

**PROGETTO DI LEGGE REGIONALE RECANTE: "COLLEGATO ALLA LEGGE COMUNITARIA REGIONALE 2016 -
ABROGAZIONI DI LEGGI REGIONALI"**

RELAZIONE

Il presente progetto dispone l'abrogazione di 54 leggi regionali. Esso rappresenta il terzo importante intervento di sfoltimento normativo dopo l'approvazione della legge regionale n. 27 del 2013 con la quale è stata disposta l'abrogazione di 67 tra leggi e regolamenti regionali e più di 20 disposizioni normative e della legge n. 10 del 2015 con cui è stata disposta l'abrogazione di 39 tra leggi e regolamenti regionali e 45 disposizioni normative.

Le ragioni e le esigenze alla base delle operazioni periodiche di sfoltimento normativo sono già state ampiamente illustrate in occasione delle due precedenti leggi sopra richiamate e sono state altresì sottolineate dall'Assemblea Legislativa durante le ultime due Sessioni di semplificazione.

La riduzione del patrimonio normativo rappresenta l'esito di un processo permanente di verifica dell'adeguatezza quantitativa e qualitativa delle normative. Scopo dell'operazione è evitare che siano presenti nell'ordinamento delle normative superate o implicitamente abrogate, disposizioni disseminate su una molteplicità di testi normativi eterogenei o la proliferazione non necessaria di normative. Questi obiettivi possono essere raggiunti tramite operazioni periodiche di manutenzione, attraverso interventi di abrogazione, di riordino o di accorpamento delle disposizioni superstiti in legge organiche, nonché di riforma complessiva della materia o del settore.

Già con l'approvazione della legge regionale n. 10 del 2015 l'attività di revisione della normativa ha assunto un carattere periodico. Detta legge era infatti contenuta nel Collegato alla legge Comunitaria regionale per il 2015. Il collegamento tra l'intervento normativo di semplificazione e la legge comunitaria annuale risponde a molteplici esigenze. In primo luogo l'attività di revisione periodica della normativa è coerente con quanto prevede la comunicazione COM (2012) 746 che delinea la futura strategia in tema di qualità della regolazione attraverso il "Regulatory Fitness and Performance Programme" (REFIT), che segna l'abbandono di un metodo specifico di misurazione e riduzione dei soli oneri amministrativi, per sostenere una metodologia di analisi e valutazione che abbraccia l'intero ciclo della normazione, e ribadito dalla comunicazione COM (2014) 192 "Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT): situazione attuale e prospettive". Inoltre l'attività di recepimento della normativa europea attuata con la legge Comunitaria e l'attività di revisione della normativa regionale rientrano entrambe e in maniera complementare nell'attività di manutenzione della normativa. Infine il previsto collegamento consente di conferire all'operazione di abrogazione normativa la medesima periodicità della Comunitaria.

In tale contesto, anche il presente progetto di legge viene presentato come progetto di legge collegato alla legge comunitaria regionale, ponendosi come strumento di attuazione

di un sistema di revisione normativa analogo a quello che a livello dell'Unione europea viene attuato ogni anno con il "programma Refit".

Da un punto di vista metodologico, anche per la predisposizione del presente progetto, come per le due precedenti leggi di abrogazioni, è stato attivato il Gruppo Tecnico Tematico per l'attuazione della Terza Linea per la semplificazione, linea individuata in seno al Nucleo per la Semplificazione - ai sensi della legge regionale n. 18 del 2011 – e dedicata a "Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell'impatto della regolamentazione nell'esperienza della Regione – AIR, VIR e ATN", con l'obiettivo di migliorare la qualità normativa attraverso l'analisi e l'implementazione di una serie di strumenti per la qualità della regolazione. Il lavoro del Gruppo Tecnico Tematico si è articolato su più fasi: una prima fase di ricognizione delle disposizioni normative; una seconda fase di classificazione delle normative tra quelle abrogabili in quanto superate, quelle da modificare e quelle accorpabili; una terza fase di raccolta delle normative e delle disposizioni abrogabili e contestuale valutazione degli effetti delle abrogazioni su altre normative; infine, la fase di elaborazione del progetto legislativo in cui viene disposta l'abrogazione, vengono disciplinati gli effetti e vengono elencate le disposizioni da abrogare.

Nell'ottica di sottoporre a verifica l'intero patrimonio normativo regionale, si è proseguito - secondo un ordine cronologico già adottato per l'elaborazione delle legge n. 10 del 2015 – col prendere in esame le leggi approvate nel decennio 1981-1990 (mentre la legge n. 10 del 2015 si era concentrata nel decennio precedente). Questa spiega il perché le leggi contenute nell'elenco risalgono prevalentemente ma non esclusivamente a questo periodo. La presenza di alcune leggi precedenti e successive a tale arco temporale deriva dalla necessità di disporre l'abrogazione di discipline superate a seguito dell'ordinaria attività di revisione normativa da parte delle strutture regionali. Va altresì segnalato che una buona parte delle leggi contenute nell'elenco sono leggi di pura modifica abrogabili in virtù del principio affermato nel comma 3 dell'art. 2 del presente progetto, come si illustrerà nel prosieguo della relazione.

Illustrazione degli articoli

Articolo 1

L'articolo 1 esplicita l'obiettivo di semplificazione del sistema normativo regionale in attuazione del principio di miglioramento della qualità della legislazione contenuto nella legge n. 18 del 2011 e del principio di revisione periodica della normativa previsto a livello europeo dal Programma REFIT, di cui il presente progetto di legge, c.d. Collegato alla legge comunitaria regionale, rappresenta l'applicazione. Lo strumento utilizzato è l'abrogazione espressa di leggi regionali già implicitamente abrogate o comunque non più operanti o applicate.

Articolo 2

L'articolo 2 contiene la norma abrogatrice (comma 1), individua le ipotesi espressamente salvaguardate (comma 2), e precisa gli effetti prodotti dall'abrogazione di disposizioni modificative o abrogative di disposizioni regionali (comma 3).

Il comma 1 stabilisce che “Sono o rimangono abrogate le leggi regionali di cui all’allegato A”.

L’insieme delle normative abrogate è infatti contenuto nell’ Allegato A, parte integrante del progetto. L’elenco è ordinato cronologicamente. La formula “Sono o rimangono abrogati.....” si rende necessaria per eliminare ogni dubbio circa la portata abrogativa della previsione: l’effetto che si vuole produrre è quello di eliminare dall’ordinamento regionale non solo le leggi vigenti (e per le quali si è ravvisata la necessità di una loro abrogazione) ma anche quelle implicitamente o tacitamente abrogate. L’abrogazione implicita, come è noto, opera in presenza di formule quali “Sono abrogate le norme incompatibili con la presente legge”: in questi casi le disposizioni abrogate in quanto incompatibili non vengono espressamente menzionate, ed è demandata all’interprete la valutazione dell’incompatibilità della precedente normativa rispetto alla nuova.

L’abrogazione tacita opera quando la nuova normativa, senza richiamare formule di abrogazione per incompatibilità, introduce una disciplina che rinnova o sostituisce o supera una precedente disciplina.

In entrambi i casi, il rischio, soprattutto in contesti normativi complessi e in presenza di molteplici centri di produzione normativa, è che si determinino divergenze interpretative ed incertezze sulla normativa da applicare, e quindi, in sostanza, una mancanza di certezza del diritto. La formula utilizzata nel comma 1 produce dunque l’effetto di “trasformare” le disposizioni tacitamente o implicitamente abrogate in disposizioni espressamente abrogate. Trattandosi di un’operazione di pulizia formale, resta chiaramente ferma la decorrenza ex tunc dell’abrogazione, la quale era implicitamente, o tacitamente, già avvenuta.

Il comma 2 stabilisce che “Le leggi regionali di cui alla presente legge continuano ad applicarsi ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, compresi quelli di carattere sanzionatorio e quelli di esecuzione degli impegni di spesa” Questa previsione è utile a ribadire, in applicazione del principio del tempus regit actum, che i rapporti, e dunque i procedimenti, nati prima dell’abrogazione e non ancora esauriti continuano ad essere regolati dalle disposizioni abrogate. Questo perché la disposizione abrogata cessa di avere efficacia per il futuro ma continua a disciplinare i fatti verificatisi prima dell’abrogazione. Tra i procedimenti che vengono espressamente salvaguardati vi sono quelli di carattere sanzionatorio, cioè finalizzati all’applicazione di una sanzione, e quelli di esecuzione degli impegni di spesa.

Il comma 3 puntualizza che “In conformità con i principi generali dell’ordinamento, salvo diversa espressa disposizione, l’abrogazione delle leggi attuata con la presente legge non determina la reviviscenza di disposizioni modificate o abrogate dalle stesse. Pertanto restano comunque in vigore le modifiche normative operate dalle disposizioni abrogate.” Tale comma affronta il tema della reviviscenza delle norme abrogate o modificate da parte delle disposizioni che vengono abrogate. Quello della reviviscenza è un tema di rilevanza generale, in quanto connesso a tutte le operazioni di abrogazione di disposizioni normative, che peraltro non trova una disciplina in alcuna norma positiva. La mancanza di riferimenti positivi sulla reviviscenza ha indotto i compilatori dell’ultima versione del Manuale interregionale di regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi ad inserire un apposito paragrafo dedicato alla reviviscenza che precisa che l’abrogazione

di disposizioni abrogative o modificative non fa rivivere le disposizioni da esse abrogate e stabilisce anche che qualora sia necessario ridare vigenza ad una disposizione abrogata è necessario affermare espressamente in via legislativa la reviviscenza della disposizione abrogata, chiarendo se essa opera ex nunc o ex tunc. Tale regola recepisce tra l'altro l'orientamento, prevalente in dottrina e in giurisprudenza, che ritiene che la disposizione abrogata da disposizione a sua volta abrogata non rivive. Questo perché l'abrogazione ha effetto ex nunc e dunque non è idonea a rimuovere l'eliminazione avvenuta antecedentemente: la disposizione abrogata rimane tale. Questa regola vale anche nel caso di abrogazione di disposizione modificativa di altra disposizione: la disposizione già modificata rimane tale anche se la disposizione modificatrice viene successivamente abrogata. Poiché l'Allegato A contiene disposizioni abrogative e modificative di precedenti normative regionali, si è ritenuto opportuno codificare tale regola per riaffermare senza possibilità di incertezze, che tali modifiche e abrogazioni, essendosi già prodotte, non vengono travolte dalle disposte abrogazioni.

Art. 1

Finalità

1. La presente legge è finalizzata a semplificare il sistema normativo regionale, in attuazione del principio di miglioramento della qualità della legislazione contenuto nella legge regionale 7 dicembre 2011, n. 18 (Misure per l'attuazione degli obiettivi di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale. Istituzione della sessione di semplificazione) e del principio di revisione periodica della normativa previsto a livello europeo dal "Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione" di cui alla Comunicazione COM (2012) 746 "Regulatory Fitness and Performance Programme" (REFIT), mediante l'abrogazione espressa di leggi, di regolamenti e di singole disposizioni normative regionali già implicitamente abrogati o comunque non più operanti o applicati.

Art. 2

Abrogazioni

1. Sono o rimangono abrogate le leggi di cui all'allegato A.
2. Le leggi di cui al comma 1 continuano ad applicarsi ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, compresi quelli di carattere sanzionatorio e quelli di esecuzione degli impegni di spesa.
3. In conformità con i principi generali dell'ordinamento, salvo diversa espressa disposizione, l'abrogazione delle leggi attuata con la presente legge non determina la reviviscenza di disposizioni modificate o abrogate dalle stesse. Pertanto restano comunque in vigore le modifiche normative operate dalle disposizioni abrogate.