

**Osservatorio Legislativo Interregionale**

Riunione di Firenze del 3 e 4 giugno 1999

***Commento alla legge 8 marzo 1999 n.50***

***Delegificazione e semplificazione***

**Raffaele Libertini**

**(Dirigente C.R. Toscana)**

1-L'eccesso di complessità del sistema normativo costituisce uno dei grandi problemi delle democrazie avanzate nel periodo storico che stiamo vivendo perché causa forme di disagio sempre più crescenti dei cittadini, delle associazioni e delle imprese. Questa affermazione rientra ormai nella piena consapevolezza di coloro che, a qualunque titolo, si occupano del problema della qualità della legislazione e trova una autorevole conferma nel documento del gruppo di lavoro, costituito a Helsinki dai Presidenti dei Parlamenti europei su questo tema , approvato nella riunione di Roma dell'11 e 12 dicembre 1998. In esso si afferma, tra l'altro, che occorre distinguere la parte eliminabile e quella ineliminabile della complessità normativa e agire con strumenti differenziati su ciascuna delle due parti. Sulla prima possono operare le tecniche di semplificazione e di miglioramento della qualità dei testi legislativi. Sulla parte non eliminabile , che è prevalente, le istituzioni pubbliche possono agire solo adeguando il proprio modo di essere e le proprie procedure perché essa deriva da elementi strutturali della società contemporanea le cui cause principali di complessità il documento cerca di individuare sottolineando anche che si tratta di una situazione nuova di natura permanente ed anzi in progressiva accelerazione. Si aggiunge che " in questo contesto la qualità della legislazione non può più essere limitata agli aspetti formali e tecnici di chiarezza e coerenza, ma richiede una politica istituzionale della legislazione molto più ampia che assicuri condizioni di conoscenza diffusa e di effettiva responsabilità dei centri produttori di norme".

Si individuano tre piani diversi e complementari sui quali si sta cominciando a delineare una vera politica della legislazione:

- a) Il riordino e la semplificazione;
- b) La progettazione e l'istruttoria legislativa

### c) Il ruolo dei Parlamenti

Per ciò che riguarda il punto a) viene sottolineata l'importanza del consolidamento delle norme, la necessità di eliminare le incoerenze e l'eccessivo dettaglio delle disposizioni, l'abrogazione di quelle obsolete, la validità dei codici e dei testi unici.

Per ciò che riguarda il punto b) si denuncia una progettazione non adeguata, una mancata valutazione preventiva degli effetti globali, una insufficiente verifica successiva dei risultati per cui l'introduzione di nuove norme dovrebbe sempre essere preceduta dall'analisi dell'effettivo funzionamento della legislazione già vigente. Questi tipi di valutazioni e verifiche dovrebbero diventare elementi centrali del procedimento legislativo e coinvolgere le responsabilità dei governi e delle assemblee parlamentari.

Per ciò che riguarda il punto c) e cioè il ruolo dei Parlamenti si sottolinea con forza che **"l'istruttoria tecnica deve assumere rilevanza politica e istituzionale"** E' necessario pertanto creare al loro interno "specifiche procedure e nuovi strumenti" per fornire una informazione tecnica che "diviene un fattore di corretto funzionamento del sistema costituzionale fondato sul principio di responsabilità".

La necessità della semplificazione legislativa, di approvare le leggi solo se strettamente necessarie (si parla paradossalmente di opzione 0 per la legislazione) e del potenziamento delle funzioni di controllo dei Parlamenti europei, sono stati ribaditi dai loro Presidenti nel recente incontro di Lisbona (20-22/5/99).

**2- La L.50/99 sulla delegificazione e i testi unici**, che oggi esaminiamo, mi pare si collochi a pieno titolo nel contesto culturale e di politica della legislazione sottolineato dal documento di cui sopra di cui pare un primo anche se parziale tentativo di esplicitazione normativa. Ci troviamo infatti in una fase di tangibile accelerazione delle consapevolezze e dei risultati operativi su questi temi ( si pensi,

oltre agli approfondimenti sempre più frequenti, ad una maggiore consapevolezza dei politici, al nuovo regolamento della Camera, alle leggi regionali contenenti elenchi di abrogazioni espresse, ecc. ). Il valore della l.n.50 va pertanto oltre un doveroso adempimento della l.59/97(art.20), non limitandosi alle materie della delegificazione, della semplificazione e dei testi unici, ma introducendo elementi nuovi di verifica , valutazione e di raccordo istituzionale non previsti dalla medesima, ma che trovano invece riferimento nella esigenza sempre più avvertita di migliorare la qualità della legislazione creando strumenti idonei a questo scopo. E di ciò parla esplicitamente la l.50 laddove prospetta per il futuro una " legge generale sull'attività normativa"( art.7, comma2) e si ha piena consapevolezza da parte dei relatori del provvedimento, Cananzi per la Camera e Villone per il Senato( quest'ultimo afferma, in particolare, che si tratta di " un testo di manutenzione del sistema giuridico"). Potremmo perciò parlare di una legge "ponte" che, facendo proprie certe indicazioni sviluppatesi in questi anni in sede di dibattiti e di approfondimenti sui problemi della qualità e delle politiche della legislazione, individua alcune soluzioni di indubbio interesse ( anche se ,come vedremo, insufficienti e criticabili sotto certi profili) in vista di una legge più organica e generale che speriamo presto regolamenti l'intera materia dell'attività normativa. Penso che la sua utilità consista proprio nell'essere momento di passaggio per il futuro nel senso che dalla sua sperimentazione ed applicazione deriveranno preziosissimi suggerimenti per una più completa, soddisfacente e stabile legge che regolamenti l'intera materia.

I contenuti essenziali della legge che è composta di pochi articoli(11), sono i seguenti:

- La previsione di regolamenti per la delegificazione e la semplificazione di alcuni procedimenti amministrativi

- La modifica di alcune norme della l.59/97
- La previsione di un nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure
- La previsione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione
- Il raccordo istituzionale per la semplificazione legislativa
- I testi unici

Cercherò di esaminare questi punti, escluso l'ultimo che sarà trattato dal collega Ceccato, sotto il particolare profilo, sopra enunciato, di cercare dei rimedi alla complessità del sistema normativo mediante un miglioramento della qualità della legislazione nell'ambito di una politica istituzionale della legislazione, rinviando ad una lettura attenta della legge l'esame dettagliato delle sue disposizioni.

La l.50/99 è la prima legge di **delegificazione e semplificazione di procedimenti amministrativi**(sono 62) in attuazione dell'art. 20 della l.59/97 che prevede una approvazione annuale di questo strumento normativo. Si tratta, in definitiva, di due profili della semplificazione: da un lato delle fonti attraverso la sostituzione della fonte regolamentare alla fonte legislativa, dall'altro delle strutture procedurali nell'ambito delle quali dovranno essere eliminati i doppi e le parti non necessarie, soppressi i passaggi procedurali inutili, accorpate i procedimenti plurimi su un unico oggetto. La conseguenza è che su quella materia diventata regolamentare sarà il potere esecutivo e non legislativo a operare integrazioni e modifiche. Per ciò che riguarda le regioni e gli enti locali il Governo dovrà individuare, tramite la Conferenza unificata di cui al d.lgs.281/97, i procedimenti che possono essere autonomamente disciplinati dagli enti territoriali indicati che assumono pertanto un ruolo specifico nella semplificazione normativa. Interessante è poi il coinvolgimento delle organizzazioni produttive, delle categorie e delle associazioni che verranno

consultate per dare suggerimenti ed indicazioni, da utenti, ai processi di regolazione e semplificazione(art.1,comma2).

Se quelli sopra indicati sono gli aspetti positivi di quest'opera di delegificazione e semplificazione, c'è però un pericolo che si annida in questa operazione ed è quello derivante dal "rincorrersi tra discipline legislative e discipline regolamentari che prefigura un quadro normativo in continua fibrillazione, incapace di assicurare quel minimo di certezza normativa, senza la quale ogni tentativo di semplificazione amministrativa è destinato a fallire"(v.R.Tosi Le Regioni,n.6,1998,p.1399).Si pensi oltre che al rapporto tra la legge originaria e il regolamento che deve delegificarla, anche al problema dei testi unici per i quali si dice che essi comprendono disposizioni legislative e regolamentari(art.7,comma2).Ora poiché è impossibile ritenere che in un'unica fonte siano presenti norme di rango diverso, occorre stabilire se il testo unico è fonte di primo o di secondo grado, ovvero costituisca esso stesso un regolamento di delegificazione(fonte di secondo grado atipica) soluzione per cui propenderei per il fatto che l'emanazione del testo unico con decreto del Presidente della Repubblica(art.7,comma 4), e non con decreto legislativo, è tipica dei regolamenti. Anche in questo caso il sovrapporsi di discipline legislative e regolamentari finisce per diventare una complicazione normativa in una materia che si vuole invece semplificare.

C'è poi il problema della compatibilità tra delegificazione(e quindi norme di rango secondario) e previsione di sanzioni amministrative che sono contenute in disposizioni primarie(art.2, comma2).Secondo le nuove disposizioni i regolamenti di delegificazione possono: a)eliminare gli obblighi la cui violazione costituisce illecito amministrativo e ciò comporta l'abrogazione della corrispondente sanzione amministrativa; b)riprodurre tali obblighi e, in tal caso, le sanzioni amministrative previste dalle norme legislative si applicano alle violazioni delle corrispondenti

norme delegificate, secondo disposizioni di rinvio alla legge contenute nei regolamenti di semplificazione. In definitiva il legislatore, in ossequio al principio di legalità, ammette che non possono essere oggetto di delegificazione quelle norme che prevedono sanzioni amministrative. Anche in questo caso, pertanto, c'è una concorrenza tra norme primarie e secondarie che rischia di aumentare, anziché diminuire la confusione normativa.

Nella fase che stiamo vivendo che vede non più il primato della legge, ma il moltiplicarsi di strumenti normativi diversi (in primo luogo i regolamenti "autorizzati" di cui alla l.400/88, art.17, comma2, cui rimanda l'art.1 della l.n.50 che stiamo esaminando) e l'enorme numero di decreti legislativi affidati al Governo senza un completo rispetto dei principi affermati dall'art.76 Cost. sulla delega legislativa (si veda, in particolare, il problema dei decreti correttivi), c'è chi parla con viva preoccupazione di una "fuga dal Parlamento" e di una "devastazione delle fonti" (Luciani) e chi pone il problema della opportunità di estendere il sindacato di costituzionalità anche a certi tipi di regolamenti sollecitando la Corte a mutare in questo senso i suoi orientamenti sulla ammissibilità dei ricorsi (Romboli).

La disposizione sui procedimenti che possono essere autonomamente disciplinati dalle regioni e dagli enti locali e quella sulle sanzioni amministrative, illustrate al punto precedente, costituiscono le **principali modifiche alla l.59/97(art.2)**.

L'istituzione di un **Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure(art.3)** corrisponde al giusto principio che una struttura tecnica tenga sotto controllo l'applicazione di una legge fornendo "agli uffici legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministro delegato per la funzione pubblica il supporto occorrente a dare attuazione ai processi di delegificazione,

semplificazione e riordino” Strutture simili sono presenti da tempo in Gran Bretagna e , recentemente, sono state costituite anche in Francia e in Olanda. E' significativo che nel caso britannico esse siano sopravvissute al mutare delle maggioranze e c'è stata una continuità sostanziale del lavoro svolto e la permanenza degli stessi tecnici ed esperti che lavorano nella struttura. Comunque questa scelta segna un'innovazione nella politica legislativa italiana perché corregge la tendenza fino ad oggi costante di preoccuparsi solo della approvazione della legge, perché ciò paga dal punto di vista politico, disinteressandosi poi completamente della sua attuazione. Si prevede infatti che il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per la funzione pubblica da lui delegato presentino una relazione annuale di semplificazione nella quale “si delinea il bilancio complessivo dell'attività di semplificazione” e si “valuta l'efficacia degli strumenti previsti dalla legge medesima”(art.4, comma 1). Si introducono così elementi forti di una cultura della valutazione in campo legislativo fino ad oggi quasi assente nel quadro normativo e si aggiunge che bisogna anche trarre le conseguenze operative di questa valutazione indicando “eventualmente, la soppressione(degli strumenti) già istituiti, ivi compreso il Nucleo, e la loro sostituzione con strumenti alternativi”(art.4,comma1).La valutazione si lega perciò alla elasticità degli strumenti da utilizzare che possono perciò variare nel tempo ed essere addirittura soppressi e sostituiti con altri. Anche questo perciò è un elemento nuovo nel panorama legislativo che lega strettamente la verifica sulla applicazione della legge con l'idoneità degli strumenti che possono favorire questa verifica.

La felicità di questa scelta non può però evitare che si sottolineino anche alcuni limiti in essa presenti(evidenziati in particolare dalla senatrice Dentamaro in sede di lavori parlamentari). Il Nucleo appare infatti come una duplicazione dell'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo, già

previsto dall'art.23 della l.400/1988 il quale indica in rapporti periodici incongruenze e antinomie normative relative ai diversi settori legislativi e segnala la necessità di procedere alla codificazione della disciplina di interesse materie o alla redazione di testi unici. Il Nucleo allora, che è composto da esperti esterni ed interni, rischia di diventare una ennesima struttura burocratica che si può sovrapporre all'attività degli uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri di cui invece dovrebbe essere servente(v.art.3,comma 3). Per lo meno, qualora si fosse ritenuto di creare questa nuova struttura data la complessità della materia e l'urgenza di provvedere rapidamente rispetto agli uffici ordinari di consulenza, andavano però specificati in legge i rapporti tra le due strutture per evitare conflitti di competenze, equivoci e incertezze ed un consistente esborso di danaro pubblico per pagare i componenti del Nucleo(25) e della segreteria tecnica che lo assiste(41 unità di personale). Ad aumentare la confusione è intervenuto il DPCM 6 agosto 1998 recante la disciplina dell'ordinamento transitorio delle strutture del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri il quale prevede che il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi(del quale l'Ufficio centrale per il coordinamento legislativo di cui sopra diventa una articolazione interna), svolga compiti di valutazione sulla coerenza dell'iniziativa legislativa del Governo con l'ordinamento giuridico e sulla sua fattibilità(art.12,comma 2 e art. 13).Si può concludere su questo punto dicendo che oltre alla sovrapposizione delle norme che si vuole evitare con questa legge, bisognerebbe anche preoccuparsi della sovrapposizione delle strutture burocratiche.

**E' prevista l'analisi dell'impatto della regolamentazione(AIR) "sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese"(art.5).**Ogni disegno di legge o comunque ogni iniziativa normativa, sia

legislativa che amministrativa, dovrebbe essere accompagnato da una scheda( o comunque da altri documenti che saranno in futuro precisati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) che preveda la copertura amministrativa, cioè come a livello dell'organizzazione amministrativa si farà fronte alle nuove norme. Non ci si preoccuperà pertanto solo delle compatibilità finanziarie, come si è fatto fino ad oggi, ma anche delle persone fisiche da utilizzare, cosa in genere assolutamente trascurata. Più difficile da valutare è l'altro aspetto dell'analisi degli effetti della regolamentazione sull'attività dei cittadini e delle imprese per cui si dovranno affinare gli strumenti di indagine. Va però sottolineato che , mi pare per la prima volta, viene prevista in una legge l'analisi di fattibilità che finora era stata evocata in seminari di studi, approfondita all'interno di gruppi di lavoro interregionali e utilizzata sperimentalmente da alcune regioni attraverso liste di controllo E' una valutazione ex ante che era stata ritenuta necessaria nella Raccomandazione dell'OCSE del 9 marzo 1995 e che ora trova accoglimento in una importante legge dello Stato italiano. Si noti, in particolare, che le Commissioni parlamentari competenti possono richiedere una relazione contenente l'AIR per schemi di atti normativi e progetti di legge sottoposti al loro esame diventando pertanto soggetti attivi nell'ambito dell'istruttoria legislativa per quanto riguarda le tematiche dell'analisi dell'impatto(art.5, comma2) e ciò si collega strettamente a quanto già previsto dal nuovo regolamento della Camera che attribuisce alle Commissioni il compito di svolgere una vera e propria analisi di fattibilità( v.l'art.79,comma 4,in particolare la lett.c). E' apprezzabile che anche nel caso dell'AIR si utilizzi il principio della elasticità, perché si dice che questo nuovo strumento è introdotto "a titolo sperimentale" suggerendo che solo attraverso il suo uso si potrà verificare se esso è realmente efficace o occorrerà modificarlo o sostituirlo con altri strumenti più idonei.

Un altro elemento di notevole interesse è la previsione di un **raccordo istituzionale per la semplificazione legislativa**(art.6). Si stabilisce che “al fine di migliorare i metodi di formazione, di attuazione e di conoscenza delle leggi, il Presidente del Consiglio dei ministri trasmette ai competenti organi delle Camere, su richiesta dei rispettivi Presidenti, studi e indagini sullo stato della legislazione, sugli strumenti di cognizione e sul coordinamento delle fonti normative, sulle tecniche di valutazione degli effetti delle politiche legislative e sull’eventuale seguito legislativo delle sentenze della Corte costituzionale”

Salta subito agli occhi l’uso del termine “metodi” a sottolineare come occorra creare delle sinergie tra esecutivo e assemblee nelle tre fasi fondamentali della vita di una legge: la proposta e l’approvazione, l’attuazione, la conoscenza. Nell’articolo c’è come un riconoscimento normativo delle tecniche legislative che suggeriscono, per l’approvazione di una legge, l’importanza del quadro normativo nel quale essa si colloca, la necessità di prevedere gli effetti che essa produrrà e di valutare quelli che ha prodotti ed, infine, come di essa vengono a conoscenza i cittadini. Si deve, per l’appunto, instaurare un metodo di collaborazione tra le istituzioni che partecipano al procedimento legislativo. E’ un indirizzo su cui in particolare la Camera ha insistito in quest’ultimo periodo con l’approvazione di rilevanti modifiche al suo regolamento interno e una attività di sviluppo di forme stabili di cooperazione con altre istituzioni statali(in particolare il Governo), le Regioni e le Assemblee legislative europee. Ciò sul presupposto che nella fase attuale nessuna istituzione è capace di contenere al proprio interno processi di così ampia portata come quelli richiesti dal governo della società contemporanea. Lo sviluppo di forme stabili di cooperazione diventa pertanto l’unico modo per dare risposte convincenti alla complessità dei problemi della legislazione.

Rientrano in questo quadro le seguenti applicazioni concrete:

-Il nuovo regolamento della Camera(art.79, comma 5) prevede che la Commissione, per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo che essa sta esaminando, possa richiedere al Governo dati e informazioni, anche con la predisposizione di apposite relazioni tecniche. Sempre in base al regolamento Il Governo è tenuto a fornire questi elementi.

-In giugno è stato fissato un incontro tra i Presidenti delle due Camere, il Presidente del Consiglio, il Presidente della Corte Costituzionale, i Presidenti e i Procuratori generali della Corte di cassazione e della Corte dei Conti, il Presidente del Consiglio di Stato e il Presidente del Cnel per esaminare i problemi della legislazione

-La Camera sta organizzando una Conferenza, che si terrà prima della pausa estiva, per promuovere la cooperazione tra tutte le istituzioni impegnate sul fronte della legislazione e i centri di ricerca più attivi in materia.

-La Camera ha già organizzato dei seminari-incontro con dirigenti di alcune Assemblee legislative regionali e provinciali, per dibattere i temi delle procedure in Assemblea e in Commissione, della qualità della legislazione, dell'attività di documentazione, ecc. E' sua intenzione estendere questi seminari anche ai Consigli delle altre Regioni, previo incontro con i segretari generali dei medesimi che dovrebbe svolgersi prima dell'estate.

-Come è noto la Camera partecipa, con propri funzionari, al Centro di documentazione sulle tecniche legislative costituito dalla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, dall'OLI e dal Gruppo legislazione regionale.

Per ciò che riguarda i rapporti con l'Europa, si è dato conto, all'inizio di questa relazione, del rapporto stabile, tra i Presidenti dei Parlamenti europei, sui temi della qualità della legislazione.

In parallelo ha assunto ormai una notevole ruolo la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali europee che ha tenuto il suo terzo incontro proprio a

Firenze il 17 e 18 maggio u.s. . Durante i lavori il Presidente del Parlamento europeo Gil Robles auspicava un rafforzamento della collaborazione tra Parlamento europeo e Assemblee legislative regionali, indirizzo che potrebbe essere utilizzato per trovare comuni strategie per ciò che riguarda la qualità della legislazione.

Infine, sempre a livello europeo e a proposito di una ricerca di collaborazione tra istituzioni diverse, è da segnalare l'accordo interistituzionale(22 dicembre 1998) tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione che stabilisce orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria: chiarezza delle formulazioni legislative, loro struttura uniforme, uso corretto dei rinvii e delle modificazioni, abrogazioni espresse, codificazioni. L'accordo aggiunge che deve essere rafforzato il ruolo svolto dai servizi giuridici delle istituzioni che vengono incaricati di elaborare una guida pratica comune destinata a coloro che contribuiscono alla redazione dei testi legislativi.

L'ultimo punto di grande rilievo trattato dalla I.50/99 riguarda i **testi unici**(artt.7 e 8) che hanno lo scopo di disinquinare e di provvedere ad una pulizia dell'ordinamento. Questo argomento sarà trattato dal collega Ceccato. Vorrei però sollevare alcune questioni a cui il collega cercherà di rispondere, secondo gli accordi intercorsi tra noi, e che sono le seguenti: il tipo di testi unici previsti(compilativi o innovativi); quali conseguenze pone, a livello di fonti, il fatto che essi contengono norme legislative e regolamentari; che valore ha, senza una copertura costituzionale, la disposizione(art.7,comma 6) che stabilisce che il testo unico può essere derogato solo esplicitamente visto che sarebbe certamente legittima una legge ordinaria successiva che non lo facesse; quali sono le strutture tecniche che è preferibile elaborino i testi unici(se composte da funzionari interni, da esterni o con un sistema misto tra le due componenti).

Personalmente riterei che per risolvere alcuni dei problemi di cui sopra occorra puntare molto sulle procedure e sulla presenza forte del Presidente dell'Assemblea che faccia rispettare certe regole. Per ciò che riguarda in particolare le Regioni le regole potrebbero essere inserite nei regolamenti interni dei Consigli (come già hanno cominciato a fare le Province di Trento e Bolzano. Si tenga anche presente che l'art. 92 della proposta della Commissione Bicamerale, poi naufragata, stabiliva che i regolamenti delle Camere prevedessero "l'improcedibilità dei disegni di legge che intervengono nella materie già codificate senza provvedere, in modo espresso, alla modifica o integrazione dei relativi testi" ). E' l'unico presidio che per il momento appare utilizzabile e dalla riuscita di questa operazione dipende l'autorevolezza dell'istituzione interessata. (Della difficoltà di assicurare la emendabilità esplicita dei testi unici si fa carico l'art.7, comma 6 laddove dice che "la Presidenza del Consiglio dei ministri adotta gli opportuni atti di indirizzo e coordinamento per assicurare che i successivi interventi normativi.....siano attuati esclusivamente mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni contenute nei testi unici".

3-Concludendo direi che la l.50/99 si colloca a pieno titolo come strumento normativo di notevole interesse (anche se non privo di difetti, come ho cercato di indicare) in questa fase di passaggio nella quale ad accresciute consapevolezza culturali nella materia della qualità della legislazione, non si sono accompagnate quelle scelte legislative coraggiose che permettessero di dare al problema delle soluzioni a tutto tondo con l'introduzione di strumenti adeguati nelle procedure di approvazione e di applicazione delle leggi. In attesa dell'entrata in vigore di "una legge generale sull'attività normativa" cui la l.50 rinvia, occorre intensificare gli sforzi di approfondimento, di proposta e di realizzazione da parte di tutti coloro che, a qualunque titolo, si preoccupano di migliorare la qualità della legislazione quale

**Osservatorio legislativo interregionale**

**Riunione di Firenze - 3/4 giugno 1999**

**Commento alla legge 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998)**

**Testi unici**

**Mauro Ceccato  
(Consiglio provinciale di Trento)**

obiettivo primario di una democrazia più avanzata. Per ciò che riguarda noi Regioni il seminario di giugno a Torino si colloca su questa linea. Le sue indicazioni ci serviranno pertanto come OLI e come Gruppo legislazione regionale per intensificare ancora di più la nostra attività.

**Commento alla legge 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998)**

**Testi unici**

**1. Premesse**

In questo commento della legge 8 marzo 1999, n. 50 (cioè della prima legge di semplificazione normativa, in una serie che dovrebbe avere cadenza annuale) la materia è divisa fra me e Raffaele Libertini: la parte affidatami è quella sui testi unici, di cui parlano gli articoli 7 e 8. Procederò sulla scorta di alcune tesi, tratte dalla dottrina più recente. Non sono tesi indiscusse: anche per questo, anzi tutto le enuncerò sommariamente.

1.1. I testi unici raccolgono e coordinano disposizioni originariamente comprese in atti diversi, per semplificare il quadro normativo (SANDULLI, IRTI). Quindi il loro scopo non è innovare la disciplina di una materia. Nell'opera di riordino, comunque, potrà emergere l'opportunità o la necessità di compiere alcune innovazioni. Quando queste innovazioni superino un certo peso, però, più che di testi unici sarebbe meglio parlare di nuove leggi che vogliono disciplinare organicamente una materia.

Che cosa sono i testi unici?

1.2. Dal punto di vista formale distinguo i testi unici in base alla fonte con cui vengono emanati. Quindi ci possono essere (almeno) testi unici con valore costituzionale, legislativo, regolamentare.

Leggi-testo unico e regolamenti-testo unico

1.2.1. Perché un testo unico possa unificare effettivamente deve avere il valore delle disposizioni prima sparse in più atti, che ora esso raccoglie (CAMPAGNA). Altrimenti non unifica, ma duplica a un livello inferiore: non è un testo unico, ma un testo duplicato; lo potremmo chiamare testo unico improprio.

1.2.1.1. Ci sono alcuni testi unici di valore dubbio, ma palesemente inferiore alle fonti che vorrebbero unificare (testi unici approvati spontaneamente del governo; testi unici deliberati da poche giunte regionali). La dottrina (PIZZORUSSO, CASETTA, LAVAGNA) li ha qualificati in maniera varia - dicendoli regolamenti, oppure raccolte simili a quelle promosse dai privati -, ma senza conseguenze pratiche di grande rilievo.

In altri casi una legge autorizza l'esecutivo a preparare un testo unico. S'è cercato di qualificare questi testi riportandoli ai testi unici derivanti da delega legislativa, se il procedimento e le caratteristiche della legge autorizzatoria erano compatibili con quelle d'una delega (GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE); declassandoli quasi al rango dei testi unici spontanei se non lo erano. In ambo i casi il termine autorizzazione non è corretto.

1.2.1.2. Il giudizio sui testi unici impropri è negativo (CAMPAGNA, MALO): al di là delle apparenze non fanno opera di semplificazione; potrebbero aiutare la conoscenza, ma in maniera non dissimile dalle raccolte ufficiose, che però non si espongono ai rilievi di complicazione e difficile inquadramento nel sistema delle fonti. Anche il loro valore interpretativo è dubbio (ANGIOLINI). D'altronde è significativo che, in Francia e in Austria, dei testi unici fossero approvati un tempo come fonte secondaria, mentre poi si è passati alla fonte primaria.

Oltretutto i testi in parola sono rivestiti di forme ufficiali, il che ha effetti persuasivi (CAMPAGNA) sul loro valore (suppostamente primario): c'è tutta una giurisprudenza - anche costituzionale - che usa testi del genere con leggerezza (CHELI); e se va bene mette una pezza sopra quest'uso improprio, prima o poi, col dire che si citavano i testi unici, ma s'intendevano le leggi originarie.

1.2.1.3. Dal punto di vista redazionale, nei testi unici impropri - di norma - non si compiono operazioni molto diverse da quelle che farebbe una qualsiasi raccolta ufficiosa:

si coordinano una legge e le sue modificazioni testuali, talora con minimi aggiustamenti (ad esempio: renumerazione continua degli articoli). Se è così, perché non fare una raccolta ufficiale? Forse per un errore di prospettiva, o per motivi pubblicitari. Dire che s'è approvato un testo unico fa un bell'effetto; a dire che s'è aggiornata una legge inserendovi le modificazioni testuali si rischia persino di non esser capiti. Per risolvere il problema, comunque, dovrebbe bastare il consiglio dei tecnici: in più d'un caso, a Trento, abbiamo convinto a non approvare testi del genere, ma ad approntare raccolte ufficiali.

Qualche operazione redazionale più complessa la fanno certi testi unici autorizzati: per esempio quello sull'istruzione (CARLONI). Dal punto di vista conoscitivo si tratta di operazioni utili: se le facesse un opuscolo divulgativo non ci sarebbe niente da ridire. Ma se l'autorizzazione non è assimilabile a una delega, dal punto di vista giuridico varranno i dubbi di 1.2.1.2. Il motivo della scelta di autorizzare e non delegare risalerà forse al procedimento aggravato previsto per le deleghe; aggravio che si voleva evitare, anche per la scarsa rilevanza politica e il carattere non innovativo delle operazioni da compiere. Qui nascono domande che vanno al nocciolo della questione: che cosa può fare un testo unico non innovativo? Che procedimento si può adottare per facilitarne l'approvazione?

1.3. Dal punto di vista materiale (GUASTINI) si potrebbero distinguere i testi unici in base al loro carattere innovativo o non innovativo (compilativo). Bisogna stare attenti a non confondere questa classificazione con quella formale: posso immaginare che con legge si raccolgano in un testo unico disposizioni legislative, senza innovazioni. Quindi testo unico compilativo non vuol dire testo unico senza valore di legge.

1.3.1. Ci si potrebbe chiedere se un testo unico privo del carattere della novità contenga effettivamente norme giuridiche. Adoperando concetti un po' vecchi, forse: ma con la benedizione d'una non recente giurisprudenza costituzionale. Probabilmente la corte usò questi argomenti per sbarazzarsi un po' sbrigativamente di questioni particolari. Se condotta alle sue logiche conseguenze, infatti, la tesi avrebbe effetti paradossali: per esempio, non sarebbero norme le parti d'una legge che riproducono disposizioni previgenti (come succede non poche volte, quando si ridisciplina una materia), e farebbero testo quelle abrogate dalla legge stessa. Di più: che ne sarebbe d'una legge-testo unico che solo riprendesse norme vigenti, abrogando le fonti originarie?

1.3.2. Il problema principale, però, è che la categoria dei testi unici compilativi è stata sottoposta a robusti attacchi (ESPOSITO, CARLASSARE), che sembrano andare a segno. L'argomento principale è ancora quello che vede nel pur elementare accostamento di disposizioni provenienti da leggi diverse un'operazione capace di cambiarne la sostanza, per i suoi effetti sull'interpretazione (sistematica) delle norme. Quindi tutti i testi unici sarebbero innovativi. Per la verità si potrebbe fare un'eccezione, mi pare, per i testi unici che riproducono letteralmente una legge e le sue modificazioni testuali, secondo l'intenzione espressa dal legislatore: non sarebbero che una ripresa a livello normativo dei testi coordinati (o aggiornati) conosciuti dalla pratica. E' ovvio che il valore semplificatorio di questi testi sarebbe modesto; non inesistente però, perché esistono leggi modificate da decine di provvedimenti successivi: riportare il tutto a unità, qui, sarebbe di per sé una semplificazione. Piuttosto sarà difficile che, al momento di compiere quest'operazione, non sia necessario fare il benché minimo ritocco, dovuto per esempio all'abrogazione di leggi citate nel testo da unificare. D'altra parte i ritocchi potrebbero essere fatti prima di redigere il testo unico, in un'ultima legge di modifica.

1.3.3. Per delegittimare i testi unici compilativi si argomenta, inoltre, sulla carezza di principi in una legge delega che incarichi il governo di redigere tali testi, senza alcun'altra indicazione; o sull'impossibilità logica di dedurre i principi necessari per attuare la delega dalle leggi che dovrebbero essere unificate, a meno che non si lascino in

Testi unici	unic
Innovativi	unic
testi unici	unic
compilativi	unic

piedi queste leggi indipendentemente dal testo unico (D'ELIA). Mi pare una tesi formalistica; anche perché la deduzione di principi potrebbe essere intesa a partire dal fenomeno dei rinvii formali. Comunque avrebbe conseguenze infelici, impedendo di usare la delega legislativa per operazioni di semplificazione a bocce ferme, senza trovare giustificazione in questioni di equilibrio fra i poteri. Però può essere apprezzata come monito a individuare meglio quel che potrebbero fare i testi unici non innovativi.

1.3.4. In ogni caso, il problema del carattere non innovativo di certi testi unici riemerge quando s'individua una categoria di testi che ritoccherebbero sì le leggi unificate, ma senza apportare modificazioni sostanziali. Nel caso dei testi unici delegati qualcuno ha parlato di deleghe di coordinamento (CAPOTOSTI). Quel che più conta è che operazioni del genere sono conosciute in diverse paesi, e lì utilizzate a fini di semplificazione normativa. E' importante, in casi del genere, distinguere i ritocchi formali dagli interventi sostanziali, perché i primi dovrebbero essere indiscutibili, o perché bisogna limitarsi ad essi. La distinzione ha conseguenze giuridiche (sostanziali oppure procedurali); o se non altro effetti sulla discussione politica.

1.3.4.1. L'idea del carattere comunque innovativo dei testi unici è utile per puntellare la tesi secondo cui i testi in parola dovrebbero essere approvati con una fonte di livello pari alle disposizioni unificate; anche se mi pare più importante, sostanzialmente, l'argomento per cui testi unici approvati con fonti di livello inferiore a quelle unificate sarebbero incapaci di unificare effettivamente. Ma quando si sposta l'analisi su quel che si può fare per costruire un testo unico il primo argomento non serve. Non serve, in particolare, se le disposizioni non innovative debbono essere individuate o non sono consentite, in quanto una legge delega o una fonte d'altro tipo usino il concetto di non innovatività; a meno che non si metta in discussione, in assoluto, la possibilità di fare testi unici utilizzando tali concetti. Se si segue quest'ultima strada, però, bisogna rinunciare a un'opera di semplificazione a diritto vigente, compiuta in altri paesi e auspicata in Italia. E bisogna spiegare alcuni fenomeni che, a prima vista, mi sembrano collidere con conclusioni troppo restrittive: come la presenza di testi unici solo relativamente innovativi, che è logicamente necessaria. Infatti mi pare difficile sostenere che disposizioni di questi testi identiche a quelle previgenti sarebbero illegittime per carenza di delega, o che non avrebbero la forza di abrogare le disposizioni previgenti.

Quindi: sarà anche vero, se il battito d'ali di una farfalla può provocare un uragano, che qualsiasi intervento su un testo normativo potrebbe avere conseguenze sostanziali. Però, come non credo che le previsioni del tempo siano giunte a considerare il moto delle farfalle, per fare un testo unico è utile sapere che alcuni interventi, nei limiti dell'umanamente prevedibile, non dovrebbero avere effetti sostanziali. Purché non si ritenga che dall'entomologia, di norma, dovremmo trarre una regola per le nostre azioni.

1.4. Fortunatamente, facendo un testo unico non si può fermare il mondo. La materia, prima o poi, avrà bisogno di nuovi interventi: e allora il testo non sarà più unico. Come evitare che dopo un po' ci si ritrovi in una confusione peggiore di prima? Anzitutto rendendo la redazione dei testi unici non un punto d'arrivo, ma un processo: è quel che succede in altri paesi (MATTARELLA). Però non è detto che per qualsiasi minima modifica valga la pena rimettere in piedi la procedura che conduce all'approvazione di un testo unico. Dal punto di vista della semplificazione, in questi casi, è importante che il testo unico venga modificato in maniera testuale; si badi bene: non solo esplicitamente, ma proprio testualmente, perché così - e non altrimenti - una facile operazione redazionale potrà ridurre l'atto a unità, nell'ambito di raccolte officiose o private.

1.4.1. Poniamo che il testo unico abbia valore di legge, come succede con la maggior frequenza. La via maestra per impedire che venga modificato non correttamente

Modifiche ai testi unici

da un'altra legge sarebbe fornirgli un valore superiore. Quindi bisognerebbe individuare una categoria di leggi organiche, costituzionalmente dotate d'una superiore resistenza. Comunque, una volta individuata questa categoria non si resterebbe al riparo dalla possibilità che pure una superlegge modifichi non testualmente; a meno che una disposizione costituzionale non lo proibisca.

1.4.2. Se non è possibile intervenire sul sistema delle fonti, contromisure d'altro tipo potrebbero frapporsi all'approvazione di modifiche non testuali. La contromisura più forte (se il testo unico è una legge) è predisporre norme dei regolamenti assembleari che ostacolino le modifiche indesiderate. Qualcosa del genere succede con la copertura finanziaria, per dare concretezza agli obblighi derivanti dall'articolo 81 della costituzione. Nel nostro caso il parametro costituzionale che giustificerebbe gli aggravati procedurali è meno sicuro: ci si potrebbe rifare, semmai, a un valore costituzionale di certezza del diritto (AINIS). Inoltre, poiché il potere d'iniziativa legislativa è garantito costituzionalmente, l'ostacolo alle modifiche non testuali non potrebbe essere l'inammissibilità, ma misure come quelle previste per la copertura finanziaria.

1.4.2.1. Non affidare al presidente d'assemblea decisioni delicate come quella d'inammissibilità mi sembra preferibile anche dal punto di vista pratico. Anzitutto: siamo certi che un divieto di modificare non testualmente sia parametro sufficientemente preciso, o che non sia troppo rigido? Nei casi più semplici, in cui la modifica è facilmente riconoscibile, è difficile che dietro la sua formulazione ci siano problemi politici; una correzione sarebbe tutto sommato formale, e dovrebbe bastare l'esistenza di momenti in cui la questione venga in luce, anche grazie a un'adeguata istruttoria tecnica.

1.4.2.2. Ma non sempre la cosa è semplice. Per esempio può sorgere l'esigenza politica o anche sostanziale (evoluzione della materia, ecc.) di dare autonomo rilievo a una sottomateria, estrapolando dal testo unico alcune norme. E ci possono essere disposizioni al limite fra più materie. Il problema, insomma, è stabilire i confini della materia modificabile solo testualmente, in quanto disciplinata dal testo unico. Qualche esempio di difficoltà definitorie: nell'ordinamento che conosco meno peggio, quello della provincia di Trento, la tutela del paesaggio è stata ricondotta in ambito urbanistico, mentre le espropriazioni, un tempo, erano disciplinate assieme all'edilizia abitativa. Ancora: saranno sempre facilmente classificabili come modifiche o integrazioni norme riguardanti una materia disciplinata solo in parte dal testo unico?

In casi del genere un divieto di modifiche non testuali che sfoci in una misura netta come l'inammissibilità rischia di essere troppo rigido, o troppo controvertibile. Quest'argomento potrebbe valere anche per eventuali disposizioni costituzionali che vietino le modifiche non testuali.

1.4.2.3. Dunque, eventuali poteri del presidente sarebbero facilmente esercitabili dov'è più facile che non sia necessario esercitarli, e difficilmente o inopportuno esercitabili nei casi problematici. Questo mi pare un buon argomento per scartare soluzioni drastiche come quella d'un giudizio presidenziale sulle modifiche al testo unico, a favore di scelte più flessibili, come quella attuata per la copertura finanziaria. La pratica dirà se il modello della copertura finanziaria sia riproducibile con profitto in un settore dove non ci sono esigenze pressanti come quelle di risanamento dei conti pubblici.

## 2. Commento alla legge di semplificazione 1998 (parte sui testi unici)

2.1. Il comma 1 dell'art. 7 prevede un programma di riordino che dovrebbe interessare le norme (legislative e regolamentari) di alcuni settori. Nel testo originario del disegno di legge non si parlava di riordino, ma di codificazione. L'emendamento sarà dovuto a preoccupazioni terminologiche (evitare confusione coi codici veri e propri) o a

Articolo - 7,  
comma 1

un abbassamento delle ambizioni. La formulazione originaria tradisce un debito con esperienze francesi, confermato dall'estensione del riordino a più materie ma soprattutto dalla previsione (comma 2) di testi unici comprendenti sia leggi che regolamenti.

2.1.1. C'è un intervento delle camere nella formulazione del programma di riordino (assente nel disegno di legge originario). Se consideriamo che pure nell'emanazione dei testi unici (commi 4 e 5) sono coinvolte commissioni parlamentari e consiglio di stato, diventa facile far proprio il rilievo sull'eccessiva complessità del procedimento (FORLENZA). La complessità potrebbe scoraggiare la semplificazione: osservazioni del genere sono frequenti non solo per i testi unici regionali, penalizzati dal fatto di dover ripetere l'*iter* delle leggi, ma anche per le deleghe statali (AINIS, PALADIN). Da questo punto di vista la legge non dà un contributo apprezzabile.

Varrà la pena spendere qualche parola sui modi per facilitare l'elaborazione di testi unici, dal punto di vista regionale. Nelle province di Trento e Bolzano i regolamenti interni dei consigli contengono norme che prevedono agevolazioni, nel caso vengano presentati disegni di legge-testo unico. La disposizione di Bolzano, molto semplice, facilita sul versante delle votazioni. Quella di Trento agevola sul versante dell'emendabilità e della discussione. E' una differenza voluta, perché a Trento (sulla base di un'antica giurisprudenza) si ritenne che l'art. 72 della costituzione impedisse di tagliare sulle votazioni. Anche in Grecia, per ottenere tagli analoghi, ci si appiglia a una norma costituzionale. Inoltre la disposizione trentina è più complessa, perché dà qualche indicazione su ciò che potrebbe fare il testo unico per non essere considerato innovativo, e dunque per godere delle agevolazioni. Questa norma è piuttosto recente; è stata seguita da alcune esercitazioni redazionali, che hanno prodotto delle direttive e una proposta (informali); il programma della giunta provinciale eletta pochi mesi or sono preannuncia la volontà di procedere su questa strada. La disposizione sudtirolese ha poco più d'un lustro di vita ed è stata applicata una volta, compiutamente, un paio d'anni fa.

Ho fatto una breve indagine per sapere se in altre regioni ci fossero esperienze del genere. Risulta che in rari casi siano state approvate delle leggi-testo unico, e che talora ci siano progetti in materia; ma non sono riuscito a metter le mani su molti documenti che dicessero, per esempio, come si compiono queste operazioni (LOSANO). Tuttavia, degli spunti possono essere tratti dall'interessante documento di una commissione speciale del consiglio regionale piemontese e da una recente deliberazione della giunta toscana. Non dovrebbero esserci disposizioni sui testi unici.

Qualche conclusione provvisoria su queste esperienze. Anzitutto, un'agevolazione procedurale a testi unici da approvare con legge, inserita nel regolamento interno dell'assemblea, potrebbe non essere sufficiente, a meno che non ci sia una forte volontà politica. Se no la norma sudtirolese sarebbe stata usata di più, e magari si sarebbe utilizzata pure quella trentina; quest'ultima, d'altronde, era intesa quasi come un ripiego, in attesa di modificazioni dello statuto speciale (che per ora non han fatto molta strada).

In secondo luogo il testo unico approvato a Bolzano (in materia di urbanistica) conteneva parecchie disposizioni nuove: solo quelle vecchie, ovviamente, hanno goduto della procedura agevolata. Quindi, se si dispone di strumenti tanto flessibili da consentire testi unici parzialmente innovativi sarà la stessa prassi a determinare quando vale la pena fare un testo unico, utilizzando disposizioni già vigenti, e quando conviene approvare una nuova legge per ridisciplinare organicamente la materia, se il tasso d'innovazione è così elevato da sconsigliare o impedire l'utilizzo delle leggi vecchie.

2.1.2. Tornando alla legge di semplificazione 1998, e in ispecie al comma 1 dell'art. 7, sorvolo sull'utilizzo della formula "e successive modificazioni" dopo la citazione di una legge: prendendo atto però che, nonostante sentenze della corte costituzionale, direttive di tecnica legislativa e quant'altro, l'iniziativa del governo, un passaggio al senato e uno

alla camera (ovviamente trascurato l'ultimo esame in senato) non sono bastati per correggere quest'imperfezione formale. A meno che gli organi dello stato non si siano convinti che la citazione delle modifiche, richiesta dalle loro direttive di tecnica legislativa, sia inutile (in presenza di note esplicative dell'atto) e renda i testi ancor più illeggibili; nel qual caso si spera lo facciano sapere in giro, visto che altrove ci si ostina ad applicare ottusamente e faticosamente le regole.

Le materie oggetto di riordino sono elencate in parte dal comma 1, in parte dall'allegato 3 della legge. Si nota subito come alcune siano individuate in maniera estensiva (ambiente), altre molto restrittiva (diritti civili degli stranieri). Nel primo caso la redazione dei testi unici sarà indubbiamente complessa. Anche un testo unico dal contenuto ristretto, però, può essere utile: lo testimonia l'esperienza di altri paesi.

L'elenco di futuri testi unici non è scritto per agevolare la comprensione: le materie su cui intervenire sono definite da una serie di rinvii muti ad altre leggi (e perfino a disposizioni abrogate). Ma era proprio impossibile non dico eliminare i rinvii, ma almeno rendere un po' meno snervanti gli sforzi del lettore dando qualche indicazione di contenuto? Salvo che i *mea culpa* di rito sul tempo fatto perdere alla società civile per adempimenti burocratici, ecc. valgono esclusivamente per le imprese.

2.2. Il comma 2 è la disposizione più interessante, soprattutto perché individua una serie di criteri cui si dovrà ispirare la redazione dei testi unici. Prima ancora, però, fa un'affermazione importante: dice che i testi unici comprenderanno sia disposizioni legislative che disposizioni regolamentari.

Articolo 7,  
comma 2

2.2.1.1. Quest'affermazione fa nascere problemi di teoria delle fonti, ed è la prima avvisaglia di un dubbio sul valore dei testi unici. Quanto alla prima questione, qualcuno s'è chiesto se sia possibile che un atto rivesta contemporaneamente valore legislativo e regolamentare, concludendo per il no (FORLENZA). Quest'argomentazione sarà formalmente esatta, ma nella sostanza mi pare troppo drastica. L'esperienza insegna che ci sono fonti costituzionali parzialmente decostituzionalizzate, e modificate testualmente con legge ordinaria; lo stesso fenomeno esiste un gradino più in basso nel sistema delle fonti. Si dirà che queste sono improprietà, comunque successive all'approvazione dell'atto originario. Però mi sembrano improprietà utili, se non altro perché permettono di redigere testi aggiornati. In casi del genere il nome dell'atto sarà improprio: o meglio, sarà una finzione. Ma una finzione che funziona. D'altra parte, i codici settoriali conosciuti in Francia hanno caratteristiche simili: ogni parte viene approvata con la fonte a ciò necessaria. Quindi l'argomento dell'impossibilità di un atto contemporaneamente legislativo e regolamentare potrebbe essere superato adottando apposite modalità di redazione e approvazione. Un cenno alle modalità redazionali c'è pure nella norma commentata, che parla di diversa evidenza delle disposizioni legislative e regolamentari.

2.2.1.2. Comunque si potrebbe pensare che la separata evidenza delle disposizioni legislative e regolamentari valga esclusivamente come indicazione della fonte di provenienza, e che l'intero testo unico abbia solo valore di legge, o solo di regolamento. Nel secondo caso la disposizione in commento dovrebbe delegificare le materie dei testi unici. Leggendo i commi successivi dell'art. 7 si trova qualche elemento che farebbe propendere per quest'ultima ipotesi. Ma ancor prima, indicazioni in tal senso ci sono nella relazione illustrativa del disegno di legge e nel parere d'una commissione della camera dei deputati. Però il parere del comitato per la legislazione, sempre alla camera, parla di delega. Più che una difforme interpretazione, forse, sarà il tentativo di far passare un'impostazione diversa?

Un appoggio alla tesi della delegificazione viene dal comma 4, che parla di emanazione dei testi unici con decreto del presidente della repubblica (e non con decreto

legislativo). Quest'argomento, però, non è decisivo, perché pure i decreti legislativi sono decreti presidenziali. Qualcuno trova un altro puntello alla tesi in discussione nel fatto che la lettera a) del comma 2 parla di delegificazione degli aspetti organizzativi e procedurali (FORLENZA). Ma ho qualche dubbio che non sia proprio il contrario: che senso ha dire che alcune cose sono delegificate, se è delegificato tutto? Semmai, se solo alcune cose sono delegificate il resto non dovrebbe esserlo.

Un ulteriore argomento viene rinvenuto nel comma 7, che esclude la delegificazione di cui alla lettera a) del comma 2 (e pure qualcos'altro) per i testi unici riguardanti alcune materie. Questo ragionamento, però, è rovesciabile, perché il comma 7 avrebbe senso anche se si volesse stabilire che, in materie non totalmente delegificate, la delegificazione dovrebbe essere esclusa anche per gli aspetti di cui alla lettera a).

Un'altra complicazione è rilevata pure da chi propende per il carattere regolamentare dei testi unici. Si fa notare, infatti, che in certi casi una delegificazione non sarebbe possibile, scontrandosi con l'esistenza di riserve di legge (FORLENZA). Ma il comma 7 dell'articolo 7, che esclude la delegificazione di alcuni aspetti solo per certe materie, non basta a rendere concordi le previsioni normative con queste riserve. Infatti non sono escluse dalla delegificazione le materie dell'allegato 3, fra cui per esempio l'espropriazione e i tributi, per cui esistono delle riserve di legge. Quindi, anche indipendentemente dalle previsioni del comma 7, alcuni testi unici dovrebbero contenere norme di rango primario. Questi testi unici, però, non sarebbero costituiti solo da norme primarie, perché in materia di espropriazione o di tributi valgono le parziali delegificazioni previste dal comma 2. Di conseguenza, non solo la lettera delle norme è incompatibile con l'ipotesi che i testi unici abbiano carattere esclusivamente regolamentare, ma anche con quella che abbiano carattere esclusivamente legislativo.

D'altronde, neppure l'ipotesi che i testi unici abbiano carattere parzialmente regolamentare, parzialmente legislativo è del tutto coerente con il testo. Ad esempio, perché la lettera f) del comma 2 e il comma 3 parlano di abrogazione delle disposizioni che regolano la materia oggetto di delegificazione? Se non vogliono dire che l'intera materia è delegificata, avrebbero dovuto stabilire che il testo unico abroga anche le precedenti disposizioni non delegificate. E che significato ha prevedere fra i principi cui dovrà ispirarsi il governo, nella lettera g) del comma 2, l'aggiornamento periodico dei testi unici? Una delega ad aggiornarli senza limiti di tempo non sarebbe costituzionale; la norma è compatibile, invece con l'ipotesi dei testi unici delegificati (o parzialmente delegificati; ma l'idea di aggiornamenti parziali mi pare un po' troppo arzigogolata).

Si potrà ricordare, a questo punto, che qualcuno ha dubitato della possibilità di seguire l'esempio delle codificazioni francesi, anche per il più basso livello della burocrazia italiana (MATTARELLA). Non per discutere, ovviamente, della burocrazia da cui viene la legge in commento, ma della burocrazia regionale da cui provengo e cui mi rivolgo, che secondo opinioni autorevoli sarebbe ancor più mediocre (S. CASSESE). Insomma, è possibile che le difficoltà interpretative derivino solo dalla mia poca competenza. Però anche altre persone hanno concluso per la poca chiarezza della legge (FORLENZA). Che le oscurità derivino da inadeguatezze del procedimento legislativo? Certo non soltanto, perché alcuni dubbi rimangono anche a leggere il progetto di legge originario. E allora torniamo al livello e al ruolo della burocrazia.

In ogni caso, mi domando se sia opportuno restituire coerenza logica a un testo che coerente non è, fors'anche perché è il risultato di concezioni diverse, che non si sono ben armonizzate. Va bene che per salvare la certezza del diritto una qualche coerenza bisognerà ristabilirla, quando si faranno i testi unici. Ma fino a quel momento non credo che il compito dei giuristi (in quanto servitori del principe) sia dire che una casa verde è gialla, se il principe dice che è gialla, ma al massimo di convincere il principe che, se

vuole che sia gialla, sarà meglio ridipingerla. Fuor di metafora, di dirgli che sarebbe meglio modificare la legge di semplificazione per renderla un po' meno complicata e un po' più chiaramente applicabile.

2.2.2. Gran parte dei principi per la redazione dei testi unici, individuati in un elenco dentro il comma 2, si riferisce a operazioni di coordinamento che non dovrebbero incidere sulla sostanza del testo. Questo vale per i criteri delle lettere b), c), d), e), f). L'opportunità di disporre d'indicazioni sul coordinamento era già stata sottolineata in dottrina (AINIS). Come abbiamo visto, una norma regolamentare del consiglio provinciale trentino si sforza anch'essa d'individuare criteri del genere: per un verso è più analitica del comma 2, per l'altro dichiara di non esaurire il novero delle operazioni in parola (cosa che non dice la norma in commento). Anche all'estero ci sono disposizioni del genere, e lo stesso comma 2 preannuncia una legge generale sull'attività normativa, che dovrebbe occuparsi dell'argomento.

Con le varianti del caso, comunque, i criteri delle lettere b), c) ed f) si ritrovano nei criteri del regolamento interno trentino, e sono:

- a) riproduzione delle disposizioni in testo vigente;
- b) abrogazione delle disposizioni che regolavano la materia delegificata;
- c) indicazione delle disposizioni già abrogate implicitamente da altre norme. La legge dice "anche implicitamente", ma l'anche mi sembra di troppo, perché non vedo la necessità di riprodurre abrogazioni espresse; salvo che non ci si voglia riferire alle abrogazioni derivanti dallo stesso testo unico, a completamento di quelle relative alla delegificazione. Ma la lettera farebbe preferire la prima ipotesi.

Questi principi potrebbero essere una base per chi altri si volesse avventurare in operazioni del genere: anche scrivendo una legge sull'attività normativa, che in questo caso non mi parrebbe del tutto inutile (in quanto derogabile da leggi successive), perché darebbe indicazioni generali cui potrebbero rinviare le singole leggi di delega e cui dovrebbe rifarsi l'attività di codificazione a livello regolamentare. Mi sembra importante, in particolare, la completezza delle abrogazioni: altrimenti il testo unico non svolgerebbe il suo compito di semplificazione. Di qui l'opportunità di estendere l'abrogazione alle disposizioni già abrogate in maniera soltanto implicita; ma non a quelle che contengono un chiaro termine di vigenza (proroghe, disposizioni finanziarie, ecc.), perché in tal caso l'abrogazione porrebbe un secondo - e contraddittorio - termine di vigenza.

La lettera d) del comma 2 dice qualcosa di più del regolamento interno trentino, almeno quando parla di coerenza logica e semplificazione linguistica. Ma sarà interessante notare che in un esperimento redazionale condotto alla luce di quest'ultimo regolamento abbiamo individuato qualche operazione non compresa chiaramente nel suo elenco di criteri redazionali, fra cui appunto degli elementari ritocchi per rendere il testo più leggibile e per eliminare una contraddizione interna derivante dalla mancata armonizzazione di una disposizione a modificazioni successive di altre parti della legge.

La lettera e), di primo acchito, lascia un po' interdetti: se stiamo parlando di testi unici com'è possibile che restino in piedi altre disposizioni, che dovrebbero essere indicate dallo stesso testo unico? Ma a pensarci bene potrebbe avere una sua giustificazione. Anzitutto, alcuni testi unici non riguarderanno un'intera materia, ma suoi spezzoni: quindi possono restare dei dubbi sulla sopravvivenza di disposizioni di confine, che qualcuno potrebbe credere implicitamente abrogate. Più in generale, nell'esperienza francese è sorto il problema delle disposizioni che stanno a cavallo fra più materie, e si è rinunciato a riprodurle in tutti i codici di settore. Anche per queste disposizioni un rinvio finale - se non s'è avuto modo di rinviare prima - sarebbe apprezzabile per motivi di certezza e conoscibilità.

Le lettere a) ed h) delegificano o decentrano alcuni aspetti delle materie coinvolte

nella codificazione: qui rimando a quanto ho già detto sull'argomento in 2.2.1.2. Lo stesso vale per l'accenno alla delegificazione contenuto nella lettera f).

La lettera g), preannunciando un aggiornamento periodico dei testi unici, fa nascere dubbi sulla sua compatibilità con l'ipotesi dei testi unici-decreti delegati; di ciò ho ugualmente parlato. A meno che non sia un'esortazione generica. Per il resto varrà la pena ricordare quanto l'aggiornamento sia opportuno, perché dei testi unici non aggiornati perdono presto significato.

2.3. Il comma 3, sostanzialmente, è la solita norma di abrogazione innominata, con un adattamento necessario per collegarsi con la delegificazione. Qui si può riprendere la consueta critica alle formule di abrogazione innominate, in quanto non chiarificatrici e meramente ripetitive del principio già ricavabile dalle disposizioni sulla legge in generale. Visto che di abrogazione espressa parla la lettera f) del comma 2, per la verità, si potrebbe pensare che questa sia una di quelle clausole residuali che spesso rimangono anche quando ci sono abrogazioni espresse (pure secondo le trattazioni di tecnica legislativa). Personalmente non ho mai amato molto tali clausole, perché restano ripetitive e per gusto di brevità. Qui poi la clausola non è preposta precauzionalmente alla norma di abrogazione espressa, ma ha un'autonoma evidenza che la fa ancor più dispiacere. Quanto al resto, rinvio di nuovo alle considerazioni sulla delegificazione.

Articolo 7,  
comma 3

2.4. Il comma 4 tratteggia la procedura per l'emanazione dei testi unici. In parte ne ho già parlato in 2.1.1, rilevando che la complessità del procedimento potrebbe scoraggiare l'adozione di testi unici. Certo, saranno comprensibili le preoccupazioni e quindi la richiesta di coinvolgimento dell'organo legislativo, timoroso di vedersi privato di competenze normative. Il fatto che ci sia una delegificazione non indurrà il parlamento a maggior cautela nell'intervenire in ambito non legislativo, perché la sua perdita di potere è più secca. Però c'è da chiedersi se questa diffidenza non sia eccessiva, dato che i testi unici in parola hanno carattere solo relativamente innovativo (per gli aspetti organizzativi e procedurali).

Articolo 7,  
comma 4

Ripeto: il rischio è penalizzare l'uso di semplici strumenti di semplificazione, che non dovrebbero incidere sulla distribuzione dei poteri. L'applicazione della norma, e soprattutto un'eventuale estensione del riordino ad altri settori, potranno fugare o confermare tali timori.

2.5. In questa sede non penso sia molto interessante soffermarsi sul comma 5 dell'art. 7, che ha carattere organizzativo: prevede infatti che il consiglio di stato possa essere incaricato di redigere i testi unici, anche con l'aiuto di esperti.

2.6. Il comma 6, invece, tratta d'una questione importante, e cioè della successiva modificabilità dei testi unici. Perché il sistema mantenga coerenza e comprensibilità i testi unici dovrebbero essere modificati testualmente; non solo in maniera esplicita, come dice la legge in commento. Che comunque vieta di derogare, sospendere, modificare, abrogare implicitamente il testo unico. E' dubbio che disposizioni simili abbiano qualche effetto, a meno che non siano collocate un gradino più in alto nel sistema delle fonti, rispetto alle modifiche. Infatti, inefficaci sono risultati proclami del genere contenuti nella legge sulle autonomie locali. Come s'è visto, si potrebbe pensare a strumenti che permettano di dare efficacia al divieto, contenuti nei regolamenti parlamentari. E qui va notato che la legge in commento prevede (all'art. 5) uno strumento di valutazione dell'impatto normativo che potrebbe preludere la nascita d'una prassi simile a quella sulla copertura finanziaria, applicabile all'ipotesi di modifiche scorrette del testo unico.

Articolo 7,  
comma 6

Si osserva altrimenti che clausole come quella in commento avrebbero la sola funzione d'impedire che qualcuno ritenga implicitamente abrogate le disposizioni del testo unico (FORLENZA). Il che è poco, però, rispetto alle intenzioni del comma 6. Ma se i testi unici avessero carattere regolamentare la disposizione avrebbe una logica, perché i regolamenti delegificati sarebbero obbligati a rispettare la norma. Il fatto che lo stesso comma 6, successivamente, preveda atti d'indirizzo della presidenza del consiglio - evidentemente applicabili ai redattori di norme secondarie - confermerebbe quest'ipotesi. D'altra parte, si potrebbe sostenere che il comma 6 valga solo per le disposizioni regolamentari, in un testo unico contenente anche disposizioni legislative. Ritorna quindi il problema del valore dei testi unici.

2.7. Solo un rinvio per il comma 7: esso esclude che i testi unici riguardanti alcune materie possono compiere certe operazioni, e in particolare quelle attinenti la delegificazione. Quindi se n'è parlato prima.

2.8. Un commento piuttosto rapido anche per l'art. 8, che preannuncia un testo unico in materia di pubblico impiego (diverso da quello previsto nell'allegato 3, che si riferisce alle categorie non privatizzate). La norma rinvia all'art. 7, in quanto applicabile: per cui rimane incerto il valore del testo unico, visto che lo stesso art. 8 disciplina le modalità di emanazione, ma in maniera non più chiara dell'art. 7. Piuttosto va ricordato che nella materia ci sono riserve di legge: per cui la clausola sull'applicabilità dell'art. 7 potrebbe essere utilizzata per prescindere dalle norme di quell'articolo meno conciliabili con l'ipotesi di un testo unico che (almeno in parte) dovrebbe avere valore di legge.

Articolo 8

Inoltre varrà la pena considerare l'attenzione dedicata dalle lettere a) e b) del comma 1 agli effetti abrogativi derivanti dai contratti collettivi; l'attenzione fa intravedere problemi conoscitivi lasciati in piedi dalla contrattualizzazione, che quindi non ha contribuito a semplificare il sistema.

### 3. Conclusioni

3.1. Il commento ha messo in evidenza la complessità e l'ambiguità della legge di semplificazione, dove tratta di testi unici. Queste carenze deriveranno da incertezze su come configurare l'operazione e dalla mancata armonizzazione di opinioni diverse sul modo di procedere alla codificazione. Le carenze potrebbero aver riflessi negativi sul successivo lavoro di semplificazione, che rischia di mancare il suo obiettivo.

La legge n.  
50 del 1999  
funzionerà?

Le norme commentate si rivolgono al governo: quindi non riguardano direttamente le regioni. Iniziative simili a quella statale, semmai, potrebbero essere riprese nelle poche regioni (a statuto speciale) dove le giunte hanno poteri regolamentari. Però resterebbero in piedi i problemi generali sull'estensione della delegificazione, tenuto conto delle riserve di legge; oltre a quelli particolari che ho messo in evidenza parlando delle singole disposizioni. Inoltre, mancando negli ordinamenti regionali la delega legislativa, un eventuale intervento delle giunte non potrebbe andar oltre la sfera regolamentare. Infine, credo che negli esecutivi debba essere attivato qualche meccanismo in più, per garantire che dalle delegificazioni non venga ulteriore complicazione. Questo vale sicuramente per quel che posso dire in base alla mia poca esperienza in provincia di Trento, ma forse riguarda anche lo stato, a sentir qualche voce sui risultati di altre delegificazioni (R. TOSI), e a ricordare che le abrogazioni annunciate dall'art. 8 della legge sembrano voler diminuire la confusione creata da una deregolamentazione. Inoltre sarà scontato, ma non è mai superfluo ricordare che i concetti di delegificazione e deregolamentazione non sono politicamente neutrali, e hanno un legame con l'efficienza delle istituzioni.

Deregolamentare significa spostare potere dalla politica al mercato. Delegificare vuol dire aumentare i poteri del governo; e la delegificazione s'impone con maggior forza se le assemblee hanno scarse capacità decisionali.

Comunque, dubito che la strada seguita dalla legge di semplificazione sia la migliore. Preferirei un procedimento più snello per l'emanazione dei testi unici, dove il coinvolgimento dell'assemblea (meglio: di un organo specializzato come il comitato per la legislazione) sia meno formalizzato. Inoltre dubito che servano grandi programmi di riordino, quando la legge ne determina già le materie e i tempi.

Amnesso che si voglia lasciare ampio spazio alle delegificazioni, e visto che esse non potrebbero coprire interamente le materie oggetto di codificazione, andrebbe definito meglio il campo d'azione dei regolamenti e quello delle fonti primarie, che potrebbero restare delegate. Bisognerebbe risolvere, di conseguenza, le ambiguità contenute nell'elenco di operazioni ammesse in sede di codificazione; e magari si potrebbe integrare l'elenco con qualche altra indicazione. Quanto alla relativa inderogabilità dei testi unici, si dovrebbe precisare che si riferisce alle modifiche non testuali e alla materia delegificata, mentre per quella legislativa la previsione potrebbe aver senso se si costruisse un meccanismo di riscontro parlamentare.

3.2. Un'ultima questione: per fare i testi unici varrà la pena affidarsi alle strutture dell'amministrazione, o converrà rivolgersi ad esterni? Un cenno all'argomento è anche nell'art. 7, comma 5 della legge di semplificazione, dove si parla della facoltà di avvalersi d'esperti. Ho la sensazione che talora si privilegi quest'ultima ipotesi, in qualche caso per incrementare l'occupazione o finanziare indirettamente le università. Ma prescindiamo pure da questo, e anche dalle esigenze di risparmio dei denari pubblici.

A me pare che incarichi esterni possano servire, forse, per esplorare questioni generali, di metodo, o quando ci sono problemi derivanti dall'intreccio di norme statali o comunitarie. In questi casi la superiore preparazione degli accademici sarà utile. Quanto alla redazione materiale dei testi, compresi l'esame e il riordino della normativa regionale, credo sia meglio confidare nell'amministrazione. Le norme regionali riguardanti una materia, infatti, dovrebbero essere conosciute a menadito da alcuni funzionari, che le applicano quotidianamente e magari le hanno scritte; dubito che questa competenza possa trovarsi in istituti di ricerca o simili. Di più: un buon funzionario, per lavorare, potrebbe essersi già costruito documenti che assomigliano a un testo unico. Inoltre funzionari del genere, vedendosi scavalcati da estranei, potrebbero reagire male, collaborando poco attivamente alla redazione e all'approvazione del testo: sarà una reazione poco commendevole, ma non credo sia così rara. Infine, poiché i testi unici non sono un punto di arrivo, ma tappe d'un processo di semplificazione, questo processo non può poggiare su un paio di consulenti, anche attentissimi, o su altrettanto pochi funzionari più dinamici o più attenti all'argomento: è essenziale coinvolgere attivamente e prioritariamente chi dovrà portare avanti il processo, nei singoli settori.

Queste sono impressioni un po' istintive, fondate sulla mia poca esperienza. Se fossero corrette bisognerà pensare alla codificazione come a un processo che coinvolga e riqualifichi il personale dell'amministrazione: solo nell'ambito di un progetto simile potrebbe essere utile, forse, l'apporto di esterni, per svolgere compiti previamente e precisamente individuati, che richiedono competenze non reperibili in casa.

- Mauro Ceccato -

p.s.: mi scuso per aver limitato le note bibliografiche a qualche troppo sommaria indicazione nel testo; gli impegni consueti non m'hanno lasciato il tempo per fare di più.

A chi far scrivere i testi unici?
-----------------------------------