

## I TESTI UNICI NEL QUADRO DELLE INIZIATIVE PER LA SEMPLIFICAZIONE E LA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE

di *Maurizio Malo*

(di prossima pubblicazione negli *Atti del Convegno Pisa, 2002, sulle deleghe legislative*)

Sommario: **1.** *Semplificazione, qualità della normazione e definizione di "testo unico"*. - **2.** *Testi unici e codificazione. (Distinzione fra testi unici in senso stretto e testi unici caricati di ulteriori contenuti)*. - **3.** *Testi unici e leggi organiche. (Osservazioni sulla forza passiva del testo unico)*. - **4.** *Testi unici e delegificazione*. - **5.** *Segue: I testi unici misti*. - **6.** *Testi unici e deregolamentazione*. - **7.** *Testi unici e disciplina di semplificazione e riordino della pubblica amministrazione*. - **8.** *Testi unici e redazione tecnica del testo normativo*. - **9.** *Osservazioni sul procedimento di formazione dei testi unici*. - **10.** *Segue: ipotesi per un procedimento tecnico*. - **11.** *Testi unici e codificazione nella prossima legge di semplificazione*.

### **1.** *Semplificazione, qualità della normazione e definizione di "testo unico"*.

In questi anni il tema dei testi unici di disposizioni normative si muove all'interno di un quadro più articolato e complesso di iniziative che sono riferite alla *semplificazione* e alla *qualità della normazione*.

Si possono elencare vari elementi, procedurali e organizzativi, ispirati fondamentalmente a due diversi fini: (a) l'affermazione della *certezza del diritto* mediante il dominio della legislazione, la razionalizzazione, il riordino dei testi normativi; (b) l'espansione dell'*autonomia privata*, mediante la "liberazione" da norme etero-imposte, ritenute prive di giustificazione.

Per questo secondo versante, il tema si lega a quello della semplificazione amministrativa, intesa come riduzione e reimpostazione dell'attività e dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche.

Invece, nella prospettiva della certezza del diritto si tende in ultima analisi alla riaffermazione dello *Stato di diritto* come garanzia di libertà e di pari dignità sociale, specialmente in riferimento a categorie o posizioni deboli, o comunque minoritarie.

Le molteplici iniziative che incidono sulla normazione traggono quindi ispirazione da principi diversi, non sempre conciliabili fra loro, per il latente conflitto tra richieste volte ad espandere l'autonomia e l'iniziativa privata, nella convinzione che il *mercato* possa comunque garantire *equilibrio*, e richieste che mirano non tanto, o non necessariamente, a ridurre la normazione prodotta da pubbliche autorità, quanto a migliorarne la qualità, consentendone così una più corretta ed agevole applicazione: il che, fra l'altro, aiuta a mantenere fiducia nelle istituzioni dello Stato democratico.

La questione riguarda la collocazione stessa del potere normativo, che segna un moto oscillatorio in realtà più complesso rispetto a quello lineare fra *autonomia privata* e *normazione pubblica*, per la presenza di altri punti d'attrazione, non coincidenti con i primi, come quelli riferibili alla "creazione della regola", mediante un dibattito, una *scelta, discrezionale o politica*; o, all'opposto, attraverso un'analisi di tipo *tecnico-scientifico*, in ossequio alle scienze esatte ed anche alle scienze sociali, in particolare all'indirizzo prevalente nel campo delle scienze economiche ed aziendali.

Nel ritenere che i *testi unici* corrispondano a fonti (di produzione) del diritto, (in teoria) prive di innovazioni sostanziali, volte bensì a contenere riordinate, attraverso varie operazioni essenzialmente giuridiche, le disposizioni che in un dato ordinamento e ad un determinato livello di normazione disciplinano una qualche materia, possono essere messe in evidenza le contiguità o le distanze rispetto ad altre iniziative che hanno come obiettivi la semplificazione e la qualità della normazione.

§ 2. *Testi unici e codificazione. (Distinzione fra testi unici in senso stretto e testi unici caricati di ulteriori contenuti).*

Nell'affiancare il riordino normativo mediante *testi unici* alla *codificazione* può apparire che i due fenomeni appartengano a distinte categorie, ma, a ben riflettere, la distanza non concerne una diversa natura giuridica degli atti, bensì la misura delle innovazioni consentite, che per i testi unici sono solo di tipo giuridico-formale (*innovazioni testuali*, ma non normative); laddove, invece, nell'elaborazione di corpi normativi qualificati come codici è consueto che le innovazioni siano anche e prevalentemente di tipo sostanziale, di tal ch  innovando il testo si introduce anche una nuova disciplina.

Nel senso della contiguit  tra fenomeni, gi  si   osservato, del resto, che i *testi unici* sono "le forme moderne di una codificazione attenuata, in una dimensione storica che non ammette pi  la cultura della codificazione"<sup>1</sup>; e, si   aggiunto che la *codificazione* attualmente "consiste [proprio] nell'elaborazione di testi unici, volti a riunire ed integrare, in modo sistematico ed organico, la normazione riguardante specifiche materie"<sup>2</sup>.

In proposito, si pu  rammentare che l'articolo 7 della prima legge di semplificazione, n. 50 del 1999, dedicato ai testi unici, originariamente (nella veste di progetto di legge), era rubricato *Codificazione* (<sup>3</sup>), con il probabile intento di conferire un

<sup>1</sup> Enzo CHELI, *La delega per il testo unico: problemi di tecnica di normazione*, 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, novembre 1986), Giuffr , Milano, 1988, pag. 46.

<sup>2</sup> Aldo SANDULLI, *La razionalizzazione normativa*, in Giulio Vesperini (a cura di), *I Governi del maggioritario. Obiettivi e risultati*, Donzelli, Roma, 1998, pag. 35, nota 13.

<sup>3</sup> Gi  art. 5, del disegno di legge n. 3506, presentato dal Governo al Senato della Repubblica, nella XIII legislatura.

ruolo apparentemente più nobile all'attività di riordino normativo, comunque nella convinzione che i due fenomeni abbiano una comune natura.

Si può osservare, inoltre, che le materie per la codificazione mediante testi unici, individuate dall'allegato 3 della stessa legge n. 50 del 1999, corrispondono, nella maggior parte dei casi, a vaste aree normative ("Ambiente e tutela del territorio"; "Urbanistica ed espropriazione"; "Finanze e tributi"; ecc.), in modo tale da poter ipotizzare impianti normativi organizzati attraverso un ricco sistema di partizioni superiori all'articolo, secondo la tradizionale impostazione di tipo codicistico, con possibile distinzione di norme a carattere generale, da norme di settore o speciali (sull'esempio del codice penale del 1930).

Nel riconoscere ora la funzione di "unificazione del diritto" ai codici *in genere*<sup>4</sup>, si rende evidente la comunanza con i testi unici.

L'unica possibile distinzione fra codice e testo unico resta quindi nella misura e nel carattere (politico oltre che "tecnico-giuridico") delle innovazioni introdotte nell'unitario corpo normativo. Ma se la linea di distinzione è di per sé significativa, separando fonti innovative solo in senso giuridico-formale (i testi unici) da fonti innovative anche in senso sostanziale (i codici), essa non consente tuttavia di collocare i due fenomeni giuridici all'interno di diverse categorie<sup>5</sup>.

Si deve avvertire, piuttosto, che la prassi tende a cancellare la stessa teorica distinzione, fondata sul carattere (solo formale, o formale e sostanziale) delle modifiche recate, in quanto i testi unici sono spesso "caricati" di contenuti ulteriori rispetto a quelli loro propri, in base a principi e criteri direttivi che consentono di innovare la disciplina (anche) in senso sostanziale, introdotti - in ipotesi - dalla legge di delegazione che conferisce il potere (nel caso, consueto, di testi unici approvati con decreto legislativo delegato).

Cosicché si può distinguere fra *testi unici in senso stretto*, secondo la definizione data alla fine del §1, e testi unici caricati di ulteriori contenuti che, nell'accogliere anche nuove regole, o norme (rispetto alla disciplina già in vigore), tanto più si avvicinano all'idea di codice.

### § 3. Testi unici e leggi organiche. (Osservazioni sulla forza passiva del testo unico).

---

<sup>4</sup> Cfr. Pio CARONI, *Saggi sulla storia della codificazione*, Giuffrè, Milano, 1998, pagg. 7 ss. Lo stesso codice civile del 1942 è stato qualificato come testo unico (Gaetano AZZARITI, *Codificazione e sistema giuridico*, in *Politica del diritto*, 1982, pagg. 561 s.).

<sup>5</sup> Come invece argomenta Mario E. VIORA, attraverso il pensiero filosofico del "diritto naturale", in *Consolidazioni e codificazioni. Contributo alla storia della codificazione*, terza ed., Giappichelli, Torino, 1967, *passim*, e specialmente pagg. 41, 42: tesi ripresa da Natalino IRTI, *Movimento e istituzioni (i testi unici nel diritto privato)*, in *Rivista delle società*, 1986, pagg. 1217 ss.

Nella letteratura giuridica italiana per qualificare un testo normativo che contiene una disciplina coerente e coordinata viene pure utilizzata l'espressione *legge organica*<sup>6</sup>, in senso equivalente e generico, rispetto alle espressioni "testo unico" e "codice".

Si tratta comunque di un'immagine retorica a cui non corrisponde, come invece nell'ordinamento francese, un diverso procedimento che mette al riparo la fonte da possibili modifiche occasionali, o deroghe<sup>7</sup>.

D'altra parte, nell'indicare i testi unici come fonti (di produzione) del diritto volte ad assicurare un riordino giuridico-formale della disciplina in una data materia – fonti la cui formazione potrebbe perciò essere in larga misura affidata ad uffici di tecnica legislativa (come viene ipotizzato *infra*, §10) – non parrebbe possibile, né costituzionalmente consentito, porli al riparo da eventuali modifiche implicite dovute a nuove, posteriori decisioni degli organi politici di legislazione.

Del resto, la norma dell'articolo 7, comma 6, della legge di semplificazione n. 50 del 1999, che vieta abrogazioni, deroghe e modifiche *implicite* ai testi unici, ha carattere meramente ottativo, in quanto può essere essa stessa implicitamente derogata da fonti successive di pari grado<sup>8</sup>.

Può essere avvertito, piuttosto, il bisogno di aggiornare il testo unico a seguito dell'entrata in vigore di fonti successive, nella stessa materia. E giusto di aggiornamento si potrebbe parlare, in quanto, per una questione di continuità e stabilità formale della disciplina, potrebbe essere più opportuno utilizzare la tecnica della novellazione (introducendo in ipotesi nel testo unico un nuovo articolo o un nuovo comma con l'appendice latina *bis*, *ter*, *quater*, ecc.) piuttosto che procedere, di frequente, ad una completa o più vasta rinumerazione del testo (che può disorientare l'operatore).

#### § 4. Testi unici e delegificazione.

Nel recente periodo il riordino normativo mediante testi unici e la delegificazione sono stati strettamente accomunati, in quanto la delegificazione è stata fatta apparire come una operazione naturale, pressoché immancabile nella realizzazione di testi unici (così possono essere lette le relative disposizioni contenute nell'art. 20 della legge n. 59 del 1997 e nell'art. 7 della legge n. 50 del 1999)<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Enzo CHELI, *Testo unico*, in *Novissimo digesto italiano*, XIX, Utet, Torino, 1973, pag. 306, parla dei codici e delle leggi organiche come "figure in un certo senso affini" al testo unico, notando che sulla stessa linea si era già espresso Aldo SANDULLI, in *Manuale di diritto amministrativo* (della XV ed., Jovene, Napoli, 1989, vol. I, pag. 86).

<sup>7</sup> Sul punto v. Lucio PEGORARO, *Le leggi organiche*, Cedam, Padova, 1990.

<sup>8</sup> Per Federico SORRENTINO, *Legalità e delegificazione*, in *Diritto amministrativo*, 1999, pag. 376, "l'attribuzione al testo unico di efficacia limitativa della legislazione futura, per il divieto di abrogazione o deroga implicita, si presenta come un'operazione probabilmente velleitaria, se al testo unico è conferito valore legislativo" o addirittura "eversiva del sistema costituzionale delle fonti, ove ad esso sia riconosciuto un semplice valore regolamentare".

<sup>9</sup> Cfr. Nicola LUPO, *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla legge n. 50 del 1999*, Giuffrè,

In proposito, si può osservare però che mutare la forza giuridica della disposizione (da primaria a secondaria) corrisponde ad una innovazione non solo testuale ma anche normativa, che va quindi oltre alla ricostruzione coordinata del diritto vigente, attraverso la formazione di un corpo normativo unitario. Le operazioni compiute travalicano le decisioni già assunte in precedenza dal legislatore<sup>10</sup>.

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 del 1997), può essere opportuno e comunque è ammissibile, nella consapevolezza però che – così operando – *si supera* la misura del 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.

#### § 5. Segue: *I testi unici misti.*

L'art. 7 della legge n. 50 del 1999, di semplificazione, le cui disposizioni trovano generale applicazione per la formazione di testi unici statali, ha invece – com'è noto – condotto alla realizzazione di *testi unici misti*, di disposizioni legislative e regolamentari<sup>11</sup>: testi unici che suscitano forti perplessità in quanto tendono a ripetere l'equivoca e in realtà evanescente distinzione tra fonti di produzione e fonti di cognizione del diritto.

D'altronde, non si vede la ragione di far assumere una veste giuridica unitaria a disposizioni aventi forza giuridica diversa, di diverso grado.

Non si potrebbe parlare in ipotesi di economia degli atti giuridici, in quanto – com'è ben noto – il testo unico misto presuppone l'approvazione del relativo decreto legislativo (con le sole disposizioni legislative) e del regolamento (con le sole disposizioni regolamentari)<sup>12</sup>.

---

Milano, 2000, pag. 99.

<sup>10</sup> In base alla classificazione fornita da Alessandro PIZZORUSSO, *La manutenzione del libro delle leggi ed altri studi sulla legislazione*, Giappichelli, Torino, 1999, pagg. 14 ss.

<sup>11</sup> Come esempio, può essere qui rammentato il primo testo unico misto, emanato con Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, recante *testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa* (cosiddetto Testo A); accompagnato dal decreto legislativo 28 dicembre 2000, n. 443, recante *disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa* (cosiddetto Testo B); e dal decreto del Presidente della Repubblica 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. n. 42, del 20 febbraio 2001.

<sup>12</sup> Portando qui come esempio il secondo testo unico misto (in materia di espropriazione), si può segnalare infatti che prima viene emanato il testo unico con le sole disposizioni legislative (decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 325, recante *testo unico delle disposizioni legislative in materia di espropriazione per pubblica utilità*) classificato come "Testo B"; poi viene emanato il testo unico con le sole disposizioni regolamentari (decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 326, recante *testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*) classificato come "Testo C"; infine, il testo

Il testo unico misto si presenta in realtà come un inutile, ridondante atto che può generare equivoci, sia in merito all'applicazione delle disposizioni, sia in merito alla loro eventuale modifica<sup>13</sup>.

#### § 6. Testi unici e deregolamentazione.

Un terzo accostamento è quello fra testi unici e deregolamentazione, o *deregulation*<sup>14</sup>. Al riguardo, risulta evidente che la formazione di testi unici non produce alcuna deregolamentazione della materia, in quanto il potere esercitato non consente, di per sé, di eliminare regole, di ridurre la disciplina normativa.

Tuttavia, si può anche osservare che il testo unico se non è (di per sé) mezzo idoneo a produrre una diminuzione della normazione, ha però il potere di ridurre drasticamente il numero delle *fonti* normative in una data materia; il potere di eliminare disposizioni ridondanti, ripetitive, implicitamente abrogate, ad effetti esauriti.

Si cerca così di sfolire e sistematizzare il prodotto legislativo, per quanto è possibile nella società del nostro tempo, ove la "complessità normativa è in parte irriducibile"<sup>15</sup>.

#### § 7. Testi unici e disciplina di semplificazione e riordino della pubblica amministrazione.

Altra ipotesi di confronto è quella fra testi unici e fonti di riordinamento degli apparati e di semplificazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni<sup>16</sup>.

unico misto (decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, recante *testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*) classificato come "Testo A".

<sup>13</sup> Antonio RUGGERI, *I paradossi delle esperienze di normazione, attraverso i rapporti tra Parlamento e Governo sul piano delle fonti (e dal punto di vista della forma di Stato e della teoria della Costituzione)*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2000, pagg. 138-139, nel qualificare i testi unici misti come dei "singolari monstra" osserva che essi "danno luogo a non lievi problemi d'inquadramento sistematico e ... ancora di più con riguardo al fronte delle garanzie, dove la confusione è già tanta, forse destinata a crescere ulteriormente". Cesare PINELLI, *Le regole sulla qualità della legislazione e il principio di sussidiarietà*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2000, pagg. 65-66, a sua volta osserva che "la scelta di affidare il riordino delle materie a testi unici senza distinguere fra materie delegate e materie destinate a delegificazione, ma prefigurando un modello unico di raccolta di norme legislative e regolamentari con le relative evidenziazioni, non consente di dissipare incertezze in sede applicativa"; perciò "il disegno perseguito dalla legge n. 50 del 1999 non scongiura gli effetti perversi, i rischi di inutili complicazioni dell'ordine delle fonti e di incertezze interpretative, che dovrebbe costituire il primo imperativo di ogni opera di semplificazione della legislazione".

<sup>14</sup> Indicata come uno dei tre rimedi all'eccesso di regolazione, assieme alla "codificazione" ed alla "delegificazione", da Sabino CASSESE e Bernardo G. MATTARELLA, *L'eccesso di regolazione e i rimedi*, in S. Casseese e G. Galli (a cura di), *L'Italia da semplificare: I. Le istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 1998, pagg. 29 ss.

<sup>15</sup> V. sul punto, Ugo DE SIERVO, *Problemi attuali del nostro sistema normativo*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, pagg. 1 ss.

<sup>16</sup> V. per esempio il decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207 di *riordino* del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'art. 10, l. 328/2000. Un elenco delle fonti legislative denominate di *riordino* ed approvate nel periodo 1999-2001, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Giappichelli, Torino, 2002, pag. 400, nota 16. Sulla distinzione fra semplificazione dei procedimenti amministrativi e riordino normativo, v. Marta CARTABIA, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella 'legge annuale di semplificazione'*, in *Diritto pubblico*, 2000,

Si può osservare, sul punto, che se nel redigere un testo unico si pretenda di modificare la disciplina di diritto amministrativo, di organizzazione o di azione, si supera comunque la misura del riordino giuridico-formale, tipica di un testo unico.

Il limite è comunque superato anche laddove si intenda dare attuazione a principi largamente condivisi, come il principio di *semplificazione amministrativa*: principio che se pure fosse inteso come "neutro" o a rilevanza tecnica, non politica (il che resta da dimostrare), conduce comunque ad assumere nuove decisioni legislative attraverso un esercizio libero o discrezionale del potere, di modo che neppure si potrebbe parlare in ipotesi di normazione a rime obbligate.

### § 8. Testi unici e redazione tecnica del testo normativo.

Passando ad un ulteriore elemento di raffronto, si può osservare che il testo unico è invece sede naturale per fare applicazione delle regole e raccomandazioni per l'appropriata redazione dei testi normativi.

Le varie operazioni redazionali di *tecnica legislativa* vanno quindi normalmente compiute nella realizzazione di testi unici. L'omogeneità lessicale, la visibilità delle disposizioni attraverso la formazione di articoli e commi brevi, di partizioni superiori all'articolo, l'aggiornamento dei rinvii ad altre disposizioni o fonti, sono tutte operazioni da mettere in pratica.

Proprio da una riflessione circa la formazione di testi unici è fra l'altro scaturita una efficace sintesi delle operazioni di tecnica legislativa, fissate all'art. 130 del regolamento del Consiglio provinciale di Trento<sup>17</sup>.

In particolare, nella formazione di testi unici si impone l'uso dell'*abrogazione espressa*, sia in riferimento a disposizioni che risultano già implicitamente abrogate o ad effetti esauriti (che restano abrogate), sia in riferimento alle fonti da cui sono state tratte

---

pagg. 391 ss.

<sup>17</sup> Cfr. Gregorio ARENA, *Semplificazione normativa: un'esperienza ed alcune riflessioni*, in *Le Regioni*, 1999, pagg. 851 ss. L'art. 130 è stato aggiunto, nel 1997, al Regolamento del Consiglio della Provincia autonoma di Trento, in base agli studi compiuti da un Comitato del Consiglio provinciale, presieduto da Gregorio Arena, al fine di consentire un procedimento legislativo abbreviato per i disegni di legge provinciale recanti testi unici. Al terzo comma 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;
- g) aggiornamento dei rinvii ad altre disposizioni i quali non corrispondano più allo stato della legislazione.

le disposizioni inserite nel testo unico, che sono abrogate, per novazione o rinnovazione della fonte<sup>18</sup>.

Si possono invece nutrire dubbi circa l'opportunità di indicare le disposizioni esterne al testo unico, rimaste in vigore, come prevede l'art. 7, comma 2, lettera e), della legge n. 50 del 1999<sup>19</sup>. E' evidente infatti che le disposizioni esterne al testo unico, non espressamente abrogate dal testo unico stesso, restano in vigore: se così non fosse, significherebbe che si è fatto un uso difettoso dell'abrogazione espressa.

In realtà, i criteri indicati nell'art. 7, della legge n. 50 del 1999, inducono ad una stesura inutilmente artificiosa delle disposizioni di abrogazione e di rinvio, con il rischio di produrre errori.

Il recente testo unico misto in materia di edilizia (d.P.R. n. 380 del 2001)<sup>20</sup>, approvato in base all'art. 7 e l'allegato 3 della legge n. 50 del 1999, ne è un esempio.

Infatti, con l'intento di distinguere abrogazioni conseguenti a delegificazioni (recate dal comma 1, dell'art. 136, t.u.) da altre abrogazioni (recate dal comma 2, dello stesso art. 136) e ancora con la creazione di un articolo (il 137) che contiene l'elenco di fonti o di parti di fonti normative rimaste in vigore, si sono determinate anche varie incongruenze.

Si consideri, al riguardo, che articoli della legge sul condono (n. 47 del 1985), articoli della legge Bucalossi (n. 10 del 1977), un comma della legge finanziaria del 1996 e l'articolo 4 del decreto legge n. 398 del 1993, sul procedimento di autorizzazione edilizia, vengono espressamente abrogati due volte: al primo comma e anche al secondo comma dell'art. 136 del testo unico. Ma la doppia, ovvero ripetuta abrogazione (delle *stesse* porzioni di fonti) è perfettamente inutile ed errata: indipendentemente dall'esito, o dalla collocazione della disposizione nel testo unico, l'abrogazione espressa della fonte originaria va effettuata una sola volta; non va ripetuta.

Tra altri aspetti incongruenti che si potrebbero indicare<sup>21</sup>, almeno uno va segnalato.

---

<sup>18</sup> Cfr. Lorenza CARLASSARE, *Sulla natura giuridica dei testi unici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1961, pagg. 93 ss. Sull'effetto abrogativo da collegare alle disposizioni, v. Antonio RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, III edizione, Giappichelli, Torino, 2001, pagg. 30 ss. . Ma, per una diversa ricostruzione, v. Giuseppe D'ELIA, *Brevi note sulla "novazione della fonte" e l'efficacia retroattiva del testo unico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, pagg. 670 ss.

<sup>19</sup> L'art. 7, comma 2, lettera e), della legge n. 50 del 1999, prevede che il testo unico dia "esplicita indicazione delle disposizioni, non inserite nel testo unico, che restano comunque in vigore".

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

<sup>21</sup> Sia consentito di rinviare a Maurizio MALO, *Natura e caratteri del testo unico in materia di edilizia: note introduttive*, in Vera Parisio (a cura di), *Il testo unico dell'edilizia*, Cleup, Padova, 2002, pag. 19 ss.

All'art. 137 del testo unico in materia di edilizia, con la formula “restano in vigore le seguenti leggi, per tutti i campi di applicazione originariamente previsti, dai relativi testi normativi e non applicabili a questo testo unico” sono *interamente* mantenute in vigore fonti le cui disposizioni – si avverta – sono pure introdotte nel testo unico. Di modo che le disposizioni della legge n. 1086 del 1971, sulle opere in cemento armato; quelle della legge n. 64 del 1974, sulle costruzioni in zone sismiche; quelle della legge n. 13 del 1989 sulle barriere architettoniche, e quelle di altre leggi, sono in tutto o in larga misura riprodotte nel testo unico (neppure delegificate), ma sono anche mantenute in vita nelle leggi originarie: ciò si fonda sull'erroneo convincimento che la stessa disposizione vada letta all'interno di una o di altra fonte legislativa a seconda dell'impiego che se ne deve fare, ovvero della specifica applicazione.

#### § 9. Osservazioni sul procedimento di formazione dei testi unici.

Un non soddisfacente impiego delle regole e raccomandazioni di tecnica legislativa; le sviste, le incongruenze, gli errori redazionali, sono tanto meno comprensibili nel considerare che il *procedimento* di formazione dei testi unici di fonti normative statali, previsto dall'art. 7 della legge n. 50 del 1999, è molto articolato e mette in movimento varie competenze prevalentemente giuridiche: (i) i testi unici sono confezionati presso il Governo, attraverso l'opera di esperti; (ii) o sono commissionati al Consiglio di Stato, o comunque sono sottoposti al parere del Consiglio di Stato (adunanza generale o sezione consultiva per gli atti normativi); (iii) sono deliberati in forma di “schema” dal Consiglio dei Ministri; (iv) sono quindi sottoposti al parere delle competenti commissioni parlamentari; (v) e sono nuovamente deliberati, in via definitiva, dal Consiglio dei ministri, prima della loro emanazione con Decreto del Presidente della Repubblica.

In proposito, si può osservare che se il testo unico si limitasse ad assolvere al suo “compito naturale”, di innovare la disciplina essenzialmente in senso giuridico-formale, senza recare modifiche sostanziali (testo unico “in senso stretto”), il relativo procedimento di adozione potrebbe anche essere assai meno articolato rispetto a quello previsto dall'art. 7 della legge 50/1999; dovrebbe corrispondere invece ad una attività molto attenta e puntuale sotto il profilo tecnico-giuridico.

E' avvertito, del resto, il bisogno di trovare modalità procedurali più appropriate e meno episodiche per l'approvazione dei testi unici, nell'ambito di un più ampio quadro di interventi volti ad assicurare una costante manutenzione delle fonti normative: si è parlato (con espressione efficace) di “codificazione in senso dinamico”<sup>22</sup>. E testimonianza di una

<sup>22</sup> Bernardo G. MATTARELLA, in *La codificazione in senso dinamico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*,

tale esigenza è fornita proprio dalla disciplina dell'art. 7, della prima legge di semplificazione, n. 50 del 1999, che nel testo originario (del progetto di legge) introduceva infatti un procedimento sensibilmente diverso da quello per l'approvazione dei decreti legislativi. Ma il difetto di fondo dell'art. 7 è quello di aver recato una disciplina sui testi unici che in realtà non tiene conto del loro scopo, della loro funzione e della loro natura; con pretese eccessive da soddisfare simultaneamente: di riordino normativo; di semplificazione delle procedure; di riorganizzazione degli apparati; di delegificazione; di visibilità unitaria di disposizioni legislative e regolamentari<sup>23</sup>.

D'altro canto, le rigorose disposizioni costituzionali sulla delegazione legislativa e la legislazione delegata (art. 72, comma 4°; art. 76 e art. 77, comma 1°, Cost.) 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 solo riordino e coordinamento normativo.

La mancanza di un adeguato procedimento per l'adozione dei testi unici, rende, fra l'altro, comprensibili (ancorché non giustificabili) le incertezze e gli errori procedurali del legislatore nel conferire il potere, con il ricorso talvolta all'espressione "è autorizzato" anziché "è delegato"<sup>24</sup>; o con l'approvazione della legge in commissione anziché in aula (come nel caso della delega per il testo unico in materia di pubblicazione delle leggi<sup>25</sup>).

Di recente, si è giunti a prevedere direttamente in un decreto legislativo, un testo unico da affidare al Governo: è il caso dell'art. 88 del decreto legislativo n. 300 del 1999 (di riordino dei Ministeri), che aggiungendo "la formazione e istruzione professionale" fra le materie oggetto di testi unici, nell'allegato 3 alla legge n. 50 del 1999, sostanzialmente aggira il divieto per il Governo di "autoconferimento" di deleghe legislative.

Si ha inoltre l'impressione che i più recenti testi unici misti, in materia di circolazione e soggiorno dei cittadini dell'Unione europea (d.P.R. n. 54 del 2002<sup>26</sup>) e in

---

2001, pagg. 709 ss.

<sup>23</sup> Si è parlato di "procedimento 'multifunzionale', in cui contestualmente si viene ad operare la delegificazione, la semplificazione amministrativa e il riordino normativo (Marta CARTABIA, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella 'legge annuale di semplificazione'*, cit., pag. 421).

<sup>24</sup> Di recente, l'art. 10 della legge 24 aprile 1998, n. 128, *legge comunitaria 1995-1997*, dispone che "il Governo è autorizzato ad emanare ... testi unici compilativi ...". Invece, per conferire il medesimo potere, le precedenti leggi comunitarie, n. 52 del 1996 e n. 146 del 1994, utilizzano l'espressione "il Governo è delegato".

<sup>25</sup> D.P.R. 28 dicembre 1985, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sull'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana), su cui v. Alessandro PIZZORUSSO, *Le vicende del testo unico delle leggi sulla pubblicazione degli atti normativi*, 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, novembre 1986), Giuffrè, Milano, 1988, pagg. 71 ss.

<sup>26</sup> D.P.R. 18 gennaio 2002, n. 54, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di circolazione e soggiorno dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea* (Testo A); accompagnato dal decreto legislativo 18 gennaio 2002, n. 52, *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di*

materia di spese di giustizia (d.P.R. n. 115 del 2002<sup>27</sup>) siano stati approvati senza alcun presupposto giuridico specifico, così da far riaffiorare quella classificazione dottrinale volta a distinguere (dai testi unici delegati e dai testi unici autorizzati) i cosiddetti testi unici spontanei o liberi, cioè testi unici spontaneamente adottati dal Governo, senza alcuna delegazione o autorizzazione del Parlamento<sup>28</sup>.

Senonché, leggendo attentamente l'art. 7, della legge n. 50 del 1999 come modificato dalla legge 340 del 2000, si può osservare che è consentita l'adozione di testi unici misti anche nelle materie in cui sia disposta *unicamente* la delegificazione. Infatti, il riordino normativo mediante testi unici è previsto anche nei casi in cui compaiano semplicemente “norme che dispongono la delegificazione della materia ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400” (art. 7, comma 1, lett. a, legge 50/1999). Si configura quindi un implicito conferimento di potere per l'adozione di testi unici misti, secondo le regole dell'art. 7 della legge 50, laddove sia disposta l'adozione di regolamenti di delegificazione (in riferimento al testo unico 54/2002, si tratta del n. 46 dell'allegato 1, della legge 50/1999, che prevede la delegificazione del procedimento relativo alla circolazione e soggiorno dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea; in riferimento al testo unico 115/2002, “l'appoggio” è dato dal n. 10 dell'allegato 1, della legge 50/1999, che prevede la delegificazione del procedimento relativo alle spese di giustizia).

Le modalità di conferimento del potere tuttavia appaiono quanto meno eccentriche rispetto alla figura della delegazione legislativa, in quanto “per implicito” vanno ricavati non solo i principi e criteri direttivi (come in diversi casi di delega o autorizzazione all'adozione di testi unici)<sup>29</sup>, ma anche la stessa legittimazione ad adottare il testo unico<sup>30</sup>.

---

*circolazione e soggiorno dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea* (Testo B); e dal d.P.R. 18 gennaio 2002, n. 53, *Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di circolazione e soggiorno dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea* (Testo C); in G.U. 9 aprile 2002, n. 83, suppl. ord.

<sup>27</sup> D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia* (Testo A); accompagnato dal decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113, *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia* (Testo B); e dal d.P.R. 30 maggio 2002, n. 114, *Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di spese di giustizia* (Testo C); in G.U. 15 giugno 2002, n. 139, suppl. ord.

<sup>28</sup> Cfr. Elio CASETTA, *Testi unici e delegazione legislativa*, in *Giurisprudenza italiana*, I, 1, 1958, pagg. 167 ss.; Piero Alberto CAPOTOSTI, *Problemi relativi alla definizione dei rapporti fra testi unici di leggi e disposizioni normative preesistenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1969, pagg. 1494 ss.; Riccardo GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Giuffrè, Milano, 1993, pagg. 172 s.

<sup>29</sup> Sul punto, v. Giuseppe D'ELIA, *I testi unici “governativo-legislativi” e il paradosso dei principi e criteri direttivi ricavabili “per implicito”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, pagg. 2575 ss.

<sup>30</sup> Del resto, già prima che l'art. 7, l. 50/1999, fosse modificato – dalla l. 340/2000 – in modo da consentire anche “per implicito” l'adozione di testi unici, era stato autorevolmente affermato che “non è dubbio che l'art. 7 della l. 50/1999 non conferisca al Governo alcuna delega legislativa” e che “la delegazione legislativa non può dedursi da fatti concludenti, ma abbisogna di un esplicito e chiaro conferimento” (Federico SORRENTINO, *Legalità e delegificazione*, cit. pagg. 373-374). Si è anche osservato che “sul piano della prassi, la relazione governativa per l'adozione del programma di riordino”, prevista dall'art. 7, comma 1, l. 50/1999, prefigura “un'apposita categoria di testi unici, definiti ‘induttivi’, e incaricati di raccogliere la normativa sostanziale di rango primario da accostare alla normativa procedimentale, una volta che questa sia stata delegificata” (Nicola LUPO, *La prima legge annuale di semplificazione*, cit., pag. 123).

All'opposto, si possono però registrare espresse deleghe legislative (anche recenti) per l'adozione di testi unici definiti compilativi o di mero coordinamento (cioè di solo riordino giuridico-formale)<sup>31</sup>.

Affiora (o riaffiora, se pensiamo al testo unico dello Statuto della Regione Trentino Alto Adige<sup>32</sup>) anche il bisogno di coordinare in un unico testo fonti costituzionali, com'è dimostrato dall'art. 6 della legge costituzionale n. 2 del 2001, che conferisce al Governo il potere di compilare i nuovi testi degli Statuti delle cinque Regioni speciali, quali risultano dalle disposizioni contenute ora in diverse fonti.

In effetti, ciò che manca è un procedimento appropriato, "a carattere tecnico" (in cui si fa applicazione delle regole di tecnica legislativa), per la manutenzione delle fonti normative attraverso testi unici<sup>33</sup>.

Con questo obiettivo, potrebbero essere finanche rilette le tesi avanzate in passato da una parte della dottrina circa la diversa funzione esercitata nella realizzazione di testi unici di fonti normative<sup>34</sup>.

Infatti, se la funzione *non* è diversa (cioè non è amministrativa perché resta legislativa), essa però corrisponde ad un esercizio assai particolare del potere legislativo: la funzione resta legislativa ma il potere legislativo è privato della sua sostanza, in quanto il testo unico non può implicare decisioni legislative nuove.

E' un potere legislativo che incide sulle disposizioni ma non sulle norme, attraverso operazioni che consolidano e perfezionano il materiale legislativo già in vigore, in base alle decisioni assunte in precedenza dagli organi politici di legislazione<sup>35</sup>.

Si può discutere sino a che punto il legislatore tecnico possa spingersi nell'opera di consolidazione e coordinamento<sup>36</sup>.

Nessun dubbio – mi pare – in merito all'adeguamento delle disposizioni alle decisioni della Corte costituzionale, anche a quelle di rigetto (interpretative di rigetto).

<sup>31</sup> V. l'art. 8 della legge 3 giugno 1999, n. 157, di delega per la formazione di un testo unico in materia di *spese elettorali*; l'art. 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53, di delega per la formazione di un testo unico in materia di *maternità e paternità*; l'art. 1, comma 5, della legge 24 ottobre 2000, n. 323, per la formazione di un testo unico in materia *termale*; l'art. 6 della legge 23 febbraio 2001, n. 38, per la formazione di un testo unico in materia di *minoranza slovena*.

<sup>32</sup> Sul testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, v. Gustavo ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, vol. I, *Il sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1987, pag. 173.

<sup>33</sup> Come osserva Alessandro PIZZORUSSO, *L'abrogazione come strumento di semplificazione del sistema normativo*, in *Le Regioni*, 2000, pag. 808, "in realtà, tanto le iniziative per la ripulitura degli ordinamenti giuridici dalle leggi abrogate, quanto le iniziative di riordinamento della legislazione mediante testi unici, mettono in evidenza uno stesso problema, che consiste nella previsione di un procedimento legislativo più specificamente commisurato al perseguimento di obiettivi di questo genere".

<sup>34</sup> Cfr. Giovanni SABINI, *I testi unici*, in *Saggi di diritto pubblico*, Laterza, Bari, 1915, pagg. 155 ss.; Claudio ROSSANO, *I testi unici nell'esercizio della funzione amministrativa e di quella legislativa*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1963, II, pagg. 182 ss.

<sup>35</sup> Nella prospettiva indicata da Alessandro PIZZORUSSO, *La manutenzione del libro delle leggi ed altri studi sulla legislazione*, cit., pag. 16.

<sup>36</sup> In tema, Michele AINIS, *Il coordinamento dei testi legislativi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, pagg. 1459 ss.

Circa l'eventuale adeguamento delle disposizioni all'interpretazione fornita da altri organi di giustizia diversi dalla Corte costituzionale, si potrebbero forse ritenere consentite modifiche ai testi volte a conformare le disposizioni alla costante e non controversa interpretazione che delle stesse sia stata fornita in ipotesi sia dalla Corte di cassazione che da giudici di merito.

Di modo che l'operato del "legislatore tecnico" ancora una volta non potrebbe dirsi innovativo in senso sostanziale, ma dichiarativo: una sorta di consolidamento dell'interpretazione uniforme.

L'attività andrebbe piuttosto accompagnata da un preciso obbligo di motivazione e giustificazione delle operazioni compiute<sup>37</sup>, consentendo così di percepire agevolmente come è stato esercitato il potere (se entro o fuori dei limiti).

Perciò, non sono sufficienti meri riferimenti alla legislazione precedente (nella rubrica degli articoli), o annotazioni sparse, di tipo autoreferenziale, quali si trovano anche nelle relazioni di analisi tecnico-normativa (ATN) dei disegni di legge.

#### § 10. Segue: ipotesi per un procedimento tecnico.

Al solo fine di avviare una riflessione sul punto si può tentare di fornire qualche indicazione in merito a possibili procedimenti tecnici per la formazione dei testi unici.

Per i testi unici di leggi statali, essendo ormai sviluppate presso le Camere la sensibilità e l'organizzazione per la qualità della legislazione, si potrebbe ipotizzare un procedimento tutto interno alle Camere stesse. In ipotesi, la redazione di testi unici potrebbe essere costantemente affidata, dal *Comitato per la legislazione presso la Camera dei deputati*, ad un *Ufficio tecnico*, istituito esclusivamente per la realizzazione di testi unici (di fonti legislative statali), e composto da funzionari della stessa Camera dei Deputati, e del Senato della Repubblica (ed eventualmente da funzionari dei Ministeri interessati).

Il testo così confezionato potrebbe essere portato al voto delle Commissioni competenti per materia delle due Camere, in sede deliberante, attraverso una formale iniziativa legislativa di Deputati del Comitato per la legislazione.

Per disciplinare compiutamente questo tipo di procedimento non sarebbe necessario introdurre norme di rango costituzionale (si potrebbe ritenere, del resto, eccessivo collocare in Costituzione diverse regole sulla redazione e manutenzione delle leggi,

---

<sup>37</sup> V. sul punto Giuseppe Ugo RESCIGNO, *Qualità della legislazione e principio di legalità*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2000, pagg. 158 ss.

laddove è idoneo collocare solo norme di principio<sup>38</sup>), essendo sufficienti la legge ordinaria e i regolamenti parlamentari.

Analogo procedimento può essere indicato per la realizzazione di testi unici di leggi regionali. In tal caso il procedimento sarebbe anche più semplice per la presenza di una sola Camera (il Consiglio regionale). Sul punto, si potrebbe piuttosto ipotizzare l'approvazione della legge regionale contenente il testo unico in Commissione, ritenendo consentita, mediante previsione statutaria, l'adozione (in determinati casi) del procedimento legislativo per Commissione deliberante.

Al Governo statale ed alle Giunte regionali resterebbe affidato il compito di coordinare ed unire discipline di rango secondario, di tipo regolamentare, in base alle rispettive competenze: compito comunque non modesto, in considerazione sia delle numerose delegificazioni (con attenzione ai regolamenti statali), sia degli ampi poteri regolamentari regionali, ora attribuiti dall'art. 117 Costituzione (comma 6)<sup>39</sup>.

Questo possibile quadro di riforma per la manutenzione delle fonti attraverso testi unici non sembra né di difficile realizzazione né sconvolgente (se commisurato alle operazioni consentite).

Non si tratta quindi di ideare procedimenti appesantiti da vari passaggi fra organizzazione del Governo e organizzazione del Parlamento, in un'ansia da riordino che tutto vuole simultaneamente comprendere (come si ricava l'art. 7 della legge 50).

E' necessario piuttosto istituire strutture, ovvero uffici stabilmente ed esclusivamente preposti alla realizzazione di testi unici strettamente intesi, il cui operato (cioè i testi unici) potrebbe essere normalmente avallato in sede politica (dalle Commissioni competenti per materia, del Parlamento o dei Consigli regionali, per i testi unici di fonti legislative, statali o regionali; dal Consiglio dei ministri o dalle Giunte regionali per i testi unici di fonti regolamentari, statali o regionali), attraverso le forme consuete di normazione<sup>40</sup>.

## **§ 11. Testi unici e codificazione nella prossima legge di semplificazione.**

---

<sup>38</sup> Cfr. Alessandro PIZZORUSSO, *Qualità della legislazione e sistema delle fonti*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2001, pagg. 50 ss.

<sup>39</sup> Nella "naturale prospettiva" di affidare alle Giunte regionali la potestà regolamentare (mediante norma statutaria).

<sup>40</sup> Per i testi unici e le leggi di abrogazione, Alessandro PIZZORUSSO, *L'abrogazione come strumento di semplificazione del sistema normativo*, cit., pag. 811, ritiene che la procedura da svolgere debba "far ampio spazio all'attività di ricerca, che nell'ambito di essa si presenta come un'attività meramente preparatoria, ma che inevitabilmente finisce per assumere un ruolo normalmente determinante delle deliberazioni da adottare, e che l'attività realmente deliberativa debba invece normalmente contrarsi fino a ridursi ad una sorta di attività di controllo delle ricerche svolte nell'ambito dell'attività preparatoria e dei risultati cui esse sono pervenute".

La legge di semplificazione per il 2001, presentata dal Governo di “centro destra” e non ancora definitivamente approvata dal Parlamento<sup>41</sup>, abroga, clamorosamente, l’articolo 7 della legge 50 del 1999, quasi a voler segnare una netta distinzione dalla disciplina per il riordino normativo ideata dal precedente Governo (di “centro sinistra”). Comunque sia, l’abrogazione dell’art. 7 fa venir meno, provvidenzialmente, la figura dei testi unici misti (che quindi non verranno più adottati).

La nuova legge di semplificazione, con la qualificazione di riassetto e codificazione della normazione, nel modificare le disposizioni originarie che prevedono le leggi periodiche di semplificazione (cioè l’art. 20 della legge 59 del 1997), introduce una serie di deleghe legislative per una nuova disciplina della materia, secondo specifici principi e criteri direttivi<sup>42</sup>.

Vengono così ideati dei “codici di settore”; e restano separati da questi, eventuali regolamenti di delegificazione.

Scompare – come si è detto – la disciplina sui testi unici. L’idea stessa di testo unico è ritenuta antiquata, superata (come si può ricavare dalla relazione introduttiva al disegno di legge<sup>43</sup>). Si suppone che il riordino normativo comprenda sempre e comunque modifiche sostanziali, più o meno ampie; cosicché si stabiliscono apposite deleghe legislative (per la codificazione settoriale).

In tal modo si perde però di vista l’opportunità di utilizzare entrambe le figure, del “codice” e del “testo unico”.

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.

I due metodi di riordino normativo possono opportunamente convivere, con obiettivi diversi:

- a) per una organica revisione della disciplina possono essere espressamente confezionati dei codici, in base ad apposite deleghe legislative;
- b) 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, che responsabilizzi funzionari altamente qualificati nella scienza della legislazione (v. *supra* § 10).

---

<sup>41</sup> Il disegno di legge, recante “Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. Legge di semplificazione 2001”, è stato approvato dal Senato il 27 marzo 2002 (n. 776, XIV legislatura); è stato poi approvato con modificazioni dalla Camera il 3 dicembre 2002 (n. 2579, XIV leg.) ed è quindi tornato all’esame del Senato della Repubblica (n. 776-B).

<sup>42</sup> Le materie oggetto di delega sono così individuate: “produzione normativa, semplificazione e qualità della regolazione; “sicurezza del lavoro”; “assicurazioni”; “incentivi alle attività produttive”; “prodotti alimentari”; “tutela dei consumatori”; “metrologia legale”; “internazionalizzazione delle imprese”; “società dell’informazione”; “corpo nazionale dei vigili del fuoco”.

<sup>43</sup> Cfr. *Relazione* al ddl Senato 776, XIV legislatura.

Non giova quindi cancellare o accantonare la figura dei testi unici, come tende a fare la legge di semplificazione per il 2001, nel ritenerli uno strumento vecchio e poco significativo: si rinuncia così ad un prezioso metodo per una costante manutenzione delle fonti normative. Il riordino delle fonti attraverso testi unici andrebbe invece ripristinato, ma finalmente senza equivoci sulla loro natura e funzione.