

**PROGETTO DI LEGGE REGIONALE RECANTE: “ABROGAZIONI DI LEGGI, REGOLAMENTI E  
SINGOLE DISPOSIZIONI NORMATIVE REGIONALI”**

**RELAZIONE**

Il presente progetto dispone l'abrogazione di 67 tra leggi e regolamenti regionali e più di 20 disposizioni normative. Esso rappresenta il principale strumento di attuazione della Terza Linea di azione per la semplificazione, approvata con deliberazione della Giunta Regionale n. 983 del 2012 e proposta nella prima sessione di semplificazione dell'Assemblea legislativa (conclusasi con la risoluzione n. 3209 del 2012), ai sensi della 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).

La Terza Linea di azione per la semplificazione riguarda “Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell'impatto della regolamentazione nell'esperienza della Regione – Air, Vir e Atn” ed ha l'obiettivo di migliorare la qualità normativa attraverso l'analisi e l'implementazione di una serie di strumenti per la qualità della regolazione.

Per l'attuazione della Terza Linea di azione è stato costituito, in seno al Nucleo per la Semplificazione, un Gruppo Tecnico Tematico, composto da un referente giuridico per ciascuna Direzione Generale, con il compito fondamentale di analizzare le criticità e le potenzialità degli strumenti di qualità della regolazione ed elaborare una Relazione che rappresenti il fondamento teorico-programmatico e lo strumento operativo per conseguire da parte della Regione un'effettiva semplificazione in termini qualitativi e qualitativi della propria produzione normativa. Per <<qualità della regolazione>> si intende sia la <<qualità formale>> dei testi normativi che devono essere chiari, intelligibili e accessibili, sia la <<qualità sostanziale>>, cioè le regole devono essere delle buone regole e sono tali se sono necessarie, chiare e comprensibili, complete, sistematiche.

Il tema è di assoluta e rilevante attualità: la qualità della legislazione, ed in generale della normazione, rappresenta l'attuazione di principi fondamentali (trasparenza, chiarezza, certezza normativa, precisione e coerenza dei testi eccetera) che attengono, in sostanza, alla qualità della democrazia. Non a caso la qualità della legge è stata riconosciuta anche dalla recente giurisprudenza come un obiettivo costituzionalmente rilevante.

Nella Relazione predisposta dal Gruppo Tecnico Tematico – Relazione che è stata presentata alla Commissione I lo scorso 26 novembre per essere poi presentata alla prossima Sessione di Semplificazione - è stato illustrato il contesto europeo, statale e regionale in cui si stanno sviluppando i temi e gli strumenti della qualità della regolazione e sono state formulate indicazioni metodologiche e proposte operative al fine di incrementare e rendere più efficace l'utilizzo degli stessi nell'ordinamento regionale. Tra i molteplici strumenti che la Relazione prende in considerazione (programmazione degli interventi normativi, consultazione, analisi di impatto della regolamentazione, ciclo della regolazione,

analisi di fattibilità, analisi tecnico-normativa, valutazione di impatto della regolamentazione, clausole valutative, testi unici) un'attenzione particolare è dedicata alla necessità di una forte riduzione del patrimonio normativo della Regione Emilia-Romagna.

Il tema della qualità della regolazione e con esso quello della necessità di uno snellimento del corpus normativo non sono nuovi e sono da tempo all'attenzione del legislatore regionale.

La Regione Emilia-Romagna ha avviato - già alla fine degli anni '90 - un lavoro di decongestionamento del proprio patrimonio normativo: è del 1998 la legge regionale n. 27 recante "Abrogazione di 74 leggi regionali"; è dell'anno successivo la legge n. 3, che, oltre a dare attuazione a livello regionale al d.lgs. n. 112 del 1998, ha espressamente abrogato 135 leggi regionali e 20 regolamenti. Oltre a queste normative che si pongono come interventi di riforma di molteplici settori e che hanno correlativamente eliminato una serie eterogenea di normative superate dalle nuove discipline, va altresì evidenziato che, di regola, le normative che rinnovano un determinato settore riportano un articolo contenente l'elenco delle normative che vengono contestualmente abrogate.

Quello che si propone ora è un nuovo intervento deflattivo che riguarda sia le leggi e i regolamenti sia specifiche disposizioni in essi contenute.

Il lavoro del Gruppo Tecnico Tematico - coordinato dal Servizio Affari legislativi e qualità dei processi normativi - si è basato su un metodo condiviso ed articolato su più fasi: una prima fase di ricognizione delle disposizioni normative vigenti che ha prodotto la base conoscitiva necessaria per le successive fasi; 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.

Si è dunque utilizzata una tecnica in positivo di elencazione delle disposizioni da abrogare e si è volutamente evitato il ricorso a tecniche automatiche di eliminazione, tipo il noto "taglia-leggi", anche al fine di scongiurare gli effetti indesiderati che tale meccanismo ha prodotto nell'esperienza statale.

Il presente progetto rappresenta una rilevante opera di "pulizia" dell'ordinamento, che andrebbe periodicamente ripetuta e ad essa dovrebbe altresì seguire un intervento di riordino o di accorpamento delle disposizioni superstiti in legge organiche, anche di riforma complessiva della materia o del settore.

## **Illustrazione degli articoli**

### **Articolo 1**

L'articolo 1 esplicita l'obiettivo di semplificazione del sistema normativo regionale e lo strumento a tal fine utilizzato, cioè l'abrogazione espressa di leggi,

regolamenti e singole disposizioni normative regionali già implicitamente abrogate o comunque non più operanti o applicate. Viene altresì affermato che l'intervento abrogativo che si va a disporre e a disciplinare attua la legge n. 18 del 2011 attraverso una delle sue linee di azione – la Terza - attraverso cui tale legge trova sviluppo ed applicazione.

## 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 abrogati le leggi, i regolamenti e le disposizioni normative regionali di cui all'allegato A”*.

L'insieme delle normative abrogate è infatti contenuto nell' **Allegato A**, parte integrante del progetto, che risulta suddiviso in tre elenchi: il primo riporta intere leggi regionali; il secondo riguarda interi regolamenti regionali; il terzo contiene singole disposizioni (articoli o commi) di leggi o regolamenti regionali. Tutti e tre gli elenchi sono ordinati 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 e le disposizioni normative 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, i regolamenti e le disposizioni normative 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 di leggi e di disposizioni normative regionali 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.

## **Allegato A**

Come sopra ricordato, l’Allegato A riporta l’insieme delle normative abrogate ed è articolato in tre elenchi, ognuno dei quali ordinati cronologicamente.

L'**elenco 1** è dedicato alle **leggi regionali**; in questa sezione sono rappresentati tutti i settori regionali, i quali hanno segnalato l'opportunità di eliminare dall'ordinamento regionale tutte quelle leggi non più operanti, non più applicate, comunque superate perché non più conformi all'attuale disciplina comunitaria, nazionale o regionale.

L'**elenco 2** è dedicato all'abrogazione di **2 regolamenti regionali**, ormai non più operanti, ma per i quali è stata valutata l'opportunità di fare chiarezza normativa attraverso questa operazione di pulizia formale.

L'**elenco 3** è dedicato all'abrogazione di **singole disposizioni** (articoli o commi) di leggi o regolamenti regionali che si intendono abrogare, principalmente nei settori del personale e della sanità, pur lasciando in vita il rimanente corpus normativo in cui sono collocate.

Si richiama, in particolare, l'attenzione sull'operazione di semplificazione rappresentata dall'abrogazione di singole norme legislative connesse al riordino delle Commissioni sanitarie. Si ricorda, in proposito, che l'articolo 8 della legge regionale 19 febbraio 2008, n. 4 (Disciplina degli accertamenti della disabilità. Ulteriori misure di semplificazione ed altre disposizioni in materia sanitaria e sociale) ha previsto che la ridisciplina o la soppressione di organismi collegiali operanti con funzioni consultive, di supporto e di coordinamento in materia sanitaria e sociale avvenga attraverso un regolamento di Giunta.

**La disciplina di tali organismi, introdotta con il regolamento regionale 23 aprile 2009, n. 2 (regolamento di semplificazione delle commissioni e di altri organismi collegiali operanti in materia sanitaria e sociale in attuazione dell'art. 8 della legge regionale 19 febbraio 2008, n. 4) necessita, ai fini della semplificazione normativa, di un coordinamento con le disposizioni legislative precedenti che hanno esaurito la loro efficacia temporale ma che non sono state abrogate espressamente.**

**Il presente progetto di legge propone, quindi, di abrogare espressamente sia le disposizioni legislative che disciplinavano le Commissioni ora soppresse (in totale sette), sia quelle che disciplinavano le Commissioni "sostituite" (in totale cinque), fermo restando che, secondo quanto disposto dal regolamento regionale n. 2 del 2009:**

tali disposizioni legislative hanno già cessato di avere efficacia dal momento dell'entrata in vigore del regolamento regionale stesso, ossia a partire dal 25 aprile 2009 (art. 25, comma 3, del r.r. n. 2 del 2009);

le Commissioni e gli organismi già costituiti hanno continuato ad operare con le modalità e le funzioni previste nelle disposizioni vigenti anteriormente all'entrata in vigore del medesimo regolamento, fino all'insediamento delle nuove commissioni e degli organismi collegiali ridisciplinati (art. 25, comma 1, r.r. n. 2 del 2009).

## **Articolo 1**

### **Finalità**

1. La presente legge è finalizzata a semplificare il sistema normativo regionale, in attuazione dei principi di miglioramento della qualità della legislazione contenuti 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), mediante l'abrogazione espressa di leggi, di regolamenti e di singole disposizioni normative regionali già implicitamente abrogati o comunque non più operanti o applicati.

## **Articolo 2**

### **Abrogazioni**

1. Sono o rimangono abrogati le leggi, i regolamenti e le disposizioni normative regionali di cui all'allegato A.
2. Le leggi, i regolamenti e le disposizioni normative 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.
3. In conformità con i principi generali dell'ordinamento, salvo diversa espressa disposizione, l'abrogazione di leggi e di disposizioni normative regionali 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.