

## NOTE DI AGGIORNAMENTO SUI TESTI UNICI

di *Maurizio Malo*

SOMMARIO: 1. Testi unici in senso stretto e testi unici caricati di ulteriori contenuti. – 2. Alla ricerca di un diverso procedimento per la formazione di testi unici. – 3. L'ideazione dei testi unici misti, secondo la prima legge di semplificazione. – 4. Un nuovo progetto di riordino normativo. – 5. Deleghe legislative per diverse misure di riordino normativo. – 6. Sospetti di eccesso di potere legislativo delegato, nella realizzazione di testi unici.

### 1. *Testi unici in senso stretto e testi unici caricati di ulteriori contenuti*

Con attenzione alle vicende più recenti, che per un verso sembrano caricare i testi unici di ulteriori contenuti rispetto a quello tipico del coordinamento normativo (contenuti diversi, come la semplificazione di procedure amministrative, o la riorganizzazione di apparati, o l'attuazione di direttive comunitarie), e che per altro verso sembrano dimostrare che si è alla ricerca di procedimenti più fluidi per la realizzazione di opere di riordino normativo, mi pare opportuno distinguere fra testi unici *in senso stretto*, e testi unici a cui si chiede di assolvere anche a compiti ulteriori rispetto a quello proprio ed essenziale del coordinamento normativo attraverso un corpo unitario, che si sostituisce ad una disciplina frammentata.

Mutuando recenti osservazioni in tema di manutenzione delle fonti normative<sup>1</sup>, si può convenire, che la *funzione normativa* esercitata nella redazione di un testo unico *in senso stretto*, non può comprendere operazioni che richiedono l'adozione di decisioni che vanno oltre alle decisioni legislative già assunte, in precedenza, dal legislatore con l'approvazione delle fonti da coordinare.

---

<sup>1</sup> A. PIZZORUSSO, *La manutenzione del libro delle leggi ed altri studi sulla legislazione*, Giappichelli, Torino, 1999, 14 ss.

Queste operazioni che seguono ma che non travalicano, per così dire, le decisioni legislative precedenti possono essere distinte in operazioni *meramente editoriali*, conseguenti alle modifiche espresse, alle novellazioni (e materialmente operate attraverso la ripubblicazione di testi cosiddetti coordinati o aggiornati); e in operazioni che sono «simili a quelle che normalmente compie ogni soggetto che debba interpretare la legge senza poterla modificare, quale il giudice o il teorico del diritto»<sup>2</sup> (operazioni interpretative circa il significato normativo, o l'applicabilità di una certa disposizione, anche a seguito di modifiche o abrogazioni implicite): operazioni che, se compiute nella realizzazione di un testo unico, *consolidano* il "diritto vivente". Ed è proprio questo secondo fascio di operazioni che caratterizza l'esercizio della funzione normativa per la realizzazione dei testi unici *in senso stretto*. Operazioni circa la vigenza e il significato normativo del testo che – certo – chiunque è indotto a compiere nel dare applicazione alla legge, ma che nessuno può *fissare testualmente* attraverso modifiche alle disposizioni, valedoli *erga omnes*, se non è dotato di adeguato potere normativo.

La funzione normativa esercitata nella formazione di un testo unico è essenzialmente priva di capacità innovativa in senso *sostanziale* della disciplina. Sono pertanto escluse modifiche normative che derivano da diverse scelte politiche; e restano anche escluse modifiche prodotte in base all'applicazione di *principi* (apparentemente) *neutri* (come il principio di semplificazione amministrativa nelle sue varie accezioni), che tuttavia determinano *nuove* decisioni legislative.

Si può osservare quindi che, se per l'adozione di un testo unico *in senso stretto* è necessario che l'autorità sia dotata di adeguato potere (in quanto approva una nuova fonte normativa, che sostituisce, abroga le fonti sino a quel momento in vigore), il carattere del potere normativo esercitato resta tuttavia circoscritto ad un'area operativa particolare, tecnico-giuridica, in funzione certificativa ed esplicativa, ovvero di consolidamento del diritto vigente.

## 2. *Alla ricerca di un diverso procedimento per la formazione di testi unici*

Nell'introdurre allora qualche elemento di riflessione sull'*autorità* chiamata ad esercitare il potere, ovvero sul procedimento da utilizzare per l'approvazione di un testo unico, si può forse convenire che se il testo unico di disposizioni legislative si limita ad assolvere al suo compito essenziale, non è ne-

---

<sup>2</sup> A. PIZZORUSSO, *La manutenzione*, cit., 16.

cessario che la relativa funzione sia esercitata attraverso un procedimento particolarmente garantito in termini di rappresentanza e di dibattito politico.

In ipotesi, i testi unici di disposizioni legislative possono anche assumere la veste della legge formale, a seguito del procedimento legislativo ordinario<sup>3</sup>; ma si avverte viceversa il bisogno di poter utilizzare procedimenti di formazione diversi, affidati ad esperti di legistica. E l'esperienza di testi unici di disposizioni legislative regionali approvati con legge regionale<sup>4</sup> non smentisce tale bisogno, in quanto il procedimento legislativo ordinario è utilizzato in mancanza di altro possibile procedimento di approvazione di testi legislativi regionali. Del resto, si può rammentare che negli ordinamenti regionali figurano anche testi unici ai quali è stata attribuita una differente veste giuridica, che, pure se inconciliabile con la funzione esercitata, fornisce comunque dimostrazione di un avvertito bisogno di seguire un procedimento di formazione diverso dal procedimento legislativo ordinario.

Per l'elaborazione e l'approvazione di testi unici di disposizioni legislative statali, si può quindi comprendere la consuetudine di affidare il compito al Governo, al punto da poter configurare i testi unici (con i codici) come «il demanio tradizionale della legislazione delegata»<sup>5</sup>.

Senonché, anche l'utilizzazione della delegazione legislativa – che pure *de iure condito* appare necessaria, in quanto al Governo viene affidato l'esercizio di potere legislativo – può sembrare, in effetti, sproporzionata rispetto al carattere della funzione normativa esercitata; può risultare poco agevole, o poco fluida (fisiologicamente episodica), con riguardo al complesso procedimento di formazione: legge di delegazione (approvata, fra l'altro, con il procedimento ordinario) e decreto legislativo delegato.

D'altro canto, si potrebbe anche osservare che le rigorose disposizioni degli artt. 72, ultimo comma, 76 e 77, c. 1°, Cost., sulla delegazione legislativa e la legislazione delegata, appaiono essenzialmente ideate in riferimento all'esercizio di un potere legislativo «pieno», cioè comprensivo di scelte «politico-discrezionali», o comunque tali da innovare in modo sostanziale la disciplina; non certo in funzione della realizzazione di opere di (mero) riordino normativo.

Si può quindi anche spiegare l'imbarazzo, la difficoltà con cui in passato

---

<sup>3</sup> Come già osservato da C. ESPOSITO, *Testi unici*, in *Nuovo Dig. it.*, XII, pt. II, Utet, Torino, 1940, 181-182.

<sup>4</sup> V. di recente la legge della Regione Toscana 23 marzo 2000, n. 42, recante *Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo* (in *B.U.R.* 3 aprile 2000, n. 15).

<sup>5</sup> A. REPOSO-L. PEGORARO, *Fonti del diritto*, in G. MORBIDELLI-L. PAGORARO-A. REPOSO-M. VOLPI, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, II ed., Monduzzi, Bologna, 1997, 266.

il Parlamento ha *esplicitamente* utilizzato la figura della delegazione legislativa per la realizzazione di testi unici in senso stretto, ritenendo più confacente (rispetto alla misura del potere affidato al Governo) utilizzare talvolta la formula «il Governo è autorizzato» o formule più blande; ma anche assai equivoche circa la funzione conferita, che resta comunque legislativa.

Si profila allora l'esigenza di cercare modalità procedurali più appropriate e meno episodiche per la formazione di testi unici, nell'ambito di un più ampio quadro di interventi volti ad assicurare una costante manutenzione delle fonti normative. Testimonianza di una tale esigenza è fornita dalla pur controversa disciplina dell'art. 7 della prima legge di semplificazione, n. 50/1999: una disciplina – quella dell'art. 7 – che fra l'altro prevedeva, prima della modifica operata dalla l. n. 340/2000, l'aggiornamento periodico, almeno ogni sette anni, dei testi unici approvati, proprio nel segno della continuità e della normalità dell'opera di riordino normativo.

Si potrebbe obiettare che in vari casi al testo unico è affidato il compito di recare una disciplina innovativa anche in senso sostanziale, in base a nuovi principi, o in attuazione di direttive comunitarie, vanificando così la ricerca di modalità procedurali diverse dal classico modello della legge di delegazione e del decreto legislativo delegato.

Non mancano però deleghe legislative approvate al solo fine di consentire la realizzazione di *testi unici* definiti *compilativi* o *di mero coordinamento*<sup>6</sup>: cioè testi unici privi di qualsiasi innovazione avente carattere sostanziale rispetto alla legislazione che precede, per l'approvazione dei quali parrebbe opportuno seguire un «procedimento tecnico». Una riflessione sul punto resta quindi attuale e potrebbe suggerire di affidare la costante realizzazione di testi unici *in senso stretto* ad organi a carattere tecnico<sup>7</sup>, che – in ipotesi – potrebbero esercitare la funzione anche senza specifici impulsi, in base ad un compito assunto in via generale<sup>8</sup>. Ma per giungere ad un tale approdo (che

---

<sup>6</sup> Di recente, v. l'art. 8, l. 3 giugno 1999, n. 157, di delega per la formazione di un testo unico in materia di *spese elettorali*; l'art. 15, l. 8 marzo 2000, n. 53, di delega per la formazione di un testo unico in materia di *maternità e paternità*; l'art. 1, c. 5°, l. 24 ottobre 2000, n. 323, per la formazione di un testo unico in materia *termale*; l'art. 6, l. 23 febbraio 2001, n. 38, per la formazione di un testo unico in materia di *minoranza slovena*.

Anche la previsione di un testo unico in materia di *tutela delle persone rispetto al trattamento dei dati personali*, ad opera dell'art. 1, commi 4° e 5°, l. 24 marzo 2001, n. 127, non può che corrispondere (al di là della sibillina formulazione della disposizione) ad una norma di delegazione legislativa per la formazione di un testo unico di coordinamento delle fonti legislative nella materia considerata.

<sup>7</sup> Cfr. A. PIZZORUSSO, *La manutenzione*, cit., 17.

<sup>8</sup> A seguito di una analisi delle esperienze in Francia e negli Stati Uniti, B.G. MATTARELLA,

potrebbe valorizzare determinati uffici legislativi presso il Governo o presso le Camere, o sezioni del Consiglio di Stato<sup>9)</sup> appare innanzi tutto indispensabile far affiorare a livello costituzionale la particolare funzione normativa di riordino e coordinamento legislativo, esercitabile in ipotesi attraverso uno speciale procedimento tecnico. A Costituzione invariata, o in mancanza di una profonda reinterpretazione delle disposizioni costituzionali sulla potestà legislativa (volta in ipotesi a determinare una distinzione fra esercizio di potestà legislativa in senso sostanziale, vincolato alla relativa disciplina costituzionale; ed esercizio di potestà legislativa esclusivamente in senso giuridico formale, discrezionalmente disciplinabile dal legislatore ordinario), non sembra possibile agire al di fuori del modello della legge di delegazione e del decreto legislativo delegato, per la realizzazione presso il Governo di qualsiasi testo unico, anche di solo coordinamento giuridico-formale.

Nell'attuale fase, parrebbe allora opportuno introdurre disposizioni a carattere generale, sulla formazione di testi unici, nel corpo della legge sull'attività di Governo (la l. n. 400/1988), fra le norme dedicate alla potestà legislativa delegata. Disposizioni, sia tese a definire le operazioni di riordino «giuridico-formale» da compiere nella formazione di qualsiasi testo unico<sup>10)</sup>,

---

in *La codificazione in senso dinamico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 709 ss., sottolinea l'importanza di una *costante* manutenzione delle fonti normative, mediante «procedure più semplici rispetto agli ordinari procedimenti legislativi» (p. 721).

<sup>9)</sup> Per un'analisi dell'attuale assetto organizzativo si rinvia a M.P.C. TRIPALDI, *Le strutture preposte alla valutazione della qualità degli atti normativi del Governo nelle recenti novità legislative e regolamentari*, in *Osservatorio sulle fonti 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, 109 ss.; O. ROSELLI, *I principali atti normativi conseguenti la riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Osservatorio sulle fonti 2000*, Giappichelli, Torino, 2001, 153 ss.

<sup>10)</sup> Si segnala al riguardo l'elenco contenuto nell'art. 130 del Regolamento del Consiglio della Provincia autonoma di Trento, al quale ci si può utilmente ispirare per definire le operazioni di riordino giuridico formale. Tale articolo è stato approvato, in base agli studi compiuti da un Comitato del Consiglio provinciale, presieduto da G. Arena, al fine di consentire un procedimento legislativo abbreviato per i disegni di legge provinciale recanti testi unici. Al c. 3° le operazioni di riordino giuridico-formale per la formazione di testi unici sono così individuate:

- 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;

sia volte a fissare determinati momenti intraprocedimentali, come ad esempio il parere del Consiglio di Stato, organo istituzionalmente preposto alla consulenza «tecnico-giuridica»<sup>11</sup>. Con riguardo ai rapporti con il Parlamento, potrebbe essere previsto come normale un parere sulle bozze di testo unico, fornito dal *Comitato per la legislazione*<sup>12</sup> presso la Camera dei Deputati.

### 3. *L'ideazione dei testi unici misti, secondo la prima legge di semplificazione*

Un tentativo «di stabilizzare» le regole per la formazione dei testi unici è stato compiuto con l'approvazione dell'art. 7, l. n. 50/1999, *di semplificazione per il 1998*. Ma, in primo luogo, si può osservare che la collocazione di tali regole in una legge annuale di semplificazione non appare metodologicamente corretta. In secondo luogo, non si può tacere che quelle regole sono state dettate, senza un'adeguata consapevolezza in merito alla misura del potere normativo affidato; e anche in merito allo scopo o al fine dei testi unici previsti.

Senza ora ritornare su punti già indicati<sup>13</sup>, mi limiterei ad osservare – al riguardo – che, in base all'art. 7, il potere conferito risulta allo stesso tempo, per un verso rigorosamente circoscritto alle operazioni di coordinamento formale, tipiche di un testo unico in senso stretto, o di mero coordinamento<sup>14</sup>;

---

g) aggiornamento dei rinvii ad altre disposizioni i quali non corrispondano più allo stato della legislazione.

<sup>11</sup> Si segnala – fra l'altro – che il possibile inserimento nella l. n. 400/1988 della disposizione relativa al parere del Consiglio di Stato sui testi unici, consentirebbe di abrogare espressamente le disposizioni aventi lo stesso tenore, contenute nel r.d. n. 1054/1924, nella l. n. 127/1997 e nella l. n. 50/1999. All'opposto, riaffermarle tutte mediante richiamo, come fa l'art. 7, c. 5°, l. n. 50/1999, non pare di alcuna utilità ed anzi contrasta proprio con il principio di semplificazione normativa.

<sup>12</sup> Su cui v. M.P.C. TRIPALDI, *Il Comitato per la legislazione tra previsione normativa ed effettivo svolgimento delle funzioni*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, Giappichelli, Torino, 1999, 85 ss.

<sup>13</sup> Cfr. N. LUPO, *I primi (faticosi) passi nel riordino normativo in attuazione della l. n. 50/1999*, in *Osservatorio sulle fonti 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, 139 ss.; e sia consentito di rinviare a M. MALO, *Ulteriori note in tema di testi unici*, *ivi*, 181 ss.

<sup>14</sup> L'art. 7, c. 2°, lett. d), consente infatti il solo «coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, apportando, 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»: si tratta di operazioni che sono tutte rigorosamente ricognitive del diritto già in vigore.

per altro verso, consente di innovare anche in senso sostanziale la disciplina, caricando quindi il testo unico di contenuti ulteriori, in base al principio di semplificazione amministrativa, con modifiche alla disciplina sull'attività e sull'organizzazione amministrativa, e mediante l'uso della delegificazione<sup>15</sup>. A questo proposito, è evidente che mutare la forza giuridica della norma (da primaria a secondaria) corrisponde ad una innovazione che va oltre alla ricostruzione coordinata del diritto vigente, attraverso la formazione di un corpo normativo unitario; si tratta di operazioni che travalicano le decisioni già assunte in precedenza dal legislatore (per riprendere la distinzione sopra indicata).

L'uso della delegificazione fatalmente conduce all'emanazione di almeno due testi normativi nella stessa materia: un *decreto legislativo* che reca le disposizioni mantenute a livello di legislazione ordinaria; e un *regolamento* che contiene le disposizioni delegificate ed eventuali altre disposizioni regolamentari già in vigore ed ancora attuali.

Che in sede di delegazione per la formazione di un testo unico di leggi, il Governo venga anche autorizzato ad approvare un regolamento di delegificazione (come indicato in linea generale dall'art. 20, l. n. 59/1997), può essere opportuno e comunque è ammissibile, nella consapevolezza però che si supera la misura del cosiddetto riordino o coordinamento giuridico formale per l'adozione di un testo unico in senso stretto. Si delineano due fonti nettamente separate, con distinta numerazione, oltre che con distinto procedimento di formazione: il decreto legislativo e il regolamento delegificante.

Un tale assetto risulta però frustrato dalla disposizione dell'art. 7, l. n. 50/1999, nella parte in cui prevede che i testi unici comprendano «in un unico contesto e con le opportune evidenziazioni, le disposizioni legislative e regolamentari» (c. 2°): disposizione che è stata ribadita ed enfatizzata, in particolare dalla Commissione speciale per il programma di riordino presso la Camera dei deputati<sup>16</sup>, nell'indicare la triplice emanazione, del *decreto legislativo*, del *regolamento* e del *testo unico misto*, di disposizioni legislative e regolamentari.

Cosicché, i “pezzi” di testo unico corrispondenti alle disposizioni legislative sono emanati con decreto legislativo. I “pezzi” di testo unico corrispondenti invece alle disposizioni regolamentari sono emanati con regola-

---

<sup>15</sup> Cfr. art. 7, co. 2°, lett. a).

<sup>16</sup> Cfr. COMMISSIONE SPECIALE CAMERA DEI DEPUTATI per l'esame della relazione del Governo per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari, *Relazione all'Assemblea* (relatore V. CERULLI IRELLI), in *Atti parlamentari*, XIII legislatura, doc. XXVII, n. 5/A, 11 ss.

mento. Una terza emanazione (contestuale alle altre due) concerne l'intero testo unico, che ad incastro, per così dire, comprende le disposizioni legislative e regolamentari, la cui natura (legislativa o regolamentare) è contrassegnata rispettivamente dalla lettera «L» e della lettera «R».

Si osservi che questa opera ad incastro non si ferma al livello di articolo, ma scende al livello dei commi di un certo articolo, ed anche al livello delle partizioni interne ad un certo comma, di modo che i primi due punti di un comma sono, ad esempio, contrassegnati dalla lettera «L» (disposizioni legislative) e il terzo punto dello stesso comma dalla lettera «R» (disposizione regolamentare).

Dire quale sia la natura dell'atto attraverso il quale sono ripubblicate ad incastro le disposizioni del decreto legislativo e del regolamento, mi pare tutt'altro che agevole.

Sarei comunque indotto a ritenere che non si tratta di una fonte di produzione del diritto, ma di una particolare ripubblicazione di fonti (il decreto legislativo e il regolamento), con una veste identificativa unitaria. Infatti, le operazioni compiute sono *meramente editoriali* (come nei casi della ripubblicazione dei cosiddetti testi coordinati dei decreti legge con le modifiche recate dalla legge di conversione e dei testi aggiornati di fonti legislative a seguito di numerose modifiche espresse, ai sensi dell'art. 11, d.p.r. n. 1092/1985): operazioni meccanicamente o automaticamente compiute, senza alcuna capacità innovativa.

L'eventuale non chiara natura di talune disposizioni contenute nel testo unico misto non mi pare sia mai frutto di una attività (funzione) ulteriore (discrezionale) esercitata in sede di redazione dello stesso testo unico misto, ma deriva dalla incerta collocazione, per così dire, della disposizione nei due atti che precedono, come nel caso dell'art. 78 del testo unico in materia di documentazione amministrativa<sup>17</sup>, che è stato interamente introdotto sia nel decreto legislativo, sia nel regolamento, cosicché la sua natura appare nel contempo legislativa e regolamentare (L-R).

Piuttosto, la stessa contestualità dei tre atti sembra dimostrare che (solo) i primi due (decreto legislativo e regolamento) sono l'essenziale e immanicabile coronamento di diversi procedimenti di produzione normativa, in ciò non sostituibili dal terzo atto (il cosiddetto testo unico misto). Questo atto a sua volta non sembra avere capacità di sostituire, abrogare i due atti (decreto legislativo e regolamento) che immediatamente precedono; in altre paro-

---

<sup>17</sup> Cfr. art. 78, nel d.lgs. n. 443/2000, nel regolamento n. 444/2000, e nel t.u. misto n. 445/2000, in materia di documentazione amministrativa, segnalato da N. LUPO, *Emanato il primo testo unico «misto»: i problemi superano i benefici?*, in *Quaderni costituzionali@mulino.it*, 29 maggio 2001.



le, non parrebbe di poter classificare il testo unico misto come fonte di (ri)produzione del diritto.

Come si è osservato<sup>18</sup>, le presidenze di Camera, Senato e Consiglio dei Ministri si sono orientate nel senso opposto con la circolare del 20 aprile 2001 sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, laddove si afferma che «la modifica a norme dei testi unici misti previsti dall'art. 7, l. n. 50/1999, è fatta – da una fonte di pari rango – unicamente al decreto del Presidente della Repubblica contenente sia le disposizioni legislative sia quelle regolamentari»<sup>19</sup>. Ma non mi pare che questo orientamento, per quanto autorevole, sia concludente. Piuttosto, segnalerei che nella stessa circolare sembra ancora mancare una piena consapevolezza circa la funzione esercitata con la formazione di testi unici, in quanto in essa si riafferma apoditticamente la assai controversa distinzione fra testi unici *delegati* e testi unici *autorizzati*<sup>20</sup>.

Con la tecnica ideata dall'art. 7, l. n. 50/1999, sono stati emanati tre testi unici: in materia di documentazione amministrativa<sup>21</sup>; in materia di espropriazione<sup>22</sup>; e in materia di edilizia<sup>23</sup>. Almeno altri due potrebbero venire al-

---

<sup>18</sup> N. LUPO, *Emanato il primo testo unico «misto»*, cit.

<sup>19</sup> Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Circolare* 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92., *Guida alla redazione dei testi normativi*, in supplemento ordinario n. 105 alla G.U., 3 maggio 2001, n. 101, par. 5.7.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> D.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445, recante *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa* (cosiddetto Testo A); accompagnato dal d.lgs. 28 dicembre 2000, n. 443, recante *Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa* (cosiddetto Testo B); e dal d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 444, recante *Disposizioni regolamentari in materia di documentazione amministrativa* (cosiddetto Testo C); in supplemento ordinario n. 30/L alla G.U., 20 febbraio 2001, n. 42.

<sup>22</sup> D.p.r. 8 giugno 2001, n. 327, recante *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità* (cosiddetto Testo A); accompagnato dal d.lgs. 8 giugno 2001, n. 325, recante *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di espropriazione per pubblica utilità* (cosiddetto Testo B); e dal d.p.r. 8 giugno 2001, n. 326, recante *Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità* (cosiddetto Testo C); in supplemento ordinario n. 211/L alla G.U., 16 agosto 2001, n. 189. I tre atti sono stati ripubblicati con delle correzioni dovute ad errori materiali, nel supplemento ordinario n. 231 alla G.U., 14 settembre 2001, n. 214.

<sup>23</sup> D.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, recante *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia* (cosiddetto Testo A); accompagnato dal d.lgs. 6 giugno 2001, n. 378, recante *Disposizioni legislative in materia edilizia* (cosiddetto Testo B); e dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 379, recante *disposizioni regolamentari in materia edilizia* (cosiddetto Testo C); in supplemento ordinario n. 239/L alla G.U., 20 ottobre 2001, n. 245. I tre atti sono stati ripubblicati con delle correzioni dovute ad errori materiali, nel supplemento ordinario n. 246 alla G.U., 15 novembre 2001, n. 266.

la luce: in materia di circolazione e soggiorno dei cittadini comunitari e in materia di università, già approvati in via preliminare dal Consiglio dei Ministri, sul finire della scorsa legislatura.

Dopo di che, l'esperienza dei testi unici misti potrà dirsi definitivamente chiusa, se – com'è prevedibile – sarà approvato dal Parlamento l'articolo contenuto nel disegno di legge – presentato dal Governo – di semplificazione per l'anno 2001, che abroga l'art. 7, l. n. 50/1999 (pur facendo salve le procedure avviate in base ad esso per le quali sia intervenuta richiesta di parere al Consiglio di Stato)<sup>24</sup>.

#### 4. *Un nuovo progetto di riordino normativo*

Il “quadro di riferimento” per il riordino normativo appare – quindi – destinato a mutare.

Il Governo, attraverso il Ministro per la funzione pubblica, dice di porre, con il disegno di legge di semplificazione per l'anno 2001, «uno stop ai testi unici per materia, come mera raccolta e coordinamento di norme esistenti»<sup>25</sup> (ma si potrebbe osservare che i testi unici previsti ed emanati in ba-

---

L'entrata in vigore del testo unico è stata «prorogata» (in realtà, differita) al 30 giugno 2002, ad opera dell'art. 5-bis, del d.l. 23 novembre 2001, n. 411, convertito, con modificazioni, dalla l. 31 dicembre 2001, n. 463. Trattandosi di norma introdotta dalla legge di conversione, senza disporre la relativa efficacia dal giorno dell'entrata in vigore del decreto legge (27 novembre 2001), essa – in base all'art. 15, c. 5°, l. n. 400/1988 – dovrebbe essere entrata in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della legge di conversione (cioè il 10 gennaio 2002). Ma in tal modo, si produrrebbe l'efficacia del testo unico per i primi nove giorni di gennaio, in quanto l'art. 138 del t.u. dispone l'entrata in vigore del testo unico a decorrere dal 1° gennaio 2002. In realtà, il significato dell'art. 5-bis non può che essere quello di prorogare il termine di sospensione dell'entrata in vigore del testo unico sino al 29 giugno 2002, *senza soluzione di continuità*, rinviando l'entrata in vigore del testo unico stesso al 30 giugno 2002; per cui, anche se nella legge di conversione l'efficacia retroattiva della norma (dal giorno dell'entrata in vigore del d.l.) non è enunciata, essa tuttavia si rende evidente, così da poterla considerare “sostanzialmente disposta”.

<sup>24</sup> Si tratta dell'art. 13, commi 2° e 3°, del disegno di legge presentato dal Governo al Senato della Repubblica in data 25 ottobre 2001 (XIV legislatura, atto Senato n. 776), secondo cui «le disposizioni di cui all'art. 7, l. 8 marzo 1999, n. 50, cessano di avere efficacia a decorrere dal 1° gennaio 2002»; e «sono, comunque, fatte salve le procedure avviate ai sensi dell'art. 7, l. 8 marzo 1999, n. 50, per le quali sia intervenuta la richiesta di parere al Consiglio di Stato, nonché gli effetti delle stesse».

<sup>25</sup> Cfr. la notizia comparsa sul *Il Sole-24 Ore*, 13 ottobre 2001, n. 21 (*Manovra in due tempi per il varo dei codici*). Cfr. pure la *relazione* che accompagna il disegno di legge del Governo presentato al Senato della Repubblica in data 25 ottobre 2001 (XIV legislatura, atto n. 776), re-

se all'art. 7, l. n. 50/1999, sono tutt'altro che mere raccolte di norme esistenti: sul punto, *infra*, par. 6) e di passare ai «codici», intesi come discipline organiche in determinate materie.

Sembra sfuggire, così, l'opportunità di utilizzare entrambe le figure, del testo unico e del codice. Si può osservare, infatti, che la *codificazione*, intesa come formazione di leggi organiche, innovative della disciplina anche in senso sostanziale, non esclude la *consolidazione* normativa, mediante la formazione di testi unici in senso stretto<sup>26</sup>. I due metodi di riordino possono opportunamente convivere, con obiettivi diversi: per una *costante manutenzione* «giuridico-formale» delle fonti normative si possono utilizzare i testi unici (approvati – in ipotesi – a seguito di un «procedimento legislativo tecnico», come sopra indicato); per una organica revisione della disciplina, possono invece essere espressamente confezionati dei codici, in base ad apposite deleghe legislative.

Nel disegno di legge di semplificazione per il 2001 figurano, in realtà, sei deleghe legislative per il *riassetto normativo* in altrettante materie. Merita osservare, al riguardo, che una delle sei materie è la stessa «produzione normativa, semplificazione e qualità della legislazione»<sup>27</sup>. In altre parole, al Governo è affidato il compito di realizzare un decreto legislativo contenente quella disciplina sull'attività normativa, già oggetto di diversi disegni di legge nel corso della XIII legislatura: decreto legislativo idoneo a contenere anche disposizioni di settore sulla produzione normativa, come quelle recate dalla l. n. 212/2000, sui diritti del contribuente<sup>28</sup>, oltre a disposizioni aventi carattere generale fra cui quelle per la realizzazione di testi unici, che – però – non potranno essere attinte dall'art. 7, l. n. 50/1999, in quanto abrogato (dalla stessa legge di semplificazione)<sup>29</sup>.

---

cante *Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione – Legge di semplificazione 2001*.

<sup>26</sup> Peraltro, in dottrina si tende ad assorbire la cosiddetta *consolidazione* nella *codificazione*, osservando che i termini 'codice' e 'codificazione' «non investono più il rapporto tra diritto scritto e diritto non scritto, ma quello tra diritto scritto 'ordinato' e diritto scritto 'disordinato'» (B.G. MATTARELLA, *La codificazione in senso dinamico*, cit., 716).

<sup>27</sup> Cfr. art. 2, disegno di legge Gov., atto Senato n. 776, cit. Oltre che in materia di produzione, semplificazione e qualità della regolazione, il riassetto normativo è previsto: in materia di sicurezza e tutela dei lavoratori (art. 3); in materia di assicurazioni (art. 4); in materia di incentivi alle attività produttive (art. 5); in materia di energia (art. 6); in materia di informatizzazione (art. 7).

<sup>28</sup> Della l. 27 luglio 2000, n. 212, recante *disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente*, potrebbero trovare accoglienza nel decreto legislativo in materia di produzione, semplificazione e qualità della regolazione, le disposizioni dell'art. 2 (*Chiarezza e trasparenza delle disposizioni tributarie*); dell'art. 3 (*Efficacia temporale delle norme tributarie*); dell'art. 4 (*Utilizzo del decreto-legge in materia tributaria*).

<sup>29</sup> Si può osservare che pure nel disegno di legge di iniziativa dei Senatori F. Bassanini e G.

### 5. *Deleghe legislative per diverse misure di riordino normativo*

In sintesi, riflettendo sulle recenti disposizioni di riordino normativo, contenute non solo nelle leggi di semplificazione ma anche in specifiche leggi di delegazione, pare di poter configurare una distinzione nell'attività di riordino normativo, in base alla diversa *misura* del *potere legislativo* consentito. Si può pertanto indicare:

– una *funzione legislativa delegata per la consolidazione* (ovvero per la formazione di testi unici in senso stretto), che figura in apposite leggi di delegazione (v. *supra*, nota 6), paradossalmente – si potrebbe aggiungere –, in quanto la delega *ad hoc* appare eccessiva rispetto alla misura del potere legislativo esercitato, che è circoscritto all'area della ricognizione e del coordinamento «tecnico-giuridico», di modo che potrebbero invece figurare – *de iure condendo* – soluzioni procedurali più appropriate (tecniche) e non episodiche;

– una *funzione legislativa delegata per la consolidazione e la semplificazione* (in base all'art. 7, l. n. 50/1999), che corrisponde alla formazione di decreti legislativi di coordinamento e riordino della disciplina e di regolamenti delegificanti, in applicazione del principio di *semplificazione amministrativa*: un principio che potrebbe essere anche inteso come «tecnico», a valenza «non politica», ma che comunque conduce ad una disciplina nuova anche nella sostanza, con innovazioni talora di non poco conto<sup>30</sup>;

– una *funzione legislativa delegata per la codificazione* (ovvero per un più penetrante riassetto o riordino normativo), che corrisponde alla realizzazione di decreti legislativi ampiamente innovativi (e regolamenti delegificanti), in base a diversi (e nuovi) principi e criteri direttivi non solo nel segno della semplificazione amministrativa, ma anche in relazione a specifici valori, introdotti *ad hoc* nella legge di delegazione (come, per esempio, la tutela dei consu-

---

Amato (che riproduce il disegno di legge di semplificazione per il 2001, presentato dal secondo Governo Amato nella scorsa legislatura), è previsto che il Governo rediga un *testo unico delle norme sulla produzione normativa, sulla semplificazione, sul riordino normativo e sulla qualità della regolazione* (cfr. art. 8, disegno di legge Bassanini-Amato, presentato al Senato della Repubblica in data 28 giugno 2001 – XIV legislatura, atto Senato 184).

<sup>30</sup> Cfr., in riferimento alla disciplina recata dal t.u. in materia di documentazione amministrativa (d.p.r. n. 445/2000, cit.), G. ARENA, *Certezze pubbliche e semplificazione amministrativa*, in G. ARENA-M. BOMBARDELLI-M.P. GUERRA-A. MASUCCI, *La documentazione amministrativa*, Maggioli, Rimini, 2001, 34 ss., nell'osservare, fra l'altro, che «la semplificazione amministrativa rappresenta un tipo di intervento di riforma al tempo stesso tradizionale e nuovo»; e che il testo unico emanato con d.p.r. n. 445/2000 «innova l'intero settore della documentazione amministrativa», atteggiandosi ad «evento di riforma».

matori e dei contraenti più deboli; oppure la promozione della competizione nei settori energetici, con riguardo alle norme di delegazione contenute nel disegno di legge di semplificazione per il 2001, presentato dal Governo).

#### 6. *Sospetti di eccesso di potere legislativo delegato, nella realizzazione di testi unici*

Nel dedicare infine qualche cenno ai testi unici recentemente emanati, si segnalano casi di disposizioni innovative anche in senso sostanziale, che possono suscitare dubbi circa la compatibilità dell'esercizio della funzione legislativa delegata rispetto alla norma di delegazione per la formazione del testo unico (in altre parole, si profila un sospetto di eccesso di potestà legislativa delegata).

Ancorché ai testi unici prodotti in base all'art. 7, l. n. 50/1999, sia consentito di recare una disciplina in qualche misura innovativa anche in senso sostanziale, in applicazione del principio di semplificazione amministrativa (come sopra indicato), talune innovazioni in essi contenute sono parse abbastanza sorprendenti o eccessive, non sufficientemente legittimate (o coperte) dal principio di semplificazione amministrativa, come nel caso della riduzione dei titoli abilitativi per la realizzazione di opere edilizie da tre (nella legislazione in vigore: permesso/concessione, autorizzazione, dichiarazione inizio attività) a due (nel testo unico in materia di edilizia, che esclude l'autorizzazione edilizia)<sup>31</sup>; o come nel caso della soppressione della fase dell'occupazione d'urgenza preordinata all'esproprio, nel testo unico in materia di espropriazione<sup>32</sup>.

Nel volgere l'attenzione a testi unici emanati non in attuazione dell'art. 7, l. n. 50/1999, ma in base ad espresse norme di delegazione, si può rammentare il rilievo mosso<sup>33</sup> alla formulazione dell'art. 24 del t.u. in materia di beni culturali e ambientali (d.lgs. n. 490/1999), in quanto la disposizione determina la riespansione di una disciplina amministrativa del 1939, la cui area

---

<sup>31</sup> Cfr. V. MAZZARELLI, *Il testo unico in materia edilizia: quel che resta dell'urbanistica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 777.

<sup>32</sup> Cfr. A. PAGANO, *Introduzione al testo unico espropriazione*, in *Testo unico espropriazioni per pubblica utilità* (a cura dello stesso Autore), Simone, Napoli, 2001, 10.

<sup>33</sup> Da A. ROCCELLA, *Articolo 24. Interventi di edilizia*, in M. CAMMELLI (a cura di), *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali. Testo unico approvato con d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490*, Il Mulino, Bologna, 2000, 112 ss.

applicativa era stata espressamente ridotta a beneficio del silenzio assenso, dalla l. n. 127/1997: una disciplina quindi che è anche “in controtendenza” rispetto al principio di semplificazione dei procedimenti amministrativi, che pure risulta espressamente inserito nella relativa legge di delegazione<sup>34</sup>. A sua volta, il testo unico in materia di enti locali, d.lgs. n. 267/2000, pur non essendo legittimato ad introdurre alcuna modifica sostanziale, a norma della relativa legge di delegazione, reca invece – come pure si è osservato<sup>35</sup> – talune modifiche di contenuto, fra cui l’ampliamento delle materie demandate all’autonomia statutaria di comuni e province.

Si consideri inoltre che non è affatto agevole apprezzare il segno della continuità o la misura dell’innovazione apportata dal testo unico, in quanto spesso manca qualsiasi elemento atto a consentire di comprendere il percorso ricostruttivo compiuto dal legislatore. In alcuni testi unici compare la sommaria menzione delle fonti di origine nella rubrica degli articoli; ma si tratta di un’indicazione insufficiente e talvolta ingannevole; comunque sbagliata come collocazione. Si rende invece necessaria la creazione di una *tavola di corrispondenza*, per consentire di verificare la derivazione di ogni articolo, comma, disposizione del testo unico, mettendo contestualmente in evidenza ogni modifica (di coordinamento o sostanziale) apportata, rispetto ai testi d’origine. Con perizia e pazienza, sarebbe doveroso fornire la più dettagliata illustrazione delle operazioni compiute (sull’esempio del recentissimi progetti di testo unico delle leggi regionali sarde in materia di ambiente, di turismo e di artigianato<sup>36</sup>), attraverso una relazione tecnica da pubblicare in *Gazzetta Ufficiale* con il testo unico, al fine di rendere trasparenti le operazioni compiute.

---

<sup>34</sup> Cfr. l’art. 1, c. 2°, lett. b), l. 8 ottobre 1997, n. 352, recante *Disposizioni sui beni culturali*.

<sup>35</sup> G. SCIULLO, *Il testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali: profili generali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 228-229.

<sup>36</sup> Cfr. *Ambiente. Testo unico di coordinamento*, gruppo di lavoro guidato da G. DEMURO, per la Regione autonoma della Sardegna, pubblicazione Formez, Cagliari, 2001; *Turismo. Testo unico di coordinamento*, gruppo di lavoro guidato da G. DEMURO, per la Regione autonoma della Sardegna, pubblicazione Formez, Cagliari, 2001; *Artigianato. Testo unico di coordinamento*, gruppo di lavoro guidato da P. CIARLO, per la Regione autonoma della Sardegna, pubblicazione Formez, Cagliari, 2001.