

## TESTI UNICI DELLA REGIONE LOMBARDIA

di Maurizio Malo\*

1. A meno di due anni dall'entrata in vigore della legge regionale sulla realizzazione di testi unici (l.r. 9 marzo 2006, n. 7<sup>1</sup>), la Regione Lombardia ha già prodotto quattro testi unici di disposizioni legislative regionali (l.r. 15 dicembre 2006, n. 29, *t.u. in materia di circoscrizioni comunali e provinciali*; l.r. 16 luglio 2007, n. 15, *t.u. in materia di turismo*; l.r. 16 luglio 2007, n. 16, *t.u. in materia di parchi*; e la l.r. in corso di pubblicazione, *t.u. in materia di terzo settore*), laddove in precedenza, nell'arco di circa trentacinque anni di attività legislativa e a distanza di quattordici anni dall'adozione, ad opera della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, del "manuale per la redazione dei testi normativi"<sup>2</sup>, promettente viatico anche per il riordino della legislazione in vigore, ne aveva approvati due soltanto, in epoca comunque recente (l.r. 14 luglio 2003, n. 10, *t.u. in materia di tributi regionali*; l.r. 22 maggio 2004, n. 16, *t.u. in materia di protezione civile*).

2. Si direbbe quindi che la traccia procedurale segnata dalla l.r. n. 7 del 2006 abbia effettivamente stimolato la formazione di testi unici<sup>3</sup>.

Si rammenta la singolare procedura, che si apre con "la *decisione di predisporre*" il testo unico, assunta a larga maggioranza (due terzi) dalla Commissione consiliare affari istituzionali (art. 3, co. 2, l.r. 7/2006): una decisione condivisa, tra forze politiche di maggioranza e di opposizione.

La *redazione* del testo unico "è affidata ad un *gruppo di lavoro tecnico*, composto in modo paritetico da tecnici delle strutture organizzative della Giunta e del Consiglio regionale" (art. 3, co. 3, l.r. 7/2006). La disposizione non chiarisce a chi spetti il compito di definire, di volta in volta, la composizione del gruppo tecnico. Nei fatti, i gruppi tecnici sono stati "formalmente costituiti" con decreto del Segretario generale della Giunta regionale (come segnalato nelle relazioni illustrative dei progetti di legge).

La realizzazione del testo è contraddistinta da operazioni destinate ad innovare la forma legislativa, o il tessuto dispositivo, non la disciplina, o il significato normativo; prive quindi di tasso di discrezionalità politica, perciò qualificabili come "operazioni tecniche"<sup>4</sup>,

---

\* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Padova.

<sup>1</sup> L.r. 9 marzo 2006, n. 7, *Riordino e semplificazione della normativa regionale mediante testi unici* (in BUR 14 marzo 2006, I S.O., al BUR 13 marzo 2006, n. 11).

<sup>2</sup> V. *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*, in *Politica del diritto*, 1992, pagg. 351 ss. con *Presentazione* di G.U. RESCIGNO; dello stesso AUTORE, *Dal rapporto Giannini alla proposta di manuale unificato per la redazione di testi normativi, adottata dalla conferenza dei presidenti dei consigli regionali*, in *Foro italiano*, 1993, pagg. 34 ss.; e *Tecnica legislativa*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, vol. XXX, Roma, 1993 (fogli mobili, pagg. 1-10).

<sup>3</sup> Come mi era parso di poter prevedere, perché un "percorso specifico" per la realizzazione dei testi unici "di consolidazione" avrebbe potuto "incentivarne la pratica" [M. MALO, *Previsioni ed esperienze di consolidazione normativa*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, Giappichelli, Torino, 2007, pag. 177].

<sup>4</sup> Art. 3, comma 3, della l.r. Lombardia 7/2006 elenca le seguenti operazioni: a) coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, comprese le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica delle norme anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio; b) adeguamento di espressioni superate al linguaggio corrente e uniformazione della terminologia; c) 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; d) correzione di errori materiali; e) eliminazione di ridondanze e modifiche alle disposizioni unificate necessarie per rispettare sentenze della Corte costituzionale; f) apposizione di una rubrica agli articoli, capi e altre partizioni che ne siano privi; g) abrogazione espressa delle disposizioni precedentemente in vigore e di altre disposizioni collegate che siano tacitamente abrogate o comunque non più vigenti; h)

tanto da rendere problematica la configurazione della funzione effettivamente esercitata: legislativa nella forma, piuttosto che nella sostanza.

Il testo unico così redatto viene presentato al Consiglio come *progetto di legge della Giunta regionale* e viene approvato come *legge regionale*, utilizzando la “speciale” procedura prevista dall’art. 104 *bis* del regolamento consiliare (articolo approvato il 28 febbraio 2006, congiuntamente alla l.r. n. 7 del 2006).

In base all’art. 104 *bis*, il progetto di legge viene assegnato alla Commissione consiliare affari istituzionali, cioè alla medesima commissione che ha assunto l’iniziativa di redigere il testo unico, che lo esamina e lo approva, potendo apportare “unicamente modifiche finalizzate a salvaguardare il rispetto dei criteri di redazione dei testi unici” (comma 4): modifiche “formali”, senza innovazioni di contenuto.

Il progetto di legge viene quindi trasmesso all’assemblea, per l’approvazione articolo per articolo e con votazione finale (senza presentazione di emendamenti e discussione)<sup>5</sup>.

Se tuttavia in Commissione sono riscontrate innovazioni di contenuto, per l’esame e l’approvazione delle relative disposizioni il procedimento muta, investendo anche la Commissione competente per materia, e implicando l’apertura della discussione e la presentazione di eventuali emendamenti in assemblea (commi 2, 3, 5 e 6).

Nell’introdurre un procedimento di tipo redigente ed abbreviato (salvo che non siano riscontrate innovazioni di contenuto), le norme del regolamento consiliare si porrebbero in contrasto – si osserva<sup>6</sup> – con le disposizioni dello Statuto regionale lombardo (del 1971) che prevedono procedimenti abbreviati per i progetti di legge dichiarati urgenti e procedimenti speciali per i progetti di legge comportanti spese o minori entrate (art. 40, co. 3, St. reg.). Poiché la *ratio* delle disposizioni statutarie mira evidentemente a salvaguardare la posizione istituzionale dell’assemblea nell’esercizio della funzione legislativa, a garanzia – in particolare – dei consiglieri di minoranza, la disciplina regolamentare non si porrebbe in realtà in contraddizione, intendendo per “funzione legislativa” l’esercizio di potere che conduce ad innovazioni normative, attraverso decisioni di tipo politico<sup>7</sup>: laddove infatti il testo unico contenga disposizioni di nuovo contenuto normativo, il procedimento è destinato a tornare ad essere quello normale.

---

aggiornamento dei rinvii ad altre disposizioni i quali non corrispondano più allo stato della legislazione; i) adeguamento della disciplina sostanziale, organizzativa e procedimentale allo sviluppo delle tecnologie informatiche; j) mero recepimento della normativa statale e comunitaria. E il comma 1 dello stesso art. 3, detta i seguenti criteri direttivi: a) il testo unico deve avere contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo; b) la materia o il settore omogeneo cui il testo unico è dedicato deve essere delimitato in modo da evitare o ridurre al minimo problemi di interferenza con altre materie o settori omogenei; c) il testo unico deve contenere la puntuale individuazione del testo vigente delle norme e l’esplicita indicazione delle eventuali disposizioni, non inserite nel testo unico e vertenti nella medesima materia o settore omogeneo, che restano in vigore; d) in un articolo finale del testo unico deve essere contenuta la formula dell’abrogazione esplicita delle leggi e delle norme che hanno concorso alla formazione del testo unico medesimo; e) il testo unico deve procedere al coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, nonché adeguare e semplificare il linguaggio normativo.

<sup>5</sup> Il voto contrario anche su un solo articolo comporta il rinvio del progetto di legge in Commissione (art. 104, co. 6, reg.)

<sup>6</sup> N. MACCABIANI, *Il riordino normativo mediante testi unici nella Regione Lombardia*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 16 maggio 2006.

<sup>7</sup> Secondo l’impostazione di A. PIZZORUSSO, *La manutenzione del libro delle leggi ed altri studi sulla legislazione*, Giappichelli, Torino, 1999, pagg. 16-17; e dello stesso Autore, *Comparazione giuridica e sistema delle fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2005, § 7, e in particolare nel sostenere “che il ricorso ad un normale procedimento legislativo per il compimento di un’operazione destinata al semplice riordinamento della legislazione appare in qualche misura sproporzionato: una tale operazione, infatti, comporta prevalentemente elaborazioni di carattere tecnico, mentre il procedimento legislativo ordinario è ovviamente organizzato essenzialmente in

Si rende in ogni modo opportuna la riforma statutaria volta a legittimare l'impianto procedurale<sup>8</sup>, come infatti stabilisce l'art. 49 del progetto di legge regionale statutaria presentato lo scorso dicembre<sup>9</sup>.

In favore della disciplina introdotta dalla l.r. n. 7 del 2006 e dall'art. 104 *bis* del regolamento consiliare, si può osservare comunque che le regole sui testi unici sono volte a determinare una specifica e costante attenzione del Consiglio regionale ad aspetti (la consolidazione normativa, e più in generale la qualità della legislazione) che altrimenti rischierebbero di essere trascurati, in danno al valore della certezza del diritto.

Nei fatti, il metodo sembra aver dato ottima prova se si considera che i quattro testi unici presentati, sono stati approvati tutti all'unanimità (!) in commissione, e non hanno generato "obiezioni" in aula, ove sono stati approvati con voto palese per alzata di mano, in tempi molto rapidi<sup>10</sup>.

3. I quattro corpi normativi forniscono una prima immagine di sistematicità strutturale (attraverso le partizioni superiori all'articolo). In un caso, l'opera di consolidazione normativa ha generato una classificazione originale della materia che accomuna diverse fonti legislative: prima del relativo testo unico, la legislazione lombarda non contemplava infatti una legge sul cosiddetto "terzo settore", ma solo qualche sporadico uso dell'espressione, come per esempio nella l.r. n. 2 del 2006 sul servizio civile che, all'art. 1, co. 3, lett. *d*, pone l'obiettivo di "valorizzare e sostenere, attraverso i progetti e gli interventi del servizio civile regionale, il *terzo settore* e il sistema delle autonomie locali e funzionali". Con un certo margine di apprezzamento, si è deciso di unire disposizioni sulle organizzazioni di volontariato, sull'associazionismo (fra cui l'associazionismo familiare), sulle cooperative sociali, sulle società di mutuo soccorso e sull'erogazione di taluni contributi. Probabilmente, sarebbero potute entrare a far parte del testo unico anche altre disposizioni legislative: si consideri a questo proposito che lo scorso dicembre il Consiglio

---

funzione del compimento di scelte politiche" (pagg. 89-90). Si può anche osservare che nella formazione dei testi unici non c'è "libertà di determinazione contenutistica", nella prospettiva di G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1987, pag. 16.

<sup>8</sup> Cfr. N. MACCABIANI, *Il riordino*, cit.

<sup>9</sup> Regione Lombardia, VIII legislatura, Progetto di legge 292, recante *Statuto d'autonomia della Lombardia*, presentato 27 dicembre 2007, su cui il commento di M. CARLI, *Il nuovo Statuto della Regione Lombardia: valutazioni a prima lettura*, in *federalismi.it*, n. 2 del 2008 (23 gennaio 2008). L'art. 49 del pdl, rubricato *Legge per il riordino normativo*, afferma che "il Consiglio regionale può disporre il riordino di una materia determinata, individuando gli atti normativi da coordinare e stabilendo i principi ed i criteri direttivi del riordino, nonché il termine entro il quale il presidente della Regione è tenuto a presentare una proposta di legge redatta in articoli" (comma 1); e che "la proposta di legge è trasmessa alla Commissione competente ed è approvata dal Consiglio regionale, dopo la discussione generale, con la sola votazione finale" (comma 2). Sui testi normativi in genere, l'art. 40 del pdl (*Qualità e impatto della normazione*) afferma che essi "sono improntati alla chiarezza, alla semplicità e al rispetto della qualità della normazione" (comma 1).

<sup>10</sup> Il testo unico in materia di circoscrizioni comunali e provinciali (pdl 195, VIII legislatura), assegnato alla seconda Commissione il 9 novembre 2006 è stato da questa approvato il 30 novembre 2006, ed esaminato in Assemblea è stato definitivamente approvato il 5 dicembre 2006 (l.r. 15 dicembre 2006, n. 29); il testo unico in materia di turismo (pdl 223, VIII legislatura), assegnato alla seconda Commissione il 4 aprile 2007 è stato da questa approvato il 14 giugno 2007, ed esaminato in Assemblea è stato definitivamente approvato il 3 luglio 2007 (l.r. 16 luglio 2007, n. 15); il testo unico in materia di parchi (pdl 224, VIII legislatura), assegnato alla seconda Commissione il 4 aprile 2007 è stato da questa approvato il 21 giugno 2007, ed esaminato in Assemblea è stato definitivamente approvato il 3 luglio 2007 (l.r. 16 luglio 2007, n. 16); il testo unico in materia di terzo settore (pdl 222, VIII legislatura), assegnato alla seconda Commissione il 4 aprile 2007 è stato da questa approvato il 17 gennaio 2008, ed esaminato in Assemblea è stato definitivamente approvato il 5 febbraio 2008 (l.r. in corso di pubblicazione).

regionale ha approvato una legge (l.r. n. 34 del 2007) sulla contribuzione per lo sviluppo dei soggetti non profit operanti in ambito sanitario, che rimane in posizione distinta rispetto al testo unico. Ad ogni buon conto, l'azione di riordino è stata avviata, e se ne può auspicare un assiduo esercizio, anche per apportare modifiche migliorative ai testi unici approvati.

Questi primi esiti appaiono d'altro canto convincenti sotto il profilo della semplificazione, nel considerare il numero delle leggi espressamente abrogate attraverso l'approvazione dei testi unici: cinquantatré, sia dalla l.r. n. 29 del 2006 (t.u. circoscrizioni comunali e provinciali), che dalla l.r. n. 16 del 2007 (t.u. parchi); sette dalla l.r. n. 15 del 2007 (t.u. turismo); cinque dalla l.r. recante il t.u. sul terzo settore (approvata dal Consiglio, ma non ancora promulgata). Si aggiungono abrogazioni di parti di altre leggi regionali (in particolare ad opera della l.r. 15/2007 e della l.r. in fase di promulgazione).

Fra le leggi espressamente abrogate, numerose sono le leggi-provvedimento, ad effetti esauriti, come le leggi di distacco e aggregazione di borgate o frazioni da un Comune ad un altro (v. allegato A *leggi abrogate*, l.r. 29/2006); o come le leggi istitutive dei parchi regionali (v. art. 205 *abrogazioni*, l.r. 16/2007). A questo proposito, suscita tuttavia perplessità la decisione di sancire l'abrogazione delle leggi istitutive dei parchi senza trasfondere nel testo unico le relative planimetrie, che restano invece allegate alle leggi originarie, a cui è fatto quindi rinvio (sul punto delle planimetrie), pur venendo nel contempo abrogate [cfr. art. 205 (*abrogazioni*) e Allegato A (*fonti planimetriche - delimitazione parchi*) l.r. 16/2007].

Del t.u. in materia di parchi stupisce poi il mancato accorpamento in esso delle disposizioni della legge regionale *sulla* istituzione di parchi (l.r. 30 novembre 1983, n. 86<sup>11</sup>), nonché della legge *sulla* organizzazione per la gestione dei parchi (l.r. 16 settembre 1996, n. 26<sup>12</sup>). Si può osservare infatti che sono state unite le disposizioni *di* istituzione dei parchi (peraltro, senza unire anche le planimetrie), ma non le disposizioni che *disciplinano* l'istituzione e le modalità di gestione dei parchi regionali, che continuano ad essere quelle della l.r. n. 86 del 1983 e della l.r. n. 26 del 1996. L'affermazione (nella relazione illustrativa del pdl) che siffatta delimitazione del testo unico offrirebbe "maggiori garanzie in termini di omogeneità, certezza, chiarezza e semplificazione del quadro normativo coinvolto dall'intervento", non sembra persuasiva, solo a considerare la bizzarria dell'abrogazione di leggi regionali delle quali sono però richiamate in vigore le allegate planimetrie. Vero è piuttosto che il più esteso orizzonte d'intervento avrebbe richiesto un ulteriore, delicato e paziente lavoro (come la stessa relazione lascia intendere, e come sembra dimostrare il singolare rinvio – disposto dall'art. 206, co. 3, l.r. 16/2007 – ad una successiva pubblicazione "a fini notiziali, nel Bollettino Ufficiale" delle planimetrie dei parchi in versione aggiornata).

Nei testi unici in materia di turismo (l.r. 15/2007, allegato D) e in materia di circoscrizioni comunali e provinciali (l.r. 29/2006, allegato B) si fa applicazione della prescrizione, fra quelle recate dalla legge regionale sui testi unici (l.r. 7/2006, art. 3<sup>13</sup>), di indicare "eventuali disposizioni, non inserite nel testo unico e vertenti nella medesima materia o settore omogeneo, che restano in vigore" (art. 3, co. 1, lett. c, l.r. 7/2006). La prescrizione è opinabile in quanto già per via interpretativa, si può desumere che le leggi o parti di leggi regionali non espressamente abrogate dal testo unico ed esterne rispetto all'opera di riordino, siano rimaste in vigore, salvo ritenere che con l'entrata in vigore del

<sup>11</sup> L.r. intitolata *Piano generale delle aree regionali protette. Norme per l'istituzione e la gestione delle riserve, dei parchi e dei monumenti naturali nonché delle aree di particolare rilevanza naturale e ambientale*.

<sup>12</sup> L.r. intitolata *Riorganizzazione degli enti gestori delle aree protette regionali*.

<sup>13</sup> V. *supra* nota 4.

testo unico debba comunque considerarsi tacitamente abrogata ogni precedente legge nella stessa materia, indipendentemente da incompatibilità disciplinari (abrogazione per nuova disciplina dell'intera materia: art. 15, disposizioni sulla legge in generale, r.d. n. 262/1942).

In favore dell'indicazione delle disposizioni esterne al testo unico che restano in vigore, si potrebbe – tuttavia – sostenere che l'operazione è destinata a superare eventuali dubbi interpretativi (circa la vigenza o meno di disposizioni normative, nella stessa materia del testo unico e tuttavia non accorpate in esso).

Ma ciò che si desidera mettere qui in evidenza non è tanto la tecnica legislativa in sé considerata, quanto il suo uso per richiamare in vigore leggi-provvedimento, ad effetti esauriti, come fa la l.r. n. 29 del 2006 (t.u. circoscrizioni comunali e provinciali), nell'affermare che “restano in vigore” la l.r. n. 29 del 2002, istitutiva del Comune di San Siro (in provincia di Como), e la l.r. n. 13 del 2004, istitutiva del Comune di Baranzate (in provincia di Milano) (v. allegato B, l.r. 29/2006). Si sostiene nella relazione illustrativa del pdl che “la scelta di mantenere la vigenza delle leggi istitutive di nuovi comuni è stata dettata dalla convinzione che dette leggi costituiscono l'unico atto fondante del nuovo comune, pur essendo leggi-provvedimento” come le leggi di distacco e aggregazione di una porzione di territorio da un comune ad un altro, che invece sono state espressamente abrogate (v. allegato A, l.r. 29/2006).

In realtà, per le leggi-provvedimento, prive di disposizioni normative e destinate a produrre ed esaurire il loro effetto con l'entrata in vigore, neppure avrebbe senso sancirne l'abrogazione, in quanto la funzione dell'abrogazione consiste nel “porre fine alla vigenza” di disposizioni normative<sup>14</sup>, o di “atti ad effetti non istantanei”<sup>15</sup>. L'abrogazione delle leggi-provvedimento, ad effetti esauriti, sembrerebbe di per sé superflua, risolvendosi in un'operazione d'immagine, tutt'al più ricognitiva, volta a snellire il quadro della legislazione formalmente in vigore, ovvero “non espressamente abrogata”.

A conclusioni affatto diverse si giungerebbe sostenendo – in ipotesi – che la disposizione legislativa di abrogazione reca in sé un oggettivo significato soppressivo, volto a far venir meno (*ex nunc*) la legittimazione giuridica di quanto in precedenza provveduto attraverso la legge abrogata<sup>16</sup> (similmente all'abrogazione mediante referendum di leggi istitutive di ministeri, corrispondente alla volontà di soppressione degli stessi). Così ragionando – però – resterebbero privi di legittimazione tutti i distacchi e aggregazioni di porzioni di territorio da un comune ad un altro, dall'abrogazione delle relative leggi regionali, ad opera della l.r. 29/2006 (t.u. circoscrizioni comunali e provinciali).

L'operazione opposta, cioè la dichiarazione di permanenza in vigore di una legge-provvedimento, appare comunque priva di senso; sarebbe inammissibile motivarla – in ipotesi – con la preoccupazione che della legge si perda memoria o “immagine storica”. Né si potrebbe ragionevolmente sostenere che, in mancanza della relativa dichiarazione di permanenza in vigore, le due leggi istitutive di comuni avrebbero corso il rischio di essere implicitamente abrogate dalla l.r. 29/2006. Se poi all'abrogazione delle leggi-provvedimento, ad effetti esauriti, si riserva una funzione di mero snellimento dell'elenco della legislazione formalmente in vigore (senza alcuna incisione sugli effetti da esse prodotti), si può osservare che la loro eventuale abrogazione espressa, ovvero l'abrogazione espressa delle disposizioni ad effetti esauriti in esse contenute, non avrebbe determinato

<sup>14</sup> Cfr. R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1988, pag. 188.

<sup>15</sup> Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo I, nona ed., Cedam, Padova, 1975, pag. 293.

<sup>16</sup> In tema di abrogazione dei provvedimenti amministrativi R. VILLATA, *L'atto amministrativo*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, vol. I, IV ed., Monduzzi, Bologna, 2005, pagg. 877-978; E. CANNADA BARTOLI, *Abrogazione dell'atto amministrativo*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. I, Giuffrè, Milano, pagg. 157 ss.

alcuna modificazione sostanziale, come invece pare si sia temuto (confondendo forse l'abrogazione con l'annullamento). Viceversa, le leggi istitutive dei parchi regionali sono state espressamente abrogate dalla l.r. n. 16 del 2007 (t.u. in materia di parchi), ma includendo nel testo unico specifiche disposizioni ricognitive del loro effetto istitutivo<sup>17</sup>.

4. Si possono muovere rilievi al lavoro compiuto. Talune operazioni sembrano anche non perfettamente fedeli alla prescrizione di confezionare il testo unico “in modo da evitare o ridurre al minimo problemi di interferenza con altre materie o settori omogenei” (art. 3, co. 1, lett. b, l.r. 7/2006), come in particolare nel caso del t.u. in materia di terzo settore, dove l'interferenza si fa invece manifesta, con disposizioni di novellazione recate dal testo unico (art. 42, commi 3 e 4, t.u.) al fine di modificare in modo coerente leggi regionali (l.r. 21/2003, in materia di cooperazione; e l.r. 23/1999, in materia di politiche per la famiglia) delle quali solo alcune disposizioni sono state fatte migrare all'interno del testo unico. Va comunque apprezzata l'adesione al metodo, con un vivace avvio che sembra preludere ad una sistematica attività di “manutenzione del libro delle leggi”<sup>18</sup> lombarde.

---

<sup>17</sup> Come, per es., per il Parco lombardo della Valle del Ticino, l'art. 2, t.u., afferma che è stato “istituito con legge regionale 9 gennaio 1974, n. 2”.

<sup>18</sup> Cfr. A. PIZZORUSSO, *La manutenzione del libro delle leggi ed altri studi sulla legislazione*, cit., capitoli I e II.