

ULTERIORI NOTE IN TEMA DI TESTI UNICI

di *Maurizio Malo*

SOMMARIO: 1. I testi unici previsti dalla legge di semplificazione 1998: l'idea della fonte di cognizione del diritto. – 2. *Segue*: l'idea del regolamento delegificante. – 3. *Segue*: la classificazione indicata nella relazione del Governo. – 4. *Segue*: la classificazione indicata dalla Commissione speciale della Camera. – 5. Altri testi unici recentemente previsti o emanati.

1. *I testi unici previsti dalla legge di semplificazione 1998: l'idea della fonte di cognizione del diritto*

Lo scorso anno, quando la legge di semplificazione per il 1998 era ancora disegno di legge¹, mi chiesi se la disciplina dei testi unici ivi contenuta fosse riconducibile all'idea del testo unico come *fonte di produzione del diritto* oppure all'idea del testo unico come *atto di conoscibilità* (o sede di cognizione) di fonti o parti di fonti che restano autonomamente in vigore².

Penso, infatti, che il quesito da porre in via principale non sia tanto quello se i testi unici previsti dall'art. 7, l. n. 50/1999³, vadano ricondotti alla figura del decreto legislativo oppure alla figura del regolamento del Governo, bensì quello consistente nel chiedersi se ci trova di fronte a fonti di produzione del diritto, oppure ad atti che fonti di produzione non sono (le cosiddette fonti di cognizione del diritto).

A questo quesito mi sembrò di poter rispondere nel senso che il legisla-

¹ Senato della Repubblica, XIII legislatura, d.d.l. n. 3506, *Delegificazione e codificazione di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998*.

² M. MALO, *Nuove problematiche in ordine ai testi unici*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, Torino, 1999, 171.

³ Art. 7 (*Testi unici*), l. 8 marzo 1999, n. 50 recante «Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998».

tore oscillava fra il modello delle fonti di produzione e il modello delle fonti di cognizione⁴.

Ma a ben riflettere, mi pare di poter dire ora che il legislatore si sia originariamente e principalmente ispirato all'idea del testo unico come strumento o atto di conoscibilità del diritto (fonte di cognizione). Un'idea che per una parte degli studiosi è sbagliata: un errore di fondo, per così dire, in quanto nel realizzare un testo unico si esercita in ogni caso una certa dose di potestà normativa⁵.

Un'idea dalla quale tuttavia il legislatore è stato particolarmente attratto, così da prevedere una disciplina affatto diversa da quella relativa alla delegazione legislativa.

Solo in un secondo tempo, durante la discussione del disegno di legge in Parlamento, forse anche a seguito delle critiche che a quel testo erano state mosse⁶, vennero introdotte, o meglio vennero giustapposte disposizioni che sono riferibili allo «schema» della delegazione legislativa: disposizioni aggiunte in un articolo che restava e resta orientato in senso diverso rispetto a quello della delega legislativa.

Si può infatti osservare che sia il *termine* entro cui emanare i testi unici, sia la stessa qualificazione dei punti elencati al comma 2° dell'art. 7 come *criteri e principi direttivi* (secondo la prospettiva della delega legislativa) appaiono elementi estranei e quasi stonati, in un impianto normativo che infatti originariamente non li conteneva; e che neppure prevedeva l'approvazione dei testi unici da parte del Consiglio dei ministri.

Invece erano e restano evidenti, nell'art. 7, le norme ispirate all'idea del testo unico come strumento o documento di cognizione.

In primo luogo – vorrei dire – la norma che prevede *testi unici di fonti di rango diverso* (cosiddetti testi unici misti): cioè testi unici comprendenti, pur con opportune evidenziazioni, disposizioni legislative e regolamentari (art. 7, c. 2°). Non è infatti credibile che il legislatore intenda con ciò configurare una fonte di produzione del diritto: una fonte di produzione che unisce disposizioni di diverso livello.

In secondo luogo e al di là delle apparenze, a collocare i testi unici nell'ambito delle cosiddette fonti di cognizione, contribuisce la disposizione relativa alla *capacità abrogativa* dei testi unici, contenuta nell'art. 7, c. 2°, lett. c).

⁴ *Op. cit.*, 172.

⁵ V., per tutti, C. ESPOSITO, *Testi unici*, in *Nuovo Dig. it.*, XII, pt. II, Torino, 1940, 181 ss.; L. CARLASSARE, *Sulla natura giuridica dei testi unici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, 42 ss.

⁶ Come nell'incontro per l'*Osservatorio sulle fonti 1998*, presso l'Università di Firenze, il 26 ottobre 1998.

Infatti, limitarsi a prevedere che i testi unici forniscono la «esplicita indicazione delle norme abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni», sostanzialmente significa non riconoscere agli stessi una capacità abrogativa autonoma, come fonte a se stante. In altre parole, il testo unico non determina una «abrogazione completa» per nuova, o meglio rinnovata disciplina dell'intera materia: un'abrogazione comprensiva anche delle fonti in vigore al momento della formazione del testo unico, abrogazione che sarebbe naturale se il testo unico si sostituisse definitivamente alle varie fonti sino a quel momento vigenti.

In base alla disposizione or ora segnalata, i testi unici sono destinati piuttosto a confermare o rendere esplicite abrogazioni già avvenute: in essi si ha una ricognizione di abrogazioni. Restano invece in vita le fonti da cui sono tratte le disposizioni contenute nel testo unico, in quanto non gli si riconosce autonoma capacità abrogativa.

Osservazione questa che sembra trovare conferma nella norma sulla *capacità di resistenza* delle disposizioni introdotte nel testo unico (art. 7, c. 6°): infatti la loro eventuale modifica espressa va riferita non alla veste che hanno assunto nel testo unico, bensì alle *fonti da cui sono state tratte*: fonti che non sono state quindi abrogate dal testo unico.

Va da sé, poi, che anche la norma sull'aggiornamento periodico dei testi unici almeno ogni sette anni (art. 7, c. 2°, lett. g)), se riferita ai testi unici di disposizioni legislative, allontana, sotto altro profilo, tali testi unici dall'ambito delle fonti di produzione del diritto, non apparendo ammissibile il conferimento al Governo di potestà legislativa delegata «a cadenza costante» o «stabile»⁷; a meno di non sostenere – come viene fatto nella relazione predisposta dalla Commissione speciale della Camera dei deputati⁸ – che la norma avrebbe solo valore programmatico, indicando l'opportunità, ovvero l'esigenza di approvare, dopo un certo periodo, una legge di delegazione per la revisione e l'aggiornamento dei testi unici di disposizioni legislative.

Invece, un ulteriore indizio dell'originaria concezione dei testi unici come fonti di cognizione del diritto, consiste nella collocazione in un diverso articolo (art. 8, l. n. 50/1999) di disposizioni – peraltro aggiunte durante l'esame del disegno di legge in Parlamento – per la formazione di un testo unico in materia di pubblico impiego, quasi a voler distinguere un testo unico

⁷ Cfr. F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto. Appendice di aggiornamento*, Genova, 1999, 24-25.

⁸ Mi riferisco alla *Relazione all'Assemblea* presentata, il 13 ottobre 1999, dalla «Commissione speciale per l'esame della relazione del Governo per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari», in *Atti parlamentari*, XIII legislatura, doc. XXVII, n. 5/A, pag. 12. Per uno schema del procedimento in cui si colloca la *Relazione*, v. *infra*, nt. 10.

«legislativo» (configurabile cioè come decreto legislativo delegato), dai testi unici di diversa natura (meramente cognitiva), previsti dall'art. 7, l. n. 50⁹.

A confermare e sviluppare l'idea dei testi unici come documenti ricognitivi o fonti di cognizione stanno poi alcuni punti della relazione del Governo al Parlamento, in vista del programma di riordino normativo, secondo quanto dispone l'art. 7, l. n. 50/1999; nonché alcuni punti della conseguente relazione predisposta dalla Commissione speciale della Camera: laddove si prevede che i testi unici possano anche contenere disposizioni di fonti comunitarie, norme tecniche e pure i testi di circolari ministeriali¹⁰.

Risulta così evidente un orientamento verso il testo unico inteso come mero strumento di conoscenza del diritto; un testo unico che non è quindi fonte autonoma di produzione del diritto (un diritto coordinato e formalmente rinnovato).

2. Segue: *l'idea del regolamento delegificante*

È pur vero, però, che sono presenti già nella stesura originaria dell'articolo sui testi unici nel disegno di legge (art. 5, d.d.l. Senato n. 3506, XIII legislatura; ora art. 7, l. n. 50/1999) anche norme che conducono i testi unici nell'area delle fonti di produzione del diritto. Ma si può osservare al riguardo che tali norme non sono riferite ai testi unici considerati di per se stessi, bensì ai testi unici in quanto atti di delegificazione.

Va rammentato infatti che in un articolo dedicato ai testi unici (ai testi unici fondamentalmente intesi come strumenti di conoscenza del diritto) sono state innestate, per così dire, norme sulla delegificazione (cfr. art. 7, c. 2°, lett. a) e f); e c. 3°): norme per l'esercizio di una funzione che viene stimata

⁹ Sul punto v. *amplius* N. LUPO, *Commento articolo per articolo alla l. 8 marzo 1999, n. 50*, in *Gazzetta giuridica*, n. 22 del 1999, 55 ss.

¹⁰ Il comma 1° dell'art. 7, l. n. 50/1999 prevede la presentazione al Parlamento, da parte del Governo, di una *relazione* sulla cui base le Camere definiscono gli *indirizzi* per l'adozione del *programma di riordino di norme legislative e regolamentari* ad opera del Consiglio dei Ministri. *Relazione, indirizzi e programma* sono quindi i momenti che precedono e mettono a fuoco la formazione di testi unici. La *Relazione del Governo*, presentata la scorsa estate al Parlamento, è pubblicata in *Giorn. dir. amm.*, 1999, 903 ss., con nota di N. Lupo. La Camera dei deputati ha conseguentemente istituito la «Commissione speciale per l'esame della relazione del Governo» che ha concluso i suoi lavori con la presentazione di un *Relazione all'Assemblea* (cit., *supra*, nt. 8). Per una dettagliata analisi dei documenti, si rinvia al saggio di N. LUPO, *I primi (faticosi) passi del riordino normativo in attuazione della legge n. 50 del 1999*, in questo volume.

dallo stesso legislatore come normativa, innovativa. In altre parole, il legislatore a tale riguardo intende prevedere fonti di produzione del diritto di rango secondario (regolamenti delegificanti e unificanti).

A tal proposito si parla quindi di «data di entrata in vigore di ciascun testo unico», dalla quale sono da considerarsi «comunque abrogate le norme che regolano la materia oggetto della delegificazione» (art. 7, c. 3°): viene quindi sancito un effetto abrogativo tacito, nel caso in cui il «testo unico delegificante» non abbia provveduto ad abrogare espressamente le norme medesime (come viene indicato all'art. 7, c. 2°, lett. f).

Del resto è fortissima – com'è ben noto – la fiducia riposta nella delegificazione quale strumento di semplificazione normativa, assieme alla deregolamentazione ed alla codificazione, secondo un noto indirizzo dottrinale¹¹.

Ma una tale impostazione genera atti che sono degli *ibridi impossibili*: testi unici che sono fonti di produzione del diritto di grado secondario (in riferimento all'esercizio della potestà regolamentare di delegificazione) e che sono nel contempo fonti di cognizione del diritto in riferimento alle disposizioni d'altra natura (legislativa, ovvero di fonti comunitarie, ecc.) in essi contenute.

3. Segue: la classificazione indicata nella relazione del Governo

Dal canto suo, la relazione del Governo, in attuazione dell'art. 7, presentata al Parlamento nel luglio scorso¹², ancorché di alto livello riguardo all'illustrazione generale dei fenomeni di semplificazione normativa (con attenzione anche alle esperienze straniere ed internazionali), non chiarisce ed anzi enfatizza le ambiguità già contenute nella l. n. 50/1999, sul punto del rioridino normativo attraverso testi unici.

Nella relazione si azzarda una distinzione per tipologie di testi unici: «testi unici di tipo codicistico»; «testi unici di tipo induttivo»; e «testi unici di terzo tipo», per «raggruppare procedimenti (*rectius* discipline procedimentali) di semplificazione» (v. par. 4.1, rel.).

Con l'espressione «testi unici di tipo codicistico» sono indicati i testi unici che coprono un'area disciplinare vasta, come può essere per esempio quel-

¹¹ Cfr. S. CASSESE-B. MATTARELLA, *L'eccesso di regolazione e i rimedi*, in S. CASSESE-G. GALI (a cura di), *L'Italia da semplificare. I. Le istituzioni*, Bologna, 1998, 43 ss.

¹² E pubblicata in *Giorn. di dir. amm.*, cit., *supra*, nt. 10.

la corrispondente ad una materia dell'elenco dell'art. 117 Cost., e come sono in effetti quelle riferibili ad una parte delle materie oggetto di riordino, dell'all. 3, l. n. 50/1999 (come *Urbanistica ed espropriazione* e *Finanze e tributi*). Si tratta di testi unici di «doppio livello» (misti), cioè contenenti norme legislative e regolamentari; o testi unici anche di «più ampia portata», se si considera il punto della relazione in cui viene indicata «la possibilità di inserire in appositi allegati sia la normativa tecnica, sia la normativa comunitaria applicabile» (par. 5.3, rel.).

Sono pure testi unici di «doppio livello» quelli del tipo induttivo, che vengono previsti a seguito di una distinta opera di delegificazione di norme organizzative e procedurali relative ad una (più) ristretta area disciplinare: si afferma così che tali testi unici consentiranno di «visualizzare» in un unico contesto l'intera disciplina, cioè sia quella delegificata che quella mantenuta a livello primario.

Con il terzo tipo di testo unico si indica in realtà una fonte regolamentare attraverso la quale viene compiuta nel contempo un'opera di delegificazione di norme e un'opera di accorpamento delle stesse che coinvolge anche norme che sono già di rango regolamentare. Si può osservare al riguardo che questo è un «tipo» di testo unico che almeno contiene norme omogenee, cioè tutte di livello regolamentare: una parte provenienti da precedenti regolamenti, ed altra parte frutto della delegificazione.

In ogni caso, la tripartizione introdotta nella Relazione del Governo non riesce a fare chiarezza sulla funzione esercitata e sulla possibile natura dei testi unici.

4. Segue: *la classificazione indicata dalla Commissione speciale della Camera*

Più consapevole delle caratteristiche molto problematiche del processo di riordino segnato dall'art. 7 della l. n. 50, la Commissione speciale della Camera¹³ indica soluzioni che sono più comprensibili ed in certa misura ineccepibili.

La Commissione afferma che per ciascun settore di riordino vanno predisposti due distinti testi unici: uno di rango legislativo e un altro di rango regolamentare.

¹³ Nella *Relazione all'Assemblea* del 13 ottobre 1999, cit., *supra*, nt. 8.

Con ciò viene accolta – pare – la tesi secondo cui i testi unici sono fonti di produzione del diritto, con autonoma capacità di abrogazione.

Il testo unico legislativo sostituisce tutte le varie fonti di grado primario nella stessa materia. Il testo unico regolamentare contiene norme delegificate e sostituisce eventuali regolamenti in precedenza emanati.

Fin qui, le indicazioni sono condivisibili, e fra l'altro in sintonia con le disposizioni sulla semplificazione normativa contenute nella l. n. 59/1997 (cfr. art. 20, c. 11°).

Si può discutere se le norme dell'art. 7 descrivono sufficientemente i limiti per l'esercizio della potestà legislativa delegata (volta alla formazione di diversi testi unici), e in aggiunta se sono sufficienti a consentire l'esercizio di potestà regolamentare con ampi poteri delegificanti.

Ma una tale analisi dev'essere per il momento accantonata, in quanto va prima osservato – a completamento della classificazione dei testi unici – che la Commissione, oltre ad indicare le due figure di testo unico inteso come fonte di produzione del diritto, introduce anche la figura del testo unico come atto di cognizione, nel prevedere – per ogni settore di riordino – oltre ai due distinti testi unici, legislativo e regolamentare, anche un testo unico misto, a carattere ricognitivo ove *rifondere* (così si esprime la Commissione, par. 3.3, rel.) le norme dei due testi unici appena emanati.

L'ispirazione originaria dell'art. 7, l. n. 50/1999, viene quindi confermata, protraendo così l'equivoco del testo unico come fonte di cognizione.

Anche a non voler considerare il pur insormontabile impedimento ad apportare modifiche (anche solo formali, di coordinamento) a fonti normative (quali sono il testo unico legislativo e il testo unico regolamentare) fuori dall'esercizio della relativa funzione, si può ritenere che il testo unico misto con lo scopo di assicurare una coordinata conoscibilità delle norme, ancorché munito delle opportune evidenziazioni volte a distinguere le disposizioni di diverso livello, genererà confusione ed errori. Può essere rammentato, al riguardo, che testi unici di leggi regionali e testi unici di leggi regionali e statali (cioè misti), adottati da Giunte regionali, ai quali non potrebbe che essere attribuita natura di fonte di cognizione, sono stati confusi come fonti di produzione del diritto dalla stessa Corte costituzionale¹⁴ e pure dai legislatori locali che li hanno espressamente modificati con legge¹⁵.

¹⁴ V. sul punto E. CHELI, *Aspetti problematici del sindacato di costituzionalità sui testi unici di mera compilazione*, in *Giur. cost.*, 1970, 387 ss.

¹⁵ Per la precisione, si tratta di testi unici adottati dalla Giunta della Provincia autonoma di Bolzano, poi novellati con legge provinciale (sia consentito di rinviare sul punto a M. MALO, *Testo unico*, in *Dig. disc. pubbl.*, XV, 307 ss.

Si deve in ogni caso ribadire che legge e regolamento non possono essere fusi in un unico testo.

Al fine di consentire un'agevole e coordinata lettura di fonti di rango diverso, vanno piuttosto pensate raccolte ufficiali, a cura degli uffici del coordinamento normativo presso la Presidenza del Consiglio (cfr. art. 23, l. n. 400/1988 ed ora art. 6, d.lgs. n. 303/1999), nelle quali *accostare* – per così dire – il testo unico legislativo, il testo unico regolamentare, ed eventuali altre fonti (comunitarie, locali) ed anche circolari ministeriali, nella stessa materia. *Accostare* non significa *fondere* in un unico testo; né significa – in ipotesi – inserire come allegato di altro documento normativo. I testi debbono anzi restare nettamente distinti e riprodotti senza alcun ritocco, modifica, smembramento. Potrebbero invece essere accompagnati da note di rinvio, volte a segnalare i collegamenti normativi ed interpretativi (questi ultimi in riferimento alle circolari).

5. Altri testi unici recentemente previsti o emanati

Fuori e indipendentemente dalla disciplina sui testi unici introdotta dalla legge di semplificazione per il 1998 (l. n. 50/1999) seguitano ad essere previsti testi unici di fonti statali, per lo più attraverso apposite deleghe legislative, ancorché formulate spesso in modo poco ortodosso.

La *legge comunitaria per il 1998* (l. 5 febbraio 1999, n. 25) contiene – come la precedente (l. n. 128/1998) – un articolo (art. 7) sul «riordino normativo nelle materie interessate dalle direttive comunitarie», il quale dispone che «il Governo è autorizzato ad emanare, con le modalità di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 1 [per l'adozione dei decreti legislativi], entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, testi unici compilativi [...], coordinando le norme [...] ed apportandovi le integrazioni e modificazioni necessarie al predetto coordinamento». Sia pure con un certo sforzo, si può ritenere che l'articolo configuri una delega legislativa (plurima), continuando a meritare tutte le osservazioni critiche, circa la sua stesura, che già si potevano rivolgere alle stesse disposizioni contenute nella precedente legge comunitaria¹⁶.

La l. 13 maggio 1999, n. 133, recante «Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale», contiene un articolo (art.

¹⁶ V. M. MALO, *Nuove problematiche in ordine ai testi unici*, cit., 164 ss.

35) di delega al Governo per l'emanazione di «uno o più decreti legislativi recanti testi unici che accorpino, anche in un codice tributario, le vigenti norme [...]». Secondo quanto dispone il comma 2° dell'art. 35, l. n. 133/1999, i decreti legislativi avranno anche il compito di individuare le norme di legge da delegificare, cioè da introdurre in regolamenti di delegificazione. Sono anche previsti (art. 35, c. 4°) decreti legislativi correttivi ed integrativi entro due anni dall'entrata in vigore di ciascun decreto legislativo.

Più sobrio, rigoroso nell'esposizione e chiaro circa i confini del coordinamento è l'art. 31, l. 3 agosto 1999, n. 265¹⁷, che prevede un *testo unico in materia di ordinamento degli enti locali*: alla precisione lessicale in riferimento al compito del Governo (che è di *adottare* e non di *emanare* un testo unico, con decreto legislativo, essendo l'emanazione compito del Presidente della Repubblica)¹⁸ si accompagna una puntuale indicazione dell'oggetto, comprensiva dell'elencazione delle fonti legislative che vanno in particolare considerate.

Merita inoltre segnalare la delega legislativa per la formazione di un testo unico, contenuta nell'art. 8, l. 3 giugno 1999, n. 157¹⁹, anche al fine di insistere nel sostenere che l'espressione «testo unico compilativo» o «testo unico di mera compilazione» non è affatto indice di una diversa figura di testo unico (in ipotesi, un testo unico «non-legislativo», «amministrativo»). L'articolo prevede infatti «un decreto legislativo recante un testo unico compilativo»: perciò la qualificazione del testo unico come compilativo non concerne la sua natura giuridica (che resta legislativa); essa può essere riferita, piuttosto, alla misura (assai ridotta, di mero coordinamento) delle modifiche normative consentite nell'esercizio della potestà legislativa delegata per la formazione del testo unico.

Decisamente singolare e frutto dell'idea di testo unico come mero atto di cognizione del diritto è la disposizione contenuta nell'art. 11, c. 9°, d.lgs. n. 303/1999, secondo la quale entro sei mesi dall'entrata in vigore dello stesso d.lgs. n. 303, la Presidenza del Consiglio dei Ministri «provvede a riordina-

¹⁷ L. 3 agosto 1999, n. 265, recante «Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142».

¹⁸ Si può notare che spesso invece le disposizioni di legge che delegano al Governo la potestà legislativa (anche per fini diversi dalla formazione di testi unici) sono imprecise nel prevedere l'*emanazione* da parte del Governo del decreto legislativo (v. per es. le disposizioni di delega legislativa contenute nella l. n. 59/1997).

¹⁹ La l. 3 giugno 1999, n. 157, reca «Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici».

re in un testo unico le disposizioni di legge relative al proprio ordinamento»; con l'aggiunta che «il testo unico è aggiornato al termine dei processi di trasferimento delle funzioni della Presidenza ad amministrazioni ministeriali». È evidente che un testo unico di disposizioni di legge adottato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri non è configurabile come fonte di produzione del diritto.

Passando ai testi unici di recente emanazione, si possono segnalare due consistenti testi unici statali.

Il primo, in ordine cronologico, è contenuto nel d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, recante «Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento delle direttive comunitarie nn. 91/271 e 91/276». In tal caso la potestà legislativa delegata è stata esercitata contestualmente per recepire direttive comunitarie e per riordinare la normativa vigente coordinandola in un unico testo ispirato ai più recenti principi e criteri direttivi, introdotti dalla stessa legge di delegazione²⁰. Si tratta quindi di una disciplina che è fortemente innovativa sotto il profilo sostanziale, di tal che il decreto legislativo neppure viene fatto figurare come testo unico.

Il secondo testo unico concerne l'ordinamento dei beni culturali ed ambientali. Adottato in base alla delega legislativa contenuta nell'art. 1, l. 8 ottobre 1997, n. 352, il testo unico ha assunto la veste del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490²¹. Si può osservare, al riguardo, che la maggior parte degli articoli contengono, nella rubrica, gli elementi di identificazione di fonti normative (numero, data, articolo, comma). Non sempre si tratta delle fonti da cui sono state tratte le disposizioni; fonti che in tale misura sono espressamente abrogate (cfr. art. 166 t.u. – *Norme abrogate*). In alcune rubriche sono infatti indicate fonti alle quali le disposizioni del testo unico intendono collegarsi o fare riferimento. Il testo unico contiene infatti una serie di disposizioni di raccordo, di rinvio, di sviluppo, in relazione a disposizioni che continuano ad appartenere ad altre fonti normative.

Pare di poter dire, in proposito, che l'opera di «trasferimento» di disposizioni nell'unitario corpo normativo, sarebbe potuta essere più ampia, coin-

²⁰ L'art. 17, c. 2°, legge comunitaria 1995-1997 (n. 128/1998), afferma che in sede di recepimento delle direttive con decreto legislativo «sono apportate le modificazioni ed integrazioni necessarie al coordinamento ed al riordino della normativa vigente in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, secondo le modalità di cui all'art. 10 [sulla formazione di testi unici a seguito del recepimento di direttive comunitarie con decreti legislativi]», dando anche attuazione ad una serie di principi e criteri direttivi elencati nello stesso art. 17.

²¹ Utilizzando così due proroghe del termine di emanazione recate rispettivamente dall'art. 12, c. 6°-bis, l. 15 maggio 1997, n. 127 (nel testo integrato dall'art. 2, l. 16 giugno 1998, n. 191) e dall'art. 1, l. 5 maggio 1999, n. 122.

volgendo per esempio le disposizioni sui beni culturali e ambientali contenute nel d.lgs. n. 112/1998 (ed altre ancora). E si può aggiungere che la complessiva opera di riordino sarebbe dovuta essere più netta, per esempio nell'eliminare casi di frammentazione normativa, che invece il t.u. tende paradossalmente a produrre, attraverso abrogazioni parziali, come nel caso del d.l. «Galasso» n. 312/1985, che viene abrogato ad eccezione degli articoli 1-ter e 1-quinquies. In sintesi, nel salutare favorevolmente il testo unico in materia di beni culturali e ambientali quale importante opera di riordino normativo, si ha tuttavia l'impressione che il lavoro sarebbe potuto essere più ampio e incisivo; avrebbe potuto finanche comprendere la legislazione sulle aree naturali protette, come parte della disciplina sui beni ambientali. Nel segnalare che in concomitanza dell'emanazione del testo unico è stata promulgata una nuova legge in materia di beni culturali (l. 21 dicembre 1999, n. 513), può essere altresì rammentato che l'art. 1, l. n. 352/1997 (di delegazione per la redazione del testo unico) contiene una norma (c. 4°) che consente di aggiornare il testo unico, entro tre anni dalla data della sua entrata in vigore.

Sul versante regionale si registrano tre testi unici recenti, approvati con legge regionale, rispettivamente della Valle d'Aosta (l.r. n. 27/1998, recante «Testo unico in materia di cooperazione»), della Toscana (l.r. n. 78/1998, recante «Testo unico in materia di cave, torbiere, miniere, recupero di aree escavate e riutilizzo di residui recuperabili»), e del Piemonte (l.r. n. 16/1999, recante «Testo unico delle leggi sulla montagna»).