

NUOVE PROBLEMATICHE IN ORDINE AI TESTI UNICI

di *Maurizio Malo*

SOMMARIO: 1. Per una interpretazione coerente rispetto alla funzione esercitata. – 2. La previsione di testi unici nella più recente «legge comunitaria». – 3. La previsione di testi unici nel disegno di legge «di semplificazione per il 1998». – 4. La disciplina per la formazione di testi unici nel progetto di legge ISLE e nel testo unificato dei progetti di legge in materia di attività normativa. – 5. Testi unici recentemente emanati e previsti da apposite leggi di delegazione. – 6. Novità sul versante della legislazione regionale.

1. *Per una interpretazione coerente rispetto alla funzione esercitata*

Se si vuol parlare di nuove problematiche in tema di testi unici si deve però presto aggiungere che queste si collegano irresistibilmente alle antiche.

La legislazione italiana resta in gran parte poco dominabile, frammentata, scoordinata, di difficile lettura, al punto da far gridare allo scandalo, lamentando fra l'altro, su recentissima stampa quotidiana, la mancanza di una specifica riflessione al riguardo¹: osservazione, quest'ultima, un po' ingenerosa perché invece si può notare come gli studi di legistica si siano intensificati e sviluppati, anche con il fiorire di iniziative e sedi di approfondimento a carattere costante, come questo stesso *Osservatorio*, come la rivista *Rassegna parlamentare*, come anche i seminari nell'ambito del dottorato di ricerca in *Metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi*, presso l'Università di Camerino².

¹ Cfr. G. AMENDOLA, *Quando la legge è incomprensibile*, in *La Repubblica* di martedì 29 settembre 1998, 15.

² Il dottorato di ricerca è coordinato dal professor Pasquale Costanzo (Università di Camerino, 1996, 1997, 1998).

Fra le pubblicazioni a più larga diffusione, a nessuno può essere sfuggito il suggestivo saggio di Michele Ainis intitolato *La legge oscura. Come e perché non funziona*³, in cui viene fra l'altro effettuata una breve illustrazione relativa ai testi unici intesi come strumento di semplificazione e di consolidamento della normazione.

In effetti, la via dei testi unici resta fra le possibili ed auspicabili al fine di determinare una legislazione meglio organizzata, semplificata, più vicina ai cittadini, purché si faccia chiarezza sul significato che il testo unico può assumere, in modo tale da evitare che lo stesso diventi paradossalmente elemento di ulteriore confusione nell'ambito del sistema normativo.

Riaffiorano infatti le antiche problematiche circa la natura della funzione esercitata.

Sembra opportuno ribadire, allora, che formare un testo unico di leggi significa esercitare in ogni caso la funzione legislativa, ancorché le modifiche operate siano eventualmente modeste, ovvero di solo coordinamento; o – ancor meno – sia mutata solo la disposizione degli articoli nel rinnovato corpo normativo. In sintesi, «toccare discrezionalmente i testi legislativi è sempre opera di legislazione»⁴.

È certo infatti che la redazione di un testo unico implica sempre modifiche o ritocchi comunque non esplicitati – in precedenza – dal legislatore: operazioni che restano quindi affatto diverse dalla meccanica composizione del testo vigente di una qualsiasi legge, a seguito di modificazioni espresse, puntuali, apportate da leggi successive (mediante novellazione).

Del resto, la ragione dei testi unici consiste proprio nella sostituzione dell'unitario corpo normativo alle varie leggi sino al quel momento in vigore. Se il testo unico non fosse in grado di sostituirsi alla legislazione che precede, non assolverebbe all'unica vera ragione per la quale viene realizzato. D'altro canto, solo se il testo unico è fonte di pari rango rispetto alle fonti trasfuse, esso può anche contenere quell'articolo di abrogazione espressa della legislazione precedente, con cui va conclusa – per così dire – l'opera di riordino e semplificazione della normazione.

Non possono quindi condividersi i tentativi dottrinali anche recenti volti a “razionalizzare” nell'ambito di altra funzione, cioè di una funzione non legislativa, i testi unici emanati in assenza o carenza di potere normativo

³ Editto da Laterza, Bari, 1997. Vedi pure G.A. STELLA, *Lo spreco*, Milano, Baldini & Castoldi, 1998.

⁴ Come osserva L. CARLASSARE, *I testi unici «autorizzati»: un equivoco da eliminare*, in AA.VV., *Costituzione e legislazione agraria. La delega per un testo unico delle leggi sui contratti agrari e il progetto ministeriale* (Atti del Convegno di Firenze, 14/15-11-1986), Milano, Giuffrè, 1988, 49.

idoneo a manipolare le fonti trasfuse nell'unico testo⁵.

Se la prassi continua a dare dimostrazione dell'esistenza di testi unici emanati in carenza o assenza di potere, o se ne ribadisce l'illegittimità, o viceversa, si può anche cercare di stabilire una loro razionalizzazione, anche in ossequio al principio generale di conservazione degli atti giuridici, ma nell'ambito dell'unica funzione possibile, che è la funzione legislativa⁶.

⁵ Cfr. l'articolo, peraltro molto elegante e finemente argomentato, di E. MALFATTI, *Interrogativi vecchi e nuovi in materia di testi unici nella giurisprudenza costituzionale*, in S. PANIZZA (a cura di), *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo italiana*, Torino, Giappichelli, 1997, 387 ss.

⁶ Così, per esempio, nel considerare (come già si è fatto nella voce, *Testo unico*, a cura di M. Malo, in *Dig. disc. pubbl.*, in corso di stampa) il caso forse più eclatante, dei testi unici di leggi regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, adottati dalle rispettive Giunte, che sono costantemente accolti dalla Corte costituzionale (almeno nella giurisprudenza degli ultimi anni) come (apparenti) fonti del diritto, e che sono anche novellati ad opera di leggi locali successive, alla stregua di veri e propri atti aventi forza di legge, può in effetti essere ritenuto sterile continuare a prospettare (in base all'impostazione che risale a C. ESPOSITO, *Testi unici della Regione e leggi dello Stato*, in *Giur. cost.*, 1962, 614 ss.) la loro totale illegittimità costituzionale, data l'assenza di potestà legislativa delegata, a livello regionale. Allo stesso modo, però, è assai poco credibile insistere sulla loro natura amministrativa. Piuttosto, si può tentare di forzare la prassi, incoraggiando gli Esecutivi regionali (e delle Province autonome) ad adottare testi unici di leggi locali, nella prospettiva di aprire un varco all'esercizio di potestà legislativa delle Giunte, proprio al fine di rendere praticabile la razionalizzazione e semplificazione della legislazione locale. Com'è ben noto, l'ipotesi di potestà normative in favore degli esecutivi regionali è frustrata dalla disposizione dell'art. 121, comma 2, Cost., e dalle corrispondenti disposizioni contenute negli statuti speciali, sull'attribuzione del potere legislativo esclusivamente ai Consigli regionali. A prescindere da una possibile modifica dell'art. 121 (e dei corrispondenti articoli degli statuti speciali) in sede di revisione costituzionale, nel senso di prevedere espressamente una qualche potestà legislativa delegata in favore delle Giunte regionali (almeno quella riferita proprio alla formazione di testi unici, com'è stato proposto da un gruppo di consiglieri regionali del Trentino-Alto Adige, tra i quali Gregorio Arena, mediante la presentazione di un *Disegno di legge costituzionale di modificazione dello Statuto speciale, in relazione alla materia dei testi unici*, cfr. *Cronache del Consiglio provinciale*, n. 102, 1996), si può forse già prospettare la distinzione fra potestà legislativa *sostanzialmente* innovativa (non delegabile in base all'art. 121, comma 2, Cost.) e potestà legislativa di coordinamento che è per lo più *formalmente* innovativa (e quindi delegabile), ritenendo così – a superamento della rigidità della disposizione – che la *ratio* dell'art. 121, comma 2, Cost., verosimilmente consiste nel riservare ai Consigli regionali unicamente la decisione normativa *sostanzialmente* nuova. Del resto, autorevole dottrina ha dubitato che gli artt. 76 e 77 Cost., sui decreti legislativi e sui decreti legge, «siano veramente norme a fattispecie esclusiva», ritenendole invece «specificazioni espresse di principi generali, valevoli anche nei rapporti tra assemblee ed esecutivi regionali» (V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, Padova, Cedam, 1984, 347). Necessario presupposto per l'esercizio del particolare tipo di funzione legislativa delegata («meramente novativa») potrebbe consistere nell'espresso conferimento del potere, mediante legge regionale o di Provincia autonoma. Va da sé poi che l'esercizio del potere legislativo delegato dovrebbe strettamente limitarsi alla riscrittura delle disposizioni legislative (regionali o di Provincia

Quel che si vuol dire, insomma, è che, nel cercare un qualche significato da attribuire ai testi unici di difficile o critica collocazione, vanno comunque scelti criteri interpretativi adeguati, coerenti rispetto alla funzione di fatto esercitata (ancorché eventualmente un po' audaci).

Non può essere invece consentita l'introduzione di tipologie che sono a priori inconciliabili rispetto a tale funzione, come quella delle fonti di cognizione, o degli atti amministrativi ad efficacia generale, o ad efficacia meramente interna, o degli atti aventi natura regolamentare in riferimento ai testi unici di leggi. Né si possono determinare distinzioni fra testi unici a carattere normativo e testi unici a carattere amministrativo, fondate sulla misura delle innovazioni apportate, rispetto alle fonti trasfuse, in quanto la funzione esercitata resta pur sempre normativa.

2. *La previsione di testi unici nella più recente «legge comunitaria»*

L'opportunità di continuare a riflettere circa la funzione esercitata nella formazione dei testi unici può essere meglio compresa di fronte a scelte legislative appena operate o in via di approvazione, che rischiano di (ri)condurre i testi unici in una nebulosa indefinibile.

Con riguardo alla disciplina già in vigore, si possono nutrire perplessità relative alla formulazione, contenuta nella più recente legge comunitaria (leg-

autonoma) all'interno dell'unitario corpo normativo, con la sola introduzione di modifiche di coordinamento (nuova numerazione degli articoli, aggiustamenti grammaticali e lessicali, ecc.), necessarie per assicurare l'omogeneità del testo, e con l'inserimento dell'articolo di abrogazione espressa della legislazione che precede. Certo, si può paventare il rischio di sconfinamenti (magari anche solo involontari) nell'area delle modifiche sostanziali; ma a rimedio di tale deviazione si potrebbe prospettare sia un eventuale parere sull'emanando testo unico da parte della Commissione consiliare competente per materia (analogamente a quanto prevede l'art. 14 della legge n. 400/1988, per gli schemi di decreti legislativi statali); sia l'ipotesi della sottoposizione del testo unico al giudizio di legittimità costituzionale, per eccesso di potere legislativo delegato, ovvero per violazione dell'art. 121, comma 2, Cost., che riserva al Consiglio la disciplina legislativa sostanzialmente innovativa. In sintesi, si tratterebbe di ammettere esplicitamente quel che la Corte già implicitamente ammette e cioè la figura del decreto legislativo regionale finalizzato al coordinamento in un unico testo di leggi regionali. Non sfugge che così argomentando si ripropone la distinzione fondata sulla misura delle innovazioni apportate; ma, diversamente da chi utilizza il parametro contenutistico per determinare una (impossibile) distinzione circa la natura della funzione esercitata (legislativa, in caso di modifiche sostanziali e formali; amministrativa, in caso di modifiche esclusivamente formali, di coordinamento), si può osservare che qui si resta nell'ambito dell'unica funzione possibile (quella legislativa), al fine di stabilire l'area di potestà legislativa che può essere oggetto di delega in favore delle Giunte regionali.

ge n. 128/1998)⁷, della disposizione (art. 10, della legge n. 128/1998) sulla realizzazione di testi unici nelle materie interessate da direttive comunitarie precedentemente attuate con decreto legislativo, in base alla stessa legge comunitaria⁸.

L'art. 10 dispone che entro due anni dalla data di entrata in vigore della legge comunitaria, «il Governo è autorizzato ad emanare», con le modalità previste per l'esercizio della potestà legislativa delegata⁹, «testi unici compilativi delle disposizioni dettate in attuazione delle deleghe conferite per il recepimento di direttive comunitarie coordinando le norme vigenti nelle stesse materie ed apportandovi le integrazioni e modificazioni necessarie al predetto coordinamento».

In primo luogo, lascia perplessi l'uso dell'espressione «il Governo è autorizzato», al posto dell'espressione «il Governo è delegato».

È vero che proprio in relazione alla formazione di testi unici legislativi da parte del Governo, dottrina e giurisprudenza costituzionale ormai concordano sull'uso equivalente del termine «autorizzazione» rispetto al termine «delegazione», purché dalla disposizione si ricavino tutti i requisiti necessari per esercitare la funzione legislativa delegata, ma è altrettanto vero che nella legge n. 128/1998, l'uso dei termini «delegazione» e «autorizzazione» sembra essere stato particolarmente attento: il termine «delegazione» è stato utilizzato, infatti, in tutti i casi in cui si è prevista l'attuazione di direttive comunitarie con decreto legislativo (cfr. gli artt. 1, 2, 4, 8 della legge n. 128); il termine «autorizzazione» è stato invece utilizzato per prevedere l'attuazione di direttive con regolamento del Governo (cfr. l'art. 5 della legge n. 128).

⁷ Sulla legge 24 aprile 1998, n. 128, recante *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 1995-1997*, si è già criticamente soffermato, in relazione agli aspetti anche qui esaminati, N. LUPO, *Tipologia delle deleghe legislative per l'attuazione di direttive comunitarie e problemi del riordino normativo: verso una (ancora maggiore) «confusione delle lingue»?*, in *Gazz. Giur.*, n. 31/1998, 11 ss.

⁸ Per la precisione, l'art. 10, della legge n. 128/1998 non fa esplicito riferimento ai soli decreti legislativi originati dalla stessa legge n. 128/1998, in quanto dispone la formazione di testi unici con generico riferimento «alle deleghe conferite per il recepimento di direttive comunitarie». Si è ritenuto così che la previsione sia «riferibile a tutti i decreti legislativi attuativi di deleghe concesse per il recepimento di direttive comunitarie (e non delle sole deleghe contenute nella legge comunitaria 1995-1997)» (N. LUPO, *Tipologia*, cit., 19): interpretazione questa incoraggiata anche dalla diversa formulazione della disposizione rispetto a corrispondenti disposizioni contenute in precedenti leggi comunitarie, che prevedono i testi unici solo in relazione ai decreti legislativi emanati in base alla stessa legge comunitaria.

⁹ Per l'esattezza, l'art. 10, della legge n. 128/1998 reca l'inciso «con le modalità di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 1», che infatti disciplinano l'esercizio della potestà legislativa delegata, per l'attuazione delle direttive comunitarie.

Tanto più sorprende l'uso del termine «autorizzazione» se si considera che nelle precedenti leggi comunitarie, n. 52/1996 e n. 146/1994, un corrispondente articolo sulla formazione di testi unici contiene il termine «delegazione».

La disposizione appare formulata come se venissero “aperte le porte” ad una funzione propria del Governo («il Governo è autorizzato ad emanare testi unici compilativi»).

Così facendo, tornano ad affiorare le tesi sulla efficacia amministrativa o regolamentare dei testi unici di mero coordinamento, prodotti dal Governo dietro autorizzazione legislativa. Ma sono queste, tesi che – come si è osservato – non tengono nella dovuta considerazione la natura della funzione di fatto esercitata, che rimane legislativa.

Se davvero si insistesse nel sostenere che all'art. 10 della legge n. 128 si è fatto un uso appropriato del sostantivo «autorizzazione», si dovrebbe piuttosto giungere ad azzardare l'esistenza di un'area legislativa che è di competenza – in linea generale – anche del Governo, per la formazione di testi unici di mero coordinamento, di fonti primarie. In altre parole, si dovrebbe ritenere che la riserva di potestà legislativa in capo al Parlamento, fondata sugli artt. 70 e 76 Cost., vada riferita alla legislazione *sostanzialmente* (oltre che formalmente) innovativa, non anche alla legislazione di coordinamento, solo *formalmente* innovativa, rispetto alla quale si configurerebbe invece un astratto potere del Governo, esercitabile in concreto in base ad autorizzazione.

È questa un'ipotesi avventurosa; ma sembra l'unica percorribile se veramente s'intendesse attribuire un significato “proprio” all'espressione «il Governo è autorizzato ad emanare» testi unici di fonti primarie.

In secondo luogo, suscita perplessità l'espressione «testi unici compilativi», che sembra collocarsi nel solco delle ricostruzioni dicotomiche del fenomeno dei testi unici.

In effetti, il termine «compilativo» non è affatto chiaro; non si capisce cosa possa, di per sé, significare o aggiungere o come possa qualificare il testo unico. Infatti la forma verbale «compilare» da cui deriva l'aggettivo, significa «comporre uno scritto raccogliendo e ordinando materiale tratto da fonti diverse»¹⁰, ciò che in buona sostanza corrisponde anche alla formazione di un testo unico. Per cui, «testo unico compilativo», significa letteralmente «testo unico, testo unico» (ovvero, testo unico due volte).

¹⁰ Per tutti, cfr. CORTELLAZZO, ZOLLI, *Dizionario etimologico della lingua italiana*, I, Bologna, Zanichelli, 1979, 261.

Al di là del significato letterale, si può pensare che con l'espressione «testi unici compilativi» si sia voluta sottolineare la ridottissima misura delle modifiche apportabili rispetto alle fonti trasfuse: modifiche che devono quindi restare di solo coordinamento. Ma allora si può osservare che a tal fine sarebbe stata sufficiente quella parte di disposizione dell'art. 10 della legge n. 128, che detta il criterio direttivo consistente nel «coordinamento delle norme vigenti ... apportandovi le integrazioni e modificazioni necessarie al predetto coordinamento». Si può infatti ritenere che le «integrazioni e modificazioni necessarie al coordinamento» si configurino come «criterio-limite» invalicabile nella formazione dei testi unici previsti.

3. *La previsione di testi unici nel disegno di legge «di semplificazione per il 1998»*

Sono tuttavia ben maggiori le difficoltà interpretative che derivano dalla lettura delle disposizioni sulla formazione di testi unici contenute nel disegno di legge di semplificazione per il 1998.

Com'è noto, la cosiddetta legge di semplificazione trae origine dall'art. 20 della legge n. 59/1997, il cui comma 11 dispone che «con il disegno di legge di semplificazione il Governo propone annualmente 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 stessa legge n. 59/1997.

Si può ritenere quindi che la legge n. 59 prefiguri sia *testi unici di fonti primarie*, da emanare con decreti legislativi a seguito di norme di delegazione contenute nella legge di semplificazione annuale, sia *testi unici di fonti secondarie*, da emanare – s'intende – con atto equivalente (cioè se sono regolamenti del Governo, con regolamento del Governo; se sono regolamenti ministeriali, con regolamento ministeriale). Si può aggiungere al riguardo che la previsione di testi unici di fonti secondarie è particolarmente opportuna nelle materie in cui sia stabilita – in ipotesi – un'ampia delegificazione, al fine di dominare una normazione che altrimenti rischia di restare assai poco leggibile.

È evidente che, di per sé, l'indicazione di norme da delegificare, contenuta nella legge annuale di semplificazione, non implica anche la formazione del relativo testo unico. Si può pensare allora che il senso dell'art. 20, comma 11, della legge n. 59/1997, sia quello di affidare alla legge annuale di semplificazione oltre al compito di individuare le norme da delegificare anche

quello di indicare al Governo, o al Ministro (a seconda dei casi), l'opportunità o la necessità di adottare il regolamento attraverso il quale operare, congiuntamente, delegificazioni di norme (secondo quanto stabilito dalla legge annuale di semplificazione) ed il coordinamento delle stesse anche con eventuali altre norme già di livello regolamentare, così da formare il testo unico delle norme regolamentari in una data materia.

Venendo ora al disegno di legge di semplificazione per il 1998 [nella versione ritornata al Senato con varie modifiche apportate dalla Camera dei deputati¹¹] si può osservare, innanzi tutto, che questo non si attiene ai compiti affidatigli dalla legge n. 59/1997. Introduce bensì una speciale disciplina volta al riordino di fonti primarie e secondarie *mediante testi unici* (cfr. art. 7, d.d.l.).

Ciò induce ad un'osservazione che non attiene al tema dei testi unici, bensì al sistema delle fonti in generale: viene confermato il carattere meramente ottativo di norme sulla produzione normativa di pari rango, com'è stato altre volte osservato, per esempio a proposito del rapporto fra legge n. 86/1989 (sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari) e leggi comunitarie annuali, ivi previste¹². Infatti, si può dire che l'art. 20, comma 11, della legge n. 59, viene sostanzialmente travolto dalla disciplina dell'art. 7 del disegno di legge di semplificazione per il 1998.

¹¹ Disegno di legge n. 3506-B, recante *Delegificazione e codificazione di norme concernenti procedimenti amministrativi. Legge di semplificazione 1998*, trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza del Senato della Repubblica il 21 gennaio 1999 (il disegno di legge era stato approvato una prima volta dal Senato il 12 novembre 1998 e successivamente modificato dalla Camera, il 20 gennaio 1999). Una vistosa differenza lessicale fra il testo del disegno di legge presentato dal Governo (vedi art. 5, d.d.l. n. 3506, comunicato alla Presidenza del Senato il 7 settembre 1998) e quello tornato ora al Senato (vedi art. 7, d.d.l. 3506-B) consiste nella sostituzione del termine «codificazione» (mediante testi unici) con il termine «riordino» normativo (sempre mediante testi unici). L'uso dell'espressione «codificazione mediante testi unici», nel testo presentato, poteva essere inteso come segno di condivisione degli studi (cfr. G. AZZARITI, *Codificazione e sistema giuridico*, in *Pol. dir.*, 1982, 537 ss.) da cui affiora una continuità ontologica fra nozione di codice e nozione di testo unico, a superamento di certe suggestioni dottrinali formatesi sulla scia del pensiero filosofico del «diritto naturale» (e perpetuatesi sino alla legge n. 400/1988: cfr. art. 23, comma 3) tali da indurre a prospettare una distinzione fra «consolidazione» e «codificazione»: distinzione che è in realtà giuridicamente evanescente.

¹² Cfr. F. CUOCOLO, *Legge comunitarie e competenze legislative e amministrative delle regioni e delle province autonome*, in AA.VV., *La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario* (Atti del seminario svoltosi presso il Palazzo della Consulta, 15/16-10-1990), Milano, Giuffrè, 1991, 50.

Non è esattamente su questo punto, tuttavia, che si desidera fermare l'attenzione, pure se meriterebbe di essere approfondita la questione del tipo di fonte più idonea a recare una disciplina sulla normazione primaria, anche con riguardo alla formazione di testi unici.

Si fanno, infatti, più pressanti alcune osservazioni sulla disciplina generale, dell'art. 7 del disegno di legge, circa i contenuti e il procedimento per l'adozione dei testi unici.

Sotto il profilo dei *contenuti* dei testi unici, si può osservare che il comma 2 dell'art. 7 prevede testi unici che possono comprendere, nel contempo, «disposizioni legislative e regolamentari», ancorché si prevedano «opportune evidenziazioni», presumibilmente in merito alla natura della disposizione; senza peraltro fare alcun cenno alle relative modalità (si sottintende forse un diverso carattere di stampa a seconda della provenienza delle disposizioni, da fonti di grado primario o di grado secondario?).

Si consente, in ogni modo, la fusione in un unico testo, di disposizioni di fonti primarie e secondarie, recando evidentemente una nuova unitaria numerazione all'articolato, apportando modifiche ai testi (ancorché di solo coordinamento, in base all'art. 7, comma 2, lett. *d*), introducendo poi un articolo di abrogazione espressa (cfr. art. 7, comma 2, lett. *f*), individuando anche le norme da delegificare (art. 7, comma 2, lett. *a*), in base a criteri generalissimi posti dall'art. 20 della legge n. 59/1997: quindi il testo unico diventa anche fonte che nel contempo stabilisce e opera la delegificazione.

Si consideri, inoltre, che ai testi unici previsti dall'art. 7 è affidato anche il compito di determinare l'area di autonomia normativa delle università (cfr. il comma 2, lett. *b*).

Sotto il profilo *procedimentale*, lo schema segnato dall'art. 7, per la formazione di tali testi unici, è singolare.

Si agisce in base ad un *programma di riordino delle norme legislative e regolamentari* adottato dal Consiglio dei Ministri, secondo indirizzi previamente definiti dalle Camere, entro il 30 giugno 1999 (art. 7, comma 1).

La redazione dei testi unici può essere poi affidata dal Governo (presumibilmente con deliberazione del Consiglio dei Ministri) al Consiglio di Stato, che si può avvalere di esperti (art. 7, comma 5).

Se non è stato preparato dal Consiglio di Stato, il testo unico è comunque sottoposto al parere di quest'ultimo (art. 7, commi 4 e 5).

Lo schema di testo unico è quindi deliberato dal Consiglio dei Ministri e conseguentemente trasmesso alle competenti Commissioni parlamentari che a loro volta sono chiamate ad esprimere un parere al riguardo (entro quarantacinque giorni dal ricevimento del testo) (art. 7, comma 4).

Dopodiché, il testo unico (nella versione definitiva) viene (nuovamente) deliberato dal Consiglio dei Ministri, per essere poi emanato dal Presidente della Repubblica (su proposta del Presidente del Consiglio e del Ministro per la funzione pubblica), entro il 31 dicembre del 2001 (art. 7, commi 4 e 2).

Questo tipo di atto è abilitato (merita ripeterlo): a contenere disposizioni di fonti primarie, oltre che di fonti secondarie; a modificare disposizioni di fonti primarie, oltre che di fonti secondarie; a sancire l'abrogazione espressa di fonti primarie; ed è pure abilitato non solo ad operare delegificazioni (eventualmente già stabilite dalla legge di semplificazione), ma anche ad individuare quali norme vanno delegificate.

Si prevede poi che, una volta entrato il vigore, il testo unico venga periodicamente aggiornato (almeno ogni sette anni), seguendo – si presume – lo stesso singolare procedimento (art. 7, comma 2, lett. g).

Il testo unico così prodotto, dovrebbe anche resistere a qualsiasi modificazione tacita, ovvero innominata, eventualmente operata da fonti successive non solo di grado secondario, ma anche di grado primario (art. 7, comma 6).

A tal uopo, si dispone che la Presidenza del Consiglio dei Ministri adotti «opportuni» (così li qualifica il comma 6 dell'art. 7) «atti di indirizzo e di coordinamento per assicurare che i successivi interventi normativi incidenti sulle materie oggetto di riordino siano attuati esclusivamente mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni contenute nei testi unici». Disposizione, questa, che induce a chiedersi a quali organi siano rivolti tali atti di indirizzo e coordinamento: ai singoli Ministri, in relazione alla loro attività normativa o di progettazione normativa, ovvero velleitariamente anche ad altri organi di normazione?

Va segnalato, altresì, che, con riguardo a taluni settori, anziché prevedere «l'emanazione di testi unici», in base alle regole or ora indicate, si dispone «l'adeguamento dei testi normativi», prevedendo comunque l'applicazione di una parte dei criteri elencati per la formazione dei testi unici: la puntuale individuazione del testo vigente delle norme; l'esplicita indicazione delle norme abrogate; il coordinamento formale del testo con le relative modifiche (cfr. art. 7, comma 7). Il procedimento di formazione dei testi normativi così adeguati resta peraltro quello stabilito per la formazione dei testi unici (in quanto trovano applicazione le norme del comma 4, dell'art. 7).

Si prevede anche, all'art. 8, l'emanazione di uno specifico testo unico, in materia di pubblico impiego, introducendo un'apposita disciplina dai contenuti tipici della legge di delegazione, ancorché la disposizione sia formulata in modo da non rendere esplicita la delegazione legislativa: «Entro il 31 dicembre 1999, il Governo provvede ... ad emanare un testo unico ...». Previsione questa (di formare un testo unico di fonti primarie mediante decreto legislativo) certamente condivisibile, ma poco comprensibile, in relazione

alla (in certa misura) diversa disciplina per la formazione di testi unici, contenuta nel precedente art. 7.

Ad una prima riflessione, pare di dover concludere che ogni tentativo di razionalizzazione vada frustrato. I testi unici emanati in base al procedimento delineato all'art. 7 del disegno di legge, che significato possono assumere? Che strada si è intrapresa?

Neppure si comprende, infatti, se il legislatore si stia muovendo nella logica del testo unico «fonte di produzione del diritto» o del testo unico «fonte di cognizione del diritto» (ancorché impossibile, secondo quanto si va sostenendo).

A propendere per una sorta di documento meramente ricognitivo di diritto già posto, che tuttavia resterebbe in vita, starebbero sia le «opportune evidenziazioni» richieste dall'art. 7, comma 2, presumibilmente per differenziare, all'interno del testo unico, le disposizioni di fonti primarie dalle disposizioni di fonti secondarie; sia la dizione del comma 6 dell'art. 7, secondo cui «le disposizioni contenute in un testo unico non possono essere abrogate (da fonti successive) se non mediante l'indicazione precisa delle fonti da abrogare». Il che potrebbe significare che per abrogare disposizioni contenute nel testo unico vanno indicate *le fonti da cui tali disposizioni derivano*: fonti che quindi non sarebbero state travolte dal testo unico ricognitivo.

Ma ad una considerazione del testo unico come fonte di produzione del diritto stanno altri indizi o prove: la sua capacità abrogante; la sua capacità sia di individuare le norme da delegificare, sia di operare la relativa delegificazione; la capacità di definire l'area di autonomia normativa delle Università.

E, a seguito delle modifiche apportate in Parlamento al disegno di legge, tali da conferirgli le sembianze della legge di delegazione legislativa (infatti, è introdotto il termine entro cui i testi unici vanno emanati; e le modalità elencate al comma 2 dell'art. 7, alle quali il Governo è chiamato ad attenersi, sono ora definite «criteri e principi direttivi»), pare che il legislatore si stia muovendo nel senso di accogliere i testi unici tra gli atti aventi forza di legge (qualificabili come decreti legislativi delegati).

Rimane peraltro carente, nel disegno di legge, il limite degli «oggetti definiti»: infatti non appaiono sufficienti espressioni quali «ambiente e tutela del territorio», o «urbanistica ed espropriazione», o «finanze e tributi», ecc., introdotte nell'allegato 3 al disegno di legge, a cui viene fatto rinvio (cfr. art. 7, comma 1, lett. c), in riferimento alle materie che sono oggetto dei testi unici.

Del resto, alla definizione dell'oggetto (ovvero alla più precisa individuazione della materia) appare deputato il programma di riordino della normazione adottato dal Consiglio dei Ministri, in base agli indirizzi previamente definiti dalle Camere (cfr. art. 7, comma 1): previsione, questa, quanto me-

no eccentrica rispetto alle norme costituzionali sulla delegazione legislativa.

D'altro canto, alla lettura del disegno di legge nella sua versione originaria (cioè senza le aggiunte apportate dagli emendamenti), si poteva ritenere di essere nettamente fuori dallo schema della delegazione legislativa, pensando piuttosto di poter classificare i testi unici ivi previsti tra le fonti di rango secondario, pure se di tipo diverso dai regolamenti disciplinati dall'art. 17 della legge n. 400/1988, per evidenti differenziazioni procedurali (fra cui la mancanza di deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri: cfr. art. 5 del disegno di legge presentato al Senato nel settembre del '98).

In ogni caso, i testi unici previsti ora dall'art. 7 del disegno di legge restano di assai incerta e problematica collocazione, in quanto – pare di poter aggiungere – non è stata preliminarmente compiuta una adeguata riflessione generale circa la funzione e la natura giuridica del testo unico. Si oscilla così fra il modello delle fonti di produzione e il modello (impossibile) delle fonti di cognizione.

Si può osservare, inoltre, che, nell'ambito di una disciplina per la formazione dei testi unici concepita (nella versione originaria del disegno di legge) come generale ed astratta (cioè, disciplina sulla formazione di testi unici, in genere), ed affatto distinta dallo schema «legge di delegazione-decreto legislativo delegato», sono state innestate, con gli emendamenti al disegno di legge approvati in Parlamento, disposizioni tipiche della legge di delegazione, generando, fra l'altro, ulteriori incongruenze. Si consideri – sotto questo profilo – che, anche dopo l'introduzione di un termine per l'emanazione dei testi unici (31 dicembre del 2001) e di altro termine per la previa definizione degli indirizzi relativi al riordino normativo (30 giugno 1999), è stata mantenuta la disposizione secondo cui le materie oggetto del riordino normativo mediante l'emanazione di testi unici sono elencate (anche) «nelle leggi annuali di semplificazione» (art. 7, comma 1, lett. *b*, del disegno di legge), così da poter fare paradossalmente riferimento, per l'individuazione delle materie, anche a leggi che in realtà saranno approvate quando i termini ora rammentati, per la formazione dei testi unici, saranno ampiamente scaduti.

4. La disciplina per la formazione di testi unici nel progetto di legge ISLE e nel testo unificato dei progetti di legge in materia di attività normativa

Se intento della legge di semplificazione fosse stato quello di introdurre una disciplina generale sulla produzione di testi unici di normazione statale, essa avrebbe potuto seguire il percorso normativo tracciato in un apposito

progetto di legge recentemente ideato presso l'ISLE (Scuola di scienza e tecnica della legislazione)¹³.

Il progetto di legge ISLE contiene, in effetti, talune disposizioni che sono pure introdotte nel progetto di legge di semplificazione, ma nell'ambito di un disegno comprensibile e coerente.

Anche nel progetto di legge ISLE è previsto un programma per la realizzazione di testi unici (con cadenza annuale), ma si prosegue con lo stabilire che, sulla base del programma, il Governo presenti al Parlamento un disegno di legge di delegazione, per l'emanazione di testi unici di fonti primarie.

Una Commissione tecnica presso la Presidenza del Consiglio vigila sulla redazione dei testi unici previsti dalla legge di delegazione, che sono elaborati presso i Ministeri competenti per materia; e si può comprendere allora anche la previsione di atti di indirizzo e coordinamento, della Commissione, alle unità operative presso i Ministeri.

Poi gli schemi di decreti legislativi contenenti i testi unici sono trasmessi al Parlamento per il parere delle competenti Commissioni.

Si giunge quindi alla emanazione di decreti legislativi delegati.

Si prevede inoltre che eventuali modifiche successive ai testi unici siano effettuate in modo espresso mediante novellazione.

Nulla si prevede invece circa la delegificazione, che resta in effetti un'operazione tutta diversa (distinta).

Si chiarisce piuttosto che per formare testi unici di norme regolamentari dell'Esecutivo, va seguito (allo stesso modo) il procedimento per l'emanazione dei regolamenti, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 400/1988.

Ora, si potrebbe eventualmente discutere circa una più opportuna o corretta collocazione di tali norme (o almeno di una parte) in una legge costituzionale, piuttosto che in una legge ordinaria (penso in particolare alla norma sulla resistenza dei testi unici di leggi ad eventuali modificazioni o abrogazioni implicite)¹⁴, tuttavia si può convenire sulla complessiva coerenza e adeguatezza della disciplina.

Disposizioni generali per la formazione di testi unici sono contenute anche in un ambizioso progetto di legge, in materia di attività normativa, in corso di esame alla Camera dei deputati¹⁵.

¹³ Il progetto di legge ISLE – Scuola di scienza e tecnica della legislazione «Mario d'Antonio», recante *Norme per la formazione dei testi unici di coordinamento e di unificazione della legislazione*, è pubblicato, con una *Presentazione*, in *Rass. parlam.*, 1996, 717 ss.

¹⁴ Cfr. sul punto *Presentazione* del p.d.l. ISLE, cit., 718 ss.

¹⁵ Il progetto di legge, che è in realtà il testo unificato di tre progetti di legge presentati alla Camera nel corso dell'attuale Legislatura (nn. 1665, 4868 e 5151), è intitolato *Disposizioni in materia di attività normativa*.

La disciplina introdotta da tale progetto di legge (all'art. 18) riprende in certa misura quella già contenuta nel disegno di legge di semplificazione e mette in tutta evidenza l'idea che i testi unici abbiano una doppia natura a seconda dello spessore delle modifiche apportate rispetto alla legislazione trasfusa.

Come nel disegno di legge di semplificazione, si prevedono testi unici contenenti sia disposizioni legislative che disposizioni regolamentari («con le opportune evidenziazioni») (art. 18, comma 2); e si dispone la resistenza dei testi unici ad ogni tipo di modificazione implicita (art. 18, commi 5 e 6).

Si stabilisce inoltre che i testi unici «possono essere emanati con decreto legislativo», «qualora non abbiano carattere meramente compilativo» (cfr. art. 18, comma 3); il che equivale a legittimare l'emanazione di testi unici anche con un atto non avente forza di legge, se essi contengono modifiche ritenute di modesto spessore (testi unici compilativi, con modifiche di solo coordinamento, in base ai criteri per la formazione dei testi unici stabiliti al comma 5 dello stesso art. 18).

Riaffiorano così le antiche problematiche sulla doppia natura dei testi unici, in riferimento all'entità delle modifiche apportate alle disposizioni raccolte nell'unico testo.

5. *Testi unici recentemente emanati e previsti da apposite leggi di delegazione*

Sul piano della legislazione statale, si registra la formazione di due recenti testi unici, rispettivamente con d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, in materia di intermediazione finanziaria; e con d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, in materia di immigrazione e condizione dello straniero.

Ad una prima lettura si può effettuare qualche osservazione sulla *tecnica di redazione* di un testo unico.

Sotto il profilo del (possibile) collegamento con la disciplina precedente, si può osservare che il testo unico in materia di immigrazione (d.lgs. n. 286/1998) contiene nella rubrica degli articoli i riferimenti agli estremi legislativi da cui le disposizioni sono state ricavate; nel testo unico in materia di intermediazione finanziaria (d.lgs. n. 58/1998) non si stabilisce invece alcun tipo di collegamento. Del resto, il d.lgs. n. 58/1998 contiene anche una disciplina non riconducibile a fonti legislative precedenti, in quanto assolve in realtà ad una doppia funzione: non solo fonde in un unico testo disposizioni di leggi precedenti, ma anche dà attuazione a due direttive comunitarie, in base a quanto stabilito dall'art. 21 della legge n. 52/1996 (legge comuni-

taria per il 1994). Perciò è – fra l'altro – comprensibile la presenza nel testo unico di disposizioni (sostanzialmente nuove) di novellazione di altre fonti legislative, diverse da quelle trasfuse nell'unico testo (cfr. artt. 210 e 211, del testo unico, che recano disposizioni di novellazione rispettivamente del codice civile e del d.lgs. n. 385/1993, sull'ordinamento bancario).

Altro è invece il caso della disposizione di novellazione (di parte dell'art. 20, della legge n. 390/1991) riprodotta nell'art. 47, comma 3, del testo unico in materia di immigrazione (d.lgs. 286/1998), e già contenuta nell'art. 46 della legge n. 40/1998. Così facendo, viene ripetuta una modifica legislativa che si è già istantaneamente realizzata con l'entrata in vigore della legge che per prima la contiene. Lo stesso art. 47 del testo unico n. 286/1998 riproduce anche le abrogazioni espresse già operate dall'art. 46 della legge n. 40/1998, anticipate dalla dizione «restano abrogate le seguenti disposizioni».

Ora, il criterio di confermare ogni modifica o abrogazione espressa operata da fonti precedenti può essere condivisibile – nella prospettiva di fare chiarezza sul diritto vigente – quando il testo unico sancisce nel contempo l'abrogazione espressa della fonte che già conteneva le modifiche o abrogazioni (ancorché, senza bisogno di ripetere analiticamente ogni singola modifica o abrogazione, il testo unico potrebbe disporre, in generale, che restano modificate o abrogate le disposizioni già espressamente modificate o abrogate dalle fonti di cui lo stesso testo unico sancisce l'abrogazione). Ma se, come nel caso della legge n. 40/1998, la fonte non viene espressamente abrogata dal testo unico, non c'è ragione di riprodurre in esso modifiche e abrogazioni già contenute nella fonte che precede, in quanto questa rimane in vigore in ogni sua parte non implicitamente abrogata.

D'altro canto, essendo stati riprodotti nel testo unico tutti gli articoli della legge n. 40/1998, ad eccezione dell'art. 47 (che infatti dispone la delega per l'emanazione dello stesso testo unico, nonché per l'emanazione di successivi decreti legislativi correttivi), lo stesso testo unico avrebbe potuto sancire l'abrogazione espressa di tutti gli articoli della legge n. 40/1998, salvo l'art. 47.

Un terzo testo unico, in materia di beni culturali, avrebbe dovuto essere emanato entro il mese di ottobre (del 1998), in base alla legge di delegazione n. 352/1997.

Ancora, si registrano varie proposte di legge presentate alle Camere, nel corso della XIII Legislatura (anche di origine governativa), che prevedono la formazione di testi unici: in materia di tutela della salute e di sicurezza sul lavoro (d.d.l. Senato n. 2389; d.d.l. Senato n. 2523; d.d.l. Senato 2852; p.d.l. Camera n. 4685); in materia di anziani (d.d.l. Senato n. 154); in materia di agricoltura (d.d.l. Senato n. 2122; p.d.l. Camera n. 1919; p.d.l. Camera n. 4946); in materia di pesca (p.d.l. n. 1920); in materia di commercio (p.d.l. Camera n. 2038); in materia di imposte a carattere regionale e locale (p.d.l.

Camera n. 3621; p.d.l. Camera n. 3622); in materia di rifiuti (p.d.l. Camera 4656); in materia di albi professionali (p.d.l. Camera n. 4678); in materia di protezione civile (p.d.l. Camera n. 4897); in materia di parchi e riserve naturali (p.d.l. Camera n. 4945); in materia di artigianato (p.d.l. Camera n. 4948).

E per ciascuno si introduce una delega legislativa in favore del Governo, disciplinando principi e i criteri direttivi da seguire, a volte in modo sintetico, altre in modo analitico (l'art. 4 del d.d.l. Senato n. 2389, per la formazione del testo unico in materia di salute e sicurezza del lavoro, contiene ben centoventinove punti relativi a principi e criteri direttivi per la formazione del t.u., preceduti da dodici punti su principi generali, nell'art. 3); non si delineano comunque altre impossibili soluzioni, come invece risulta sia dal progetto di legge di semplificazione per il 1998, che dal progetto di legge in materia di attività normativa.

In materia di organizzazione e funzionamento del Servizio sanitario nazionale è stata definitivamente approvata la legge di delegazione (legge 30 novembre 1998, n. 419) per l'adozione del relativo testo unico che conterrà disposizioni di varie e significative discipline, fra cui quelle della legge n. 833/1978 e del d.lgs. n. 502/1992.

6. *Novità sul versante della legislazione regionale*

Si possono inoltre segnalare talune "novità" relative alla consolidazione e semplificazione della legislazione delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Volte ad incentivare l'approvazione con legge regionale di testi unici di leggi regionali sono le «disposizioni» del Ministro per la funzione pubblica comunicate dallo stesso Ministro, alla Conferenza Stato-Regioni del 16 luglio 1996: nell'osservare che le Regioni non approvano con legge regionale testi unici perché sono timorose del rinnovato controllo sulle norme legislative già operanti, il Ministro «informa di aver dato disposizioni al Dipartimento per gli affari regionali di non proporre il rinvio di disposizioni di contenuto sostanzialmente identico a quelle già in vigore, tranne i casi di macroscopica ed evidente violazione della Costituzione»¹⁶.

A sua volta, il Consiglio della Provincia autonoma di Trento, in base agli

¹⁶ Estratto dal verbale della seduta della Conferenza Stato-Regioni, del 16 luglio 1996.

studi e ai lavori preparatori compiuti da uno speciale Comitato¹⁷, ha approvato, nel marzo del 1997, un articolo aggiunto al regolamento consiliare, che individua un procedimento di tipo abbreviato proprio per l'approvazione di leggi contenenti testi unici¹⁸. L'articolo risulta di particolare interesse, anche in una prospettiva generale, per la puntuale e chiara elencazione delle operazioni che generalmente vanno compiute nella formazione di testi unici¹⁹.

Sul fronte della semplificazione normativa, la Provincia autonoma di Trento ha anche approvato, recentemente, una legge di esclusiva abrogazione espressa di leggi o parti di leggi provinciali già implicitamente abrogate o ad effetti esauriti.

Allo stesso modo, un lungo elenco di leggi o parti di leggi di cui si dispone l'espressa abrogazione è contenuto in un disegno di legge, di ampia

¹⁷ Si tratta del *Comitato per la semplificazione normativa*, istituito nel dicembre del 1994 dal Consiglio della Provincia autonoma di Trento e composto dai consiglieri G. Arena (Presidente), M. Delladio, M. Giordani, D. Pallaoro e coadiuvato dai funzionari M. Ceccato, C. Lutteri, L. Reggio d'Acì. La *Relazione sull'attività del Comitato per la semplificazione normativa (8 marzo 1995-8 marzo 1996)* è pubblicata in *Cronache del Consiglio provinciale*, n. 102, 1996.

¹⁸ È l'art. 130 (*Testi unici legislativi*), aggiunto al regolamento del Consiglio provinciale di Trento, con delibera consiliare del 13 marzo 1997, i cui primi due commi e la prima parte del comma 3 così dispongono: «1. I testi unici che riprendano senza modificazioni sostanziali norme già esistenti, dopo la lettura delle relazioni, vengono votati articolo per articolo senza discussione e quindi votati nel loro complesso. Le votazioni sono fatte per alzata di mano; sono ammesse dichiarazioni di voto prima della sola votazione finale. Non sono ammessi ordini del giorno, tranne l'ordine del giorno di non passare all'esame degli articoli, né emendamenti. – 2. Ai testi unici si applica la procedura d'urgenza, di cui all'art. 96. La trattazione in commissione avviene con le modalità di cui al comma 1. – 3. Ove il testo unico contenga anche disposizioni che modificano nella sostanza norme già vigenti, oppure disposizioni nuove, le modalità di trattazione semplificata di cui al comma 1 si applicano solo alle disposizioni che non rivestono tale carattere. In caso di contestazione sul carattere delle modificazioni decide il Presidente del Consiglio». La seconda parte del comma 3 è riprodotta nella nota seguente.

¹⁹ Il comma 3 dell'art. 130 prosegue con la seguente elencazione di «operazioni» che «non hanno carattere di modificazione sostanziale»: «a) adeguamento di espressioni superate al linguaggio corrente e uniformazione della terminologia; b) aggiornamento dell'indicazione di organi o uffici a una loro nuova denominazione o in relazione a una nuova ripartizione di competenze derivante da altre disposizioni; c) correzione di errori materiali; d) inclusione di modifiche o integrazioni anche non testuali o implicite delle leggi unificate; eliminazione di ridondanze, e modifiche alle disposizioni unificate necessarie per rispettare sentenze della Corte costituzionale che abbiano accolto ricorsi in materia; e) apposizione di una rubrica agli articoli, capi e altre partizioni che ne siano privi; f) abrogazione espressa delle disposizioni precedentemente in vigore e di altre disposizioni collegate che siano tacitamente abrogate o comunque non più vigenti; g) aggiornamento dei rinvii ad altre disposizioni i quali non corrispondano più allo stato della legislazione».

riforma istituzionale, presentato la scorsa estate dalla Giunta regionale dell'Emilia – Romagna²⁰, in cui fra l'altro sono enunciati, quali criteri per la formazione della successiva legislazione regionale, quello dell'abrogazione espressa di norme superate o incompatibili e quello della razionalizzazione del quadro normativo mediante la formazione di testi unici²¹.

²⁰ Si tratta del progetto di legge d'iniziativa della Giunta regionale intitolato *Riforma in senso federalista del sistema regionale e locale*, oggetto consiliare n. 4029, pubblicato nel supplemento speciale del BUR n. 253 del 24 luglio 1998.

²¹ Cfr. art. 2, comma 4, p.d.l. cit.