Rifusione dei testi legislativi

La rifusione è una delle tecniche utilizzate per rendere più accessibile, e quindi più chiaro, il Diritto comunitario, e più particolarmente il diritto comunitario secondario, o derivato, cioè quello creato dalla Comunità economica europea (CEE) attraverso le sue Istituzioni comunitarie. Esso subisce un numero elevato di modifiche, certamente più di quanto avvenga negli ordinamenti giuridici nazionali: ogni atto viene modificato in media 10 volte, ma ci sono casi in cui le modifiche sono più di 70. Migliorare l'accessibilità del diritto comunitario è dunque particolarmente importante.

La rifusione si differenzia dalle altre tecniche, la Codificazione dei testi legislativi e il Consolidamento dei testi legislativi, perché interviene in caso di modificazione sostanziale di un atto normativo precedente, e consiste nell'adozione di un unico testo legislativo che, al tempo stesso, introduce le modificazioni volute integrandole nelle disposizioni dell'atto precedente e abroga quest'ultimo, sostituendolo. In altri termini, invece di adottare una semplice modificazione di un atto esistente, si adotta un nuovo testo, cioè l'atto esistente modificato.

Consentendo di disporre di un solo atto giuridico, al posto di un atto di base e di uno o più atti modificativi, la rifusione evita la proliferazione di modifiche isolate che spesso rendono le regolamentazioni difficilmente comprensibili. La rifusione è dunque una "codificazione continua" del diritto per gli atti legislativi soggetti a frequenti modifiche. Se fosse praticata regolarmente, potrebbe assicurare in modo permanente e globale la leggibilità e quindi l'accessibilità della normativa.

La rifusione è una tecnica conosciuta sin dai primi anni della

Comunità, ma non è stata praticata che sporadicamente. In particolare, in situazioni d'urgenza o di sovraccarico, i servizi della Commissione europea hanno preferito preparare modifiche puntuali, piuttosto che rifusioni. È solo verso la fine degli anni '90 che la rifusione si è rivelata come uno strumento complementare rispetto alla codificazione. L'esperienza ha mostrato infatti che spesso, nonostante l'applicazione del metodo accelerato di codificazione previsto dall'accordo interistituzionale (v. Accordi interistituzionali) del 1994, continuavano a esserci ritardi. In realtà, la presentazione di proposte di codificazione da parte della Commissione e la loro adozione da parte del legislatore erano ritardate proprio dal fatto che nel frattempo erano state adottate nuove modificazioni degli atti di base, con conseguente riavvio dei lavori di codificazione. È quindi apparso opportuno, soprattutto per gli atti normativi oggetto di frequenti modificazioni, fare ricorso alla tecnica legislativa della rifusione. Le proposte di rifusione non solo riprendono il testo di base modificato, ma integrano egualmente le modifiche precedenti, se ce ne sono. La rifusione evita così di dover ricorrere a una codificazione ulteriore. Inoltre, qualora l'atto da modificare sia stato già codificato, evita il rischio di perdere rapidamente i benefici della codificazione.

L'accordo interistituzionale stipulato il 28 novembre 2001 tra Parlamento europeo, Consiglio dei ministri e Commissione determina le modalità di un ricorso più strutturato alla tecnica della rifusione degli atti normativi. Prevede, in particolare, le modalità di presentazione dell'atto di rifusione e le regole di tecnica legislativa da rispettare. C'è, in proposito, una sinergia con la tecnica del consolidamento: così, quando è necessario integrare, nella rifusione, modifiche intervenute precedentemente, è previsto che i servizi della Commissione lavorino su base del consolidamento effettuato dall'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee. L'accordo interistituzionale

ha istituito, inoltre, un gruppo consultivo, composto dei servizi giuridici del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, che ha il compito di garantire che la proposta di rifusione non contenga modificazioni sostanziali al di fuori di quelle espressamente indicate come tali.

La rifusione si inserisce inoltre, come la codificazione e il consolidamento, nell'obiettivo più ampio di aggiornare e semplificare l'*Acquis* comunitario che la Commissione ha illustrato in una comunicazione del febbraio 2003.

Il rilancio della rifusione incontra tuttavia dei limiti. Questa tecnica richiede evidentemente un maggior investimento in risorse umane rispetto a un semplice atto modificativo. La decisione di intraprendere o meno una rifusione è lasciata, in pratica, ai servizi della Commissione competenti. Questi riservano generalmente la rifusione ai casi in cui avvertono una forte esigenza di semplificazione della regolamentazione che si vuol modificare (v. anche Semplificazione legislativa).

Giuseppe Ciavarini Azzi (2009)