

I PRIMI (FATICOSI) PASSI DEL RIORDINO NORMATIVO IN ATTUAZIONE DELLA L. N. 50/1999

di *Nicola Lupo*

SOMMARIO: 1. Premessa: scopi e limiti del lavoro. – 2. Il (complesso) procedimento per il riordino normativo prefigurato dall'art. 7, l. n. 50/1999: la fase «programmatica» e la fase «attuativa». – 3. La relazione del Governo al Parlamento per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari. – 4. L'esame della relazione al Senato e alla Camera. – 5. I principali problemi emersi nei dibattiti parlamentari: *a*) la natura dei testi unici (e della norma abilitante). – 6. *Segue: b*) i margini di innovatività dei testi unici. – 7. *Segue: c*) la tipologia dei testi unici. – 8. *Segue: d*) le materie oggetto di riordino *ex l. n. 50/1999* e il rapporto con le altre norme che prevedono testi unici. – 9. *Segue: e*) il «monitoraggio» parlamentare. – 10. *Segue: f*) i dubbi di legittimità costituzionale. – 11. Conclusioni (provvisorie): un'opera di riordino nata quasi per caso e attualmente in fase «sperimentale».

1. *Premessa: scopi e limiti del lavoro*

L'art. 7, l. 8 marzo 1999, n. 50 (legge di semplificazione 1998) ha delineato un'opera di riordino normativo, relativa ad una serie di ampie ed importanti materie, da compiersi attraverso testi unici contenenti norme sia legislative sia regolamentari, che il Governo è tenuto ad adottare entro il termine del 31 dicembre 2001.

A circa un anno dall'entrata in vigore di tale legge, e senza che nel tempo sin qui trascorso sia stato emanato alcuno dei testi unici ivi previsti, è sicuramente troppo presto per trarre elementi di valutazione dalle prime esperienze applicative della legge di semplificazione 1998. Tuttavia, qualche indicazione di una certa utilità può già ricavarsi da un esame, con approccio prevalentemente descrittivo, dei «primi passi» del meccanismo di riordino normativo prefigurato in questa legge. Essi, infatti, appaiono di particolare interesse per almeno due ordini di ragioni: in primo luogo, la l. n. 50/1999 ha delineato un complesso procedimento (le cui caratteristiche saranno ricostruite nel prossimo paragrafo) nel quale sono stati coinvolti, ai massimi livelli, il Go-

verno e i due rami del Parlamento, in vista della predisposizione di un «programma di riordino delle norme legislative e regolamentari» (peraltro, non ancora adottato); in secondo luogo, nello sviluppo di questa procedura, e in particolare all'interno dei documenti prodotti e dei dibattiti svoltisi nelle diverse sedi parlamentari, sono emersi anche molti dubbi sull'interpretazione da darsi alla innovativa disciplina contenuta nell'art. 7, l. n. 50/1999, solo alcuni dei quali appaiono essere stati, in questa fase, convincentemente risolti¹.

2. *Il (complesso) procedimento per il riordino normativo prefigurato dall'art. 7, l. n. 50/1999: la fase «programmatica» e la fase «attuativa»*

Se l'art. 20, c. 11°, l. n. 59/1997 si limitava a demandare al disegno di legge annuale di semplificazione² il compito, tra gli altri, di proporre al Parlamento «le norme di delega ovvero di delegificazione necessarie alla compilazione di testi unici legislativi o regolamentari, con particolare riferimento alle materie interessate dalla attuazione» della medesima l. n. 59/1997, la legge di semplificazione 1998, dettando un'altra norma «sulla produzione», è andata ben oltre e ha sostanzialmente finito per travolgere – pur lasciandolo formalmente in vita – il disposto della relativa legge «madre»³. Essa infatti si è proposta di avviare anche nel nostro paese un'opera assai diffusa di predisposizione di testi unici, sia pure attraverso una disciplina adottata in via temporanea, e cioè, come specifica il comma 2° dell'art. 7, l. n. 50/1999, «fino alla data di entrata in vigore di una legge generale sull'attività normativa»⁴.

¹ È, pertanto, solo in questa ottica, alla luce cioè dei documenti governativi e degli atti parlamentari, che i problemi interpretativi sollevati dalla l. n. 50/1999 saranno affrontati in questo lavoro, avvalendosi, ove occorra, di sommarie indicazioni sulle tendenze interpretative che stanno emergendo nei primi contributi forniti dalla dottrina. Per un esame più organico di tali problemi, anche in relazione alle altre previsioni di testi unici contenute nella legislazione più recente, cfr. il contributo di M. MALO, *Ulteriori note in tema di testi unici*, in questo volume. Per più accurate indicazioni bibliografiche sia consentito rinviare sin d'ora a N. LUPO, *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla l. n. 50/1999*, con premessa di U. De Siervo, Giuffrè, Milano, 2000, spec. 99 s.

² Su questa nuova tipologia di legge «a cadenza annuale», introdotta dalla c.d. «legge Bassanini 1», cfr., tra gli altri, G. DEMURO, *La delegificazione nella legge di semplificazione per il 1998*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, Giappichelli, Torino, 1999, 179 s.

³ Così M. MALO, *Nuove problematiche in ordine ai testi unici*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, cit., 161 s., spec. 168.

⁴ Il riferimento è da intendersi al testo unificato delle abbinare proposte di legge recante «disposizioni in materia di attività normativa» in via di elaborazione in seno alla Commissione

Il procedimento ora delineato si articola intorno a due fasi fondamentali: la prima, di carattere programmatico, diretta all'elaborazione del programma di riordino normativo; la seconda, di tipo attuativo, finalizzata all'emanazione dei testi unici.

La previsione di un momento di carattere programmatico costituisce evidentemente il frutto della volontà di superare l'episodicità con cui finora si è autorizzata, nell'ordinamento repubblicano, la predisposizione di testi unici⁵ e di impegnare Governo e Parlamento su questo tema in modo specifico, in coerenza, del resto, per questo aspetto, con gli insegnamenti derivanti dall'esperienza francese⁶ e altresì con quanto proposto, pochi anni addietro, dall'Istituto per la documentazione e gli studi legislativi⁷. Il programma di riordino è configurato come un atto governativo, adottato dal Consiglio dei Ministri su proposta del Presidente del Consiglio, ma è preceduto da un passaggio parlamentare (originato a sua volta da una relazione governativa) nel corso del quale devono essere definiti gli «indirizzi» che informeranno il programma medesimo e, quindi, l'opera di redazione dei testi unici. All'interno di questa fase, solo per la definizione degli indirizzi parlamentari la legge ha espressamente previsto un termine, fissato per il 30 giugno 1999, che è però ben presto slittato, per effetto della ritardata presentazione della relazione governativa «di base».

affari costituzionali della Camera (A.C., XIII legislatura, proposte di legge n. 1665, 4868, 5151 e 6019), sul quale cfr. il contributo del prof. Ugo De Siervo, in questo *volume*.

⁵ Come ricorda S. TRAVERSA, *Crisi della legge e razionalizzazione e semplificazione della produzione normativa*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Cinquantenario della Repubblica Italiana*, Giuffrè, Milano, 1997, 399 s., spec. 410, «mentre dall'Unità d'Italia all'avvento del fascismo furono predisposti 138 testi unici e nel ventennio fascista ben 112, nell'intero periodo repubblicano ne sono stati redatti soltanto 57 di cui 25 nelle sole prime tre legislature ed i rimanenti nel periodo compreso tra l'inizio della IV e la fine della XII legislatura». Sulle ragioni di tali difficoltà cfr. M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma-Bari, 1997, 99 s. e F. COCCO-C. DE CARO, *Regole per l'istruttoria legislativa e la redazione tecnica dei testi in parlamento*, in *Iter legis*, 1998, n. 1, 345 s. Per dati più aggiornati, cfr. CAMERA DEI DEPUTATI-SERVIZIO STUDI, *Rapporto sullo stato della legislazione*, 1999, n. 2, 78 s.

⁶ Sulla quale, cfr. B.G. MATTARELLA, *La codificazione del diritto: riflessioni sull'esperienza francese contemporanea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1993, 1040 s., i materiali riportati in R. PAGANO (a cura di), *Le direttive di tecnica legislativa in Europa*, Camera dei deputati, Roma, 1997, 250 s. (ove sono pubblicati i rapporti sull'attività della *Commission supérieure de codification*), nonché, per gli ultimi sviluppi, M. MAZZARIOL, *Recenti tendenze della legislazione francese: tipologia delle leggi, valutazione e codificazione*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, n. 10, Camera dei deputati, Roma, 1999, 325 s. Nel dibattito parlamentare, per un interessante parallelo con l'ordinamento francese, cfr. l'intervento del senatore Elia (in A.S., XIII legislatura, res. sten., 23 novembre 1999, 34).

⁷ ISLE, *Norme per la formazione dei testi unici di coordinamento e di unificazione della legislazione*, in *Rass. parlam.*, 1996, 716 s.

Dunque, il legislatore, in un certo senso, non ha ritenuto sufficienti i limiti da lui stesso posti all'interno della legge di semplificazione 1998, ma ha inteso fare in modo che il Parlamento potesse contribuire attivamente a definire le linee-guida dell'attività di riordino normativo, sempre in un rapporto dialettico con il Governo, al quale è stato assegnato sia un ruolo propositivo, sia una funzione attuativa degli indirizzi medesimi⁸. È stato così disegnato un procedimento di carattere programmatico che, per qualche aspetto, presenta alcune somiglianze con quello incentrato sul documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF)⁹: vi è infatti, alla base, un documento governativo (in questo caso, almeno a stare ai contenuti della relazione, ben più agile rispetto al documento di programmazione economico-finanziaria), che viene esaminato «in parallelo» da Camera e Senato, con l'approvazione di due distinti atti di indirizzo. Tuttavia, la somiglianza con il ciclo della decisione di bilancio finisce qui, concernendo quindi essenzialmente – come si vedrà meglio tra poco¹⁰ – la fase dell'esame parlamentare del documento programmatico¹¹: l'attuazione degli indirizzi non è infatti demandata ad appositi disegni di legge da presentare alle Camere, l'elaborazione del vero e proprio programma di riordino normativo spettando invece, in questo caso, al solo Governo¹².

Resta inteso che, nell'ottica del legislatore, gli indirizzi parlamentari sono destinati a sommarsi e a risultare perciò coerenti con quanto disposto dalla legge di semplificazione stessa, all'interno dell'art. 7. Al più, si può discutere se tali indirizzi, e il programma che ad essi farà seguito, siano idonei ad

⁸ Sulla consuetudine di affidare al Governo il compito di redazione dei testi unici, cfr. M. MALO, voce *Testo unico*, in *Digesto disc. pubbl.*, XV, 299 s., il quale giunge, su queste basi, a considerare il testo unico «come fonte di diritto amministrativo in senso soggettivo».

⁹ Sottolinea questa analogia, in particolare, L. GIANNITI, *Le risoluzioni parlamentari sul programma di riordino delle norme legislative e regolamentari*, in corso di pubblicazione in *Quad. cost.*, 2000, n. 2.

¹⁰ Cfr. *infra*, il par. 4.

¹¹ Non diversamente, a quanto sembra, CAMERA DEI DEPUTATI-SERVIZIO STUDI, *Rapporto*, cit., 18.

¹² Si noti che invece il già ricordato testo unificato recante «disposizioni in materia di attività normativa» prefigura un procedimento per il riordino normativo che ristabilirebbe per intero il parallelo con il documento di programmazione economico-finanziaria: il programma di semplificazione e codificazione sarebbe adottato dal Consiglio dei Ministri e quindi trasmesso alle camere che approverebbero «risoluzioni dirette a definire indirizzi al Governo in merito alla sua eventuale integrazione e modifica»; successivamente, «il Governo, in base alle indicazioni del programma [...] e tenendo conto degli indirizzi definiti dalle due Camere», presenterebbe, entro il 30 giugno di ogni anno, «un disegno di legge sulla codificazione, contenente norme di delega ovvero di delegificazione necessarie alla compilazione di testi unici legislativi o regolamentari».

integrare il contenuto, sia in termini di oggetto, sia in termini di principi e criteri direttivi della l. n. 50/1999¹³, ma non sembra in ogni caso che essi possano porsi in contraddizione con quanto previsto da questa legge, che è la sola sede ove compare l'abilitazione all'emanazione dei testi unici.

Quanto alla fase attuativa, che si compie con l'emanazione dei testi unici, la legge di semplificazione 1998, all'art. 7, c. 4°, ha operato la scelta di prescindere sia da un'espressa e specifica abilitazione legislativa riferita a ciascun testo unico (in ciò discostandosi dal progetto elaborato in sede ISLE, che invece aveva optato, successivamente alla definizione del programma, per l'utilizzo dell'istituto, «già esistente ed ampiamente collaudato», della delega legislativa), sia da una approvazione parlamentare *a posteriori* dei testi unici predisposti dal Governo (così allontanandosi dal modello francese successivo al 1989, per quel che riguarda la «parte legislativa» dei codici). Il coinvolgimento delle Camere, per il tramite delle loro commissioni competenti, ha luogo perciò, in questa fase, unicamente attraverso l'espressione di un parere sullo schema di ogni testo unico.

Più specificamente, con riguardo a questa fase, la l. n. 50/1999 ha stabilito: *a*) che i pareri parlamentari siano preceduti (e non seguiti) dal parere del Consiglio di Stato; *b*) che il testo unico sia deliberato dal Consiglio dei Ministri per due volte, l'una prima del suo invio alle commissioni parlamentari (ma una volta «valutato» il parere del Consiglio di Stato) e la seconda successivamente all'espressione dei pareri medesimi; *c*) che il Governo proceda all'approvazione del testo unico «tenuto conto dei pareri delle Commissioni parlamentari»; *d*) che l'emanazione dei testi unici abbia luogo entro il termine del 31 dicembre 2001.

a) La anteposizione del parere del Consiglio di Stato rispetto a quello delle commissioni parlamentari e altresì rispetto alla delibera dello schema di testo unico da parte del Consiglio dei Ministri rappresenta il frutto di una

¹³ A suo tempo, era stato autorevolmente sostenuto che, in mancanza di principi e criteri direttivi nella legge di delega, il Governo avrebbe potuto desumere «la direttiva *aliunde*, e in particolare dagli ordini del giorno, dalle mozioni e dalle risoluzioni, inseritesi nelle varie fasi del procedimento legislativo di delegazione dinanzi alle Camere» (così L. PALADIN, osservazione senza titolo, in *Giur. cost.*, 1957, 328). Tale autore ha peraltro successivamente rivisto questa posizione, ritenendo che tutti i limiti richiamati dall'art. 76 Cost. debbano «venir determinati in modo contestuale, da parte della stessa legge delegante» (cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996, 204). Quello che si può forse ammettere, relativamente al caso in esame, è che, una volta che i limiti minimi siano stati posti dalla legge di delega, successivi atti di indirizzo parlamentari possano prevederne di ulteriori; ma restano forti dubbi sulla vincolatività di limiti così previsti e sulla loro sindacabilità ad opera del giudice delle leggi.

scelta condivisibile, in quanto volta ad assicurare il coordinamento temporale tra gli interventi dei due soggetti che il Governo deve consultare prima di procedere all'emanazione del testo unico. In questo caso, in coerenza con i principi affermatasi nella «giurisprudenza» dei Presidenti di assemblea nel corso della XIII legislatura al fine di risolvere una disputa insorta tra Consiglio di Stato e commissioni parlamentari¹⁴, si è chiarito che il parere che il Consiglio di Stato è chiamato ad esprimere, in applicazione della legge di semplificazione 1998 e della più risalente disciplina contenuta nell'art. 16, r.d. n. 1054/1924¹⁵, deve precedere sia la delibera del Consiglio dei Ministri, sia l'espressione del parere delle commissioni parlamentari, alle quali viene trasmesso in allegato allo schema di testo unico. In questo modo, le commissioni parlamentari sono poste in condizione di esprimere una valutazione politica, di natura sintetica, sull'operato del Governo, prima della delibera finale dell'atto in questione e alla luce di tutti gli elementi acquisiti nel corso del suo *iter* formativo; in caso contrario, vi sarebbe stato il rischio – rivelatosi fondato in altre occasioni – di un aggiramento del parere parlamentare, attraverso modifiche spontaneamente introdotte dal Governo in un momento successivo rispetto all'espressione del parere delle Camere, magari dirette ad adeguare il testo ai pareri espressi da altri soggetti¹⁶.

¹⁴ Sulla quale, per ulteriori indicazioni, cfr. A. TRAVI, *La riforma del procedimento amministrativo nella l. 537/1993*, in *Le Regioni*, 1994, 1310 s.; F. PATRONI GRIFFI, *La delegificazione in Italia*, in *Il Consiglio di Stato*, 1998, II, 693 s.; L. CARBONE, *La semplificazione dell'azione amministrativa nell'attuazione della l. n. 59 del 1997*, in L. VANDELLI-G. GARDINI (a cura di), *La semplificazione amministrativa*, Maggioli, Rimini, 1999, 39 s., spec. 51 s.; O. ROSELLI, *L'attività della nuova sezione consultiva del Consiglio di Stato per gli atti normativi*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, cit., 227 s., e, volendo, N. LUPO, *Alcune tendenze relative ai pareri parlamentari sui decreti legislativi e sui regolamenti del governo*, *ivi*, 130 s.

¹⁵ Ai sensi della quale, come si è già ricordato, il Consiglio di Stato si esprime «sopra tutti i coordinamenti in testi unici di leggi o di regolamenti, salvo che non sia diversamente stabilito per legge»: cfr., sul punto, L. AMMANNATI, *Il Consiglio di Stato e la lenta definizione della sua identità. Le trasformazioni della funzione consultiva nelle aspettative e nella prassi*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1993, 379 s. e L. CIMELLARO, *L'evolversi del ruolo consultivo dei Consigli di Stato francese e italiano fra affinità e differenze*, Cedam, Padova, 1997, spec. 81 s. Si noti che ormai, per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 17, cc. 25° e 26°, l. n. 127/1997, la disposizione di cui al r.d. n. 1054/1924 deve considerarsi abrogata (sia pure con formula di abrogazione innominata); peraltro, il medesimo art. 17, c. 25°, ha confermato l'obbligatorietà del parere del Consiglio di Stato sui testi unici (secondo alcuni, anzi, estendendo l'ambito applicativo della disposizione: cfr. E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Giappichelli, Torino, 1999, 71).

¹⁶ Stigmatizzano il fenomeno delle modifiche autonomamente apportate dal Governo, riscontrandolo «in un numero rilevante di casi», P. CARETTI-M. MORISI, *I decreti legislativi della XII e XIII legislatura. Aspetti procedurali: il ruolo delle commissioni parlamentari. Rapporto di*

b) Anche il duplice coinvolgimento del Consiglio dei Ministri costituisce senz'altro una previsione da valutarsi positivamente, tanto più che la procedura delineata dall'originario disegno di legge sembrava non richiedere alcuna forma di assunzione di responsabilità collegiale da parte del Governo, non nominando neppure, relativamente a questa fase, il Consiglio dei Ministri: il che non poteva non essere oggetto di critica, in considerazione del rilievo dei testi in questione, contenenti anche norme legislative, i quali chiamano necessariamente in gioco il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo¹⁷. Certo, in tal modo la procedura è diventata maggiormente complessa, ma, del resto, è piuttosto naturale che ciò accada in ordinamenti, come quelli contemporanei, nei quali l'esigenza di regolare società sempre più articolate fa sì che i procedimenti normativi tendano a diventare «procedimenti a più stadi, con un concorso complesso e frammentario di organi elettivi e non elettivi»¹⁸; ed è naturale, in questi ordinamenti, che le stesse procedure dirette esplicitamente a produrre una semplificazione si presentino come tutt'altro che semplici¹⁹.

Un'ulteriore «complessificazione» delle procedure da seguirsi nella fase attuativa si verifica nel caso in cui la redazione dei testi unici sia demandata, com'è consentito dall'art. 7, c. 5°, l. n. 50/1999, al Consiglio di Stato, il quale può avvalersi allo scopo di un massimo di cinque esperti in discipline non giuridiche, scelti anche nell'ambito dei componenti del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure²⁰. A questo riguardo, la norma si è li-

sintesi della rilevazione svolta nell'ambito del seminario 1997, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 8, Giappichelli, Torino, 1998, 139 s.

¹⁷ Cfr., tra gli altri, N. LUPO, *Il primo disegno di legge annuale di semplificazione: alcune note introduttive*, in *Gazzetta giuridica*, n. 39/1998, 9 s. e A. FEBONIO, *Il riordino normativo attraverso i testi unici*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, Giuffrè, Milano, 1999, 521 s.

¹⁸ Così A. PREDIERI, *Prefazione* a M. MORISI, *L'attuazione delle direttive Ce in Italia*, Giuffrè, Milano, 1992, XXXIII s. Sul punto, cfr. anche G. BERTI, *Manuale di interpretazione costituzionale*, III ed., Cedam, Padova, 1994, 179 s. e P. CIARLO, *Parlamento, Governo e fonti normative*, in *La riforma costituzionale*, Cedam, Padova, 1999, spec. 258.

¹⁹ Nel dibattito parlamentare, cfr. la relazione orale del senatore Manzella (in A.S., XIII legislatura, res. sten., 23 novembre 1999, 28 s.), ove si è osservato che «è più facile aggiungere che togliere e arrivare ad un risultato che vuole essere di semplificazione talvolta può creare meccanismi che appaiono assolutamente complessi». *Contra*, cfr. l'intervento del senatore ROTELLI (in A.S., XIII legislatura, boll. giunte e comm., 6 ottobre 1999, 8). In dottrina si vedano, sul punto, M. CLARICH, *Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 679 s.; E. CASSETTA, *La difficoltà di «semplificare»*, in *Dir. amm.*, 1998, 335 s., e A. RUGGERI, *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, in *Rass. parlam.*, 1999, 172 s., spec. 174.

²⁰ Sui caratteri del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, istituito dall'art. 3, l. n. 50/1999, cfr. F. PATRONI GRIFFI, *La «fabbrica delle leggi» e la qualità della normazione in Italia*, versione provvisoria della relazione all'incontro di studio su «La sovranaziona-

mitata a specificare che l'affidamento di tale compito ha luogo in applicazione dell'art. 14, n. 2, r.d. n. 1054/1924 (ove appunto è stabilito che il Consiglio di Stato «formula quei progetti di legge ed i regolamenti che gli vengono commessi dal Governo»), e che in questa ipotesi non occorre che venga richiesto il parere del Consiglio di Stato. Da quest'ultima precisazione e dall'esplicito riferimento agli «schemi di testi unici» si ricava, seppur implicitamente, che il procedimento, una volta che il provvedimento sia stato redatto dal Consiglio di Stato, è tutt'altro che terminato, dovendo a questo punto comunque intervenire la doppia delibera del Consiglio dei Ministri, intervallata dall'espressione dei pareri parlamentari. Meno chiaramente si comprende attraverso quale procedura si possa attivare l'intervento «redazionale» del Consiglio di Stato: poiché la norma parla di «Governo» è presumibile che sia necessario un ulteriore (sarebbe il primo di tre) passaggio preventivo in Consiglio dei Ministri²¹, passaggio che peraltro dovrebbe essere preferibilmente – e non solo per ragioni di economia procedurale – contestuale all'adozione del programma di riordino di cui all'art. 7, c. 1°, della legge di semplificazione 1998.

c) Di interpretazione più problematica appare la disciplina della fase attuativa laddove impone al Governo di «tenere conto», nell'emanazione dei testi unici, dei pareri delle commissioni parlamentari: viene infatti impiegata una formula ambigua, che sembra collocarsi a metà strada tra l'espressione «sentito il parere», frequentemente riscontrabile nella prassi legislativa, e l'altra «previo parere conforme», che è stata utilizzata una sola volta nel nostro ordinamento, con riferimento a schemi di decreti legislativi²². Nel caso in esame, non sembra invero possibile interpretare la formula come tale da richiedere necessariamente un parere positivo delle Camere sullo schema trasmesso dal Governo o l'adeguamento della versione finale del testo unico ai contenuti dell'eventuale parere condizionato²³. Il parere parlamentare dovrebbe perciò qualificarsi, anche con riferimento ai testi unici adottati ai sen-

lità europea: posizioni soggettive e attività normativa», Roma, Palazzo Spada, 25 febbraio 2000, 12 s. e il contributo di M.P.C. TRIPALDI, in questo volume.

²¹ In questo senso, cfr. anche M. MALO, *Nuove problematiche*, cit., 169.

²² Cfr. l'art. 7, l. n. 81/1987, relativo ai decreti legislativi integrativi e correttivi del nuovo codice di procedura penale, su cui cfr., volendo, N. LUPO, *Le leggi di delega e il parere parlamentare sugli schemi di decreti legislativi nell'esperienza repubblicana*, in *Il parlamento repubblicano*, cit., 361 s., spec. 373 s.

²³ Dubitativamente, sul punto, cfr. O. FORLENZA, *Complicazioni normative con le ore contate: messa a punto l'arma dei testi unici*, in *Guida al diritto*, n. 11, 20 marzo 1999, 47, ad avviso del quale tale formula «comporterà, se non addirittura di ritenere vincolanti i pareri delle Commissioni, quantomeno una forte coerenza del testo definitivo con tali pareri».

si dell'art. 7, l. n. 50/1999, come obbligatorio ma non vincolante, se non altro in base alla considerazione che il Governo rischierebbe di trovarsi in un vicolo cieco qualora i pareri espressi dalle due commissioni parlamentari divergessero tra di loro²⁴. Al più, la formula impiegata sembra imporre al Governo, qualora questo si discosti dalle indicazioni contenute nei pareri parlamentari, di fornire adeguata motivazione circa le ragioni alla base del mancato (o del parziale) recepimento del parere; si tratta, del resto, di un principio che la Presidenza della Camera ha già tentato, finora senza particolare successo, di far valere nei confronti del Governo, almeno per le parti in cui il parere parlamentare segnali una violazione della legge di delega, e che, in un caso, è stato anche sancito dalla legge, con formula invero meno equivoca rispetto a quella adottata dalla legge di semplificazione 1998²⁵.

L'obbligo di «tener conto» del parere parlamentare – unitamente al venir meno, nel testo della l. n. 50/1999, della clausola ai sensi della quale, una volta decorso il termine previsto per l'espressione del parere, i testi unici possono essere comunque emanati, presente invece nel disegno di legge originario – sembrerebbe presupporre che il Governo debba comunque attendere il parere parlamentare, anche oltre il limite temporale assegnato. Tuttavia, una siffatta interpretazione rischierebbe di originare anche in questo caso una conseguenza non irrilevante dal punto di vista della correttezza costituzionale: si finirebbe infatti per rimettere *ad libitum* alla volontà (implicita) anche solo della commissione di un ramo del Parlamento l'esercizio di un potere che è configurato come prettamente governativo (pena l'eventuale illegittimità del testo unico emanato senza attendere il parere parlamentare), con il pericolo di far decorrere invano il termine fissato per l'esercizio di quel potere. Ciò urterebbe, inoltre, con una costante prassi parlamenta-

²⁴ Al riguardo, cfr. L. PALADIN, *Le fonti*, cit., 217.

²⁵ Cfr. l'art. 7, c. 3°, l. n. 277/1993, in relazione alla delega per il ridisegno dei collegi elettorali della Camera, ove si è disposto che «qualora il decreto non fosse conforme al parere parlamentare, il Governo, contemporaneamente alla pubblicazione del decreto, deve inviare al Parlamento una relazione contenente adeguata motivazione». La giurisprudenza costituzionale ha negato che possa costituire motivo di incostituzionalità il fatto che il Governo, in qualità di legislatore delegato, non abbia dato motivazione della ragione per cui si è discostato dal parere parlamentare (cfr. C. cost. n. 156/1985, in *Giur. cost.*, 1985, I, 1111 s.). Diversamente, seppur con riferimento al parere parlamentare su un atto normativo, si veda una recente pronuncia del giudice amministrativo, ove si è rilevato che, poiché l'atto impugnato (un d.p.c.m. sulla privatizzazione di partecipazioni statali) è «in linea con i pareri che lo hanno preceduto, il vizio di difetto di motivazione risulta infondato, posto che da quei pareri il decreto stesso non ha inteso discostarsi» (TAR Lazio, sez. III, 14 luglio 1999, n. 2155, in *TAR*, 1999, I, 3126 s.; sul punto si veda V. CERULLI IRELLI, *Parlamento e Governo nella riforma dell'amministrazione*, prolusione al Seminario di studi parlamentari 2000, in corso di pubblicazione, 20 s.

re²⁶ ai sensi della quale, una volta trascorso il termine assegnato alle commissioni parlamentari per l'espressione del parere, il Governo – se vuole, può attendere il parere medesimo, ma comunque – è abilitato ad emanare l'atto, anche ove tale abilitazione non compaia espressamente nella legge²⁷. Occorre poi tener presente, sul piano pratico, che, sempre rispetto all'originario disegno di legge, il termine per l'espressione del parere parlamentare è stato notevolmente ampliato, essendo passato da «30 giorni dalla richiesta» a «45 giorni dal ricevimento» e, sul piano interpretativo, che si può forse ritenere ormai vigente un principio generale dell'ordinamento, ricavabile dall'art. 16, c. 2°, l. n. 241/1990, sul procedimento amministrativo, così come modificato dalla l. n. 127/1997, ai sensi del quale, «in caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere o senza che l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, è in facoltà dell'amministrazione richiedente di procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere».

d) Quanto infine al termine del 31 dicembre 2001 – la cui introduzione si deve ad una modifica all'originario disegno di legge apportata dalla Camera – sembra che ad esso debba essere attribuito carattere perentorio²⁸, dal momento che si riferisce all'emanazione di testi unici aventi, almeno in parte, forza di legge e visto che la disciplina di cui all'art. 7, l. n. 50/1999 non risulta configurare il potere di emanare tali testi unici come un potere di natura esclusivamente governativa, neanche nella sola parte in cui essi sono chiamati a coordinare fonti secondarie: il potere in questione discende infatti da un'espressa previsione legislativa in tal senso – quella appunto presente nell'art. 7 della legge di semplificazione 1998 –, nella quale vengono indicate le materie e i principi e i criteri direttivi che il Governo dovrà seguire nel suo svolgimento, deve inoltre sviluppare le indicazioni che saranno dettate dall'apposito programma approvato dal Consiglio dei Ministri, e deve altresì essere esercitato entro il 31 dicembre 2001. Certo, ciò non toglie che anche successivamente a tale data il Governo potrà modificare, e eventualmente anche sostituire integralmente, il contenuto di quei testi unici che siano com-

²⁶ Fors'anche tale da avvicinarsi ad una consuetudine, come si è prospettato in altra occasione (*Alcune tendenze*, cit., 149).

²⁷ Al riguardo, cfr., per tutti, V. DI PORTO-E. ROSSI, *L'intervento del Parlamento nel procedimento di formazione di alcuni regolamenti del Governo*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, Il Mulino, Bologna, 1992, 75 s., spec. 110 s.

²⁸ *Contra*, cfr. il senatore Villone, il quale – coerentemente con la posizione volta a negare che l'art. 7, l. n. 50/1999 abbia disposto una delega legislativa (cfr. *infra*, il par. 5) – ha affermato che al termine del 31 dicembre 2001, per l'emanazione dei testi unici, debba attribuirsi «un carattere meramente ordinatorio» (A.S., XIII legislatura, boll. giunte e comm., 6 ottobre 1999, 9).

posti solo da norme secondarie, ma lo farà non più in applicazione dell'art. 7 della legge di semplificazione 1998, bensì nell'esercizio del proprio potere regolamentare attribuitogli, in via generale, dall'art. 17, l. n. 400/1988.

3. La relazione del Governo al Parlamento per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari

Come si accennava, la relazione governativa «di base» prevista dall'art. 7, l. n. 50/1999 è stata presentata dal sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Bassanini il 6 luglio 1999, ossia qualche giorno dopo la scadenza prevista dalla legge per la definizione degli indirizzi parlamentari che da essa avrebbero dovuto trovare origine²⁹. Per quanto attiene ai suoi contenuti, la relazione governativa, dal punto di vista dell'approccio istituzionale e culturale, appare senz'altro di notevole interesse; meno significative sembrano invece le indicazioni che essa fornisce sul piano delle priorità dell'opera di riordino e del metodo di predisposizione dei testi unici.

La relazione muove, correttamente, dalla sottolineatura della dimensione sovranazionale del problema della legislazione, evidenziando così che l'esigenza di procedere al riordino della normazione esistente, sempre più quantitativamente ingente e qualitativamente articolata, non è esclusiva dell'Italia; anzi, tale esigenza contraddistingue pressoché tutte le grandi democrazie contemporanee, tant'è che a livello internazionale, sia in ambito governativo sia in ambito parlamentare, ed anche a livello comunitario³⁰, si sono avviate numerose iniziative in tal senso. Certo, l'Italia presenta poi le sue peculiarità, delle quali occorre tener conto, ma è significativa la consapevolezza che il problema della complessità del sistema normativo ha per larga parte carattere strutturale e non è interamente frutto delle patologie dell'ordinamento italiano. Altrettanto importante è la parte finale della relazione, laddove si riconosce la necessità di un coordinamento istituzionale per la qualità della legisla-

²⁹ Per il testo della relazione cfr. A.C., XIII legislatura, doc. XXVII, n. 5. Esso è pubblicato anche in *Giorn. dir. amm.*, 1999, 903 s.

³⁰ Delle iniziative avviate a livello intergovernativo la relazione dà ampiamente conto. In ambito interparlamentare, si veda soprattutto il documento preparatorio della conferenza dei presidenti dei parlamenti europei svoltasi a Lisbona nel maggio 1999: *Complessità normativa e ruolo dei Parlamenti nell'epoca della globalizzazione, paper*, marzo 1999, ora pubblicato in *Iter legis*, maggio-giugno 1999, 7 s. (ov'è anche una sintesi della conferenza). Sull'Unione europea, cfr., da ultima, D. BONI, «Legiferare meglio»: una recente comunicazione in materia di semplificazione e codificazione nel diritto comunitario, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1999, 363 s.

zione, sia all'interno del Governo, sia tra il Governo e gli altri organi costituzionali: in tal modo l'Esecutivo fa proprio e sviluppa un orientamento emerso in Parlamento, in occasione della redazione dell'art. 6, l. n. 50/1999 (dedicato appunto al raccordo interistituzionale per la semplificazione legislativa), in attuazione del quale si è svolta, nel giugno 1999 presso la Camera dei deputati, un'apposita riunione interistituzionale sulla legislazione³¹.

Ma soprattutto, la relazione governativa ha il merito di esplicitare con estrema chiarezza una connessione che appare sottesa alle principali scelte fin qui compiute dal legislatore in tema di riordino normativo: quella tra la delegificazione per la semplificazione dei procedimenti amministrativi, da un lato, e la redazione dei testi unici, dall'altro. È una connessione invero tutt'altro che scontata da un punto di vista logico e che appare in qualche modo dovuta alla successione storica dei provvedimenti legislativi che sono stati approvati in questi anni: è infatti al momento della predisposizione dei regolamenti di delegificazione per la semplificazione dei procedimenti amministrativi, attuativi della l. n. 537/1993, che il Governo è stato chiamato, forse per la prima volta, a censire la normazione vigente relativa a ciascun procedimento; è apparso, per così dire, naturale, a questo punto, che lo stesso Governo fosse altresì invitato a raccogliere in appositi testi unici sia tutte le norme di rango secondario relative a quei procedimenti, sia le disposizioni legislative residue, rimaste cioè estranee all'opera di delegificazione³². Non a caso, apposite previsioni dirette ad avviare un'opera di riordino normativo sono state inserite nelle più recenti leggi che hanno autorizzato il Governo ad emanare ulteriori serie di regolamenti di delegificazione, ossia, come si è visto, nella l. n. 59/1997 e nella l. n. 50/1999.

In questa ottica va letta anche la coraggiosa affermazione, collocata proprio a conclusione della relazione, per cui «la semplificazione normativa rafforza il principio di legalità, inteso come indicazione di regole certe e prevedibili dell'agire pubblico». Si marca così la contrapposizione con quelle

³¹ Al riguardo, cfr. B. POLVERARI, *La complessità normativa e il nuovo regolamento della Camera dei deputati*, in *Iter legis*, maggio-giugno 1999, 33 s., spec. 41 s., nonché la nota introduttiva della riunione, pubblicata ivi, 19 s.

³² F. PATRONI GRIFFI, *Codificazione, delegificazione, semplificazione: il programma del Governo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, 101 s., parla di «inserimento della riforma della regolazione nella riforma dell'amministrazione». Sul punto si veda ampiamente M. CARTABIA, *La delegificazione come strumento della semplificazione*, in corso di pubblicazione, 7 s., la quale mette bene in rilievo sia il «connubio tra semplificazione amministrativa e delegificazione», sia la scelta di abbinare, in un unico strumento, «l'obiettivo della semplificazione dei procedimenti amministrativi e quello del riordino normativo». Sulle difficoltà legate al censimento dei procedimenti amministrativi cfr. L. TORCHIA, *L'amministrazione italiana (ri)entra nello spazio-tempo: le regole sul termine e sul responsabile del procedimento*, in *Reg. gov. loc.*, 1992, 345 s.

autorevoli tesi che, in dottrina, tendono a ricomprendere tra i fattori che hanno originato la crisi del principio di legalità – inteso essenzialmente come tutela degli spazi di intervento propri del legislatore parlamentare – sia le delegificazioni previste negli ultimi anni, sia la stessa abilitazione all’emanazione dei testi unici contenuta nell’art. 7, l. n. 50/1999³³; e si sostiene invece che il principio di legalità – letto qui soprattutto in funzione di tutela del cittadino – può ritenersi soddisfatto quando la regola di diritto cui l’amministrazione deve attenersi si configuri come al tempo stesso certa e prevedibile e risulta anzi rafforzato qualora, in una certa misura indipendentemente dalla natura e dalla provenienza dell’atto in cui tale regola è collocata, si riesca a migliorare la qualità della normazione e la sua conoscibilità³⁴.

La relazione, invece, fornisce poche indicazioni sulle priorità dell’opera di redazione dei testi unici e nulla dice per specificare i contenuti e i «perimetri» delle (assai vaste) materie elencate nell’allegato 3, l. n. 50/1999: essa si limita, in proposito, a richiamare l’apposita disposizione per il riordino della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti «contrattualizzati» delle amministrazioni pubbliche contenuta nell’art. 8 della legge di semplificazione 1998, nonché le materie della documentazione amministrativa, dell’ambiente e del territorio, affidando così al Parlamento l’arduo ma decisivo compito di fornire maggiori indicazioni al riguardo, nonché di sciogliere gli «intrecci» esistenti tra la disciplina della l. n. 50/1999 e le norme, presenti nelle leggi tanto anteriori quanto successive, che hanno previsto apposite norme di delega per l’emanazione di testi unici «tradizionali»³⁵.

³³ Cfr., in particolare, G.U. RESCIGNO, *Sul principio di legalità*, in *Dir. pubbl.*, 1995, 247 s., spec. 273 s., nonché F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, III ed., ECIG, Genova, 1999, 73 s. e 147 s. e ID., *La crisi dei diritti e della legalità costituzionali*, relazione al convegno «Tornare alla Costituzione», Roma 6-7 dicembre 1999, ora in *Referendum e legalità. «Tornare alla Costituzione»*, Giappichelli, Torino, 2000, 27 s.

³⁴ Spunti in proposito in S. CASSESE, *Crisi e trasformazioni del diritto amministrativo*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, 869 s., nella introduzione di C. Pinelli al seminario su «Legalità e sussidiarietà tra diritto interno e diritto comunitario» svoltosi alla Luiss il 25 giugno 1999, spec. 2 s. e 13 s. (cfr. il resoconto, a cura di A. MAGRO-R. ALESSE, in www.luiss.it) e, da ultimo, in A. LA TORRE, *Relazione sull’amministrazione della giustizia nell’anno 1999 del procuratore generale presso la Corte di cassazione*, Roma 12 gennaio 2000, 2 s. (disponibile in www.giustizia.it).

In questa logica possono forse collocarsi anche due recenti pronunce della Corte costituzionale, nelle quali le direttive comunitarie sono state giudicate idonee a soddisfare tanto la riserva di legge posta dagli artt. 33 e 34 Cost., dal momento che, similmente alle norme di legge, riducono la discrezionalità dell’amministrazione (C. cost. n. 383/1998, in *Giur. cost.*, 1998, 3316 s., con nota critica di A. D’ATENA, *Un’autonomia sotto tutela ministeriale: il caso dell’Università*, ivi, 3332 s.), quanto, «al di là dei casi di riserva di legge previsti dalla Costituzione», il limite del principio di legalità «nei rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome» (C. cost. n. 425/1999, in *Giur. cost.*, 1999).

³⁵ Cfr. *infra*, il par. 8.

Infine, sul piano del metodo, la relazione governativa, da un lato, riconosce esplicitamente la novità costituita dalla previsione di cui all'art. 7, l. n. 50/1999, specie allorché individua una classificazione dei testi unici finora sconosciuta in dottrina, suddividendoli tra testi unici «di tipo “codicistico”, alla francese» (che ricomprendono l'intera disciplina di un settore o di una materia), testi unici «di tipo “induttivo”» (nei quali si visualizzi in un unico contesto l'intera disciplina, sostanziale, ossia di rango primario, e procedimentale, ossia di rango secondario, della materia) e testi unici di tipo regolamentare, che si sostituiscano alle leggi e ai regolamenti che attualmente disciplinano, nelle diverse amministrazioni, procedimenti strumentali da regolare invece in modo uniforme. Si tratta invero di una classificazione che non appare del tutto sicura nei suoi elementi distintivi e che rischia perciò di introdurre ulteriori elementi di confusione³⁶; l'unica conseguenza che se ne ricava sembra essere rappresentata dalla configurabilità dei testi unici emanati in attuazione dell'art. 7 sia come testi unici composti da norme legislative e regolamentari sia come testi unici integralmente costituiti di norme regolamentari³⁷. Dall'altro, la relazione governativa tenta di sviluppare e di precisare alcuni aspetti rimasti finora piuttosto oscuri nel disegno del legislatore: ad esempio laddove immagina che, con il sistema delle note a piè di pagina, si possa risalire alle normative da cui il testo unico ha tratto origine; laddove prospetta la possibilità che il testo unico sia accompagnato da allegati nei quali, a eminenti scopi conoscitivi, vengano inserite sia la normazione tecnica, sia la normativa comunitaria applicabile; ed infine laddove chiarisce che la revisione periodica (almeno ogni sette anni) dei testi unici contenenti norme di rango primario non avverrà, per così dire, automaticamente, bensì in conseguenza delle opportune iniziative legislative e regolamentari che il Governo si impegna ad intraprendere.

4. *L'esame della relazione al Senato e alla Camera*

Tra il settembre e il novembre 1999 la relazione governativa ha costituito oggetto di un esame parlamentare svoltosi grosso modo in parallelo alla Camera e al Senato. Peraltro, ciascuna delle due Camere, nella propria autonomia costituzionale, ha scelto di seguire strade diverse, dal punto di vista

³⁶ Sul punto, cfr. M. MALO, *Ulteriori note*, cit. Non a caso, essa non è stata ripresa nelle risoluzioni approvate dalla Camera e dal Senato (come si vedrà *infra*, nel par. 5).

³⁷ Né sembrano esservi ostacoli, almeno sul piano teorico, alla emanazione di testi unici, presumibilmente assimilabili a quelli «di tipo “codicistico”», composti integralmente di norme legislative.

procedurale, per svolgere tale esame e per istruire la deliberazione finale, sugli atti di indirizzo, da parte delle rispettive assemblee; deliberazione finale che ha assunto la forma, in entrambi i casi, di una risoluzione.

Abbastanza semplice è stata la procedura seguita dal Senato. In questo ramo del Parlamento, infatti, la relazione governativa è stata assegnata alla Commissione affari costituzionali, che ha potuto avvalersi dei pareri espressi da otto (delle restanti dodici) commissioni permanenti, ossia di quelle più direttamente interessate dagli ambiti materiali richiamati dalla l. n. 50/1999, oltre che dalla Giunta per gli affari delle comunità europee e dalla Commissione speciale in materia di infanzia. La Commissione affari costituzionali, dopo aver proceduto, in due sedute, all'esame della relazione governativa, ha predisposto ed approvato una (sintetica ma piuttosto densa) relazione all'assemblea (relatore il senatore Andrea Manzella)³⁸; questa, nella seduta anti-meridiana del 24 novembre 1999, ha proceduto al voto di una risoluzione sottoscritta dal relatore contenente gli indirizzi al Governo per la predisposizione del programma di riordino normativo³⁹.

Più complesso, benché più concentrato nel tempo, è stato l'esame della relazione governativa in seno alla Camera. La maggiore complessità di questa procedura è emersa sin dalla settimana successiva alla presentazione della relazione alle camere: è del 13 luglio 1999, infatti, una seduta congiunta della Giunta per il regolamento e del Comitato per la legislazione⁴⁰ nella quale il Presidente di questo ramo del Parlamento ha posto il problema dell'assegnazione della relazione governativa⁴¹, e che si è conclusa con l'avviso

³⁸ A.S., XIII legislatura, doc. XXVII, n. 5-A, presentata il 12 ottobre 1999.

³⁹ La risoluzione n. 1, a firma del relatore (Manzella), è in A.S., XIII legislatura, 24 novembre 1999 a.m., all. A, 45 s.

⁴⁰ Ai sensi dell'art. 16-bis, c. 7°, del regolamento della Camera è il Presidente che, «qualora ne ravvisi la necessità, può convocare congiuntamente il Comitato per la legislazione e la Giunta per il regolamento». Frutto di un'iniziale incertezza circa la collocazione del Comitato per la legislazione (cfr. F. BIENTINESI, *Il Comitato per la legislazione nel quadro delle riforme regolamentari della Camera dei deputati*, in *Dir. pubbl.*, 1998, 527 s.), tale previsione ha finito per rivelarsi utile, in quanto sede privilegiata di riflessione sulle tendenze in atto in tema di legislazione, e sul ruolo delle assemblee parlamentari, confermando così, sul piano strutturale, la stretta interconnessione tra mutamenti del sistema delle fonti del diritto e procedure parlamentari (su cui cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, II ed., Il Mulino, Bologna, 1991, 254 s. e U. ZAMPETTI, *Tecniche legislative e procedure parlamentari*, in *Rass. parl.*, 1998, 167 s.). Al riguardo, F. PETRICONE, *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 705 s., spec. 732 s., osserva che «si tratta di un importante strumento di analisi, che ha ulteriormente contribuito ad accrescere il ruolo del comitato nella semplificazione normativa e a definirne l'ambito di operatività».

⁴¹ Come ha affermato il Presidente della Camera, «appaiono possibili varie ipotesi che, as-

che fosse «opportuno proporre all'Assemblea l'istituzione di una Commissione speciale, la cui composizione sia demandata al Presidente della Camera, affinché – nel rispetto dei criteri di proporzionalità e rappresentanza dei gruppi parlamentari, prescritti dalla Costituzione e richiamati dall'articolo 22, c. 2°, del regolamento – possano essere nominati a farne parte i componenti del Comitato per la legislazione nonché rappresentanti di tutte le Commissioni permanenti»⁴². E questa è stata, in effetti, la strada seguita alla Camera, ove si è proceduto alla istituzione di una apposita «Commissione speciale per l'esame della relazione del Governo per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari»⁴³.

Tutte le quattordici commissioni permanenti della Camera hanno espresso, nel mese di settembre, il proprio parere alla Commissione speciale (dedicandovi ciascuna da una a quattro sedute). La Commissione speciale si è costituita in data 15 settembre 1999 e si è riunita per altre sette sedute, chiedendo, ed ottenendo, una breve proroga del termine inizialmente fissato per la presentazione della relazione all'assemblea⁴⁴; la (ricca ed analitica) relazione conclusiva, predisposta dal relatore (il deputato Vincenzo Cerulli Irelli), è stata approvata dalla Commissione speciale il 13 ottobre 1999 e trasmessa all'assemblea⁴⁵. Quest'ultima ha dedicato alla tematica due sedute, conclusesi con l'approvazione di una risoluzione sottoscritta dal Presidente della Commissione speciale, il deputato Rocco Maggi, e dai capigruppo della maggioranza presso la medesima Commissione⁴⁶.

La relazione governativa sul riordino normativo, dunque, è stata esaminata con una notevole attenzione da parte di entrambi i rami del Parlamen-

sicurando alle Commissioni di settore la possibilità di esprimere il loro avviso sulle questioni trattate nella relazione, consentano tuttavia di rinvenire una sede unitaria per la predisposizione del documento destinato ad introdurre il dibattito in Assemblea. Tale sede potrebbe essere la Commissione affari costituzionali, ovvero una Commissione speciale composta in modo che vi siedano rappresentanti di tutte le Commissioni permanenti e i membri del Comitato per la legislazione» (cfr. A.C., XIII legislatura, boll. giunte e comm., 13 luglio 1999, 5).

⁴² A.C., XIII legislatura, boll. giunte e comm., 13 luglio 1999, 7.

⁴³ Commissione speciale composta di 33 deputati, tra i quali i membri del Comitato per la legislazione, i relatori nominati da ciascuna commissione permanente e «con una presenza significativa, in particolare, dei membri della I Commissione affari costituzionali» (cfr. A.C., XIII legislatura, res. sten., 28 luglio 1999, 3 s.).

⁴⁴ Il termine, inizialmente fissato per il 30 settembre 1999, è stato prorogato al 15 ottobre 1999.

⁴⁵ A.C., XIII legislatura, doc. XXVII, n. 5/A, presentata il 13 ottobre 1999.

⁴⁶ La risoluzione Maggi n. 6-00119 è in A.C., XIII legislatura, 19 ottobre 1999, all. A, 17 s. La votazione della risoluzione ha visto 195 voti favorevoli, 160 astensioni e soli 3 voti contrari (A.C., XIII legislatura, res. sten., 19 ottobre 1999, 42).

to. Evidente è, anche nell'articolazione interna del procedimento seguito, il riferimento al modello costituito dall'esame parlamentare del documento di programmazione economico-finanziaria, in cui le commissioni permanenti sono chiamate ad esprimere i loro pareri alla Commissione bilancio, che riferisce con apposita relazione alla rispettiva assemblea, la quale conclude l'esame con l'approvazione di una risoluzione⁴⁷. Peraltro, come si è visto, mentre al Senato il ruolo corrispondente a quello della Commissione bilancio è stato affidato alla Commissione affari costituzionali, alla Camera la presenza del Comitato per la legislazione ha suggerito di seguire la via della Commissione speciale, nella quale, attraverso una formula piuttosto originale, sono state garantite una partecipazione significativa dei componenti della Commissione affari costituzionali e la presenza dei relatori presso ciascuna commissione permanente⁴⁸. L'analogia con il procedimento di esame del documento di programmazione economico-finanziaria è apparsa piuttosto naturale, visto che la presentazione della relazione governativa ha richiesto la costruzione in Parlamento di una procedura di tipo «orizzontale», finalizzata cioè all'esame di un documento per definizione intersettoriale, che chiama in gioco le competenze della gran parte delle commissioni permanenti e che però deve trovare in ambito parlamentare, anche nel corso della fase istruttoria, un interlocutore principale, nel quale possa prevalere l'interesse generale che informa la politica di riordino della legislazione, ma che al tempo stesso sia posto in grado di avvalersi di quelle conoscenze specializzate di cui sono portatori i deputati appartenenti alle commissioni di settore⁴⁹.

⁴⁷ Cfr. l'art. 118-*bis* del regolamento della Camera e l'art. 125-*bis* del regolamento del Senato. Sul documento di programmazione economico-finanziaria e sulla sua approvazione con risoluzioni parlamentari, cfr., in dottrina, G.M. SALERNO, voce *Legge finanziaria*, in *Enc. giur.* (agg. 1998), 11 s., e M. OLIVETTI, *Le sessioni di bilancio*, in *Il parlamento repubblicano*, cit., 580 s., A. PALANZA, *Una nuova legge e un ordine del giorno per la riorganizzazione del processo di bilancio come metodo della politica generale*, in *Rass. parl.*, 1999, 635 s., nonché, volendo, N. LUPO, *L'uso della delega legislativa nei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, Giappichelli, Torino, 1998, 63 s., spec. 80 s. e ID., *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria*, in *Quad. cost.*, 1999, n. 523 s.

⁴⁸ Qui, per certi versi, un modello di riferimento per l'inedita soluzione adottata si può rinvenire, sempre nell'ambito delle procedure finanziarie, nella disciplina dell'esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio, ove i regolamenti parlamentari (art. 120, c. 3°, reg. Camera e art. 126, c. 6°, reg. Senato) consentono ai relatori presso le commissioni permanenti di partecipare, «senza diritto di voto», alle sedute della Commissione bilancio.

⁴⁹ La costruzione di procedure parlamentari di tipo 'orizzontale' diventa particolarmente complessa laddove deve giungere all'approvazione di un provvedimento legislativo 'a cadenza annuale': è questo il caso dei disegni di legge finanziaria e di bilancio, ma anche del disegno di legge comunitaria. Manca, invece, un'apposita procedura per l'esame del disegno di legge annuale di semplificazione: la necessità di costruirla è stata peraltro affermata dal relatore (il de-

Anzi, l'analogia con la procedura di esame del documento di programmazione economico-finanziaria avrebbe forse anche potuto spingersi oltre, riferendosi anche alle norme che, saggiamente, hanno previsto la possibilità – sempre sfruttata dal 1988 ad oggi – di una fase conoscitiva svolta congiuntamente da parte delle due Commissioni bilancio, prima dell'inizio dell'esame del documento in commissione: vi sarebbe così stato il vantaggio di identificare un momento unitario nel quale il Governo avrebbe potuto illustrare con chiarezza la propria posizione, e si sarebbe potuto così assicurare un maggiore coordinamento tra i due rami del Parlamento. Come si avrà modo di osservare nel prossimo paragrafo, infatti, non pochi sono stati i profili che hanno visto, almeno nella fase iniziale, una (piuttosto marcata) diversificazione delle opinioni tra Camera e Senato, specie riguardo all'interpretazione dei contenuti della l. n. 50/1999.

5. *I principali problemi emersi nei dibattiti parlamentari: a) la natura dei testi unici (e della norma abilitante)*

Un problema interpretativo di carattere centrale è subito venuto in rilievo nel corso dell'esame parlamentare della relazione del Governo sul riordino normativo. Si è infatti discusso piuttosto a lungo su quale fosse la natura dei testi unici da emanare in attuazione dell'art. 7, l. n. 50/1999 e, prima ancora, su quale fosse la natura della norma abilitante contenuta in tale articolo. Su questo problema – che ha diviso anche i primi commentatori della legge di semplificazione 1998⁵⁰ – si è verificata una divergenza di vedute tra i

putato Cananzi) all'inizio dell'esame del disegno di legge di semplificazione 1998 presso la commissione affari costituzionali della Camera (cfr. A.C., XIII legislatura, boll. giunte e comm., 3 dicembre 1998, 14 s.). Essa, con ogni probabilità, avrebbe potuto agevolare, con il più attivo coinvolgimento delle commissioni permanenti competenti nei diversi settori, sia la redazione di quelle «norme generali regolatrici della materia» destinate ad informare la redazione dei regolamenti di delegificazione, sia la definizione del 'perimetro' dei testi unici previsti.

⁵⁰ Alcuni autori ritengono infatti, facendo leva soprattutto sulle modifiche apportate all'art. 7, l. n. 50/1999 nel corso dell'esame parlamentare da parte della Camera, che esso abbia acquisito «le sembianze della legge di delegazione legislativa» e che, perciò, i testi unici in questione si presterebbero ad essere ricompresi tra gli atti aventi forza di legge, benché sulla base di una previsione per più aspetti «eccentrica rispetto alle norme costituzionali sulla delegazione legislativa» (così M. MALO, *Nuove problematiche*, cit., 171 s.; nella stessa ottica sembra muoversi U. DE SIERVO, *Un travolgente processo di trasformazione del sistema delle fonti a livello nazionale*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, cit., XXIII, seppur essenzialmente al fine di riscontrare talune violazioni dell'art. 76 Cost.).

Altri autori preferiscono invece interpretare l'art. 7 della legge di semplificazione 1998 co-

due rami del Parlamento, tanto più singolare in considerazione del fatto che si è trattato di fornire l'interpretazione di una legge approvata da Camera e Senato appena sei mesi prima.

Presso la Camera è risultata sin dall'inizio nettamente prevalente la tesi secondo cui la legge di semplificazione 1998 ha attribuito al Governo una vera e propria delega legislativa e che, pertanto, i testi unici emanati in attuazione di tale legge sono destinati ad assumere (almeno in parte) la veste formale di decreti legislativi⁵¹. Particolarmente esplicita in tal senso è la relazione per l'assemblea, ove si afferma che la norma in questione, «ancorché presenti una formulazione per alcuni aspetti lacunosa, attribuisce al Governo una potestà legislativa delegata». Sempre secondo tale relazione, la natura legislativa del potere conferito all'Esecutivo, oltre che dai lavori preparatori della l. n. 50/1999 e dalla stessa formulazione della norma «madre» di cui all'art. 20, c. 11°, l. n. 59/1997, «si evince da precisi indici testuali» contenuti nello stesso

me un «conferimento stabile di potestà regolamentare» al Governo (in questi termini F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, cit., 75 s.), sottolineando il fatto che «manca il riferimento alla natura dell'atto quale decreto legislativo» (A. FEBONIO, *Il riordino normativo*, cit., 522 s.); in questa ottica, i testi unici verrebbero a qualificarsi come «regolamenti con capacità di delegificazione» (M. CARTABIA, *La delegificazione*, cit., 27), che peraltro sembrano configurati in modo tale da eccedere, per più profili, i limiti costituzionali propri della potestà regolamentare (F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, cit., 75).

Premesso che pressoché tutti gli autori succitati avvertono che quella contenuta nell'art. 7, l. n. 50/1999 costituisce una disciplina fortemente innovativa, decisamente ambigua e, comunque la si legga, non priva di dubbi di legittimità costituzionale, sembra che il principale punto di riferimento per l'interprete debba essere costituito dalla natura "mista" dei testi unici in questione, i quali comprendono, «in un unico contesto e con le opportune evidenziazioni, le disposizioni legislative e regolamentari», così come afferma non uno dei principi o criteri direttivi, ma direttamente l'alinea del comma 2° dell'art. 7. Se è così, e i testi unici devono poter contenere sia norme primarie che norme secondarie, sembra allora necessario interpretare l'art. 7 della legge di semplificazione 1998 come una norma che disponga, allo stesso tempo, una delega legislativa ed una autorizzazione all'esercizio del potere regolamentare da parte del Governo: della prima l'Esecutivo si avvarrà al fine di emanare, attraverso decreti legislativi, la parte legislativa dei testi unici; della seconda farà uso allo scopo di emanare le norme regolamentari, anche con effetto di delegificazione, che saranno contenute in tali testi unici (*amplius*, cfr. N. LUPO, *La prima legge*, cit., spec. 151 s.; in un'ottica non dissimile, cfr. P. MARCONI-C. LACAVA, *La legge di semplificazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, 412). *Contra*, si veda F. SORRENTINO, *La crisi dei diritti*, cit., 41, per il quale tale ipotesi interpretativa è «del tutto inaccettabile». Le resistenze ad accogliere un'interpretazione dell'art. 7, l. n. 50/1999 come quella che si è proposta diminuirebbero sensibilmente ove si ritenesse – così come fa nel suo recente lavoro monografico E MALFATTI, (*Rapporti*, cit., spec. 151 s.) – che «i criteri discretivi tra la delegazione legislativa e la delegificazione (e quindi anche gli indici del rispettivo regime) non sono in realtà così netti come si è (o come si era, fino a pochi anni addietro) abituati a pensare»: in entrambi i casi, infatti, si sarebbe davanti ad una «delega di potestà normative» al potere esecutivo.

⁵¹ Si veda, ad esempio, l'intervento del relatore Cerulli Irelli in seno alla Commissione affari costituzionali: A.C., XIII legislatura, boll. giunte e comm., 14 settembre 1999, 10.

art. 7: vale a dire, dai criteri direttivi dettati dalle lett. *c)*, *d)* e *f)* del comma 2° (rispettivamente: esplicita indicazione delle norme abrogate, anche implicitamente, da disposizioni successive; coordinamento formale del testo con le modifiche testuali a tal fine necessarie; esplicita abrogazione di tutte le disposizioni non richiamate), i quali «fanno riferimento ad una attività che, in un sistema normativo complesso quale è quello italiano, caratterizzato da una legislazione disorganica, frammentaria e stratificata, non può non avere effetti innovativi sul sistema delle fonti»; e altresì dal tenore del comma 6°, il quale, laddove ha stabilito l'obbligo di modifica espressa delle disposizioni contenute nei testi unici, «si spiega unicamente assumendo la natura di fonte primaria dei provvedimenti di riordino adottati dal Governo»⁵².

L'affermazione della natura legislativa del potere conferito dall'art. 7 della legge di semplificazione 1998 costituisce un cardine della lettura che la Camera propone di tale disposizione normativa; e ciò al punto che il passaggio immediatamente successivo è rappresentato dal problema di evitare il rischio – che da questa affermazione potrebbe discendere – che i testi unici comportino automaticamente, per il fatto di essere contenuti in un atto-fonte avente la veste formale di decreto legislativo, una legificazione integrale della materia, così ponendosi in palese contrasto con l'obiettivo della delegificazione, esplicitamente perseguito dalla l. n. 50/1999 e, prima ancora, dalla l. n. 59/1997. Appunto allo scopo di evitare questo effetto di legificazione (o di ri-legificazione), seguendo un'indicazione contenuta nel parere espresso dalla Commissione affari costituzionali, viene delineata un'apposita procedura: l'attuazione dell'art. 7, l. n. 50/1999 dovrà avvenire «me-

⁵² Le espressioni virgolettate nel capoverso sono tutte tratte dalla relazione Cerulli Irelli (cit., 10 s.). Sempre in tale relazione si risponde anche alle obiezioni che tendono a negare la natura legislativa del potere conferito dall'art. 7, l. n. 50/1999 in considerazione della mancanza o dei caratteri formali tipici di una delega legislativa o dei requisiti richiesti dall'art. 76 Cost.: la mancanza di una qualificazione della norma in esame come norma di delega è ritenuta «del tutto irrilevante ai fini dell'individuazione del potere conferito al Governo, dovendosi a tal fine fare esclusivo riferimento, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (sent. n. 166/1999) [recte: n. 166/1990], all'ampiezza del potere concretamente attribuito, oltre che, naturalmente, al rispetto delle condizioni poste dagli artt. 72, u.c. e 76 Cost. A quest'ultimo riguardo, sebbene giudice della costituzionalità della l. n. 50/1999 possa essere solo la Corte costituzionale, sembra possibile affermare che i parametri stabiliti in materia di delega dall'art. 76 Cost. appaiono rispettati, sia per ciò che attiene alla definizione di un termine certo e limitato di scadenza, fissato al 31 dicembre 2001, sia per quanto riguarda la definizione dell'oggetto, indicato dalle lett. dalla *a)* alla *f)* del comma 1° dell'art. 7 sia, infine, per quanto attiene ai principi e criteri direttivi cui il Governo dovrà conformare la propria attività, che sono individuati dalle lett. dalla *a)* alla *b)* del comma 2° dello stesso articolo, e costituiscono criteri metodologici di redazione dei testi unici. I principi di merito, invece, trattandosi di testi unici di mero coordinamento non possono essere altro che quelli desumibili dalla normativa vigente oggetto di codificazione». Sul rapporto tra l'art. 7, l. n. 50/1999 e la disciplina costituzionale si ritornerà *infra*, nel par. 10.

dante la predisposizione contestuale in ciascun settore di due distinti provvedimenti di riordino, uno di rango legislativo e l'altro di livello regolamentare, da rifondere in un testo unico misto a carattere ricognitivo»⁵³.

Piuttosto diversa è, come si accennava, la strada seguita dal Senato. In questo ramo del Parlamento, sembra risultare prevalente, in un primo momento, la tesi secondo cui l'art. 7, l. n. 50/1999 non abbia attribuito al Governo alcuna delega legislativa, ma si sia limitato a disporre una «semplice autorizzazione», di carattere permanente, alla redazione di «testi unici meramente compilativi»⁵⁴. Tuttavia, sia il rappresentante del Governo sia il relatore hanno sottolineato, a più riprese, l'esigenza di non assumere orientamenti radicalmente in contrasto con quelli fatti propri dall'altro ramo del Parlamento, e hanno perciò cercato di evidenziare che, anche nel caso in cui l'art. 7 venisse interpretato come contenente una delega legislativa, non per questo il Governo disporrebbe automaticamente di margini di manovra più ampi: l'Esecutivo «dovrebbe comunque attenersi a criteri rigorosi e restrittivi nell'opera di delegificazione nonché in quella di redazione dei testi unici», quest'ultima dovendosi svolgere nel «rigoroso rispetto dei principi e criteri ricavabili dalla normativa vigente, che non possono essere modificati stante la natura della previsione in esame, di mera delega ad elaborare testi unici»⁵⁵. Questo tentativo di mediazione, che ha avuto successo dal momento che è riuscito ad impedire che le risoluzioni approvate da Camera e Senato

⁵³ Risoluzione Maggi, cit., 18. Più analitica è la descrizione di tale procedura nel parere espresso dalla Commissione affari costituzionali della Camera (A.C., XIII legislatura, boll. giunte e comm., 15 settembre 1999, 35 s., spec. 37) e nella relazione Cerulli Irelli (cit., 11 s.): in quest'ultima, si specifica che «mentre i primi due atti sono fonti normative, il terzo sarebbe una mera fonte di cognizione». Inoltre, «tutti e tre dovrebbero essere pubblicati contemporaneamente sulla Gazzetta Ufficiale ed entrare in vigore alla stessa data». Un effetto di legificazione è originato, ad esempio, dal recente «testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352» (d.lgs. n. 490/1999: si vedano, ad esempio, gli artt. 112, 113, 115, 116 e 117).

⁵⁴ Così, in particolare, il senatore Villone (in A.S., XIII legislatura, boll. giunte e comm., 6 ottobre 1999, 9). Non dissimile è la posizione espressa dal senatore Rotelli, ad avviso del quale, al più, si sarebbe davanti ad «una sorta di delega inconsapevole» (ivi, 8).

⁵⁵ Così, rispettivamente, il sottosegretario Bassanini e il senatore Manzella (in A.S., XIII legislatura, boll. giunte e comm., 6 ottobre 1999, 6 s. e 9). Sarà poi il relatore a ricostruire la vicenda in assemblea, suscitando peraltro le obiezioni dei senatori Dentamaro e Rotelli: dopo aver ricordato che sulla questione si è articolato un certo dibattito tra Camera e Senato e anche all'interno della Commissione affari costituzionali del Senato, si è poi deciso di dare una risposta «analoga a quella della Camera. Nella nostra Commissione abbiamo cioè interpretato la l. n. 50/1999 come una normativa che prevede una clausola di delegazione, sia perché contiene limiti temporali sia perché i principi e criteri direttivi, che il Governo dovrà osservare nella sua attività di legislatore delegato, andranno desunti dalla stessa congerie di norme che va ad ordinare il testo unico».

avessero contenuti tra loro inconciliabili⁵⁶, ha finito però, come è evidente, per spostare il piano del problema, incentrando l'attenzione non sulla natura della norma abilitante, ma piuttosto sui margini di azione dei testi unici previsti dalla legge di semplificazione 1998.

6. Segue: b) *i margini di innovatività dei testi unici*

Proprio quello relativo ai margini di innovatività dei testi unici costituisce il profilo riguardo al quale i documenti prodotti nella fase programmatica e, ancor di più, i dibattiti parlamentari risentono di una serie di ambiguità e di significati equivoci, che, per la verità, sembrano in larga parte mutuati da un confronto dottrinale e da una giurisprudenza costituzionale tutt'altro che lineari⁵⁷. Esempio è, in particolare, l'impiego della locuzione «testi unici compilativi» (o anche «aventi mero carattere ricognitivo»): questa, infatti, pur non essendo presente espressamente nell'art. 7, l. n. 50/1999⁵⁸, si è riaffacciata con una certa frequenza nei dibattiti parlamentari, senza però che ad essa fosse attribuito un significato condiviso.

Volendo sommariamente ricostruire l'uso della locuzione nel dibattito scientifico, essa si rinviene nella classificazione dicotomica – operata appunto sulla base dei margini di innovazione e sulla scorta della giurisprudenza

⁵⁶ Benché, sul punto, permanga una certa asimmetria, determinata essenzialmente dal venir meno, nella risoluzione approvata dal Senato, di ogni riferimento alla procedura immaginata dalla Camera allo scopo di evitare la legificazione integrale della materia (cfr. *supra*, nt. 53; nel senso che la risoluzione approvata dal Senato appare, in proposito, più sfumata, cfr. L. GIANNITI, *Le risoluzioni*, cit.). Nella relazione per l'assemblea (relazione Manzella, cit., 5) compare al riguardo, un – piuttosto generico – riferimento alla necessità di redigere i testi unici «con tecnica appropriata, tale da prevenire gli inconvenienti possibili di una coabitazione normativa inedita per l'ordinamento italiano; di conseguenza, occorre rendere ben visibile l'assetto binario del testo unico, con una parte di diritto sostanziale, tendenzialmente di rango legislativo, coordinata ma distinta dalla parte di regolazione organizzativa e procedimentale, da affidare a norme regolamentari». Nel dibattito presso il Senato in più occasioni sono state formulate considerazioni critiche rispetto alla procedura immaginata dalla Camera, che è stata giudicata particolarmente complessa e macchinosa (cfr. gli interventi dei senatori Rotelli, Villone, Manzella e Besostri in A.S., XIII legislatura, boll. giunte e comm., 6 ottobre 1999, 8 s.).

⁵⁷ Sinteticamente, cfr. E. MALFATTI, *Rapporti*, cit., 82 e 137 s., ad avviso della quale la Corte costituzionale «ha concorso (per l'interpretazione che ha reso delle diverse figure di testi unici emerse nell'esperienza) a determinarne l'ambiguità, o comunque ad influenzarne l'incerta fisionomia».

⁵⁸ Contrariamente a quel che accade in altre recenti norme di legge: ad esempio, si vedano l'art. 7, l. n. 25/1999 (legge comunitaria 1998) e l'art. 6, l. n. 526/1999 (legge comunitaria 1999).

costituzionale più risalente – che tende a contrapporre i testi unici meramente compilativi (o compilatori) a quelli innovativi⁵⁹: solo i secondi avrebbero la possibilità di apportare modifiche sostanziali, e non di mero coordinamento, alla normativa da riordinare. Alcuni autori hanno immaginato una corrispondenza biunivoca con l'ulteriore distinzione – basata sulla norma fondante – tra testi unici spontanei e testi unici abilitati, ritenendo che i testi unici adottati spontaneamente dal Governo possano configurarsi unicamente come meramente compilativi, mentre solo quelli espressamente abilitati dalla legge parlamentare sarebbero in grado di innovare l'ordinamento giuridico, modificando la normativa previgente di rango primario e comunque sostituendosi ad essa⁶⁰; altri autori, invece, hanno affermato l'indipendenza tra i due criteri di classificazione utilizzati, sicché ben potrebbero configurarsi testi unici compilativi, ma dotati di forza di legge in quanto emanati a seguito di espressa delega legislativa⁶¹. Peraltro, la stessa classificazione dicotomica, e con essa la locuzione «testi unici compilativi», è stata, sin dall'origine, oggetto di critiche piuttosto serrate da parte di autorevole dottrina, la quale ha evidenziato che «il testo unico (malgrado le apparenze) non costituisce mai pura e semplice riunione di testi vigenti, ma importa sempre la sostituzione di una nuova legge a leggi preesistenti»⁶² e la ha giudicata, pertanto, priva di fondamento o evanescente⁶³. In questa ottica, tutti i testi unici sarebbero, di per sé, innovativi e dovrebbero perciò essere adottati con atti normativi equiordinati rispetto a quelli che si intende raccogliere.

In realtà, a prescindere dalla condivisione o meno di tali critiche, e da

⁵⁹ C. cost. n. 54/1957, in *Giur. cost.*, 1957, 643 s.. In dottrina, cfr. R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1998, 545 s., L. PALADIN, *Le fonti*, cit., 222 s. e V. ANGIOLINI, voce *Testo unico*, in *Enc. dir.*, XLIV, 525 s., il quale invero preferisce distinguere tra testi unici «interpretativi» e testi unici «normativi».

⁶⁰ Per tutti, cfr. G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. I: Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Utet, Torino, rist. agg. 1990, 172. In questo senso è anche la giurisprudenza costituzionale prevalente (cfr. S. PANIZZA, *Testi unici di mera compilazione: sindacato di costituzionalità e dubbi sulla sopravvivenza delle disposizioni originarie ritrascritte*, in *Foro it.*, 1991, I, 2942 s. e, ad esempio, C. cost. n. 224/1994, in *Giur. cost.*, 1994, 1871 s.).

⁶¹ Cfr. R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Giuffrè, Milano, 1999, 246 s.

⁶² Così C. ESPOSITO, voce *Testi unici*, in *Nuovo dig. it.*, XII, t. 2, Utet, Torino, 1940, 181 s.

⁶³ Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1976, 773; G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna, 1994, 262; M. MALO, *I testi unici*, in *Osservatorio sulle fonti* 1996, Giappichelli, Torino, 1996, cit., 91 s. e, da ultimo, G. D'ELIA, *I testi unici «governativo-legislativi» e il paradosso dei principi e criteri direttivi ricavabili «per implicito»*, in *Giur. cost.*, 1998, 2563 s. *Contra*, C. ROSSANO, *I testi unici nell'esercizio della funzione amministrativa e di quella legislativa*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1963, II, 182 s.

questioni di tipo essenzialmente nominalistico, sembra restare ancora irrisolto, nel dibattito teorico, un problema certo non secondario, che è costituito dalla determinazione dei margini entro i quali i testi unici «delegati» (o «autorizzati») sono in grado di innovare la normativa previgente: la semplice constatazione che essi, in quanto contenuti per lo più in decreti legislativi, ossia in atti-fonte aventi forza e valore di legge, siano potenzialmente in grado di sostituirsi alla legislazione previgente non è di per sé sufficiente a risolvere tale problema. Una volta accertato che si è davanti ad un testo unico espressamente abilitato dal legislatore, e non configurato come meramente compilativo, occorrerà infatti, di volta in volta, così come accade per ogni delega legislativa, interpretare in primo luogo la disposizione legislativa abilitante, individuandone l'oggetto e i principi e criteri direttivi, e, in secondo luogo, ciascun testo unico, in modo tale da accertare se il Governo si sia attenuto all'oggetto e ai principi e criteri direttivi posti dalla legge.

Da questo punto di vista, se si prescinde da talune incertezze terminologiche, il dibattito parlamentare ha fornito qualche indicazione non troppo equivoca. È stato infatti lo stesso sottosegretario Bassanini, a più riprese, a negare che l'art. 7, l. n. 50/1999 configuri «una delega legislativa piena» con la quale si affidi «al Governo il compito di apportare modifiche sostanziali ai principi della legislazione vigente nei settori interessati dal riordino normativo»⁶⁴; e a riaffermare perciò la distinzione tra «norme di delega legislativa volte ad affidare al Governo la riforma di un settore», da un lato, e la disciplina di cui alla l. n. 50/1999, dall'altro, «diretta, invece, a consentire al Governo di raccogliere in testi unici la disciplina vigente», senza perciò «apportare modifiche sostanziali»⁶⁵. In definitiva, dei due significati che il termine «riordino» potrebbe assumere, in questo contesto, si è escluso quello equivalente a «riforma» o «riorganizzazione», in coerenza del resto con quanto stabilito dall'art. 7, c. 2°, lett. *d*), l. n. 50/1999, che fa riferimento al «coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti», autorizzando, «nei limiti di detto coordinamento, le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo»⁶⁶.

⁶⁴ Così il sottosegretario Bassanini in A.C., boll. giunte e comm., 6 ottobre 1999, 177, il quale ha soggiunto: «se così fosse, si sarebbe infatti davanti ad una delega in bianco, costituzionalmente illegittima».

⁶⁵ Per le espressioni virgolettate cfr. l'intervento del sottosegretario Bassanini in A.C., boll. giunte e comm., 29 settembre 1999, 95.

⁶⁶ Ai sensi della formulazione contenuta nel disegno di legge originario (A.S., XIII legislatura, d.d.l. n. 3506: art. 5, c. 2°, lett. *d*), il Governo avrebbe potuto disporre di margini di azione più ristretti, essendo abilitato ad apportare «le modifiche *strettamente* necessarie per garan-

Non è stato affrontato, invece, il problema consistente nella difficile conciliabilità di questa previsione con quella, contenuta nella precedente lett. *a*), ai sensi della quale il Governo è abilitato a disporre la «delegificazione delle norme di legge concernenti gli aspetti organizzativi e procedurali», secondo i criteri previsti dall'art. 20, l. n. 59/1997; o anche con quella, di cui alla successiva lett. *b*), riferita ai testi unici concernenti la disciplina della materia universitaria, che ha autorizzato il Governo ad individuare quali siano le norme che i civilisti chiamerebbero dispositive, derogabili cioè ad opera (non dell'autonomia privata, bensì) delle fonti proprie dell'autonomia universitaria, tanto statutarie quanto regolamentari (secondo una tecnica invero adottabile, e adottata, anche nei rapporti tra legge e altre autonomie normative)⁶⁷. Evidentemente, intorno alla scelta di delegificare le norme organizzative e procedurali e a quella di tutelare l'autonomia universitaria si è registrato un consenso politico tanto ampio, e la connessione tra queste scelte e il riordino normativo è stata a tal punto avvertita, da far sì che la contraddizione esistente in proposito all'interno della l. n. 50/1999 non venisse rilevata né all'interno della maggioranza né tanto meno dalle forze di opposizione⁶⁸.

Sempre alla luce del vasto consenso politico che supporta, in questi anni, l'opera di semplificazione, si può forse spiegare un passaggio della risoluzione approvata dalla Camera che sembra rivolto ad ampliare decisamente i margini di azione del Governo, allorché richiede che «la prima fase del-

tire la coerenza logica e sistematica della normativa anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo» (corsivo aggiunto). La formula della l. n. 50/1999 deriva dall'approvazione di un emendamento del relatore (5.13) presso la Commissione affari costituzionali della Camera (A.C., XIII legislatura, boll. giunte e comm., 13 gennaio 1999, 8 e 15). Si noti che, in occasione dell'esame della relazione governativa sul riordino, alcuni deputati dell'opposizione sono sembrati rimpiangere la formulazione originaria, la quale chiariva meglio che «i poteri del Governo dovranno essere circoscritti alle modifiche immediatamente funzionali a garantire la coerenza logico-sistematica delle normative oggetto di codificazione» (così il deputato Colucci, in A.C., XIII legislatura, boll. giunte e comm., 28 settembre 1999, 128).

⁶⁷ Su tali questioni, cfr. A. POGGI, *Il «caso» dell'autonomia universitaria: la costruzione di un «effettivo» modello di «autonomia» di un soggetto pubblico*, in A. BARDUSCO-F. PIZZETTI (a cura di), *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli*, Giuffrè, Milano, 1998, 129 s., e O. ROSELLI, *Le fonti normative delle università nella giurisprudenza del più recente periodo*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, cit., 275 s., e ivi ulteriori indicazioni.

⁶⁸ Si potrebbe osservare che sia la previsione di una delegificazione, sia l'attribuzione del carattere dispositivo a norme legislative sembrano decisioni che attengono alla sede della disciplina e non al suo contenuto sostanziale, per cui si potrebbe a ragione considerare l'opera del Governo limitata al solo coordinamento formale. Tuttavia, è piuttosto agevole replicare che decisioni così rilevanti circa la sede della disciplina si riverberano subito anche sui contenuti della medesima, dal momento che, una volta disposta la delegificazione o attribuito carattere dispositivo a una certa previsione, diventa possibile, rispettivamente, per il Governo o per le università, incidere, e anche pesantemente, sulle caratteristiche della normativa sostanziale.

le operazioni di riordino sia rappresentata», tra l'altro e possibilmente, da un'attenta verifica dell'impatto della legislazione vigente «sui destinatari delle norme (pubblica amministrazione, cittadini, imprese) da attuarsi mediante l'analisi dei costi sopportati dai destinatari rispetto ai benefici che gli stessi possono trarne»⁶⁹. In questo modo, si sottolinea la connessione tra la semplificazione della normazione «in corso d'opera» e quella da realizzarsi *ex post*, ma sembra quasi che possa spettare ai testi unici – abilitati, si ricorda, ad apportare «le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo» – il compito di alleggerire il «carico burocratico» gravante sui cittadini e sulle imprese, compito che, per essere realizzato, richiederebbe invece, evidentemente, lo scioglimento di delicate e fondamentali opzioni di carattere prettamente politico e la conseguente modifica dei principi che informano una parte rilevante della legislazione vigente⁷⁰.

7. Segue: c) *la tipologia dei testi unici*

Riguardo alla tipologia dei testi unici da emanarsi in attuazione della legge di semplificazione 1998, i documenti fin qui prodotti nel corso della fase programmatica offrono l'impressione di andare ciascuno per conto proprio: tutti sembrano avvertire, sia pure implicitamente, la necessità di superare, in occasione dell'ambiziosa ed innovativa opera di riordino delineata dal legislatore, le classificazioni tradizionali, ma faticano ad identificare nuove e condivise categorie logico-giuridiche e persino a trovare un linguaggio comune⁷¹.

Già si è accennato alla tripartizione, non del tutto convincente, ma co-

⁶⁹ Risoluzione Maggi, cit., 17.

⁷⁰ Sul tema, cfr., tra gli altri, G. CORSO, *Attività economica privata e deregulation*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 629 s. e S. DI FILIPPO, *Qualità della legge e attività del Comitato per la legislazione tra tecnica e politica*, in corso di pubblicazione.

⁷¹ La difficoltà di individuare, in proposito, un lessico comune, era del resto emersa già nel corso dell'*iter* di approvazione della l. n. 50/1999, allorquando oggetto della discussione parlamentare era stata altresì la questione, poi risoltasi in senso negativo, se nel titolo della legge si dovesse o meno parlare, con riguardo all'opera di riordino da essa delineata, di vera e propria codificazione, così come faceva l'originario disegno di legge governativo: cfr. in particolare gli interventi dei senatori Dentamaro (ad avviso della quale il concetto di codificazione dovrebbe essere impiegato solo con riguardo all'«emanazione di una disciplina organica e innovativa di un'intera materia») e Villone, (per cui «l'idea di codificazione appare forse troppo ambiziosa»), in A.S., XIII legislatura, boll. giunte e comm., 30 settembre 1998, 9. Sul punto si ritornerà *infra*, nel paragrafo conclusivo.

munque di una certa utilità, proposta dalla relazione governativa⁷². Ebbene, alla Camera essa non è stata né ripresa, né tanto meno sostituita da una classificazione alternativa. Si può solo osservare che la prospettazione della procedura in tre atti distinti volta ad evitare il rischio di una legificazione della materia sembra presupporre che tutti i testi unici da emanare in attuazione della l. n. 50/1999 vadano configurati come testi unici «misti», mentre la relazione governativa aveva espressamente immaginato anche l'emanazione di testi unici integralmente costituiti di norme regolamentari.

Al Senato, invece, nella relazione all'assemblea è stata proposta una ulteriore classificazione, che si affianca e per certi versi si sovrappone a quella governativa. In virtù di essa si distingue fra tre tipologie di testi unici: a) quelli «che comprendono, integrandole reciprocamente, norme coordinate di livello primario e norme regolamentari derivanti in particolare da atti di delegificazione»; b) quelli «provvisi di repertorio di altre fonti normative vigenti»; c) quelli «individuati per ricognizione funzionale di materie, anche con ausili informatici»⁷³. Come si vede, si tratta, più che di una classificazione vera e propria, di indicazioni metodologiche per la redazione dei testi unici; di ciò è consapevole, del resto, lo stesso relatore, il quale, subito dopo averle illustrate, ha precisato che, «naturalmente, le tipologie possono incrociarsi»⁷⁴.

Indicazioni metodologiche non dissimili sono contenute anche nella relazione predisposta dalla Commissione speciale della Camera e nella risoluzione approvata da questo ramo del Parlamento, che fanno riferimento, in primo luogo, all'esigenza di includere nei testi unici dei «“repertori” delle altre fonti normative vigenti», comprendendovi in taluni casi «anche atti non normativi, quali le circolari ministeriali»⁷⁵; in secondo luogo, all'opportunità di aggregare in uno stesso testo unico «norme afferenti a diversi settori norma-

⁷² Si veda *supra*, il par. 3.

⁷³ Cfr. relazione Manzella, cit., 5.

⁷⁴ Cfr. relazione Manzella, cit., 6, il quale soggiunge: «in ogni corpo normativo unificato, appropriate tecniche di *drafting* dovrebbero provvedere a sciogliere i più consolidati grumi semantici».

⁷⁵ Così la relazione Cerulli Irelli, cit., 12. Come riferisce la stessa relazione, si tratta di una richiesta che origina da suggerimenti formulati da alcune commissioni permanenti e che si fonda sulla constatazione che, «poiché molteplici settori materiali dell'ordinamento sono attualmente disciplinati da norme promananti da diversi centri di produzione normativa (comunitario, statale, regionale, autorità indipendenti) i testi unici legislativi e regolamentari potrebbero risultare inadeguati a garantire la piena conoscibilità delle normative di settore vigenti». Ad esempio, si vedano i pareri sulla relazione governativa espressi dalle Commissioni affari costituzionali, bilancio, finanze e agricoltura della Camera.

tivi», in modo da «rendere più agevole l'accesso alle norme da parte dei cittadini»; in terzo ed ultimo luogo, alla necessità di realizzare «strumenti informatici che consentano la consultazione gratuita da parte dei cittadini sulla rete Internet del testo della legislazione vigente aggiornato in tempo reale»⁷⁶.

Le Camere, in questo modo, hanno finito per sfiorare temi di rilievo decisivo nell'opera di riordino, quali quelli dell'individuazione del «perimetro» dei testi unici e delle forme di diffusione di questi testi⁷⁷, senza però approfondirli adeguatamente nei loro profili istituzionali (si pensi alla delicatezza della definizione del contenuto materiale di ciascun testo unico, della scelta delle forme di conoscenza più adeguate, nonché dell'individuazione dei soggetti a cui tali compiti dovranno essere affidati), sovrapponendoli inoltre a quello – preliminare, ma ancora ben lontano dal trovare una soluzione condivisa – relativo all'individuazione e alla classificazione delle diverse tipologie dei testi unici che potranno essere emanati in attuazione dell'art. 7, l. di semplificazione 1998.

8. Segue: d) *le materie oggetto di riordino ex l. n. 50/1999 e il rapporto con le altre norme che prevedono testi unici*

La legge di semplificazione 1998 non si è posta espressamente il problema del rapporto tra le sue previsioni, rivolte come si è visto a realizzare l'opera di riordino di importanti e assai vasti settori dell'ordinamento, e le specifiche abilitazioni all'emanazione di testi unici contenute in leggi anteriori o successive rispetto alla l. n. 50/1999. Da questo angolo visuale, essa fornisce indicazioni piuttosto contraddittorie: da un lato, sembra aspirare a proporre un modello di tipo generale, applicabile perciò, in futuro, a tutto l'ordi-

⁷⁶ Le espressioni virgolettate sono tratte dalla risoluzione Maggi, cit., 18. Com'è noto, sono attualmente disponibili su Internet, per iniziativa della Camera e del Senato, solamente i «testi storici» (senza le modifiche ad essi apportate successivamente alla loro pubblicazione in Gazzetta ufficiale, e senza le note che accompagnano tale pubblicazione) delle leggi statali, dei decreti-legge e dei decreti legislativi approvati nel corso della XIII legislatura. Attraverso il sito Internet della Camera è inoltre consultabile un'utile banca dati, curata dall'Ancitel, su tutta la legislazione regionale, anch'essa peraltro costruita sulla base dei testi storici delle leggi e non su quelli vigenti. Recentemente, è stato invece avviato un progetto (denominato «norma in rete») volto a rendere disponibile su Internet tutta la normativa vigente (si vedano, ad esempio, le dichiarazioni del Presidente della Camera Violante in *La Stampa* del 2 aprile 2000, 6).

⁷⁷ La distinzione tra il problema della redazione dei testi unici, da un lato, e quelli del «censimento» e della diffusione del diritto vigente, dall'altro, è colta da pochi interventi, tra i quali quello del senatore Elia (in A.S., XIII legislatura, res. sten., 23 novembre 1999, 35).

namento e destinato a sostituire ogni previsione di testo unico, sia anteriore che successiva⁷⁸; dall'altro, contiene già al proprio interno alcune previsioni particolari, che vanificano, sin da subito, un tale modello⁷⁹, destinato peraltro – come si è già accennato – a valere solo fino al 31 dicembre 2001 e comunque fino all'entrata in vigore della legge generale sull'attività normativa. Si può pertanto affermare che il meccanismo di riordino normativo disciplinato dalla legge di semplificazione 1998 non risulta – almeno al momento – avere valore generale né dal punto di vista materiale, posto che esso non riguarda tutto l'ordinamento giuridico, né tanto meno dal punto di vista temporale, considerato che esso non incide sulle disposizioni che prevedono testi unici già vigenti, e non impedisce, per il futuro, che il legislatore prefiguri specifici ed ulteriori interventi di riordino normativo⁸⁰.

⁷⁸ Spinge in questo senso, in particolare, la previsione contenuta nell'art. 7, c. 1°, lett. *b*), ai sensi della quale le singole leggi annuali di semplificazione potranno indicare ulteriori materie da ricomprendere nel programma di riordino normativo. Sembra invero trattarsi di una disposizione piuttosto anomala: era infatti ben difficile ipotizzare che (il Governo presentasse e che) il Parlamento approvasse ulteriori leggi di semplificazione in tempo utile a consentire la loro presa in considerazione negli indirizzi parlamentari che in teoria avrebbero dovuto essere definiti entro il 30 giugno 1999, o comunque in tempo utile per consentire al Governo l'emanazione dei testi unici entro il 31 dicembre 2001.

⁷⁹ Si pensi all'art. 8, l. n. 50/1999, che prevede un testo unico delle norme che regolano il rapporto di lavoro dei dipendenti 'contrattualizzati' delle amministrazioni pubbliche, al quale si estendono le disposizioni di cui al precedente art. 7, solamente «in quanto applicabili», come specifica il comma 2° dell'art. 8. Di significato più equivoco è, dalla prospettiva in esame, la norma contenuta nell'art. 9, c. 3°, laddove «fa salva la previsione di cui all'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352», che ha delegato il governo ad emanare, originariamente entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge (termine poi prorogato di sei mesi ad opera dell'art. 2, c. 25°, l. n. 191/1998 e poi di ulteriori sei mesi dalla l. n. 122/1999), «un testo unico nel quale siano riunite e coordinate tutte le disposizioni legislative vigenti in materia di beni culturali e ambientali»: per un verso, si tratta infatti di un'ulteriore eccezione; per altro verso, la riaffermazione della validità di una singola delega legislativa finalizzata al riordino normativo potrebbe spingere l'interprete a ricavare la regola secondo cui le restanti norme anteriori di delega per l'emanazione di testi unici debbano intendersi abrogate implicitamente per effetto della nuova disciplina della materia dettata dalla l. n. 50/1999.

⁸⁰ E, in effetti, il legislatore successivo alla legge di semplificazione 1998 non ha mancato di prevedere ulteriori testi unici. Ad esempio, cfr. l'art. 45, c. 1°, lett. *n*), l. n. 144/1999, che prevede uno o più testi unici in materia di incentivi all'occupazione e di ammortizzatori sociali; e l'art. 31, c. 1°, l. n. 265/1999, che prevede un testo unico in materia di ordinamento dei comuni e delle province, richiamando altresì, «in quanto compatibile», l'art. 7, comma 4°, l. n. 50/1999 (criticamente su tale delega, considerata priva di principi e criteri direttivi, si veda V. CARBONE, *Ordinamento e autonomia degli enti locali: dalla riforma della legge n. 142/1990 ad un emanando testo unico*, in *Il corriere giuridico*, 2000, 262 s.). Testi unici per più versi 'anomali' sono quelli – integralmente regolamentari – prefigurati dall'art. 4, c. 7°, d.lgs. n. 300/1999, con riferimento all'organizzazione di ciascun ministero, e ancor di più quello immaginato dall'art.

Diversa è stata la lettura del modello di riordino normativo che sembra aver ispirato il Parlamento in sede di esame della relazione governativa. Alcune commissioni parlamentari, e in particolare quelle della Camera, hanno infatti, nei pareri espressi, invitato il Governo ad includere nel programma di riordino normativo anche una serie di materie non prese in considerazione dall'art. 7, l. n. 50/1999⁸¹. La soluzione prescelta dalla Commissione speciale è stata più cauta, ma pur sempre informata ad una interpretazione volta a valorizzare il meccanismo previsto dalla legge di semplificazione 1998: essa ha sì negato che tali settori, «in mancanza di una specifica autorizzazione legislativa», possano essere inclusi nel programma governativo⁸², ma ha ritenuto che il programma di riordino possa interessare anche i testi unici previsti in leggi sia precedenti sia successive rispetto alla l. n. 50/1999, a condizione che per questi ultimi non siano previsti «criteri e modalità di redazione diversi da quelli delineati dalla legge di semplificazione»⁸³. Ma vi è di più: il relatore, nel corso del proprio intervento in assemblea, ha infatti affermato che quella contenuta nell'art. 7, l. n. 50/1999 «può essere considerata come una normativa avente efficacia generale» ed ha perciò formulato l'auspicio – a mo' di «suggerimento al legislatore» – che le «successive leggi di settore non debbano prevedere specifici testi unici»⁸⁴.

Un problema di coordinamento di particolare rilievo è sorto per effetto di una legge di poco successiva alla legge di semplificazione 1998, che si è chiaramente sovrapposta ad essa, riguardo alla materia «finanze e tributi» indicata nell'all. 3, l. n. 50/1999. L'art. 35, l. n. 133/1999 ha infatti delegato al Governo l'emanazione, «al fine di razionalizzare, semplificare e rendere più organiche le norme tributarie», di «uno o più decreti legislativi recanti testi unici che accorpino, *anche in un codice tributario*, le vigenti norme per materia, senza modificarle, con il solo compito di eliminare duplicazioni, chia-

11, c. 9°, d.lgs. n. 303/1999, ai sensi del quale la Presidenza del Consiglio «provvede a riordinare in un testo unico le disposizioni di legge relative al proprio ordinamento». Particolare interesse presenta poi la l. n. 133/1999, su cui ci si soffermerà *infra*, nel testo e nelle note.

⁸¹ Ad esempio, si vedano i pareri espressi dalle commissioni giustizia, esteri, difesa, finanze, trasporti, attività produttive, affari sociali e politiche dell'Unione europea: per un utile quadro riassuntivo, cfr. la tabella A pubblicata in A.C., XIII legislatura, doc. XXVII, n. 5/A, cit., 19 s.

⁸² Così la relazione Cerulli Irelli, cit., 13, ove si avverte – in modo corretto quanto ovvio – che tali indicazioni potranno essere prese «in considerazione in successivi interventi legislativi, anche utilizzando a tale fine la prossima legge di semplificazione 1999».

⁸³ L'espressione virgolettata è tratta anch'essa dalla relazione Cerulli Irelli, cit., 12.

⁸⁴ A.C., XIII legislatura, res. sten., 18 ottobre 1999, 4. Ne consegue che «da oggi in poi [...] quella dei testi unici dovrebbe essere una politica unitaria, dovrebbe cioè avere una precisa individuazione nella legge annuale di semplificazione e poi entrare nel programma di riordino che via via verrà aggiornato sulla base appunto della legge di semplificazione».

rire il significato di norme controverse e produrre testi in cui la materia sia trattata»⁸⁵. Il problema è stato espressamente affrontato alla Camera, ove si è optato non per una rigida applicazione del criterio cronologico, che avrebbe potuto far considerare (almeno *pro parte*) abrogata la previsione di cui alla l. n. 50/1999⁸⁶, bensì per un tentativo di conciliazione tra le due previsioni, nel senso di un riassorbimento della norma speciale nella più generale procedura di cui alla legge di semplificazione 1998: per un verso, il settore tributario è stato ricompreso tra le priorità del programma di riordino normativo; per altro verso, si sono richiamati anche in questa occasione i medesimi principi già dettati dalla l. n. 133/1999, in particolare relativamente alla necessità di escludere una serie di materie dalla delegificazione degli aspetti organizzativi e procedurali⁸⁷.

Quanto all'indicazione delle priorità del programma di riordino normativo, già si è rilevato come la relazione governativa si sia mostrata piuttosto reticente riguardo a quello che avrebbe dovuto rappresentare il *proprium* della fase programmatica⁸⁸. Più esplicite in tal senso appaiono le risoluzioni approvate dalla Camera e dal Senato, che hanno concordato perfettamente nell'indicare come prioritaria la predisposizione dei testi unici in alcune materie: documentazione amministrativa e anagrafica; rapporto di impiego pubblico del personale contrattualizzato (si tratta delle uniche due indicazioni già contenute nella relazione governativa) e non contrattualizzato; finanze e tributi (di cui si è già detto); previdenza (testo unico

⁸⁵ Così l'art. 35, l. n. 133/1999 (il corsivo, ovviamente, è aggiunto), che sembra configurare una vera e propria delega legislativa per l'emanazione, previo parere della Commissione parlamentare per la riforma tributaria istituita dall'art. 3, l. n. 662/1996, di un testo unico legislativo, espressamente autorizzato peraltro a disporre la delegificazione degli aspetti diversi dalle fattispecie imponibili, dai soggetti passivi e dalla misura dell'imposta. Anzi, a quest'ultimo riguardo, è prevista esplicitamente la «possibilità di indicare nelle fonti primarie la sola aliquota massima effettiva di ciascun tributo, riservando agli atti normativi secondari l'indicazione di eventuali misure inferiori, in relazione alle specificità delle singole fattispecie».

⁸⁶ In questo senso, cfr. G. GIULIANI, *Per i Testi unici un'eredità di obiettivi più volte falliti*, in *Il Sole-24 Ore*, 19 maggio 1999, 25.

⁸⁷ Si vedano, in proposito, la relazione Cerulli Irelli (cit., 14 s.) e, per l'origine di tali affermazioni, la seduta della Commissione speciale del 12 ottobre 1999, ove il relatore ha preannunciato l'intenzione di recepire apposite proposte emendative formulate da deputati componenti della Commissione finanze (A.C., XIII legislatura, boll. giunte e comm., 12 ottobre 1999, 138 s.).

⁸⁸ E, in effetti, nel dibattito parlamentare se ne è lamentata, in qualche occasione, l'evasività: cfr., ad esempio, il parere espresso dalla Commissione bilancio della Camera (A.C., XIII legislatura, boll. giunte e comm., 16 settembre 1999, 41), nonché l'intervento del deputato Leone (in A.C., XIII legislatura, boll. giunte e comm., 28 settembre 1999, 130 s.).

previsto originariamente dalla l. n. 335/1995, con termine poi più volte prorogato, da ultimo ad opera dell'art. 45, c. 15°, l. n. 144/1999); incentivi all'occupazione e ammortizzatori sociali (art. 45, c. 1°, lett. *n*), l. n. 144/1999); urbanistica ed espropriazione; università e ricerca (ricompresi entrambi nell'allegato 3, l. n. 50/1999).

Preso atto con favore della perfetta coincidenza, anche nell'ordine di enunciazione, tra le indicazioni di priorità fornite dalla Camera e dal Senato – visto che le eventuali difformità si sarebbero inevitabilmente tradotte in un indebolimento dell'efficacia degli indirizzi parlamentari –, e rilevato che esse siano basate su una ricognizione circa lo stato di avanzamento dei lavori operata dal sottosegretario Bassanini e comunicata alla Commissione speciale della Camera⁸⁹, occorre segnalare come le Camere abbiano interpretato in senso restrittivo il proprio ruolo di dettare indirizzi circa le priorità dell'opera di riordino: le risoluzioni si sono limitate infatti a riprendere i «titoli» di alcune delle materie già indicate nell'allegato 3 della legge di semplificazione 1998 e di altre relativamente alle quali al Governo è già stato affidato il compito di redigere un testo unico, senza in alcun modo – come si è già accennato – affrontare il problema di quali siano effettivamente le normative da ricomprendere all'interno di ciascuna di queste «etichette» (alcune delle quali particolarmente vaste e vaghe).

9. Segue: e) *il «monitoraggio» parlamentare*

Evidentemente, le stesse Camere hanno percepito la scarsa significatività degli indirizzi che, pur dopo un esame piuttosto articolato ed approfondito della relazione governativa, sono riuscite a fornire; del resto, lo stesso Governo, tanto in sede di relazione «di base», quanto nel corso del dibattito parlamentare, non è parso in grado di fornire indicazioni precise sul metodo di elaborazione dei testi unici o sul «perimetro» delle materie da essi interessate. È nata da tutto ciò l'esigenza di demandare ad un momento ancora successivo la definizione di questi problemi, sui quali pure si è ritenuto opportuno che si realizzasse un confronto tra Governo e Parlamento.

In questa logica si spiegano, quindi, il richiamo iniziale della risoluzione approvata dal Senato alla necessità che «il programma di riordino dovrà svolgersi, per essere efficace, in perfetto equilibrio di ruoli tra Parlamento e Go-

⁸⁹ Si veda l'intervento del sottosegretario Bassanini in A.C., XIII legislatura, 29 settembre 1999, 94 s., nonché l'utile specchio riassuntivo contenuto nella tabella B pubblicata nella relazione Cerulli Irelli (cit., 22 s.).

verno»⁹⁰ e il passaggio della risoluzione approvata dalla Camera nel quale si è impegnato il Governo «a presentare alle Camere, durante l'iter di formazione dei testi unici, relazioni periodiche sullo stato di avanzamento dei lavori che diano conto, in particolare, degli orientamenti che intende assumere in ordine alla individuazione delle materie che costituiranno oggetto dei testi unici e dei criteri cui intende attenersi per quanto concerne la definizione dei profili organizzativi e procedurali da delegificare, nonché delle eventuali difficoltà riscontrate, consentendo in tal modo alle Commissioni permanenti di esprimere i propri indirizzi su tali questioni, dando così vita ad una delle forme di "raccordo istituzionale" tra Camere e Governo» ai sensi dell'art. 6 della legge di semplificazione 1998⁹¹. In sostanza – come ha chiaramente affermato la relazione per l'assemblea della Camera⁹² –, in considerazione dell'importanza e della complessità del procedimento di riordino, che è ancora in un momento iniziale e sperimentale, «l'apporto parlamentare successivo all'adozione da parte del Governo del programma di riordino normativo non potrà essere limitato alla sola espressione dei pareri sugli schemi dei testi unici da parte delle Commissioni permanenti».

Il problema immediatamente successivo è quello di stabilire le forme in cui dovrà avere luogo questo «monitoraggio parlamentare», destinato in qualche modo a connettere tra di loro la fase programmatica e quella attuativa del procedimento di riordino normativo. Ecco quindi l'obbligo di relazione alle camere da parte del Governo – posto, come si è appena visto, dalla risoluzione approvata dalla Camera – e, conseguentemente, la necessità di individuare una o più sedi parlamentari alle quali affidare il compito di esaminare queste relazioni e di fornire indirizzi al Governo.

Una scelta chiara è quella compiuta in proposito dal Senato, ove, con particolare nettezza all'interno della relazione per l'assemblea, si è segnalata la necessità di valorizzare il ruolo delle commissioni permanenti⁹³, avanzandosi an-

⁹⁰ Richiamo che pure è stato aspramente criticato dal senatore Rotelli, in quanto «capolavoro di ambiguità» (A.S., XIII legislatura, res. sten., 23 novembre 1999, 38). Si veda anche la replica del senatore Manzella, il quale ha precisato che in tal modo si intende affermare «che la semplificazione stessa non è un *factum principis*, né un *factum* che si possa risolvere nei nuclei tecnici di Palazzo Chigi, ma è un problema che implica una precisa corresponsabilità del Parlamento» (A.S., XIII legislatura, res. sten., 23 novembre 1999, 47).

⁹¹ Risoluzione Maggi, cit., 18.

⁹² Relazione Cerulli Irelli, cit., 15.

⁹³ In parallelo ad una valorizzazione degli uffici legislativi dei Ministeri di settore. L'intento di una valorizzazione delle amministrazioni settoriali e delle commissioni permanenti è enunciato chiaramente nella relazione Manzella (cit., 5), che ha prospettato il rischio di «una gestione esclusivamente centralizzata del processo di semplificazione e l'Osservatorio

che la proposta di istituire, presso ciascuna di esse, appositi «comitati parlamentari di semplificazione», adibiti alla «valutazione preventiva dei requisiti di necessità, proporzione e adeguatezza di ogni nuova legge»; a questi comitati andrebbe poi ricondotto «anche il rapporto con le parti sociali e i soggetti interessati, che avvertono in prima persona i problemi della complessità normativa e delle conseguenti antinomie dell'ordinamento»⁹⁴. Pure alla Camera si è sottolineato il ruolo che dovrà spettare alle commissioni permanenti, che potranno eventualmente assumere indirizzi sulle scelte da adottare, ma si è evidenziata, allo stesso tempo, la necessità di «attribuire una funzione di monitoraggio generale sul complesso delle operazioni di riordino ad un organo *ad hoc*»⁹⁵. E si è fatto presente che diversi sono gli organi a cui si potrebbe affidare tale funzione: o ad una apposita Commissione bicamerale; o ad un organo a composizione mista formato, secondo il modello francese, da componenti delle Camere e del Governo; o ancora alla stessa Commissione speciale per il riordino normativo⁹⁶. In quest'ultimo caso, peraltro, si originerebbero problemi non lievi di asimmetria tra le due Camere, prontamente rilevati, in effetti, nel corso del dibattito svoltosi presso l'assemblea del Senato⁹⁷.

Qualunque sia la soluzione che poi verrà allo scopo adottata, sta di fatto che le Camere hanno segnalato, sia pure con sfumature differenti, un'esigenza sul piano istituzionale tutt'altro che trascurabile: l'opera di riordino normativo non appare ancora sufficientemente indirizzata dal Parlamento e necessita perciò di essere proseguita non dal Governo da solo, ma attraverso un'azione comune di Governo e Parlamento. Qualora ciò non accadesse, o accadesse in forme non adeguate, si verificherebbe un *vulnus* alla necessaria partecipazione delle Camere alla funzione legislativa, per molti versi ancor più grave rispetto allo «sbilanciamento» a favore del Governo verifica-

sulle semplificazioni. L'indiscutibile utilità di tali strumenti, che peraltro dovrebbero forse essere meglio coordinati, non deve infatti inficiare il carattere sistematico dell'opera di semplificazione, da fondare soprattutto sul requisito di un movimento che procede per così dire dal basso, cioè dai centri di produzione normativa. Occorre dunque dislocare le attività fondamentali di semplificazione intanto nei singoli Ministeri ma anche nelle stesse Commissioni parlamentari».

⁹⁴ Relazione Manzella, cit., 5. Sul punto cfr. anche la relazione orale in assemblea (A.S., XIII legislatura, res. sten., 29 s.), ove il relatore ha collegato tale idea all'art. 5 Cost., che richiede un adeguamento dei metodi della legislazione alle esigenze del decentramento e dell'autonomia, preannunciando altresì la presentazione di un'apposita proposta di modifica del regolamento del Senato.

⁹⁵ Relazione Cerulli Irelli, cit., 15.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ Si veda in particolare l'intervento del senatore Magnalbò in A.S., XIII legislatura, res. sten., 23 novembre 1999, 42.

tosì in questi stessi anni nell'attuazione delle deleghe legislative, spesso vaghe nell'oggetto e talora del tutto prive di principi e criteri direttivi, contenute nella l. n. 59/1997⁹⁸: se in quel caso le Camere hanno affidato rilevantissimi poteri normativi al Governo attraverso una legge approvata a larga maggioranza, ma quasi senza rendersene conto, in questo, invece, sembrano aver avvertito, anche se forse con qualche ritardo, la rilevanza della questione e aver anche «suonato» qualche «campanello d'allarme».

10. Segue: f) *i dubbi di legittimità costituzionale*

È vero che – come più volte ha sottolineato il sottosegretario Bassanini – quella dell'esame parlamentare della relazione del Governo sul riordino normativo non costituiva certo la sede più adatta per discutere sui problemi di legittimità costituzionale sollevati dall'art. 7, l. n. 50/1999 né per prospettare le relative soluzioni attraverso opportune modifiche a tale disposizione⁹⁹; tuttavia, i dubbi di costituzionalità sollevati in dottrina con riferimento all'art. 7 della legge di semplificazione 1998¹⁰⁰ hanno trovato qualche eco anche nei dibattiti parlamentari.

⁹⁸ Sulla vaghezza e l'ambiguità dei principi e criteri direttivi della l. n. 59/1997, cfr., tra gli altri, G. PITRUZZELLA, *A che serve il Parlamento*, in *Il Sole-24 Ore*, 17 febbraio 1998, 3; M. CLARICH, *Il carro delle deleghe*, in *Il Sole-24 Ore del lunedì*, 23 febbraio 1998, 1 s.; G. GUZZETTA, *I poteri normativi del Governo nelle «leggi Bassanini» tra Costituzione vigente e proposte della Commissione bicamerale*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, II, Giuffrè, Milano, 1998, 779 s.; C. PINELLI, *Ministri, dirigenti e amministrazioni. Uno sguardo costituzionale alla nuova disciplina*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, 799 s.; M. CAMMELLI, *Reinventare le assemblee: la riforma del regolamento della Camera e le riforme degli anni '90*, in *Il nuovo regolamento della Camera. Atti del seminario nazionale di studio svoltosi a Firenze il 30 ottobre 1998*, Firenze, 1999, 9 s., spec. 18 s.; A. CORPACI-M. RUSCIANO-L. ZOPPOLI, *Note introduttive a La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1999, 1049 s.; A. RUGGERI, *Il sistema delle fonti tra vecchie esperienze e prospettive di riordino costituzionale*, in AA.VV., *La riforma costituzionale*, cit., 279 s.; G. CASTIGLIA, *Le deleghe legislative nel sistema della l. n. 59/1997: l'esperienza parlamentare*, relazione al seminario su «Formazione per le tecniche legislative», Torino 17-18 giugno 1999, *paper*. La Corte costituzionale, nella sent. n. 408/1998 (in *Giur. cost.*, 1998, 3493 s.) ha espressamente riconosciuto che gli oggetti delle deleghe legislative sono stati individuati nella l. n. 59/1997 attraverso «clausole generali», avvertendo peraltro che «non si può dire che ciò sia in ogni caso precluso dall'art. 76 Cost.».

⁹⁹ Cfr., ad esempio, A.C., XIII legislatura, boll. giunte e comm., 28 settembre 1999, 127, e 29 settembre 1999, 93.

¹⁰⁰ Si veda *supra*, nt. 50.

Particolare attenzione, sia alla Camera che al Senato, è stata rivolta nei confronti della disposizione contenuta nell'art. 7, c. 2°, lett. g), l. n. 50/1999, relativamente all'aggiornamento periodico, «almeno ogni sette anni dalla data di entrata in vigore di ciascun testo unico». E, in effetti, è questa la previsione che, pur essendo informata alla condivisibile finalità di evitare un «invecchiamento precoce» dei testi unici¹⁰¹, più manifestamente risulta inconciliabile con la interpretazione del meccanismo di riordino come delega legislativa, che in definitiva sembra essere prevalsa, seppur con qualche fatica, in Parlamento: la disposizione in questione, ove venisse letta come ulteriore abilitazione al Governo a rivedere «liberamente» i testi unici emanati entro il 31 dicembre 2001, non potrebbe non rivelarsi in contrasto con l'art. 76 Cost., in quanto consentirebbe al Governo di modificare norme legislative senza prevedere alcun termine per l'emanazione di tali modifiche e violerebbe quindi, in modo manifesto, il requisito costituzionale del «tempo limitato»¹⁰².

Si spiega allora come mai la relazione predisposta dalla Commissione speciale della Camera, riprendendo un cenno già presente nella relazione governativa, insista sul «valore programmatico piuttosto che normativo» della disposizione «per ciò che riguarda la revisione dei testi unici di rango legislativo»: per procedere a tale revisione, perciò, «il Governo dovrà essere previamente autorizzato da nuove disposizioni di legge, da inserire eventualmente nelle prossime leggi annuali di semplificazione, che definiscano termini, criteri e oggetto di tale aggiornamento»¹⁰³. Peraltro, forse per non accedere ad un'interpretazione (parzialmente) abrogatrice della suddetta lett. g)¹⁰⁴, nella versione finale della relazione si afferma che tale disposizione risulta idonea ad abilitare il Governo non solo a «procedere all'aggiornamento periodico dei testi unici delle norme regolamentari», ma – invero senza che se ne comprenda la ragione – anche dei testi unici «misti aventi natura meramente ricognitiva»¹⁰⁵.

¹⁰¹ I testi unici sono infatti soggetti ad un elevato rischio di invecchiamento, specie in ordinamenti, come quelli contemporanei, nei quali le modifiche legislative si succedono sempre più rapidamente. Per un recentissimo caso di testo unico paradossalmente «nato vecchio», in quanto aggiornato (come si evince dal disposto dell'art. 166, c. 2°) al 31 ottobre 1998, si veda il già richiamato d.lgs. n. 490/1999, recante il testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali.

¹⁰² Come osserva U. DE SIERVO, *Un travolgente processo*, cit., XXIII, si tratterebbe di una «delega legislativa permanente» che «appare estranea al nostro sistema costituzionale».

¹⁰³ In questi termini si esprime la relazione Cerulli Irelli, cit., 12 s.

¹⁰⁴ Nel senso della inopportunità di adottare «una sorta di interpretazione abrogatrice» della previsione di cui all'art. 7, c. 2°, lett. g), l. n. 50/1999, cfr. l'intervento del sottosegretario Basanini in A.C., XIII legislatura, boll. giunte e comm., 6 ottobre 1999, 178.

¹⁰⁵ Così sempre la relazione Cerulli Irelli, cit., 13. In tal modo, sembra riaffacciarsi anche

Più correttamente, sul punto, nella relazione della Commissione affari costituzionali del Senato per l'assemblea si afferma che l'aggiornamento periodico dei testi unici previsto dalla suddetta lettera g) «dovrà essere assicurato dalle leggi annuali di semplificazione, attraverso l'individuazione dei testi unici da aggiornare e dei relativi termini temporali e indirizzi procedurali». Salvo operare, subito dopo, due opportune precisazioni: in primo luogo, che «il metodo delle modifiche espresse ai testi unici, tramite apposite novelle, sarà comunque idoneo ad assicurare in modo automatico l'aggiornamento "in tempo reale" dei testi unici»; e, in secondo luogo, che, «per la parte regolamentare, il Governo potrà ovviamente procedere in modo autonomo all'aggiornamento periodico di tali testi unici»¹⁰⁶.

In qualche intervento di esponenti delle opposizioni, inoltre, si sono lamentate la «mancata previsione di puntuali principi e di criteri direttivi»¹⁰⁷ e l'eccessiva ampiezza delle materie interessate dall'art. 7 della legge di semplificazione 1998, oltre alla lunghezza della delega, che verrebbe a scadere al di là del termine «naturale» della legislatura in corso: è stato perciò segnalato il «rischio di partire con il piede sbagliato, e di vanificare così tutta l'opera intrapresa, ove la Corte costituzionale dichiarerà l'illegittimità dell'art. 7 della legge n. 50/1999»¹⁰⁸. Al contrario, come già si è accennato, nella relazione predisposta dalla Commissione speciale per l'assemblea della Camera, pur con una certa cautela¹⁰⁹, si ritiene «possibile affermare che i parametri stabiliti in materia di delega dall'art. 76 Cost. appaiono rispettati»¹¹⁰.

quell'idea dei testi unici come mere fonti di cognizione che pure era stata, per molti altri versi, esclusa proprio all'interno della relazione medesima.

¹⁰⁶ Per le espressioni virgolettate nel testo, cfr. la relazione Manzella, cit., 6.

¹⁰⁷ Si veda l'intervento in aula del deputato Leone (A.C., XIII legislatura, res. sten., 18 ottobre 1999, 10 s.), ma anche un cenno nell'intervento, nella Commissione affari costituzionali del Senato, del suo presidente Villone (A.S., XIII legislatura, boll. giunte e comm., 6 ottobre 1999, 8).

¹⁰⁸ Cfr., in particolare, gli interventi del deputato Colucci presso la Commissione speciale della Camera (A.C., XIII legislatura, boll. giunte e comm., 29 settembre 1999, 128 s. e 6 ottobre 1999, 177; da questo secondo intervento è tratto il brano virgolettato nel testo). Nel senso che le deleghe legislative non dovrebbero oltrepassare la durata della legislatura per non condizionare i futuri indirizzi di politica legislativa, cfr. L. PALADIN, *Art. 76*, in *Comm. cost.*, Zanichelli-II foro italiano, Bologna-Roma, 1979, 15. Si noti peraltro che si tratta di una tesi non più ripresa dall'autore e che appare superabile sulla base sia dell'incertezza sulla durata delle legislature, sia della considerazione per cui il legislatore parlamentare, nell'ordinamento italiano, non perde la possibilità di incidere su una materia già delegata al Governo (determinandosi, anzi, in questi casi, una revoca implicita della delega legislativa).

¹⁰⁹ Si usa infatti la clausola d'esordio «sebbene giudice della costituzionalità della l. n. 50/1999 possa essere solo la Corte costituzionale....» (cfr. relazione Cerulli Irelli, cit., 11).

¹¹⁰ *Ibidem*. Il passaggio in questione è riportato integralmente *supra*, nt. 52.

Relativamente, infine, alla previsione di cui all'art. 7, c. 6°, l. n. 50/1999 ai sensi della quale «le disposizioni contenute in un testo unico non possono essere abrogate, derogate, sospese o comunque modificate se non in modo esplicito, mediante l'indicazione precisa delle fonti da abrogare, derogare, sospendere o modificare», essa – correttamente – ha suscitato, nel dibattito parlamentare, non tanto dubbi di legittimità costituzionale, quanto perplessità sul piano della sua concreta efficacia¹¹¹; com'è già accaduto per clausole di tenore non dissimile presenti nella legislazione degli anni '90¹¹², infatti, essa pare destinata a dover fare i conti con l'assenza di una norma di rango costituzionale, volta in questo caso a imporre, almeno in linea tendenziale, l'organizzazione dell'intero ordinamento in testi unici o codici, ai quali dovranno necessariamente riferirsi in modo espresso gli interventi operati dalle leggi successive¹¹³.

¹¹¹ Ad esempio, si veda l'intervento del presidente Villone, il quale ha osservato che la disposizione in questione contiene «un'aspirazione sostanzialmente illuministica priva di alcun valore cogente, come l'esperienza ha largamente dimostrato» (A.S., XIII legislatura, boll. giunte e comm., 6 ottobre 1999, 8).

¹¹² In tema, cfr. A. ANDRONIO, *Peculiarità nei fenomeni abrogativi del periodo più recente*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, cit., 109 s., e, *amplius*, P. CARNEVALE, *Il caso delle leggi contenenti clausole di «sola abrogazione espressa» nella più recente prassi legislativa. Per un tentativo di rimeditazione organica anche alla luce della problematica degli autovincoli legislativi*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, I. «Vincoli» alla funzione legislativa, Giuffrè, Milano, 1999, 3 s.

¹¹³ Cfr. L. PALADIN, *Le fonti*, cit., 224, il quale auspica una revisione costituzionale che consenta un'attribuzione generalizzata della forza di legge a tutti i testi unici, senza più inquadrarli tra i decreti legislativi. Più specificamente, G.U. RESCIGNO, relazione al seminario su *I testi unici e la semplificazione normativa nel nuovo ordinamento della Repubblica*, in *Iter legis*, gennaio-aprile 1999, 145 s. spec. 147, ritiene che un testo unico abbia «senso solo se si mantiene ferma la regola che va modificato solo con modifica espressa», ma osserva che, «per costringere il legislatore ad essere così accurato», occorre che «si scriva in Costituzione qualcosa del genere». E in questo senso, in effetti, si era mossa la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali che ha operato nella prima parte della XIII legislatura: cfr. l'art. 92 del testo risultante dalla pronuncia della Commissione sugli emendamenti, del 4 novembre 1997 (A.C., XIII legislatura, n. 3931-A – A.S., XIII legislatura n. 2583-A), e, in dottrina, per tutti, M. AINIS, *La codificazione del diritto oggettivo: problemi e prospettive*, in P. COSTANZO (a cura di), *Codificazione del diritto e ordinamento costituzionale*, Jovene, Napoli, 1999, 27 s. e M. CECCHETTI, *La codificazione delle leggi vigenti*, in V. ATRIOALDI-R. BIFULCO (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Giappichelli, Torino, 1998, 476 s.

11. *Conclusioni (provvisorie): un'opera di riordino nata quasi per caso e attualmente in fase «sperimentale»*

L'esame del (breve) cammino fin qui percorso dal riordino normativo in attuazione del meccanismo previsto dalla legge di semplificazione 1998 fa emergere con una certa chiarezza come la tematica dei testi unici si sia riaffacciata all'attenzione delle istituzioni nazionali per una serie di circostanze che potrebbero apparire esclusivamente legate alla casualità degli eventi. Particolarmente evidente è il legame con l'opera di delegificazione per la semplificazione amministrativa, intrapresa con decisione da qualche anno a questa parte, della quale il riordino normativo dovrebbe addirittura costituire – nell'ottica di alcuni – un semplice completamento o un'appendice. Non irrilevante è, poi, la connessione¹¹⁴ con la più generale questione del miglioramento della qualità della legislazione (intesa qui non in senso statico, come riordino della legislazione vigente, ma in senso dinamico, «nel suo farsi»), alla quale sono dedicate altre disposizioni contenute nella legge di semplificazione 1998, oltre a norme recentemente inserite nei regolamenti parlamentari (questione che è «esplosa» anche a seguito del venir meno della prassi della reiterazione dei decreti-legge).

In realtà, queste circostanze si sono limitate a rendere ancor più indifferibile la presa di coscienza della gravità di un fenomeno – quello della ingovernabilità dei sistemi normativi – certo non solo italiano, ma che in Italia è andato assumendo dimensioni del tutto particolari: oltre e forse ancor più che alle circostanze per più versi «casuali» suddette, perciò, il riaffacciarsi della tematica del riordino normativo, e l'eco notevole che essa ha ricevuto, devono riconnettersi a spinte derivanti dal piano internazionale; vale a dire non solo e non tanto dalle raccomandazioni dell'OCSE, quanto dall'esigenza di non far pagare all'Italia, ai suoi cittadini e alle sue imprese, ormai entrati a far parte a pieno titolo dell'Unione economica e monetaria europea, costi eccessivi legati alle troppe leggi e, più in generale, ai problemi della regolazione¹¹⁵.

¹¹⁴ Tale connessione è sottolineata con chiarezza nella relazione Cerulli Irelli (cit., spec. 7 s.) e nella risoluzione approvata dalla Camera, ove, in premessa, si afferma che «il processo di semplificazione e di razionalizzazione della normativa richiede un uso permanente e integrato di tutti gli strumenti destinati ad incidere sullo svolgimento dell'attività di produzione legislativa, in tutte le sue fasi». Sul punto si veda ora F. PATRONI GRIFFI, *La «fabbrica delle leggi»*, cit., 3 s.

¹¹⁵ Sul tema, cfr. S. CASSESE-B.G. MATTARELLA, *L'eccesso di regolazione ed i rimedi*, in S. CASSESE-G. GALLI (a cura di), *L'Italia da semplificare. I. Le istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 1998, 29 s.; L. VIOLANTE, *L'Italia dopo il 1999. La sfida per la stabilità*, Mondadori, Milano, 1998, 15 s. e 163 s.; si vedano ora gli atti del Seminario sulle nuove iniziative della Camera per la com-

Resta comunque il dato per cui il tema del riordino normativo si è riaffacciato a causa di fattori esterni rispetto alle dinamiche proprie della cultura giuridica, specie di quella costituzionalistica, che è stata colta in qualche modo «di sorpresa»: il legislatore si è trovato così a dover maneggiare una strumentazione, anche terminologica, risalente nel tempo ma tutt'altro che condivisa e consolidata. Si pensi in particolare alla stessa nozione di «testi unici», che si è visto portare con sé un notevole carico di equivoci ed ambiguità, oltre ad una storia (sin qui) tutt'altro che ricca di successi¹¹⁶. A tutto ciò si è aggiunta, poi, come e forse più del consueto, l'esigenza del legislatore di conciliare disegni tra loro assai distanti, e talvolta non del tutto chiari; il che ha reso la legge di semplificazione 1998 un testo dall'interpretazione tutt'altro che agevole, anche da parte dei suoi stessi «autori», come dimostra il dibattito (invero piuttosto curioso) che ha avuto luogo, nel corso della fase programmatica, tra la Camera e il Senato, circa la natura dell'art. 7, l. n. 50/1999¹¹⁷.

petitività italiana, svoltosi presso la Camera dei deputati il 7 e il 21 marzo 2000, in corso di pubblicazione (e in particolare gli interventi dei deputati Cerulli Irelli, Siniscalchi e Salvati).

¹¹⁶ Proprio in nome dell'esigenza di trovare, anche sul piano del lessico, un minimo comun denominatore grazie al quale avviare con successo l'opera di riordino normativo, potrebbe essere utile abbandonare definitivamente la denominazione «testo unico» per riprendere quella, dagli ascendenti ben più gloriosi, di «codice», magari con l'aggiunta, mutuata dall'ordinamento francese e da quello comunitario, della locuzione «a diritto costante». Appare infatti opportuno prendere atto del definitivo superamento, nelle società contemporanee, dell'idea ottocentesca di codice, e vincere perciò le remore ad avvalersi di un termine – e di un'idea, invero piuttosto elementare – ben più antica: non bisogna infatti dimenticare che alla parola «codice» hanno corrisposto, nella storia del diritto, nozioni assai diverse (così come ricorda J. GAUDEMET, *Codes, collections, compilations: les leçons de l'histoire. De Grégorius à Jean Chappuis*, in *Droits*, n. 24, 1996, 3 s., il quale segnala che non vi è niente in comune tra il codice di Hammurabi, il codice di Giustiniano e il codice civile napoleonico, salvo lo scopo generico di «faire connaître des règles de droit»). In questo modo, si potrebbe cercare di estendere a tutto l'ordinamento giuridico la (nuova) forma del «codice a diritto costante» (la quale nasconde, si badi, una variabilità del diritto in realtà assai elevata): come acutamente osserva B.G. MATTARELLA (*Codificazione e Stato di diritto*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1998, 365 s., spec. 379), «l'unico rimedio alla fuga della legislazione dai codici, infatti, è l'allargamento dell'area della codificazione».

¹¹⁷ Dibattito che si è ricostruito *supra*, nel par. 5. Il problema sembra comunque avviarsi ad una soluzione condivisa dai due rami del Parlamento. In occasione della discussione – in prima lettura, presso il Senato – il Governo ha infatti presentato un emendamento (1.1), diretto, pur con una formulazione tutt'altro che impeccabile, a «chiarire la natura dei testi unici» previsti dalla l. n. 50/1999 «conformemente alle indicazioni emerse (in particolare alla Camera dei deputati) in occasione del dibattito sul programma di riordino normativo» (così il ministro Basanini, in A.S., XIII legislatura, I comm., 26 gennaio 2000; per l'approvazione dell'emendamento 1.1 del Governo cfr. A.S., XIII legislatura, I comm., 14 marzo 2000).

In questo quadro, non può sorprendere che a più riprese Governo e Parlamento abbiano affermato a chiare lettere il carattere «sperimentale» dell'opera di riordino normativo che così si è intrapresa; e abbiano perciò sin da subito preconstituito gli strumenti sia per precisare progressivamente il disegno originario, sia per – eventualmente – rivederlo in profondità qualora esso non riuscisse a conseguire gli effetti sperati. Ecco allora, per un verso, la previsione di una fase programmatica, nel corso della quale ci si è resi conto della necessità di proseguire il dialogo tra Governo e Parlamento pure in seguito, prima della stesura vera e propria dei testi unici; ma anche, per altro verso, le cautele dello stesso Governo nel delineare i caratteri dei testi unici e il rinvio ad una legge generale sull'attività normativa per la definizione in pianta stabile dei criteri dell'opera di riordino normativo.

Sembra insomma originarsi una contraddizione che ha del paradossale: da un lato, con l'opera di riordino normativo, si mira alla certezza e alla stabilità delle regole giuridiche; dall'altro, non si riescono però a definire in modo certo e stabile neppure gli strumenti con i quali realizzare quest'opera. Eppure, di certezza e di stabilità (almeno) sul piano del metodo vi sarebbe davvero un gran bisogno, considerando il fatto che l'opera di riordino dei singoli settori dell'ordinamento sembra presentarsi, già di per sé, come tutt'altro che facile da porre concretamente in essere; andrebbe perciò, a maggior ragione, evitato il rischio che un lavoro così difficile e delicato possa essere poi giudicato non conforme a Costituzione, in quanto realizzato con una strumentazione giuridica ritenuta impropria.