

I TESTI UNICI

di *Maurizio Malo*

SOMMARIO: 1. La formazione di testi unici fra metodi e tecniche volti ad affermare la «certezza del diritto». – 2. Nozione di testo unico. – 2.1. Funzione del testo unico («unificazione» e «sostituzione» di normazione). – 2.2. Critica della costruzione dicotomica (testi unici «legislativi» e testi unici «amministrativi»). – 2.3. *Segue*: ambiguità e disattenzioni del legislatore e della Corte costituzionale. – 3. Forma, contenuto, tecniche di redazione dei testi unici. – 4. Testi unici approvati o previsti, nella recente produzione legislativa. – 5. Forme di coordinamento diverse dal testo unico, senza alcun margine innovativo (testo coordinato, testo aggiornato).

1. *La formazione di testi unici fra metodi e tecniche volti ad affermare la «certezza del diritto»*

Da tempo viene lamentato da più parti il carattere frammentario, caotico e scoordinato della produzione legislativa italiana.

Il «Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni» formato, nel 1993, da un gruppo di studio attorno all'allora Ministro per la funzione pubblica Sabino Cassese, contiene un capitolo dedicato all'inflazione normativa, ed indica nella «legislazione delegificante» un valido rimedio¹.

Si può rammentare poi l'intensificarsi degli studi di *tecnica legislativa*²,

¹ AA.VV. (Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento per la funzione pubblica), *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, cap. 2 (*L'inflazione normativa e le pubbliche amministrazioni*), Roma, Ist. pol. e zecca dello Stato, 1993. In tema di delegificazione v. ora DE MURO, *La delegificazione: modelli e casi*, Padova, Cedam, 1996; e TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, Torino, Giappichelli, 1996.

² Per tutti, BARTOLE (a cura di), *Lezioni di tecnica legislativa*, Padova, Cedam, 1988; CASSESE, *Introduzione allo studio della normazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, 308 ss.; RESCIGNO, *Dal rapporto Giannini alla proposta di manuale unificato per la redazione di testi normativi, adottata dalla conferenza dei presidenti dei consigli regionali*, in *Foro it.*, 1993, V, 34 ss. V. ora AINIS-PAGANO, *Guida bibliografica al drafting legislativo*, in *Rass. parlamentare*, 1995, 79 ss.

quasi come reazione colta, erudita, al degrado della normazione, alla legislazione «usa e getta»³, con quanto ne consegue circa la centralità o, più semplicemente, la credibilità del Potere legislativo⁴.

Più in generale si è parlato di razionalizzazione della normazione, di miglioramento della qualità del prodotto legislativo mediante varie forme d'azione, mediante vari profili d'intervento (dalla chiarezza e proprietà lessicale del testo, alla fattibilità amministrativa delle norme⁵): forme d'azione che vengono accomunate sotto la definizione di «legistica», da potersi intendere, nel suo complesso, come scienza volta ad assicurare la qualità della legislazione⁶.

In quest'ambito prospettico può essere anche inquadrato il tema della legificazione mediante *testi unici*, che contribuiscono all'affermazione della *certezza del diritto* apportando un certo grado di *semplificazione* nel sistema delle fonti normative, con il passare da una pluralità di fonti ad un'unica fonte (o fonte unitaria).

Del fine o dello scopo pratico della *certezza del diritto* conseguibile mediante la formazione dei testi unici siamo del resto da tempo avvertiti⁷.

³ Cfr. AZZARITI, *Codificazione e sistema giuridico*, in *Pol. dir.*, 1982, 542.

⁴ V., sul punto, GUASTINI, *Questioni di tecnica legislativa*, in *Le Regioni*, 1985, 223.

⁵ Tema di recente affrontato al «Seminario nazionale di studio», *Produzione legislativa e analisi di fattibilità delle leggi*, Genova, 20-21 giugno 1996.

⁶ Cfr. RESCIGNO, *op. cit.*, 43.

⁷ CARLASSARE, *Sulla natura giuridica dei testi unici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, 63, sostiene che «lo scopo pratico» che i testi unici sono chiamati a raggiungere è «la certezza del diritto». Di «scopo sotteso all'adozione del testo unico» che è «il fine della certezza del diritto da conseguire nell'ambito di una determinata materia», parla CHELI, *Testo unico*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XIX, Torino, 1973, 309; e in precedenza lo stesso Autore aveva notato che «funzione istituzionalmente assegnata ai testi unici è quella di portare ordine e chiarezza là dove più impera il rischio dell'oscurità e della confusione – è funzione diretta cioè in primo luogo a servire il fine della certezza del diritto» (*Aspetti problematici del sindacato di costituzionalità sui testi unici di mera compilazione*, in *Giur. cost.*, 1970, 400 s.). Per CAMPAGNA, *Testi unici e semplificazione dei sistemi normativi*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1986, 211, «il ruolo e l'efficacia dei testi unici sono tuttora da ritenersi fondamentali nel processo di semplificazione dei sistemi di norme». Così pure per ROSSANO, *I testi unici nell'esercizio della funzione amministrativa e di quella legislativa*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1963, II, 194, il testo unico è volto a dare attuazione alla certezza del diritto, ancorché quest'ultimo Autore acceda poi ad una ricostruzione del fenomeno dei testi unici (la c.d. ricostruzione dicotomica, v. *infra*, par. 2.2.) che legittima una categoria di testi unici (i testi unici amministrativi) che in realtà sono causa essi stessi di confusione nell'ambito del sistema normativo. V. ora PEGORARO, *La tutela della certezza giuridica in alcune costituzioni contemporanee*, in *Dir. e soc.*, 1994, 43, secondo cui «la stessa ragion d'essere» dei testi unici «è invero di ordinare in un *corpus* unitario una materia dispersa in più atti normativi; è dunque l'esigenza di certezza che consiglia la loro redazione». *Contra*, ANGIOLINI,

Ma ora che il valore della «certezza del diritto» è stato esplicitamente qualificato dalla Corte costituzionale come *valore costituzionale* (nelle sentt. nn. 384/1994, 94/1995 e 153/1995) sembra tanto più doveroso seguire i percorsi idonei alla sua affermazione, quali sono, fra l'altro, le forme di conoscibilità del diritto, le tecniche di redazione degli atti normativi, la sistemazione stessa delle fonti del diritto⁸.

Si consideri poi che la recente giurisprudenza costituzionale in cui si fa espressamente riferimento al valore della certezza, può essere letta come tendente ad affermare *una particolare* accezione della certezza del diritto; e cioè proprio l'esigenza di avere un *sistema normativo chiaramente ordinato*; ovvero un *sistema normativo ordinato in modo esplicito*.

Questa lettura delle sentt. nn. 384/1994, 94/1995 e 153/1995 può apparire forse un po' stravagante, ma in realtà non sembra priva di fondamento.

Infatti, con le prime due sentenze (n. 384/1994 e n. 94/1995)⁹, di fronte al contrasto tra fonte dell'ordinamento interno e fonte dell'ordinamento comunitario (e – va aggiunto – in presenza di giudizi in via d'azione) la Corte opta – per così dire – per decisioni che entrano nel merito delle questioni sollevate, giungendo anche ad una *dichiarazione d'illegittimità costituzionale*; non si ferma quindi a delle pronunce d'inammissibilità conseguenti al prodursi dell'effetto *disapplicativo* (della norma interna rispetto alla norma comunitaria).

Testo unico, in *Enc. dir.*, vol. XLIV, Milano, 1992, 528, secondo cui «l'unificare o il coordinare in testo unico può avere a motivo, ad esempio, anziché il ripristino della certezza, il semplificare, il riscoprire nessi sistematici tra diverse discipline normative, il darne interpretazioni estensive o evolutive; tutte esigenze, queste, che con quella della certezza del diritto potrebbero addirittura collidere». Ma sembra di poter replicare che «semplificare» il quadro normativo significa già raggiungere un certo grado di certezza. Per una lettura più complessa, in chiave storica, dell'espressione «semplificazione normativa», v. TARELLO, *Le idee della codificazione*, in RODOTÀ (a cura di), *Il diritto privato nella società moderna*, Bologna, Il Mulino, 1971, 43 ss.

⁸ Una panoramica delle varie accezioni che può assumere il principio della certezza del diritto in PIZZORUSSO, *Certezza del diritto. II) Profili applicativi*, in *Enc. giur. it.*, vol. VI, 1988. In merito alla problematica collocazione del principio della certezza del diritto nell'ambito dell'ordinamento giuridico, cfr. GUASTINI, *La certezza del diritto come principio di diritto positivo?*, in *Le Regioni*, 1986, 1090 ss., secondo cui si tratta di «un principio inespresso, risultante dalla combinazione di una serie di principi espliciti»; SORRENTINO, *Incertezza del diritto o mera oscurità della legge?*, in *Giur. cost.*, 1986, I, 564; PEGORARO, *Linguaggio e certezza della legge nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1988.

⁹ La sent. n. 384/1994 è stata annotata da SORRENTINO, BIENTINESI, DONATI, GIANFRANCESCO, GIANGASPERO e D'ALESSIO, in *Giur. cost.*, 1994, 3456 ss.; da LOTITO, MARZANATI, RUGGERI, in *Riv. dir. pubbl. com.*, 1995, rispettz. 153 ss., 158 ss., 469 ss.; da CELOTTO, in *Giur. it.*, 1995, 1, 341 ss.; da TERESI, in *Nuove autonomie*, 1994, 4, 85 ss.; da GROPPI e BIN (con la sent. n. 94/1995), in *Le Regioni*, 1995, risp. 923 ss. e 1131 ss.; v. pure GUZZETTA, *L'annullamento delle leggi regionali «anticomunitarie»: crisi di un modello giurisprudenziale*, in *Giur. cost.*, 1994, 4238 ss.

Secondo la Corte «una pronuncia d'inammissibilità della questione motivata in modo tale da precisare che le norme interne incompatibili con quelle comunitarie vanno comunque disapplicate da parte di tutti i soggetti [...], avrebbe determinato una grave incongruenza, e generato incertezze applicative [...] con evidente lesione del principio delle certezza e della chiarezza normativa» (sent. n. 384/1994, par. 2, *in diritto*).

Del resto queste argomentazioni basate sulla certezza del diritto, non sono poi così distanti dalla precedente giurisprudenza della Corte (si può vedere la sent. n. 389/1989)¹⁰ lì dove viene precisato che il dovere di disapplicare le norme interne incompatibili con le norme comunitarie direttamente applicabili «non fa venir meno l'esigenza che gli stati membri apportino le necessarie modificazioni o abrogazioni del proprio diritto interno al fine di depurarlo da eventuali incompatibilità o disarmonie con le prevalenti norme comunitarie», in modo tale da poter affermare «sul piano dell'ordinamento nazionale» il «principio della certezza del diritto» (sent. n. 389/1989, par. 4, *in diritto*).

Con la sent. n. 153/1995¹¹, la Corte, pur constatando, in base all'art. 10, c. 1°, della legge Scelba sull'ordinamento regionale n. 62/1953, l'effetto abrogativo tacitamente prodotto su una certa legge regionale da una legge statale sopravvenuta, in quanto contenente norme fondamentali di riforma economico-sociale, ha statuito che per «ragioni essenziali di certezza del diritto [...], di fronte ad un diretto contrasto tra le disposizioni di legge regionale impugnate e i principi di riforma economico sociale stabiliti» dalla disposizione di legge statale, si è indotti «a dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme regionali» (sent. n. 153/1995, par. 3.3., *in diritto*).

Senza ora entrare nella delicatissima questione del passaggio da una decisione di inammissibilità (per produzione dell'effetto meramente disapplicativo per sovrapposizione di un ordinamento ad un altro, o dell'effetto abrogativo, tra norma di legge regionale e norma di legge statale sopravvenuta), ad una decisione d'illegittimità costituzionale, ovvero senza entrare ora sul punto della fungibilità dell'effetto abrogativo o disapplicativo e dell'effetto di annullamento¹², si può più semplicemente ravvisare una *preferenza* a far

¹⁰ In *Le Regioni*, 1990, 1554 ss., con nota di RESCIGNO.

¹¹ In *Le Regioni*, 1995, 1194 ss., con note di GASPARRI e GIANGASPERO.

¹² Nel rammentare la sent. n. 153/1995, RUGGERI, *Leggi statali e leggi regionali tra modello costituzionale e prospettive di riforma*, in *Le Regioni*, 1996, 456, parla di «piena fungibilità, nel pensiero della Corte, dell'effetto abrogativo e dell'effetto di annullamento, vale a dire la loro estrema flessibilità, dipendente da scelte compiute dai singoli operatori cui è, appunto, di volta in volta demandata l'attivazione dello schema dell'integrazione ovvero della separazione delle competenze tra le fonti di Stato e Regione».

operare i criteri espressi (ed accentrati) per la soluzione delle antinomie, sui criteri taciti (e diffusi), in nome dell'affermazione del valore costituzionale della certezza del diritto.

Da qui la possibile lettura della giurisprudenza costituzionale, come tesa ad affermare l'esigenza di un sistema normativo chiaramente ordinato, un sistema normativo ordinato in modo esplicito¹³.

Evidentemente i testi unici contribuiscono alla formazione di un sistema normativo ordinato in modo esplicito, sono volti cioè ad affermare il valore della certezza del diritto nell'accezione della razionalizzazione, dell'ordinata sistemazione del tessuto normativo.

Con altrettanta evidenza si può dire che i testi unici non sono l'unico strumento volto al perseguimento di tali fini. Si è fatto prima cenno alle tecniche di redazione dei testi legislativi (quale metodo giuridico); si può anche pensare ai contributi che possono venire dall'informatica¹⁴.

Va subito aggiunto poi, riguardo agli effetti, che se i testi unici contribuiscono alla formazione di un sistema normativo ben ordinato, essi possono comunque lasciare non risolte varie questioni relative alla qualità sostanziale della normazione.

Si vuol dire che se con il testo unico dovrebbero essere sempre risolti i problemi relativi alla vigenza di una certa normazione, cioè i problemi derivanti dalla difficoltà di capire qual è la normazione da applicare, esso può lasciare eventualmente intatti i problemi di fattibilità amministrativa della legge, o comunque le questioni che concernono una equilibrata applicazione della legge, a meno che il potere dell'organo chiamato ad adottare il testo unico non comprenda anche la capacità di apportare modifiche di razionalizzazione sostanziale della materia.

Il caso più clamoroso di dissociazione fra miglioramento giuridico formale (apportato dai testi unici) e miglioramento giuridico sostanziale della normazione (mancato dagli stessi testi unici) è forse quello relativo alla formazione dei testi unici in materia tributaria¹⁵.

Tuttavia non può essere con ciò negata o sminuita l'utilità di legiferare mediante testi unici, sia in quanto un certo (un primo) grado di semplificazione e di chiarificazione nel sistema normativo viene comunque raggiunto,

¹³ Sulla «chiarezza delle leggi come valore fondamentale dell'ordinamento» cfr. AINIS, *Il coordinamento dei testi legislativi*, in *Giur. cost.*, 1993, 1479 ss.

¹⁴ Di «terapia gius-cibernetica» (e dei suoi limiti) parla CORSALE, *Certezza del diritto. I) Profili teorici*, in *Enc. giur. it.*, vol. VI, 1988; v. ora PASCUZZI, *Cyberdiritto*, Bologna, Zanichelli, 1995.

¹⁵ In tema, v. ANTONINI, *Vicende del diritto tributario tra inflazione e «crepuscolo» della legge*, in *Jus*, 1993, 131 ss.

sia perché come si è ora accennato il potere di redigere un testo unico potrebbe ben comprendere anche modifiche di razionalizzazione sostanziale della normazione nella materia considerata.

2. Nozione di testo unico

2.1. Funzione del testo unico («unificazione» e «sostituzione» di normazione)

Se quindi, in termini di politica del diritto, si può essere d'accordo nell'incoraggiare la formazione di testi unici, prospettando finanche la loro capacità di dare attuazione al valore costituzionale della certezza del diritto, è però necessario risolvere, ovvero superare, alcune annose questioni che riguardano i testi unici nella teoria generale delle fonti del diritto.

In proposito, si può innanzi tutto notare con Enzo Cheli che il testo unico non è una fonte tipica di produzione del diritto «bensì un modo particolare di atteggiarsi della fonte, che qualsiasi fonte in senso proprio può assumere»¹⁶.

Se così è, sembra allora opportuno prendere le mosse da un dato immanente o intrinseco che prescinde dall'esperienza pratica (i testi unici effettivamente prodotti), e che può qualificare il testo unico come *categoria logica*¹⁷: è cioè utile concentrare l'attenzione sulla *funzione* alla quale il testo unico è chiamato ad adempiere.

Come si è accennato all'inizio e come del resto può intuirsi, la *funzione dei testi unici* consiste nel superamento della complessità normativa in una data materia, causata dallo stratificarsi nel tempo di una pluralità di fonti normative, mediante la fusione in un unico testo di disposizioni (e norme) già contenute in (e ricavabili da) tali fonti che da esso (testo unico) sono sostituite.

Se poi al posto dell'espressione «fusione in un unico testo» utilizziamo l'equivalente e più sintetica espressione «unificazione», possiamo allora giungere a dire che quelli dell'*unificazione* e della *sostituzione* sono i *caratteri essenziali* della «categoria logica» testo unico, secondo l'impostazione di Carlo Esposito¹⁸: caratteri che si realizzano mediante un'accurata opera di *coordinamento* e di *abrogazione* di testi legislativi, nonché di *armonizzazione* del-

¹⁶ CHELI, *Testo unico*, cit., 306.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Si deve a ESPOSITO, *Testi unici*, in *Nuovo Dig. it.*, vol. XII, pt. II, Torino, 1940, 181 ss., la

le disposizioni raccolte nell'unico testo, in base a certi *principi e valori*¹⁹.

La formazione di un testo unico equivale quindi ad esercitare in ogni caso un *potere normativo* idoneo a determinare la sostituzione delle fonti che in precedenza contenevano la normazione unificata. Si è parlato in proposito di «qualificazione “naturalmente legislativa” del testo unico»²⁰.

2.2. Critica della costruzione dicotomica (testi unici «legislativi» e testi unici «amministrativi»)

Individuati i caratteri essenziali dei testi unici nella *unificazione* e nella *sostituzione*, risulta evidente che l'elaborazione di nozioni di testo unico in cui non compare immancabilmente anche il carattere della sostituzione (da potersi intendere come *capacità sostitutiva*, cioè idoneità dell'atto a sostituirsi alla pluralità di fonti nella stessa materia) non possono essere condivisibili, come nel caso in cui vengano evidenziati solo gli elementi dell'unificazione e del coordinamento²¹.

piena consapevolezza della funzione del testo unico, nel sottolineare come esso «non costituisce mai una pura e semplice riunione di testi vigenti, ma importa sempre la sostituzione di una nuova legge a leggi preesistenti». Il pensiero di Esposito è stato poi ripreso e sviluppato da PIERANDREI, *Intorno alla validità dei testi unici relativi ad alcune imposte di fabbricazione*, in *Dir. dell'econ.*, 1957, 119 ss.; da CARLASSARE, *Sulla natura giuridica dei testi unici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, 42 ss., secondo cui la *precipua funzione* del testo unico è «quella di unificare in forma organica il complesso delle disposizioni esistenti in una data materia, sostituendole con un nuovo testo unitario» (91); e da CHELI, *Aspetti problematici del sindacato di costituzionalità sui testi unici di mera compilazione*, in *Giur. cost.*, 1970, 387 ss., ancorché quest'ultimo A., nella voce *Testo unico*, cit., 305 ss., prospetti una diversa tesi (v. *infra*, nt. 22). Più di recente sulla stessa linea, CAMPAGNA, *Testi unici e semplificazione dei sistemi normativi*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1986, 177 ss.

¹⁹ Viene osservato da ESPOSITO, *Testi unici*, cit., 181, che «spesso il Testo unico può modificare le disposizioni esistenti per adeguarle a nuovi principi legislativi». Per esempio, nella redazione di un t.u. di fonti dell'ordinamento italiano si impone, in ogni caso, l'armonizzazione della normazione con i principi e i valori costituzionali. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, IX ed., Padova, Cedam, 1976, 775, dice che «l'operazione del coordinare richiede che si risalga ai principi della materia cui le norme si riferiscono onde potere disporle in un sistema armonico». E nota in proposito CARLASSARE, *I testi unici «autorizzati»: un equivoco da eliminare*, in AA.VV. (Atti del Convegno di Firenze, 14-15 novembre 1986), *Costituzione e legislazione agraria*, Milano, Giuffrè, 1988, 54 s., che «può darsi anche che alcuni principi risultino contenuti nella legislazione meno recente: certo non è questa la regola, ma è un'ipotesi che rientra tra le possibilità da considerare»; di modo che «l'operazione interpretativa [...] va condotta essenzialmente in base al criterio sistematico».

²⁰ CAMPAGNA, *op. cit.*, 183.

²¹ Cfr. ANGIOLINI, *Testo unico*, cit., 525.

In realtà parte della dottrina ha chiarito che anche quello della *sostituzione* è un *carattere immancabile* dei testi unici, prendendo le mosse proprio dalla *funzione* del testo unico piuttosto che dalla prassi che, in effetti, ha registrato e continua a registrare la presenza di testi unici aventi caratteristiche diverse.

Ma una tale prassi è dipesa e dipende proprio da una certa inconsapevolezza circa la funzione esercitata, o meglio nella convinzione di esercitare una funzione *non* normativa, bensì tesa a realizzare una mera conoscibilità di diritto già posto (una mera riscrittura coordinata di fonti preesistenti che restano comunque in vigore), alla pari di una mera ripubblicazione di fonti, senza alcuno spazio valutativo circa la loro innovazione (come nei casi indicati *infra*, par. 5).

Attorno a questo equivoco si è formata, in dottrina, la cosiddetta «ricostruzione dicotomica» del fenomeno dei testi unici, ancora rintracciabile in studi recenti²², con cui si è cercato (e si cerca) di dare giustificazione alla produzione di testi unici la cui forma giuridica (o il potere in base al quale sono formati) è inidonea (o inidoneo) a realizzare la funzione, in quanto adottati a seguito di procedimenti che non li fanno assurgere al rango delle fon-

²² Di recente, ANGIOLINI, *Testo unico*, cit., 529 ss.; FERRARI ZUMBINI, *Testi unici*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, vol. XXXI, Roma, 1994, par. 1.4. e 2.2. In precedenza, ROSSANO, *I testi unici nell'esercizio della funzione amministrativa e di quella legislativa*, cit., 182 ss.; ID., *In tema di testi unici «autorizzati»*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1964, 873 ss.; ed anche CASETTA, *Testi unici e delegazione legislativa*, in *Giur. it.*, I, 1, 1961, 929 ss.; e CAPOTOSTI, *Problemi relativi alla definizione dei rapporti fra testi unici di leggi e disposizioni normative preesistenti*, in *Giur. cost.*, 1969, 1476 ss.; questi ultimi due Autori propendendo per l'efficacia amministrativa solo interna dei testi unici di fonti primarie, spontaneamente prodotti dall'Esecutivo (in mancanza cioè di delega legislativa): c.d. testi unici *spontanei* o *indipendenti*.

Ancora, riguardo ai testi unici amministrativi, nella più «logica» convinzione di trovarsi di fronte ad atti comunque normativi è stata anche prospettata la tesi che li accomuna, in effetti, ai *regolamenti amministrativi*: regolamenti nei quali parte delle disposizioni (di tipo interpretativo o specificativo della legislazione accorpata) potrebbe assumere, in ipotesi, l'efficacia regolamentare (sempre che l'organo adottante possa legittimamente esercitare un tale potere di integrazione normativa) e la restante parte equivarrebbe ad una mera riscrittura di disposizioni legislative (senza, per altro, segnare esplicitamente tale distinzione, bensì lasciandola all'opera dell'interprete). È stato tuttavia aggiunto che, se un tale meccanismo potrebbe anche essere ammesso sul piano formale (il che però resta pure da dimostrare, in quanto sembra compiersi una illegittima delegificazione normativa), non può trovare giustificazione alcuna riguardo alla sua funzionalità (CHELI, *Testo unico*, cit., 311). PIZZORUSSO, *Fonti del diritto. Disposizioni sulla legge in generale articoli 1-9*, volume del *Commentario del codice civile* a cura di SCIALOJA e BRANCA, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano, 1977, 301 ss., riguardo ai testi unici amministrativi parla di «regolamenti interpretativi»; e ai testi unici amministrativi è riconosciuto «valore regolamentare» da GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, volume del *Trattato di diritto privato*, a cura di IUDICA e ZATTI, Milano, Giuffrè, 1993, 172 s.

ti in essi trasfuse: testi unici che vengono convenzionalmente chiamati tutti *amministrativi*, diversamente dai testi unici «autentici» che vengono ellitticamente chiamati testi unici *legislativi* o *normativi*.

Secondo gli assertori della tesi dicotomica, i testi unici amministrativi non recherebbero del resto alcuna innovazione normativa, o meglio le novità sarebbero solo formali senza toccare la disciplina sostanziale della materia già introdotta dalle fonti trasfuse nell'unico testo.

Ma da tempo si è invece compreso che «anche se nel testo unico le disposizioni sono riformulate con le medesime parole che nelle leggi precedenti, una volta ricomprese nel testo unico diventano parti di un tutto» nuovo e diverso, rispetto alle fonti originarie²³.

In altre parole, nel testo unico c'è sempre un *aliquid novi*, almeno sotto il profilo giuridico formale circa la diversa collocazione delle disposizioni in un nuovo contesto unitario: di modo che è perduta l'originaria identità delle disposizioni trasfuse²⁴.

Il che induce quindi a notare che la redazione di un testo unico implica sempre capacità normativa, e più esattamente una capacità normativa idonea a manipolare le fonti considerate.

L'inconsistenza, l'impossibilità stessa di fondare separazioni, di segnare un confine in relazione alla misura dell'innovazione normativa, o al grado di innovazione (in ipotesi innovazione solo formale, da contrapporsi ad un'innovazione formale e sostanziale), rende del tutto evanescente poi l'ulteriore distinzione, pure rintracciabile in lontane sentenze della Corte costituzionale (cfr. sentt. nn. 54/1957, 24/1961, 32/1962 e 57/1964) e riproposta da qualche autore²⁵, fra testi unici *innovativi* (da una parte) e testi unici *compilatori* o meramente compilatori (dall'altra)²⁶.

Secondo tale impostazione, i testi unici amministrativi, per lo scarso grado di innovazione (o per l'innovazione solo formale) che essi in ipotesi recano, sono in ogni caso testi unici meramente compilatori.

Ma ciò che risulta più curioso è che, seguendo la stessa impostazione, degraderebbero a testi unici meramente compilatori anche i testi unici che pur

²³ ESPOSITO, *Testi unici*, cit., 182.

²⁴ In proposito, CARLASSARE, *Sulla natura giuridica dei testi unici*, cit., 94, ha parlato di «rinnovazione della fonte», come «sostituzione di una nuova fonte ad una, anzi, a varie, fonti precedenti».

²⁵ Cfr., di recente, GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, cit., 173 s.; e PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, 222 s.

²⁶ MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, cit., 775, parla – in proposito – di distinzione senza «alcun fondamento».

assumendo la forma di una fonte idonea a sostituirsi alle fonti precedentemente vigenti, non avessero apportato modifiche sostanziali, o meglio modifiche tali da oltrepassare il confine della sola forma (confine assai difficile da segnare).

In realtà, va innanzi tutto ribadito che i testi unici legislativi sono sempre *fonti del diritto*, indipendentemente dalla misura delle innovazioni rispetto alla legislazione che precede: le innovazioni attenendo invece ad un profilo contenutistico della fonte che comunque non ne cambia la natura giuridico formale.

D'altro canto, si è già notato che la redazione di testi unici non corrisponde mai ad una mera riscrittura di testi, in quanto viene in ogni caso effettuata una certa manipolazione dei testi stessi (più o meno vasta; più o meno profonda).

Va osservato poi che i testi unici amministrativi (cioè i testi unici adottati da organi dell'Esecutivo, in carenza o in assenza di potere normativo idoneo a determinare la sostituzione della normazione che precede) sono invece, almeno nel cosiddetto diritto vivente, un miraggio di fonte, un'illusione di fonte e perciò vanno nettamente respinti.

In effetti, gli studiosi che giustificano i testi unici amministrativi, sono per lo più propensi a ritenere che tali testi unici hanno un'*efficacia meramente interpretativa* circa la vigenza di certe fonti²⁷.

Ma, si può replicare, che se la Pubblica Amministrazione crede di dover fornire un'interpretazione sulla vigenza o sui nessi sistematici o di coordinamento relativi a certe leggi o a disposizioni legislative, può ben agire senza realizzare un testo unico impossibile, bensì mediante una *circolare*: cioè con un atto che, almeno sul piano teorico, assolve tipicamente ad una funzione interpretativa o esplicativa della legislazione, da parte dell'Amministrazione.

Con ciò quell'atto entrerà a far parte dell'ordinamento nella sua più corretta dimensione, anziché camuffato da «testo unico», o meglio da atto-fonte idoneo a sostituirsi alle fonti precedenti.

²⁷ Viene prospettato un effetto d'*interpretazione* circa la vigenza di certe fonti, realizzato mediante atti amministrativi ritenuti da taluni *ad efficacia esterna* (ROSSANO, nelle opere citate in nt. 22, che riprende uno spunto di CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo (1911-1914)*, rist., Padova, Cedam, 1960, 230; tesi alla quale sembra in fin dei conti aderire anche CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, V ed., Padova, Cedam, 1984, 7; per un originale sviluppo di questa tesi v. ora ANGIOLINI, *Testo unico*, cit., 534, secondo cui i testi unici «la cui forza ed il cui valore giuridico restino dubbi» potrebbero «egualmente esplicitare un effetto, nel giudizio costituzionale o in quello amministrativo, come prova della versione interpretativa, che l'autorità amministrativa reputa di dover fornire, della disciplina legislativa unificata e coordinata»; v. pure PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 224), da altri *ad efficacia amministrativa solo interna* (CASETTA e CAPOTOSTI, nelle opere citate in nt. 22).

Va anche aggiunto che, se sul piano formale si può ipotizzare una circolare, sotto il *profilo redazionale* non sarebbe in ogni caso corretto operare mediante una manipolazione documentale delle fonti. In altre parole, il potere di interpretare le disposizioni normative o la facoltà da parte della Pubblica Amministrazione di interpretarle non può assolutamente implicare un'arbitraria modificazione, ancorché eventualmente solo formale, di tali disposizioni, che induce in errore e che si traduce in un illegittimo esercizio di potere normativo²⁸. Quindi la tecnica redazionale della circolare non dovrebbe toccare materialmente le fonti interpretate, bensì dovrebbe essere necessariamente e strettamente di tipo «argomentativo-discorsivo»²⁹.

2.3. Segue: *ambiguità e disattenzioni del legislatore e della Corte costituzionale*

La posizione intransigente verso i testi unici amministrativi può essere ritenuta troppo rigida. Non manca infatti chi insiste nel dire che essi, in fondo, non sono fonti del diritto ma semplici atti amministrativi con i quali la Pubblica Amministrazione intende solo mettere in evidenza i nessi sistematici che intercorrono tra le fonti del diritto in una data materia³⁰.

Ma una tale insistenza nel «salvare» i testi unici amministrativi non tiene conto in primo luogo che anche con essi viene compiuta una manipolazione dei testi pur in assenza del relativo potere³¹, e in secondo luogo che nella prassi tali testi unici, lungi dall'essere considerati degli atti amministrativi d'interpretazione, vengono trattati come vere e proprie fonti, di pari grado delle fonti in essi trasfuse, con sconcertanti esiti almeno sul piano scientifico del sistema delle fonti del diritto.

²⁸ Si può infatti sottolineare con CARLASSARE, *I testi unici «autorizzati»: un equivoco da eliminare*, cit., 49, «come, a chi non sia investito di potere legislativo, sia sottratta ogni possibilità d'intervento, anche semplicemente correttivo o formale, sui testi legislativi. Anche per spostare una virgola, per sostituire una «o» ad una «e» occorre possedere potere legislativo; allo stesso Presidente della Repubblica in sede di promulgazione, è assolutamente inibito procedere ad eventuali rettifiche qualora i testi approvati nei due rami del parlamento presentino discordanze, sia pur marginali. Toccare, comunque, i testi legislativi è sempre opera di legislazione».

²⁹ Con riferimento alla griglia classificatoria delle circolari, fornita da TARCHI, *Le circolari ministeriali con particolare riferimento alla prassi*, in DE SIERVO (a cura di), *Norme secondarie e direzione dell'amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 1992, 333.

³⁰ Così da apparire «utili a fini pratici» (cfr. CARETTI-DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, II ed., Torino, Giappichelli, 1994, 653). Per la valorizzazione dell'efficacia «amministrativo-interpretativa» dei testi unici amministrativi, ANGIOLINI, *Testo unico*, cit., *supra*, nt. 27.

³¹ Cfr. il brano riportato in nt. 28.

Il caso più evidente ed eclatante di testi unici amministrativi trattati come fonti è forse quello dei testi unici di leggi di Regioni speciali (o delle Province autonome di Bolzano e di Trento), formati dalle Giunte regionali (e provinciali), in base a norme di leggi regionali (o provinciali) di autorizzazione, ed emanati per lo più con decreto del Presidente della Giunta.

È una prassi facilmente rintracciabile nell'ordinamento siciliano³², negli ordinamenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano e in quello della Regione Trentino-Alto Adige. Vi sono di tale prassi esempi anche recenti come il Decreto del Presidente della Provincia di Bolzano 26 ottobre 1993, n. 38, con cui viene approvato il testo unico delle leggi provinciali in materia di urbanistica; la deliberazione della Giunta provinciale di Trento, 18 gennaio 1994, n. 273, contenente il testo unico delle leggi provinciali inerenti all'ordinamento urbanistico ed alla tutela del territorio; e i Decreti del Presidente della Giunta regionale del Trentino-Alto Adige 14 ottobre 1993, n. 19/L, 2 marzo 1994, n. 3/L, 13 gennaio 1995, n. 1/L, rispettivamente di approvazione del testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento dei Comuni, del testo coordinato delle leggi regionali concernenti norme in materia di cooperazione, del testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi amministrativi comunali.

Ebbene, è ben noto che negli ordinamenti regionali (ordinari e speciali) e delle Province autonome di Trento e di Bolzano non è consentito l'istituto della delegazione legislativa. In effetti, qualcuno ipotizza anche la decretazione legislativa regionale³³, ma si tratta di ipotesi *de iure condendo*.

Invece, si possono riscontrare riguardo a tali tipi di testi unici per un verso decisioni della Corte costituzionale in cui essi sono stati praticamente trattati (accettati) come atti aventi forza di legge (*ex art. 134 Cost.*; vedi, di recente, la sent. 9 gennaio 1996, n. 2), giungendosi a formulare dichiarazioni di illegittimità costituzionale di singole disposizioni³⁴, considerandole come

³² Sono noti, fra gli altri, i casi del «Testo unico delle leggi per l'elezione dei Consigli comunali nella regione siciliana», approvato con decreto del Presidente della Regione 20 agosto 1960, n. 3, più volte approdato in Corte costituzionale (in merito cfr. MALO, *Un testo unico della Regione Sicilia già noto alla Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1991, 777 ss.; e PANIZZA, *Testi unici di mera compilazione: sindacato di costituzionalità e dubbi sulla sopravvivenza delle disposizioni originarie ritrascritte*, in *Foro it.*, 1991, I, 2942 ss.); e del «Testo unico delle leggi sull'ordinamento del Governo e dell'Amministrazione della regione siciliana», approvato con decreto del Presidente della Regione 28 febbraio 1979, n. 70 (in merito cfr. PALMERI, *Un testo unico regionale tra le fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 1979, 1036 ss.).

³³ Cfr. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 347.

³⁴ Sono stati riscontrati casi in cui la Corte costituzionale, in passato, è entrata nel merito delle questioni sollevate, senza neppure avvedersi di trovarsi di fronte ad una fonte primaria

disposizioni del (cosiddetto) testo unico. Il giudizio riguarda quindi la norma contenuta nel testo unico che viene praticamente accettato come fonte del diritto.

Per altro verso, si può notare che alcuni testi unici di leggi regionali adottati dagli esecutivi sono corredati da regolamenti di esecuzione³⁵ e da circo-

«impossibile» (cfr. CHELI, *Aspetti problematici del sindacato di costituzionalità sui testi unici di mera compilazione*, cit., 387 ss.); di recente, nello stesso senso la sent. n. 2/1996, ora citata nel testo, in *G.U.*, I serie spec. 17 gennaio 1996, n. 3, 18 ss., con la quale, senza alcuna considerazione circa la natura dell'atto impugnato, si passa direttamente a giudicare della «legittimità costituzionale dell'art. 24, c. 2°, del decreto del Presidente della Giunta provinciale di Bolzano 23 giugno 1970, n. 20, contenente il testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento urbanistico». In una decisione di poco anteriore (sent. n. 422/1995), la stessa Corte, avvertita dell'impossibilità di ricomprendere nel novero delle fonti l'atto impugnato (d.P.G.R. del Tr.-A.A. n. 1/L del 1995, contenente il testo unico delle leggi regionali sulle elezioni comunali), svela anche le disposizioni «autentiche» (della l. reg. n. 3/1994). Ma, anziché (eventualmente) spostare nettamente ed esclusivamente il giudizio sulla legge regionale svelata, la Corte imposta il sindacato di costituzionalità precipuamente sulla fonte apparente, giungendo a formulare una dichiarazione di illegittimità costituzionale che inammissibilmente, finisce per introdurre il testo unico nell'ambito delle fonti primarie. Infatti viene dichiarata l'illegittimità costituzionale (fra l'altro) degli «artt. 41, terzo comma, e 43, quarto comma, ultimo periodo, e quinto comma, ultimo periodo (corrispondenti alle rispettive norme degli artt. 18, 19 e 20 della legge regionale Trentino-Alto Adige 30 novembre 1994, n. 3) del decreto del Presidente della Giunta regionale del Trentino-Alto Adige 13 gennaio 1995, n. 1/L (testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali)» (dal dispositivo della sent. n. 422/1995, in *G.U.* I serie spec. 20 settembre 1995, n. 39, 21).

³⁵ Per esempio, il «testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento dei Comuni», approvato con decreto del Presidente della Giunta regionale della Regione Trentino-Alto Adige 19 gennaio 1984, n. 6/L (oltre ad esser stato novellato dalla l. reg. n. 4/1986) è «corredato» di un regolamento di esecuzione, approvato anch'esso con decreto del Presidente della Giunta regionale (12 luglio 1984, n. 12/L).

A proposito di regolamenti di esecuzione di testi unici invalidi si può includere anche il caso del *regolamento*, emanato con d.p.r. 14 marzo 1986, n. 217, *di esecuzione* del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana emanato con d.p.r. 28 dicembre 1985, n. 1092. Infatti, si può dubitare che il d.p.r. n. 1092/1985 sia un valido decreto legislativo, in quanto è stato adottato in base ad una legge di delegazione (art. 13, c. 2°, della l. 11 dicembre 1984, n. 839, che in realtà parla di «autorizzazione» alla formazione del testo unico; ma il termine deve ritenersi equivalente a «delegazione»: sul punto v. *infra*, par. 3) approvata per commissione deliberante, anziché mediante la procedura ordinaria, richiesta (dall'art. 72 Cost.) per l'approvazione delle leggi contenenti norme di delegazione legislativa. L'anomalia è stata rilevata da LUPO, *La nuova disciplina della pubblicazione degli atti normativi statali*, in *Giur. cost.*, 1986, 1193 ss., osservando, peraltro, che «l'assenza di principi e criteri direttivi nuovi, rispetto all'ordinamento legislativo preesistente alla legge che autorizza il testo unico, rende ragione del fatto che a questa legge è inapplicabile la garanzia dell'esame da parte dell'assemblea (art. 72, u.c. Cost.), la quale si giustifica proprio rispetto alla determinazione dei principi della legislazione statale» (1196). Sul punto v. pure CARLASSARE, *I testi unici «autorizzati»*, cit.,

lari esplicative e sono stati finanche novellati (cioè espressamente e puntualmente modificati) da leggi regionali successive³⁶, evidentemente nella considerazione di trovarsi di fronte ad una fonte di pari grado.

3. *Forma, contenuto, tecniche di redazione dei testi unici*

In merito alla *forma*, ovvero alla «veste giuridica», che i testi unici possono assumere, va ribadito quanto si è detto in precedenza in relazione alla funzione esercitata nell'adozione di testi unici, e cioè che il testo unico può assumere solo e soltanto la veste giuridica di una fonte abilitata a sostituirsi alle fonti in esso trasfuse.

Così, nel caso di testi unici di leggi regionali o di leggi delle Province autonome di Trento e di Bolzano, la forma del testo unico non può essere che la legge regionale e rispettivamente la legge provinciale.

Ci si potrebbe chiedere allora quale sia la convenienza di approvare un testo unico di leggi regionali con una legge regionale; quale sia cioè la convenienza (nel formare una legge) di guardare solo indietro senza apportare modifiche normative del tutto originali.

In realtà, si può ritenere che, nel persistere del divieto di potestà legislativa delegata negli ordinamenti regionali, la formazione di disegni di legge regionale contenenti testi unici (di leggi regionali) potrebbe saldarsi con un più ampio processo di codificazione della legislazione regionale, che non riguarderebbe quindi solo la sistemazione, in un unico testo, della legislazione esistente in una data materia, bensì comprenderebbe anche un'eventuale revisione del testo stesso più o meno ampia a seconda di scelte politiche del tutto innovative.

In concreto, si può ipotizzare, all'interno di una legge regionale, una norma con cui si obbliga (sotto il profilo politico) la Giunta regionale a presentare un *disegno di legge regionale contenente il testo unico*³⁷: un primo lavo-

52 s.; e PIZZORUSSO, *Le vicende del testo unico delle leggi sulla pubblicazione degli atti normativi*, *ivi*, 71 ss.

³⁶ Il «testo unico delle leggi per l'elezione dei Consigli comunali nella regione siciliana», approvato con d. Pres. Regione Sicilia 20 agosto 1960, n. 3, è stato novellato dalle seguenti leggi regionali: 51/1972; 12/1978; 74/1979; 31/1986.

³⁷ È quanto sostanzialmente ha stabilito l'art. 52 della legge regionale del Veneto 3 maggio 1988, n. 25, nel disporre che «entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge la Giunta regionale presenterà all'approvazione del Consiglio un testo unico delle leggi in materia di

ro di sistemazione della legislazione regionale sarebbe stato compiuto, e comunque il Consiglio resterebbe libero di apportare a quel disegno di legge gli eventuali emendamenti corrispondenti ad innovazioni del tutto originali.

Sul piano dell'opportunità e della convenienza di approvare leggi regionali contenenti testi unici (della legislazione regionale) pare non vi sia dubbio in relazione all'attuazione del principio della *certezza del diritto*; ancorché da un altro punto di vista (della Regione) un qualche timore potrebbe sussistere, in relazione al rinnovato controllo governativo sulle disposizioni legislative regionali³⁸.

Per i testi unici di fonti primarie statali l'utilizzazione dell'istituto della *delegazione legislativa* è invece per così dire classica, tanto che in talune delle trattazioni generali sulle fonti del diritto, il tema dei testi unici viene svolto (esclusivamente) nell'ambito della delegazione legislativa.

Quindi, le problematiche si confondono, almeno in certa misura, con quelle generali della legge di delegazione e del decreto legislativo.

Si può rammentare però, con particolare riferimento al potere di formare testi unici, la questione del termine contenuto nella legge del Parlamento che a volte anziché essere «*delegazione*» (cioè il Governo è delegato ecc.) è «*autorizzazione*» (il Governo è autorizzato ad emanare un testo unico ecc.).

Ma la dottrina avversa alla ricostruzione dicotomica è propensa a ritenere che il termine autorizzazione sia equivalente al termine delegazione purché la legge contenga i requisiti della delegazione legislativa e sia stata approvata evidentemente (*ex art. 72 Cost.*) con il procedimento ordinario³⁹.

amministrazione del personale». In base a tale «impulso» venne presentato un disegno di legge della Giunta regionale, che, con una serie di emendamenti apportati in sede di discussione consiliare, è diventato la l. reg. 10 giugno 1991, n. 12.

³⁸ E stato infatti notato che il Governo potrebbe approfittare del rinnovato controllo «per impugnare disposizioni che precedentemente, quale che sia la ragione non aveva impugnato» (PIZZORUSSO, *Le fonti del diritto regionale*, in *Regione e governo locale*, 1989, 2/3, 26; nello stesso senso RESCIGNO, *La redazione degli atti normativi e la manutenzione delle fonti*, *ivi*, 17; e LUCIANI-SANTANTONIO, *Questioni di tecnica legislativa*, in *Le Regioni*, 1986, 1224 ss.). Ma in altra occasione mi è parso di poter replicare che se la Regione ritiene che la sua posizione sia debole (in relazione ad un possibile giudizio di fronte alla Corte costituzionale) può anche soprassedere e quindi mantenere la normazione così com'è, sparsa in varie leggi regionali, rinunciando in tal caso al testo unico (MALO, *I testi unici di leggi regionali*, in *Le Regioni*, 1990, 364). Si può avvertire infatti che se la Regione intendesse insistere nel riapprovare la legge contenente il testo unico, rendendo quindi possibile l'apertura del contenzioso costituzionale, dovrebbe essere sicura delle sue posizioni; perché in caso di dichiarazione d'illegittimità costituzionale riferita ad una data disposizione delle legge impugnata, la Corte – seguendo il proprio precedente della sent. n. 441/1994 – potrebbe aggiungere una dichiarazione d'illegittimità consequenziale, in riferimento alla stessa o simile disposizione contenuta nella legge originaria.

³⁹ Per l'equivalenza del termine autorizzazione al termine delegazione cfr. CARLASSARE, *Sul-*

In merito al *contenuto* dei testi unici, una delle questioni di maggiore interesse è quella che concerne i *confini del coordinamento*, in relazione all'area delle fonti da considerare per la formazione del testo unico.

L'attenzione degli studiosi è stata attratta dalla fusione in un unico testo di fonti appartenenti ad ordinamenti diversi, come può essere il caso di testi unici statali (approvati con decreto legislativo) e contenenti anche norme di diritto comunitario, e come può essere il caso di testi unici regionali (approvati con legge regionale) e contenenti anche norme di legge statale⁴⁰.

Sul punto, pare innanzi tutto di poter dire che nel testo unico non possono essere introdotte norme la cui produzione non è consentita al tipo di funzione normativa esercitata. In altre parole, il testo unico può contenere esclusivamente disposizioni normative consentite alla fonte con cui viene approvato.

Così, se, com'è noto, è vietato riscrivere in fonti interne disposizioni di regolamenti della Comunità europea (secondo la giurisprudenza costituzionale: cfr. sentt. 30 ottobre 1975, n. 232 e 8 giugno 1984, n. 170)⁴¹ allo stesso modo sarà vietato introdurre disposizioni di regolamenti comunitari in testi unici.

In base allo stesso ragionamento, il testo unico approvato con legge regionale, non potrà per esempio «recepire» norme statali di diritto penale, nella materia oggetto del testo unico⁴².

Il testo unico può essere invece occasione per recepire direttive comunitarie nella stessa materia, lì dove però sussista il relativo potere: per esempio il Governo può essere delegato dal Parlamento a fondere le disposizioni legislative in un unico testo, dando nel contempo attuazione ad una o più di-

la natura, cit., 42 s.; ID., *I testi unici «autorizzati»*, 50. In merito ai *principi e criteri direttivi* (che devono ispirare l'esercizio della funzione legislativa delegata), questi possono essere anche ricavabili implicitamente; infatti «criterio direttivo è il coordinamento (e segna anche i limiti dei mutamenti consentiti); quanto ai principi, non possono che ricavarsi dalla legislazione da coordinare» (*op. ult. cit.*, 54). Riguardo al procedimento di approvazione della legge di delegazione, v. il caso della l. n. 839/1984, sintetizzato *supra*, nella nt. 35.

⁴⁰ Per il primo versante v. BRUNELLI, *Testi unici «interferenti» con norme comunitarie: problemi di struttura, efficacia e sindacabilità*, in *Giur. cost.*, 1992, 3627 ss.; per il secondo versante qualche cenno nel mio, *I testi unici di leggi regionali*, cit., 365 s.

⁴¹ Per tutti v. ora DRAETTA, *Elementi di diritto comunitario*, Milano, Giuffrè, 1995, 260 s.

⁴² In tema v. di recente AMBROSI, *Spunti (innovativi?) sui limiti della riserva statale in materia penale*, in *Le Regioni*, 1995, 395 ss. Peraltro, una qualche competenza legislativa in materia penale sembra potersi desumere dall'art. 23, dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, che così dispone: «La Regione e le Province utilizzano – a presidio delle norme contenute nelle rispettive leggi – le sanzioni penali che le leggi dello Stato stabiliscono per le stesse fattispecie». Sul punto cfr. REGGIO D'ACI, *La Regione Trentino-Alto Adige*, Milano, Giuffrè, 1987, 42 s.

rettive comunitarie (per il cui recepimento sia richiesta la forma della fonte primaria). Tuttavia, nella prassi più recente segnata dalle leggi comunitarie, il recepimento della direttiva e la formazione del testo unico nella stessa materia sono previsti mediante distinti decreti legislativi, in successione (vedi *infra*, par. 4).

Si può aggiungere poi che le norme che in linea generale corrispondono a principi cui conformarsi nell'esercizio di un certo tipo di funzione normativa, continuano a funzionare allo stesso modo anche nel caso in cui nell'esercizio di detta funzione sia formato un testo unico. Per esempio, la legge di delegazione relativa alla formazione di un testo unico di fonti primarie statali, può ben omettere di indicare in ipotesi, tra i principi cui conformare la legislazione, quelli costituzionali o quelli comunitari, in quanto è evidente che la normazione va doverosamente coordinata in base a tali principi (sulla cui operatività il legislatore ordinario non può legittimamente disporre)⁴³.

Ulteriore profilo è quello che concerne il peso della giurisprudenza (ove esistente) sulla legislazione da fondere in un unico testo. Ma anche in tal caso funzionano i canoni che ordinariamente segnano i rapporti fra attività giurisdizionale e attività legislativa: canoni che possono essere di per sé problematici⁴⁴, ma che comunque non mutano per il fatto di accingersi a confezionare un atto normativo volto a unificare le disposizioni sparse in più fonti⁴⁵.

Riguardo alla *tecnica di redazione* dei testi unici si possono effettuare le seguenti osservazioni.

In relazione alla *riconoscibilità delle fonti* da cui provengono le disposizioni introdotte nel testo unico si può notare che taluni testi unici, anche di recente formazione (come il testo unico delle disposizioni legislative recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, adottato con d.lgs. n. 533/1993; o come il testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi, adottato con d.lgs. n. 504/1995), rendono evidenti, nella rubricazione di ciascun articolo, gli estremi (numeri degli articoli, dei commi, ecc.) che le disposizioni hanno assunto nella legislazione precedente. Si deve convenire però che una tale «prassi può inge-

⁴³ Sulla possibilità di ricavare anche implicitamente i *principi* cui conformarsi nella realizzazione di testi unici, nell'esercizio della funzione legislativa delegata, v. *supra*, nt. 39.

⁴⁴ Per esempio, dell'art. 65, r.d. n. 12/1941, sull'ordinamento giudiziario, che affida alla Corte di cassazione il compito di assicurare «la esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale», è discussa la stessa vigenza a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione.

⁴⁵ Sui criteri di utilizzazione della *giurisprudenza costituzionale* per la formazione di testi unici si sofferma CAMPAGNA, *op. cit.*, 204 ss.

nerare dubbi sul valore innovativo del testo unico»⁴⁶. Può invece risultare utile e opportuna (soprattutto nel primo periodo di vigenza del testo unico) la formazione di una tabella di corrispondenza, distinta rispetto all'atto con cui viene emanato il testo unico (da pubblicare per esempio in calce al testo, così come avviene per gli estremi dei lavori preparatori delle leggi, in base all'art. 7, l. n. 839/1984, sull'ordinamento della *Gazzetta Ufficiale*), al fine di rendere evidenti le operazioni compiute, permettendo così di percepire più facilmente la misura della continuità tra la vecchia legislazione e la nuova fonte unitaria⁴⁷.

In merito all'*abrogazione* della legislazione che precede, si può notare che solo alcuni testi unici recano un articolo di abrogazione espressa (come sempre sarebbe corretto fare)⁴⁸; altri si chiudono con un inutile articolo di abrogazione innominata⁴⁹; altri ancora non contengono alcun articolo di abrogazione⁵⁰.

Curioso ed *errato* il caso del testo unico in materia di stupefacenti (d.lgs. 9 ottobre 1990, n. 309) che nell'articolo finale di abrogazione (art. 136) non reca disposizioni di abrogazione espressa conseguenti alla formazione dello stesso testo unico (né contiene una generica formula di abrogazione innominata), bensì introduce disposizioni di abrogazione già contenute nelle leggi le cui disposizioni sono state trasfuse nell'unico testo.

4. *Testi unici approvati o previsti, nella recente produzione legislativa*

Una norma – relativamente recente – che, per così dire, preannuncia una costante formazione di testi unici è quella introdotta all'art. 23, l. n. 400/

⁴⁶ Come osserva AINIS, *op. cit.*, 1502, nt. 167.

⁴⁷ Cfr. CAMPAGNA, *op. cit.*, 210 s.

⁴⁸ Un articolo (art. 161) ricchissimo di abrogazioni espresse è contenuto nel testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, emanato con d.lgs. 1 settembre 1993, n. 385: viene utilizzata l'espressione «sono o restano abrogati» a cui fa seguito un lungo elenco di fonti.

⁴⁹ Il testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione, emanato con d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, si chiude con una discutibile disposizione di abrogazione innominata. In proposito è stato rilevato da GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, cit., 300, che «le formule di abrogazione innominata non sono altro che ridondanti iterazioni del principio di preferenza della «lex posterior», già fissato nell'art. 15 disp. prel. cod. civ.».

⁵⁰ Cfr. il testo unico in materia di appalti pubblici di forniture, emanato con d.lgs. 24 luglio 1992, n. 358; e il testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, emanato con d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533: in entrambi i casi opera quindi l'abrogazione tacita.

1988⁵¹. Essa descrive un modulo organizzativo per la formazione dei testi unici che fin qui non sembra però aver funzionato. Del resto è la stessa struttura prevista all'art. 23, a non sembrare gran che vitale. Con l'art. 23 della l. n. 400 si è preannunciato un sistema di consolidazione legislativa, sulla scia – per così dire – di quanto è dato riscontrare negli ordinamenti di altri Paesi⁵².

Più concretamente, facendo riferimento alle più recenti esperienze, si può osservare che è costante la previsione di testi unici nelle *leggi comunitarie*.

Si può notare in proposito che la tecnica nella formulazione della delegazione legislativa è variata, nel senso che le prime leggi comunitarie contengono disposizioni di delegazione espressamente e specificamente volte alla formazione di un dato testo unico (si possono rammentare l'art. 13 della legge comunitaria per il 1990, di delegazione per l'adozione di un testo unico in materia di appalti di forniture; e l'art. 25 della legge comunitaria per il 1991, di delegazione per l'adozione di un testo unico in materia bancaria e creditizia)⁵³.

Le leggi comunitarie più recenti contengono invece delle deleghe – per così dire – cumulative (o a carattere implicitamente plurimo), con un'unica generale (e generica) norma di delegazione per l'adozione di testi unici in tutte le materie oggetto delle direttive alle quali il Governo è chiamato (dalla stessa legge comunitaria) a dare attuazione con decreto legislativo⁵⁴.

Si può altresì notare che in qualche caso la delegazione ad emanare decreti legislativi contenenti testi unici comprende anche la delegazione del po-

⁵¹ L'art. 23, c. 3°, della l. n. 400/1988, dispone che l'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo «indica in rapporti periodici al Presidente del Consiglio dei ministri e ai ministri interessati incongruenze e antinomie normative relative ai diversi settori legislativi; segnala la necessità di procedere alla codificazione della disciplina di intere materie o alla redazione di testi unici. Tali rapporti vengono inviati, a cura della Presidenza del Consiglio dei ministri, alla Presidenza della Camera dei deputati e alla Presidenza del Senato della Repubblica». Com'è noto, il regolamento d'attuazione dell'art. 23, l. n. 400/1988, è stato emanato con d.p.r. 19 luglio 1989, n. 366, di cui v. in particolare l'art. 6 (*Riordino del sistema normativo*).

⁵² Un'interessante panoramica del sistema di consolidazione della legislazione francese è stata condotta da MATTARELLA, *La codificazione del diritto: riflessioni sull'esperienza francese contemporanea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1993, 1035 ss.

⁵³ La legge comunitaria per il 1990 è la l. 29 dicembre 1990, n. 428; la legge comunitaria per il 1991 è la l. 19 febbraio 1992, n. 142.

⁵⁴ L'art. 8, c. 1°, della più recente «legge comunitaria» (l. 6 febbraio 1996, n. 52) dispone che «il Governo è delegato ad emanare, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, testi unici delle disposizioni dettate in attuazione della delega prevista dall'art. 1, coordinandovi le norme vigenti nelle stesse materie ed apportando alle medesime le integrazioni e modificazioni necessarie al predetto coordinamento».

tere delegificante. L'art. 8, c. 2°, della legge comunitaria per il 1993 (l. 22 febbraio 1994, n. 146), dispone infatti che «i testi unici delegati potranno disporre ai sensi dell'art. 17 della l. n. 400/1988, la delegificazione di materie oggetto di discipline comunitarie, escluse quelle di competenza regionale».

Senza entrare ora nel merito della delegazione del potere delegificante, fra l'altro con una disposizione piuttosto generica, si può più semplicemente segnalare che l'occasione della formazione di un testo unico viene vista anche come occasione per raggiungere una più ampia razionalizzazione normativa.

In base alle norme di delegazione contenute nelle leggi comunitarie sono stati formati i testi unici in materia di appalti pubblici di forniture, e in materia bancaria e creditizia, rispettivamente approvati con d.lgs. 24 luglio 1992, n. 358 e con d.leg. 1 settembre 1993, n. 385⁵⁵.

5. *Forme di coordinamento diverse dal testo unico, senza alcun margine innovativo (testo coordinato, testo aggiornato)*

Pur risultando molto apprezzabili per il contributo apportato alla conoscibilità del testo normativo vigente, non vanno confuse con i testi unici le fattispecie dei *testi coordinati* e dei *testi aggiornati*, che sono rispettivamente disciplinate dall'art. 5, c. 1°, e dall'art. 6, c. 2°, l. 11 dicembre 1984, n. 839 (sull'ordinamento della *Gazzetta Ufficiale* e della *Raccolta ufficiale*).

Infatti, sia nel caso di testo coordinato, che nel caso di testo aggiornato si

⁵⁵ Sul testo unico in materia bancaria e creditizia v. MERUSI, *La redazione del testo unico bancario: problemi di tecnica legislativa*, in *Banca, impresa, società*, 1993, 31 ss. Altri testi unici statali prodotti negli anni Novanta sono: il testo unico delle leggi per gli interventi nei territori della Campania, Basilicata, Puglia e Calabria, colpiti dagli eventi sismici del novembre 1980, del febbraio 1981 e del marzo 1982, emanato con d.lgs. 30 marzo 1990, n. 76; il testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, emanato con d.lgs. 9 ottobre 1990, n. 309; il testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta sulle successioni e donazioni, emanato con d.lgs. 31 ottobre 1990, n. 346; il testo unico delle disposizioni concernenti le imposte ipotecaria e catastale, emanato con d.lgs. 31 ottobre 1990, n. 347; il «nuovo codice della strada» emanato con d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285; il testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, emanato con d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533; il testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, emanato con d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297; il testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, emanato con d.lgs. 26 ottobre 1995, n. 504.

tratta di riscritture di testi normativi con l'introduzione delle modifiche espresse (novellazioni) apportate da fonti successive, senza alcuno spazio innovativo (anche solo formale, o meramente formale), rispetto a quanto già espressamente deciso dal legislatore. Le operazioni compiute assomigliano alla composizione di un *puzzle*, in modo totalmente guidato dal legislatore.

La pubblicazione dei testi vigenti in *Gazzetta Ufficiale* (coordinati o aggiornati) è sicuramente utile e probabilmente andrebbe incentivata e meglio organizzata (al fine di rendere più comoda la conoscibilità della fonte nel testo modificato), ma resta un'operazione meccanica (evidente), che può essere compiuta allo stesso modo direttamente dall'utente, senza possibili diversificazioni nel risultato finale (lì dove evidentemente non siano commessi errori materiali).

Com'è noto, la formula «testo coordinato» è riservata ai decreti-legge convertiti con modificazioni, da ripubblicare nella *Gazzetta Ufficiale* nel testo modificato⁵⁶. L'espressione «testo aggiornato» va riferita ad una legge (o ad altro atto normativo) che «abbia subito diverse e complesse modifiche» (con esclusivo riguardo alle modifiche *espresse*), da ripubblicare nella *Gazzetta Ufficiale* nel testo modificato⁵⁷, quando sia ritenuto opportuno dalla «Presidenza del Consiglio dei Ministri, d'intesa con il Ministro competente»⁵⁸. Non si ritiene quindi che con il testo aggiornato possa stabilirsi un qualche spazio interpretativo, circa le abrogazioni tacite o innominate o le modifiche implicite⁵⁹; non è concepibile alcun tipo di manipolazione discrezionale della fonte.

Insomma si opera su piani nettamente distinti. Nel caso dei testi coordinati e aggiornati avviene una «ricostruzione meccanica della stessa fonte»; nel caso dei testi unici si forma una nuova e diversa fonte che fonde prece-

⁵⁶ Art. 5, c. 1°, l. n. 839/1984: «Per i decreti-legge che, in sede di conversione, abbiano subito modificazioni, l'ufficio legislativo del Ministero di grazia e giustizia predispose un testo integrato con le modificazioni introdotte dal Parlamento e stampate in modo caratteristico. Questo testo è pubblicato nella prima parte della Gazzetta ufficiale anche in un giorno immediatamente successivo a quello di pubblicazione della legge di conversione».

⁵⁷ Art. 6, c. 2°, l. n. 839/1984: «Quando una legge ovvero un decreto o altro atto avente contenuto normativo abbia subito diverse e complesse modifiche disposte nelle forme indicate nel precedente comma [cioè mediante novellazione], il ministro competente può predisporre, per la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, un testo aggiornato della legge o dell'atto, nel quale le modifiche apportate sono stampate in modo caratteristico e ne è specificata la fonte».

⁵⁸ Come prescrive l'art. 9, del regolamento emanato con d.p.r. 14 marzo 1986, n. 217 (su cui v. *supra*, nt. 35).

⁵⁹ Come invece sembra ipotizzare AINIS, *Il coordinamento dei testi normativi*, cit., 1467 s. Sul punto v. pure CARETTI-DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 643.

denti fonti sostituendole. Si può solo aggiungere che la costruzione della fonte nel testo aggiornato (o coordinato) è sicuramente un'operazione preliminare da compiere per la formazione di un testo unico delle fonti sedimentate in una data materia⁶⁰.

Allo stesso modo, nessun apporto discrezionale è dato nei casi di pubblicazione, in calce al testo di legge, di disposizioni modificate o richiamate dalla nuova fonte, o degli estremi dei lavori preparatori (artt. 6, c. 1°, 7, 8, l. n. 839/1984) («*pubblicazione notiziale*»)⁶¹. Né il tipo di operazione muta in applicazione dell'art. 8, c. 3°, del regolamento emanato con d.p.r. 14 marzo 1986, n. 217⁶², secondo cui, se le pubblicazioni notiziali in calce non sono apportate al momento della pubblicazione dell'atto normativo, questo può essere successivamente *ripubblicato* con le inserzioni in calce: si tratta di una mera ripubblicazione di un testo normativo, con delle note. Ed al riguardo si può aggiungere che una tale annotazione non tocca la relativa fonte; resta cioè del tutto esterna rispetto ad essa. Certo non può «tradursi in una sorta d'interpretazione autentica» della fonte⁶³. Da qui la necessità di attenersi alla formulazione di note a contenuto non discrezionale (come del resto chiaramente si evince dalle disposizioni degli artt. 6, 7, 8, l. n. 839/1984)⁶⁴.

⁶⁰ Per AINIS, *op. cit.*, 1468 s., invece «solo un passo» dividerebbe «i testi coordinati» dai testi unici e dai codici; ancorché aggiunga che «si tratta d'un passaggio gravido d'implicazioni sulla portata e sugli effetti dell'azione di coordinamento, ove spinta alle sue estreme conseguenze». Sulla stessa linea cfr. ora PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 223.

⁶¹ Art. 6, c. 1°, l. n. 839/1984: «Quando una legge ovvero un decreto o altro atto avente contenuto normativo disponga la soppressione, l'aggiunta o la sostituzione di una o più parole nel corpo di una preesistente espressione normativa, il Ministro di grazia e giustizia provvede alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale, in calce al provvedimento modificato, anche dell'intera norma nel nuovo testo risultante dalle modifiche apportate, le quali sono stampate in modo caratteristico». Art. 7, l. n. 839/1984: «Gli estremi dei lavori preparatori delle leggi approvate dal Parlamento sono pubblicati, a cura della Presidenza del Consiglio dei ministri, nella prima parte della Gazzetta Ufficiale, mediante annotazioni in calce al testo di legge». Art. 8, l. n. 839/1984: «Quando una legge ovvero un decreto o altro atto normativo contenga rinvii numerosi o comunque complessi a preesistenti disposizioni normative, il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per i decreti e gli altri atti, il ministro competente per materia trasmette, unitamente alla legge o all'atto da pubblicare, il testo delle norme alle quali è operato il rinvio. Queste norme sono pubblicate, per informazione, nella Gazzetta Ufficiale unitamente alla legge, al decreto o all'altro atto normativo».

⁶² Su cui v. *supra*, nt. 35.

⁶³ Cfr. AINIS, *op. cit.*, 1468.

⁶⁴ In tema v. LUPO, *La nuova disciplina della pubblicazione degli atti normativi statali*, cit., 1192 s.; e dello stesso A., *Novità nella pubblicazione di atti normativi*, in *La legislazione penale*, 1985, 456 ss.

È vero poi che l'art. 23, c. 4°, l. n. 400/1988, prevede anche «il *testo coordinato della legge e del regolamento vigenti*»⁶⁵, ma non si potrebbe sostenere che una tale operazione consenta, in ipotesi, la fusione dei due atti in un unico testo, né una manipolazione discrezionale dei testi; il significato attribuibile alla disposizione dell'art. 23 è bensì quello di stimolare la formazione di *raccolte coordinate di fonti normative*, consentendo quindi solo un *mero accostamento* di testi normativi, con eventuali note di rinvio (da testo a testo), tese ad evidenziare i collegamenti tra disposizione di fonte primaria e disposizione di fonte secondaria. Dell'art. 23, c. 4°, l. n. 400, non potrebbero essere del resto consentite letture volte a permettere una manipolazione dei testi normativi, in carenza o in assenza del relativo potere.

⁶⁵ Sul punto AINIS, *op. cit.*, 1468.