



## **CONSIGLIO DI STATO**

*Sezione Consultiva per gli Atti Normativi*

**Adunanza del 24 marzo 2003**

N. della Sezione: 1054/03

### **OGGETTO:**

Ministero dell'Economia e delle  
Finanze.

Schema di decreto legislativo recante  
testo unico delle disposizioni relative  
al debito pubblico.

### ***La Sezione***

Vista la relazione trasmessa con la nota del  
10 marzo 2003 (Deg/123/ DGT/43618),  
pervenuta a questo Consiglio il successivo 11  
marzo, con cui il Ministero dell'Economia –  
Ufficio legislativo, ha chiesto il parere sullo  
schema di atto normativo in oggetto.

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore, Consigliere Paolo De Ioanna.

### **PREMESSO:**

1. Si tratta forse dell'ultima applicazione del complesso meccanismo previsto dall'art.7 della legge n.50 del 1999 (legge di semplificazione 1998), poi ritoccato con l'art.1 della legge n.340 del 2000 (legge di semplificazione 1999), in materia di testi unici "misti": contenenti cioè disposizioni legislative e regolamentari. Questa tecnica, è stata abbandonata con il disegno di legge di semplificazione 2001, approvato di recente in via definitiva dal Parlamento, ma non ancora pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale. Sulla base della nuova cornice legislativa, come ricorderemo più avanti, dalla tecnica dei testi unici misti si dovrebbe passare all'adozione di veri e propri codici per ciascuna materia oggetto di semplificazione: i codici per materia, dovrebbero risultare espressione di un unico processo di delegazione di poteri legislativi, idoneo a riordinare in profondità la materia, innovandola sulla base dei criteri di delegazione, di ordine generale e specifici per le singole materie, posti nella legge di semplificazione per 2001. Il nuovo contesto intende inoltre tener conto dell'ampia attribuzione di poteri regolamentari alle Regioni, disposta con il nuovo titolo V della Costituzione.

2. E' noto come sull'interpretazione dell'art.7 della legge n.50 del 1999, nella sua versione originaria, si sia sviluppata in dottrina e nello stesso Parlamento una discussione piuttosto approfondita ed articolata; il punto stava nel chiarire se i nuovi testi unici dovessero essere considerati come espressione dell'esercizio di poteri legislativi delegati e, quindi, come atti aventi forza di legge, ovvero come espressione di uno stabile conferimento di potestà regolamentare al governo. Non è utile in questa sede svolgere partitamene le linee argomentative di questa discussione che ha comunque condotto, con la legge di semplificazione per 1999, ad introdurre rilevanti modifiche al citato art.7 della legge n.50: sulla base di tali modifiche ha preso forma la tripartizione di fonti, concretamente al nostro esame con il testo unico sul debito pubblico: riordino di fonti di natura regolamentare; riordino di fonti di natura legislativa; organizzazione di entrambe le fonti in unico nuovo atto fonte. In sostanza , le modifiche introdotte all'art.7 della legge n. 50 del 1999, con l'art.1 della legge n.340 del 2000, come è noto, hanno chiarito in modo inequivoco che il testo unico raccoglie e organizza fonti di natura legislativa e regolamentare, che restano peraltro distinte, in quanto espressione di un duplice processo di riordino, attuato con delega legislativa e autorizzazione al potere regolamentare di delegificazione.

Restava peraltro da risolvere, almeno sotto il profilo della fonte, la natura dell'atto normativo che unifica e coordina sia le disposizioni legislative che quelle regolamentari: il fatto che il Governo si sia orientato a considerare anche il testo unico come una fonte normativa autonoma, almeno quanto alla sua identificabilità nella sequenza numerica dei dd.P.R., ha aperto la strada alla possibilità di configurare una sorta di nuova categoria di atti fonte, contraddistinta dal fatto di contenere, opportunamente distinte sia nel processo di formazione che in quello di organizzazione documentale del testo unico, norme primarie e norme regolamentari. Peraltro, questa soluzione comporta problemi non irrilevanti dal punto di vista delle tecniche da utilizzare per modificare gli elementi che compongono il testo unico, mantenendo il suo carattere di unitarietà, chiarezza e conoscibilità per i cittadini e gli operatori, ferma restando la rigorosa distinzione delle fonti su cui occorre operare, a monte, per interagire con il testo unico.

3. Il nuovo modello verso cui si è orientato il legislatore riconduce l'opera di riordino e semplificazione normativa decisamente entro lo schema dei codici di settore, espressivi della volontà di produrre un complesso di norme stabili che assestino la materia, innovandola per quanto ritenuto necessario. Per ottenere questo risultato la nuova cornice legislativa, proposta dalla legge di semplificazione 2001, che come prima osservato solo di recente è giunta al termine del suo *iter* legislativo, utilizza unicamente lo strumento della delega legislativa: ciò dovrebbe consentire di superare la tecnica dei testi unici, per mettere in campo dei veri e propri codici della materia capaci, ove necessario, di innovare l'ordinamento, permeandolo dei nuovi indirizzi politici di cui si ritiene portatore il governo *pro tempore*.

Anche questo nuovo approccio peraltro pone questioni applicative di un certo rilievo; la codificazione dovrebbe essere espressione di una funzione di innovazione sistematizzante che solidifica un già raggiunto assestamento di fondo dei rapporti e delle situazioni sulle quali si intende incidere. I profili problematici emersi nel corso dell'applicazione del precedente assetto derivavano anche dalla obiettiva difficoltà ad utilizzare, in alcune materie, i testi unici misti come fonti di produzione o come mere fonti di cognizione; e tale problematicità non era un fatto tecnico, ma rifletteva una difficoltà sostanziale che emergeva in alcuni dei settori nei quali si intendeva incidere: infatti, non sempre ci si trovava fronte a complessi normativi pervenuti ad un nuovo e sufficiente grado di stabilizzazione. Ora la

asserita presenza di un chiaro indirizzo di maggioranza, ove pure sia identificabile, non è da sola elemento sufficiente a garantire la buona riuscita di una operazione che, come del resto lo stesso Governo dice di comprendere, deve stabilizzare complessi normativi al cui interno siano già maturate, e sentite come tali dai cittadini e dagli operatori, linee di armonizzazione, legate a valori largamente condivisi.

Peraltro, forse, questa problematicità intrinseca alla nuova cornice potrebbe essere superata attraverso un'accorta scelta delle materie su cui intervenire. In ogni caso è utile comunque sottolineare che la legge di semplificazione per il 2001, al comma 3 del nuovo articolo 20 stabilisce i criteri ed i principi direttivi di carattere generale, volti ad operare per tutti gli emanandi decreti legislativi; a questi criteri di ordine generale si aggiungono poi quelli previsti dal successivo comma 4, sempre dell'articolo 20, in modo specifico per i singoli settori interessati dal processo di codificazione. In definitiva, la nuova disciplina attribuisce in modo esplicito una delega che appare centrata sul criterio della codificazione della normativa primaria. E' interessante osservare che lo scopo di questo criterio di codificazione non è quello di abbassare il grado della fonte normativa, rischiando così di passare da una iper legislazione ad una iper regolamentazione; lo scopo, che sembra apprezzabile, invece è quello di deamministrativizzare e liberalizzare blocchi di materie, eliminando completamente l'intervento normativo e dunque dando alla operazione di semplificazione una valenza ben più incisiva.

## **CONSIDERATO:**

1. Queste sommarie notazioni di cornice, fanno da premessa ad un esame preliminare della base giuridica su cui si fonda l'adozione del testo unico in esame. Proprio l'intrinseca utilità dell'operazione di riordino normativo alla valutazione della Sezione, induce comunque la stessa ad un suo esame di merito, anche se si è perfettamente consapevoli che la base giuridica del testo unico appare tale da porre non pochi ostacoli alla sua definitiva emanazione.

Infatti, la vigente formulazione dell'art.7 della legge n.50 del 1999, mentre include la materia del "debito pubblico" tra quelle oggetto di possibile riordino, (ed al riguardo si suggerirà una modifica nella articolazione dei "visti"), stabilisce altresì il limite del 31

dicembre 2002 quale soglia temporale finale per l'emanazione dei testi unici considerati adottabili.

Tuttavia, la legge di semplificazione per il 2001, approvata in via definitiva ma non ancora pubblicata sulla G.U., nell'art.23 (Abrogazioni), comma 3, mentre abroga, a decorrere dalla sua entrata in vigore, l'art. 7 della legge n.50 del 1999, stabilisce che le procedure già avviate sulla base di tale art.7, per le quali alla sua data di entrata in vigore sia comunque intervenuta la richiesta di parere al Consiglio di Stato, possono essere completate con l'emanazione dei testi unici entro il 31 marzo 2003.

Ora, se si considera che lo schema di testo unico deve tornare in Consiglio dei Ministri per la definitiva adozione per poi essere trasmesso alle competenti Commissioni permanenti delle due Camere per l'espressione del prescritto parere, da rendersi entro 30 giorni dalla trasmissione del testo, appare alquanto problematico che la sequenza procedurale possa concludersi entro il 31 marzo 2003.

Tuttavia, ad avviso della Sezione appare ragionevole ritenere che l'apposizione del termine del 31 marzo 2003, nella intenzione del Legislatore, risponda essenzialmente ad una esigenza di ordine e di chiara transizione dalla precedente alla nuova cornice che regola i processi di riordino settoriale di materie omogenee; si tratta, in sostanza, di recuperare, per quanto possibile, un lavoro di riordino normativo che, come nel caso in esame, è incongruo ed antieconomico disperdere.

2. Fatte queste premesse, sembra dunque opportuno tornare all'esame del testo unico. Ad avviso della Sezione, ci troviamo di fronte ad un riordino, utile ed opportuno, di testi che hanno già risistemato, in fasi diverse, ma secondo un disegno piuttosto chiaro, segmenti ed aspetti della gestione attiva e trasparente del debito pubblico.

Si tratta infatti di norme, primarie e regolamentari, in larga misura elaborate nella fase di omogeneizzazione normativa che ha preceduto ed accompagnato il nostro ingresso nell'Unione monetaria. In questo caso la stessa funzione di riordino cognitivo e di limitata armonizzazione dei testi, soprattutto quanto alla loro collocazione sistemica dentro un unico sistema di norme, assolve ad una funzione sostanzialmente codificante, in quanto si tratta di assetti ormai sentiti come stabili e non reversibili da tutti gli operatori finanziari.

In particolare, il testo riflette l'evoluzione giuridica ed amministrativa che ha accompagnato l'evoluzione dei mercati finanziari, all'interno di un processo di

omogeneizzazione degli ordinamenti europei al quale il nostro paese ha saputo dare un contributo non secondario di elaborazioni e proposte.

Sotto il profilo strettamente tecnico il testo va apprezzato per la chiara e puntuale distinzione tra fonti regolamentari e fonti legislative; per la esplicita indicazione delle disposizioni abrogate, chiarendo il tessuto normativo in vigore, soprattutto dopo le abrogazioni implicite disposte dal decreto legislativo n. 213 del 1998; per la netta distinzione tra norme sostanziali, norme di organizzazione e norme a carattere procedurale, evitando commistioni e sovrapposizioni, in una materia in cui la chiarezza e la semplicità normativa è un bene che rafforza la gestione competitiva e trasparente del debito pubblico.

3. Di seguito, si suggeriscono alcune limitate integrazioni e modifiche.

3.1. I richiami iniziali delle fonti sulle quali si appoggia l'esercizio del potere di riordino delle fonti regolamentari e legislative, vanno sciolti in modo più completo e preciso; in particolare, il secondo "visto", va riformulato nel modo seguente:

"Visto l'art.1 della legge 24 novembre 2000, n.340, recante "Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi- Legge di semplificazione 1999;

Visto l'articolo 7, comma 1, lettera c), della legge 8 marzo 1999, n.50, ed in particolare l'allegato n.3;"

3.2. La formulazione dell'art.3 (Emissione), non chiarisce in modo puntuale che l'esercizio dei poteri di decretazione assegnati al Ministro si deve comunque esprimere all'interno delle determinazioni quantitative annuali della legge di bilancio e che tali determinazioni sono prodromiche rispetto all'esercizio di tutti i poteri amministrativi di conformazione della tipologia dei titoli e della loro gestione flessibile ed economica. L'articolo deve poi chiarire meglio che la deroga alle norme di contabilità di Stato trova fondamento e limite nei criteri determinati in modo puntuale nelle tre lettere dello stesso articolo. Pertanto, in entrambe le fonti legislative, l'art. 3 deve essere sostituito con il seguente:

## Art.3 ( L )

### Emissione

1. Nel limite annualmente stabilito dalla legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato, il Ministro è autorizzato, in ogni anno finanziario, ad emanare decreti cornice che consentano al Tesoro:
  - a) di effettuare operazioni di indebitamento sul mercato interno o estero nelle forme di strumenti finanziari a breve, medio e lungo termine, indicandone l'ammontare nominale, il tasso di interesse o i criteri per la sua determinazione, la durata, l'importo minimo sottoscrivibile, il sistema di collocamento e ogni altra caratteristica e modalità, ivi compresa la facoltà di stipulare convenzioni con la Banca d'Italia, con le società di gestione accentrata dei titoli di Stato e con intermediari finanziari italiani ed esteri, nonché il foro competente e la legge applicabile nelle controversie derivanti dalle predette operazioni d'indebitamento;
  - b) di disporre, per promuovere l'efficienza dei mercati finanziari, l'emissione temporanea di tranches di prestiti vigenti attraverso il ricorso ad operazioni di pronti contro termine od altre in uso nei mercati ;..... ( segue testo presentato);
  - c) di procedere, ai fini della ristrutturazione del debito pubblico interno ed estero ..... ( segue testo presentato);
2. Ove necessario , la disciplina contenuta nei decreti del Ministro può derogare alle norme di contabilità di Stato, sulla base e nei limiti dei criteri determinati nel comma 1.

4. Nell'art.2 (Definizioni), e nel testo, secondo orientamenti ermeneutici da tempo consolidati, è opportuno eliminare ogni definizione in lingua inglese che possa essere resa significativamente con termini italiani; in particolare, la lettera v) , può essere resa nel seguente modo:

- v) separazione cedolare: operazione di separazione della componente cedolare dal valore di rimborso del titolo;
- eliminare completamente la lettera aa).

5. La legge n.289 del 2002 (art.65) ha modificato in modo rilevante il regime dei titoli collocati a suo tempo presso la Banca d'Italia, quando fu radicalmente modificato il meccanismo di funzionamento del conto corrente di Tesoreria intrattenuto dal Tesoro con la Banca centrale, in conformità alle direttive europee.

Sembra opportuno, per ragioni di chiarezza e completezza normativa, valutare se non sia consigliabile modificare in conseguenza l'art. 5 del testo unico e del decreto legislativo.

**P.Q.M.**

Esprime parere favorevole con le osservazioni svolte in motivazione.

Per estratto dal Verbale  
IL SEGRETARIO DELL'ADUNANZA  
(Elvio Piccini)

Visto:  
IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE  
(Tommaso Alibrandi)