondo, invece, dovrebbe essere prescelto laddove si intende aggiungere parole nuove al testo, pur nel contempo, non omettendone alcuna delle presenti²⁷; l’uso del termine “abrogazione” appare corretto quando la disposizione innovativa tende ad eliminare le disposizioni esistenti; mentre invece, qualora essa si limiti ad espungere singole parole o frasi tenendo fermo il concetto, è preferibile il termine “soppressione”.

Il Manuale interregionale elenca le diverse tipologie di modifiche, che possono essere: implicite, quando la nuova disposizione apporta dei cambiamenti alla fonte-atto ricavabili solo mediante un’attività ermeneutica, non introducendo alcuna espressa avvertenza in tal senso. In questo caso, la modifica si definisce “materiale”, poiché comporta un mutamento del contenuto normativo della disposizione, senza incidere sul testo letterale. La tecnica della modifica non testuale produce incertezza giuridica, perché fa coesistere, all’interno dell’ordinamento, due enunciati normativi contrastanti, l’anteriore ed il posteriore. In questo modo, la sussistenza dell’effetto abrogativo o modificativo della norma più recente è fatta dipendere dalla valutazione del giudice, tra l’altro limitata al singolo caso in giudizio e, perciò, *inter partes*. Per questi inconvenienti il Manuale (par. 81) - e in generale, tutti i testi di tecnica legislativa - predilige il metodo della modifica testuale, poiché più sicura e meglio conoscibile.

Le modifiche sono esplicite²⁸ quando la disposizione modificativa indica le variazioni effettuate sul testo e fa espressa menzione delle singole disposizioni emendate²⁹. Le modifiche testuali esplicite hanno il vantaggio di evitare la frammentazione di una disciplina in una serie di atti successivi, tutti vigenti, ciò che non consente di fare pulizia all’interno del corpo normativo; esse, inoltre, favoriscono l’automatismo della sostituzione, in quanto non richiedono di valutare l’incompatibilità tra la disciplina anteriore e quella posteriore. Infatti, attraverso la modifica testuale, la sostituzione si realizza nel momento in cui essa è pronunciata ed è valida *erga omnes*³⁰.

²⁶ Cfr. la Circolare del Presidente della Camera dei Deputati 10 gennaio 1997, in cui è dichiarata l’inammissibilità di una simile procedura.

²⁷ Il Manuale interregionale consiglia di aggiungere le integrazioni al testo del comma dopo il punto in modo da far restare invariato il numero complessivo dei commi. Qualora si modifichino più commi dello stesso articolo ovvero più lettere dello stesso comma, si suggerisce di riscrivere rispettivamente l’articolo o il comma (par. 68.3).

²⁸ Per queste il Manuale effettua un’ulteriore distinzione tra modifiche esplicite testuali e non testuali, chiarendo il significato di modifica esplicita testuale, che ricorre quando il legislatore, attraverso apposite formule (individuate al par. 68), enuncia, in modo espresso, le singole variazioni recate al testo. Nel caso delle modifiche esplicite testuali si determina il cambiamento letterale di una disposizione. Le modifiche testuali a loro volta possono essere distinte in : tacite e innominate. Le prime si realizzano quando la disposizione modificativa non avverte che essa introduce una modifica in un testo; nelle seconde, invece, la disposizione modificativa dichiara la modifica ma non menziona in modo espresso le disposizioni che vengono modificate.

²⁹ Cfr. R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L’arte di modificare le leggi*, III ed., Milano, 2004, p. 139 ss., spec. 141.

³⁰ *Dott.¹⁰ in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

E' consigliabile chiarire, già all'interno dell'atto, la *mens innovandi* del legislatore, qualora essa sia la *ratio* principale della sua scelta (par. 64). Anche in questo caso, si raccomanda di distinguere i casi in cui utilizzare i termini modifica, abrogazione o integrazione, a seconda del tipo di intervento normativo che si intende effettuare. Nel caso di modifica esplicita (par. n. 65) contenuta in alcuni degli articoli del testo, si suggerisce di fare cenno della presenza dei tratti innovativi già nel titolo dell'atto stesso. Qualora allo stesso testo normativo siano state recate numerose modifiche successive, si consiglia (par. 67) di optare per un “atto di consolidazione”, e cioè, di riformulare l'intero atto, recependo le variazioni successivamente apportate³¹. Si raccomanda, inoltre, di inserire la modifica esplicita testuale all'interno di uno specifico articolo, piuttosto che in altre partizioni minori (par. 68)³².

L'unità minima del testo da novellare dovrebbe essere il comma anche quando la modifica riguarda un'unica parola³³.

Nei paragrafi da 74 a 79, sono contenuti suggerimenti sulle modalità di abrogazione. Com'è noto, essa è l'effetto per cui «una regola giuridica valida elimina definitivamente dall'ordinamento una precedente regola giuridica valida»³⁴. Il Manuale esorta vivamente ad evitare le formule «sono

³⁰ La modifica testuale, però, può dar luogo a un testo incomprensibile per il lettore, che è costretto a confrontare i due testi, il modificativo ed il modificato, per comprendere il senso della modifica; *IBIDEM*, p. 142.

³¹ In generale, dopo un certo numero di modifiche parziali, che arrivano a 10 secondo le direttive U.E.; si consiglia di formulare la successiva all'interno di una *refonte* complessiva dell'intero testo; *IBIDEM*, pag. 142.

³² Rispetto alla struttura, il Manuale (par. 69) precisa che, se le modifiche testuali aggiungono articoli ai testi normativi, essi sono sempre contrassegnati con il numero cardinale dell'articolo dopo il quale sono collocati e corredati dall'avverbio latino (*bis*, *ter*, *quater*...ecc) appropriato. Viceversa, gli articoli aggiuntivi, posti prima dell'articolo 1, sono indicati con uno 0 che precede il numero cardinale (01; 02; 03...). Gli articoli aggiuntivi che si inseriscono tra altri, che nel testo preesistente siano contrassegnati dall'avverbio latino, come sopra descritti, sono indicati con il numero cardinale dell'articolo dopo il quale sono inseriti; quindi se un articolo è inserito tra 1 bis e 1 ter, sarà contrassegnato come 1bis 1. Se l'articolo è inserito, invece, tra l'art. 1 e 1 bis, è indicato come art. 1.1; se, in seguito, si introduce un ulteriore articolo tra l'1.1 e l'1 bis, verrà configurato come art. 1.1.1. Il Manuale suggerisce di applicare le suddette regole anche per partizioni aggiuntive superiori all'articolo e detta le medesime regole per quanto riguarda la numerazione dei commi all'interno delle modifiche testuali (par. 70). Raccomanda, altresì, di non utilizzare numeri che corrispondono ad articoli precedentemente abrogati e di non variare radicalmente l'oggetto dell'articolo sostituito, poiché, in tal caso, sarebbe meglio abrogare l'articolo originario ed aggiungere un nuovo articolo.

³³ Il Manuale precisa che la modifica testuale o novella è composta di due parti che costituiscono un unico comma: l'alea, introduttivo della modifica, e il testo della modifica testuale (par. 68. 5). Si descrive la struttura dell'alea e il suo contenuto volto a precisare il rapporto, di sostituzione ovvero di integrazione, tra la disposizione previgente e la nuova, precisando, in modo minuzioso e dettagliato, dove si colloca la parte modificata all'interno dell'atto, facendo menzione delle singole parole e delle partizioni (par. 68. 6 e 7).

³⁴ Cfr. G.U RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 1996/97, p. 182. Altrettanto noto è il disposto dell'art. 15 delle disposizioni preliminari al codice civile, che distingue tre tipi di abrogazione, oltre a quella a) per dichiarazione espressa del legislatore; b) l'abrogazione implicita, per incompatibilità tra le nuove disposizioni e quelle precedenti. In questo caso, il legislatore, nell'emanare nuove disposizioni, non si preoccupa di eliminare quelle previgenti. Il problema “passa” al giudice, il quale risolve l'antinomia applicando, secondo i dettami del criterio cronologico, la disposizione più recente. Quest'ultimo, però, non può espungere le disposizioni anteriori tacitamente abrogate, che restano vigenti nell'ordinamento giuridico creando incertezze e ambiguità. Infine, c) l'abrogazione tacita, che ricorre ogni qual volta in cui la nuova legge disciplina l'intera materia già regolata dalla legge anteriore. In tale ipotesi, non esiste una disposizione che dichiari l'abrogazione della legge precedente, bensì è lo stesso interprete che trae dal fatto che il legislatore abbia riformato *ab imis* la materia, un argomento per sostenere che la legge debba ritenersi abrogata.

abrogate tutte le norme incompatibili con la presente legge», nonché «sono abrogate le disposizioni della legge x, in quanto incompatibili con la presente legge»; che qualifica “abrogazioni innominate” (par. 74). In effetti, le locuzioni dianzi ricordate sono state censurate dalla stessa Corte costituzionale, che ha stigmatizzato le espressioni generiche di cui il legislatore ordinario si serve in materia di abrogazione, poiché l’evasività del linguaggio giuridico produce incertezze e ambiguità in merito agli effetti discendenti dall’intervento legislativo³⁵. A conferma dell’inutilità e del pessimo stile che contraddistinguono le formule richiamate, basterà riflettere sulla circostanza che l’incompatibilità tra il testo previgente, tacitamente modificato, ed il nuovo, non sorge tra gli enunciati legislativi (disposizioni) in essi contenuti, ma tra i loro significati (norme). Tra l’altro qualora l’interprete rilevasse un contrasto tra norme, procederebbe in modo autonomo all’abrogazione implicita, senza bisogno che il legislatore lo autorizzi ogni volta a farlo. Il Manuale opta, senz’altro, per l’abrogazione espressa (par. 75), in cui l’effetto estintivo dell’efficacia di una norma discende da un’apposita e specifica previsione contenuta in una disposizione successiva, in cui sono indicati con precisione le disposizioni, gli atti abrogati e la data da cui decorre l’effetto abrogativo. In particolare, qualora le abrogazioni siano collocate alla fine dell’atto, si consiglia l’utilizzo di una formula di abrogazione espressa finale, che consiste nel concentrare in un unico articolo delle disposizioni finali, il complesso delle abrogazioni espresse (par. 79).

Rispetto, invece, alle abrogazioni di atti “a termine”, è opportuno abrogare solo nei casi in cui il termine è incerto. Le leggi a termine sono leggi sperimentali (denominate anche *sunset laws* e, cioè, “leggi che tramontano”) e mirano a costituire un’efficace argine all’inflazione legislativa³⁶. Esse, infatti, introducono una cesura, vale a dire un termine finale alla vigenza delle statuizioni legislative, in modo da consentire un periodico controllo delle scelte del legislatore e valutare la persistente congruità della loro presenza. Detto questo, risulta difficile immaginare una “legge a termine” che contiene un termine “incerto”, poiché in tal modo essa contravverrebbe alla sua specifica ratio. E’ vero, però, che l’oscurità del dettato legislativo è tale che può ben avverarsi l’ipotesi di una “legge a termine” per la quale non sia consentito individuare con precisione il periodo di vigenza

Il Manuale suggerisce di utilizzare il termine “abrogazione” solo quando la disposizione abrogatrice si limita a sopprimere parti del testo (par. 77). Quando, invece, un enunciato è sostituito da un altro e, cioè, si eliminano alcune parole dal testo normativo e contemporaneamente se ne introducono altre al loro posto; l’impiego del termine “abrogata”, riferito alla parte sostituita, è fuorviante ed equivoco, poiché confonde due concetti giuridicamente distinti. Quanto alle modifiche non testuali, si consiglia di indicare, in una disposizione finale dell’atto che le introduce, le disposizioni che risultano abrogate in seguito al subentrare delle nuove.

Il par. 88 è dedicato alla reviviscenza delle disposizioni abrogate o di parti delle stesse, vale a dire, al risorgere della loro efficacia, circostanza che si avvera quando la disposizione abrogatrice è espressamente abrogata da una legge posteriore. Non si produce reviviscenza, secondo la maggior parte della dottrina e della giurisprudenza, in assenza di un’esplicita manifestazione di volontà del legislatore in favore dell’effetto “ripristinatorio” delle norme abrogate³⁷. Se esso tace, prevarrebbe, quindi, la regola della non reviviscenza, che nega la possibilità di ritorno in vita delle norme abrogate da una disposizione posteriormente abrogata. Il Manuale sembra recepire tali insegnamenti, tanto che suggerisce di riscrivere la disposizione rispettivamente abrogata o modificata (par. 88.2), poiché in questo modo gli effetti giuridici della reviviscenza sarebbero certi ed efficaci. Diverso è il caso in cui la disposizione abrogatrice non sia a sua volta abrogata, bensì annullata in seguito ad una pronuncia della Corte costituzionale. In tale ipotesi, la disposizione

³⁵ Cfr sentenza n. 292 del 1984, cui *adde* C. Cassazione n. 51263/1986.

³⁶ Cfr. M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Bari, 2002, p. 97 ss.

³⁷ E’ pacifico, inoltre, che la reviviscenza verrebbe a verificarsi anche nella circostanza in cui la norma abrogatrice abbia come suo oggetto diretto una norma espressamente ed esplicitamente abrogativa.

Dott.¹⁰ in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi

abrogata riacquisterebbe *sempre* efficacia, almeno secondo la Corte costituzionale, anche se la questione resta dibattuta³⁸.

Il Manuale tratta, altresì, dell'interpretazione autentica (par. 83), vale a dire del significato attribuito alla disposizione con legge, il quale diviene rilevante, poiché “voluto” dallo stesso legislatore. In proposito, si consiglia di menzionare sia l'intento interpretativo, che l'atto interpretato all'interno della rubrica dell'articolo e di tenere ben distinte le disposizioni d'interpretazione autentica da quelle modificative con effetto retroattivo. Si intende, così, evitare di configurare come interpretazione autentica, una legge che, sebbene denominata tale, in realtà intende dettare disposizioni innovative destinate ad operare retroattivamente.

Il paragrafi da 84 a 86 si occupano della “deroga”³⁹. Essa consiste in un'eccezione ad una normativa generale, che conserva immutato il suo contenuto letterale. La “norma” derogante è la legge speciale, che sottrae una sottoclasse di fattispecie alla disciplina contenuta nella legge generale, la quale regola l'intera classe delle fattispecie. Entrambe le fonti sono contemporaneamente vigenti e legate da un rapporto *lex generalis* e *lex specialis*. Qualora la seconda venga meno, perché abrogata o annullata, la legge generale riepande la sua efficacia anche nei riguardi della fattispecie prima regolata con la disciplina speciale. La deroga può essere implicita o esplicita. Nel primo caso, il legislatore non segnala la sua intenzione di disciplinare un caso specifico in modo eccezionale, rispetto alla disciplina generale. E' esplicita quando il legislatore ricorre a formule precise, quali “in deroga alla legge X” e simili. La deroga esplicita può essere, inoltre, testuale, laddove si riformula il testo della norma incorporando l'eccezione come parte integrante dell'originaria disposizione; ovvero, può essere non testuale, e cioè, seppur prevista, l'eccezione non compare nel testo normativo. Proprio per il rapporto che si instaura tra norma generale e norma speciale, la deroga dovrebbe essere sempre espressa e configurata come modifica testuale, in modo che la sua portata e l'effetto che essa produce siano determinabili senza equivoci.

Le proroghe e le sospensioni (par. 87) concernono la sfera temporale di efficacia delle disposizioni e sono caratterizzate dalla “temporaneità”. Attraverso la proroga, il legislatore prevede che la disposizione X (o l'intero atto Y), che avrebbe dovuto cessare la sua vigenza il giorno G, perderà efficacia, invece, o nel termine T o all'avverarsi della condizione C. Con la sospensione, si prescrive che la disposizione X (o l'intero atto Y) non deve essere applicata per un periodo determinato ovvero fino a una nuova disposizione o al verificarsi di una determinata condizione. E' preferibile che sia le proroghe, sia le sospensioni si presentino come modifiche testuali della disposizione prorogata o sospesa; così come è opportuno richiamare espressamente, in sintesi, l'oggetto della proroga, se esso non può ricavarsi dal contesto, poiché, altrimenti, anche colui che

³⁸ Cfr. Corte costituzionale, sentenze nn. 107/1974 e 108/1986, in cui è scritto che: « dichiarata l'illegittimità di norme abrogative, ridiventano operanti le norme abrogate dalle disposizioni caducate dalla pronuncia di incostituzionalità». In merito alla reviviscenza delle norme abrogate, in dottrina esistono almeno tre indirizzi contrastanti:

1) taluni ammettono la reviviscenza, poiché la legge incostituzionale, prima della pronuncia di illegittimità, è nulla-inesistente e, quindi, impossibilitata a produrre effetti sostanziali; 2) altri studiosi negano tale occorrenza a partire dall'inammissibilità delle conseguenze giuridiche del ripristino delle norme abrogate, nonché dei gravi inconvenienti di fatto che verrebbero a prodursi; 3) altri ancora ammettono la reviviscenza solo in casi specifici, come nell'ipotesi della pronuncia di incostituzionalità di una o più disposizioni a contenuto espressamente ed esclusivamente abrogativo. In tal caso, se si escludesse la reviviscenza, verrebbe compromessa la produttività degli effetti della sentenza della Corte costituzionale. Per le problematiche connesse all'abrogazione e il dibattito in dottrina in materia di reviviscenza, si v. A. CELOTTO, *Coerenza dell'ordinamento e soluzione delle antinomie nell'applicazione giurisprudenziale*, in F. Modugno (a cura di), *Appunti per una teoria generale del diritto*, Torino, 1998, p. 160 ss.

³⁹ G. U. RESCIGNO, voce *Deroga*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

non è interessato dalla proroga è inutilmente costretto a cimentarsi in ulteriori e spesso defatiganti accertamenti. Nel caso in cui il termine da prorogare sia già scaduto, ricorre l'ipotesi diversa del “differimento del termine”.

Infine, il par. 89 si occupa della delegificazione e della deregolamentazione. Rispetto alla prima, il Manuale puntualizza i disposti dell'art. 17, comma 2 della legge n. 400 del 1988, in cui è regolato il “trasferimento” o “declassamento”⁴⁰ della disciplina di una certa materia dalla fonte normativa primaria alla fonte secondaria autorizzando, a tal fine, il Governo ad adottare regolamenti nelle stesse materie già disciplinate dalla legge - non coperte, però, da riserva assoluta - a condizione che la legge di delegificazione determini «le norme generali regolatrici della materia» e disponga «l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari». Si raccomanda, altresì, di individuare, all'interno della legge delegificante, le singole disposizioni delegificate, nonché di specificare l'effetto abrogativo subito da quest'ultime a decorrere dalla vigenza dei regolamenti che sostituiscono la legge⁴¹. Rilevante, affinché l'opera di delegificazione produca esiti certi è, altresì, che negli atti “delegificanti” siano dichiarate le disposizioni legislative abrogate, ciò che dovrebbe essere reso riconoscibile attraverso apposito rinvio alla legge delegificante. Nel caso in cui la legge non potesse indicare in modo specifico le disposizioni abrogate, essa dovrà appositamente demandare tale compito agli stessi regolamenti delegificanti.

Si distingue, poi, la deregolamentazione quale passaggio all'autonomia privata della disciplina di una materia o attività, la cui normativa era in precedenza dettata dalla legge o dal regolamento. Nel caso di deregolamentazione attuata attraverso i contratti collettivi, è specificato che quest'ultimi producono l'abrogazione delle disposizioni legislative concernenti la materia contrattualizzata. Una volta conclusi i contratti, si consiglia di varare un apposito atto normativo che confermi l'avvenuta abrogazione delle disposizioni preesistenti. Per questa via si rende possibile ripulire il sistema normativo eliminando gli atti non più vigenti.

Il Manuale è corredato, altresì, di quattro allegati, volti a facilitare la redazione delle disposizioni normative, al fine della chiarezza espositiva e per rendere omogeneo il linguaggio del legislatore. Di essi, il primo (All. A) reca simboli convenzionali per esprimere unità di misura; il secondo (All. B), elenca le modalità da seguire per la citazione degli atti normativi; il terzo (All. C) indica le formule per le modifiche testuali; mentre l'Allegato D elenca una serie di regole applicabili d'ufficio che, lungi dall'incidere sulla sostanza delle norme, sono neutrali, esprimono cioè minimi standard comunicativi. Tali formule, infatti, sono prive di risvolti politici, in quanto prescrivono soluzioni che potrebbero dirsi “tecnicamente obbligate”, la cui applicazione rientra nell'autonoma decisione dell'assemblea legislativa regionale, a seconda delle proprie modalità organizzative.

⁴⁰ F. MODUGNO ha impiegato tale termine per descrivere il cambiamento della disciplina di una materia che, in seguito alla delegificazione, da originariamente legislativa viene “declassata” a normativa di rango regolamentare; *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Torino, 1999, p. 106.

⁴¹ Il meccanismo della delegificazione consta di tre atti: l'atto legislativo delegificabile e, cioè, l'atto suscettibile di delegificazione; l'atto legislativo delegificante, che opera la delegificazione e la norma (o le norme) delegificatorie, che sostituisce l'atto legislativo delegificato; si v., al riguardo, F. MODUGNO, *ibidem*, p. 112 - 113.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*