

TESTI UNICI NON LEGISLATIVI NEGLI ORDINAMENTI REGIONALI

1. Definizione dell'indagine

"Testo unico" non è il nome di una fonte di produzione tipica, ma un modo di atteggiarsi di fonti diverse, in quanto esse assumano come funzione e contenuto il coordinamento e l'unificazione in un solo documento di proposizioni normative già comprese in atti diversi, di maniera che tutte le disposizioni relative a una materia o parte di una materia siano rintracciabili in questo documento (1).

Quindi, atti di valore differente possono essere coordinati in testi unici, che a loro volta possono assumere una posizione diversa nel sistema delle fonti normative. Il tema che interessa, in ragione dei problemi che vi si collegano e della rarità di contributi in argomento, è quello dei testi unici di atti - più precisamente di leggi - regionali.

Testi unici di questo tipo possono costituire il contenuto di atti o documenti diversi. Anzitutto, di leggi regionali. Le questioni che sorgono in questi casi - di cui si sono date realizzazioni (2) - si accentrano sulla sinossi e sulla procedura di approvazione, con particolare riguardo alla ripetizione del controllo governativo su norme già vigenti.

Possono esserci poi, all'estremo opposto, documenti analoghi a raccolte private; questi si limitano, in genere, a coordinare modifiche testuali. Un'operazione di questo tipo viene compiuta anche, in diverse regioni, con la pubblicazione sui bollettini ufficiali di testi di leggi coordinate con le modifiche (testuali) successive; la misura ha valore meramente notiziale (3). Per evitare confusione,

chiamerò quest'ultimo tipo di documenti testi coordinati.

Altra possibilità: testi unici compilati dall'esecutivo, ed emanati in veste ufficiale. Su questi accentrerò l'indagine.

2. L'esperienza statale

Testi unici di atti legislativi emanati dall'esecutivo, dunque.

E' immediato il parallelismo con quanto avviene a livello statale; e salta altrettanto agli occhi la differenza sostanziale: in virtù di delega, il governo può emanare atti con forza e valore di legge; e ciò accade spesso, per l'appunto, con i testi unici. La delega legislativa, però, non è ammessa nell'ordinamento regionale (4).

La dottrina e la giurisprudenza si sono applicate proprio su questo tipo di testi unici, guardando allo stato. C'è buon motivo, quindi, per riassumere i risultati cui esse sono giunte, e vedere se i concetti enucleati possono essere applicati anche alle regioni.

2.1. Natura dei testi unici

E' da dire che fra chi ha affrontato l'argomento c'è piena discordanza. Ma con ordine: si richiama spesso una distinzione, meramente contenutistica, fra testi unici compilatori e testi unici innovativi (5). Dalla distinzione, lascito della dottrina e della giurisprudenza meno recente, è mossa inizialmente la corte costituzionale nell'attribuire al primo tipo valore di atto amministrativo, al secondo di legge, discernendo, parallelamente, fra leggi che "autorizzano" la stesura del testo unico e leggi di delega; queste ultime si distinguerebbero per l'abilitazione a introdurre modifiche non meramente formali - legate all'opera di coordinamento -

negli atti originari (6). La corte, conseguentemente, potrebbe esercitare il suo sindacato non sul primo, ma solo sul secondo tipo di testi unici.

Le critiche a quest' impostazione, presenti già in uno scritto di Esposito (7), sono state sviluppate da Carlassare (8), e trovano crescente consenso in dottrina (9). Comunque, rinviando alle lucide argomentazioni di Esposito, secondo cui lo stesso semplice coordinamento di disposizioni provenienti da un contesto differente si presta a variarne il contenuto normativo, che è dato dall'inserzione di esse in un sistema, si ricorderà come nella prassi non vi siano differenze sostanziali nelle formule in uso, che si tratti di delega o di autorizzazione (10).

Inoltre, la stessa corte costituzionale sembra correggersi in un secondo tempo (11), ammettendo il valore legislativo di un testo unico che introduce le sole modifiche necessarie al coordinamento, e dando prevalenza, per identificare il valore dell'atto, ai caratteri formali che si esprimono nel procedimento seguito per l'emanazione e nell'intento innovativo del legislatore. In seguito la corte, in modo graduale, giunge a sottoporre a giudizio di costituzionalità in maniera diretta testi unici chiaramente compilativi, anzi, emanati dal governo di propria iniziativa (12). Recente, infine, l'esplicita assimilazione delle norme autorizzatorie a vere e proprie deleghe (13).

Pare dunque che il criterio contenutistico, fondato sull'identificazione degli atti aventi valore di legge in base ai loro caratteri sostanziali (e in ispecie alla novità delle norme), oltre a non rispondere ai criteri oggi diffusi per individuare tali atti, non sia adeguato a dar conto della prassi e della giurisprudenza costituzionale in materia di testi unici. D'altra parte, nel procedimento da seguire per determinare la potestà di un organo a emettere testi unici e la loro natura (legata, appunto, alla potestà)

non si potrà partire dai caratteri sostanziali, contenutistici dell'atto per determinarne il valore e quindi il tipo di potestà esercitata; bisognerà invece stabilire previamente fin dove arrivano le potestà: da ciò il valore degli atti da emanare in base ad esse. Dopo, semmai, si esaminerà se tali atti, per la loro sostanza, sono emanati nell'esercizio di tali potestà, o al di fuori di esse (14).

In base a criteri formali, dunque, che valore può essere attribuito ai testi unici? Anche qui non c'è concordia. E' scontato che assumono valore di legge gli atti emanati in base a delega legislativa. Come si è detto, però, diverse disposizioni non usano questa formula, ma si limitano ad "autorizzare" la stesura di testi unici. La dottrina, in questo caso, sembra muoversi sempre più nel senso di riconoscere in questa figura un'espressione impropria di delega - fondata sul perpetuarsi di una prassi anteriore al 1926, quando era dubbia l'ammissibilità di deleghe legislative -; fino ad enucleare una figura precisa, quella della "delega di coordinamento" (15). E' da rilevare, comunque, che si sono avanzate anche ipotesi di testi unici-regolamenti (interpretativi) (16), o testi unici-atti amministrativi (generalisti, o meramente interni) (17). Queste ultime tesi sono criticate, ma se ne potrebbe far uso per dare una configurazione ai testi unici regionali emanati dall'esecutivo: le esaminerò, quindi, nel seguito della trattazione.

Ci sono infine i testi unici "spontanei", emanati dal governo di sua iniziativa. Per essi, oltre alle tesi appena citate, si possono ricordare quella che riduce tali testi unici a raccolte non diverse da quelle pubblicate da privati (18).

2.2. Funzione dei testi unici

Due parole sulla funzione, e dunque l'utilità dei testi unici. Anzitutto una funzione di conoscibilità, di facilitazione nell'accesso alle norme, dovuta alla ripubblicazione di disposizioni precedentemente rintracciabili in una congerie di provvedimenti, magari di diverso argomento (è ben nota la frequenza con cui il legislatore indulge nella tecnica delle disposizioni intruse e delle modifiche non testuali). Si può osservare che questa funzione potrebbe essere svolta altrettanto bene usando l'inequivoco strumento della ripubblicazione di testi coordinati. In effetti, un uso avvertito di questo mezzo, in un sistema normativo progettato secondo i suggerimenti della tecnica legislativa, eliminerebbe molto spesso la necessità di ricorrere a testi unici (19). Tuttavia, lo stato (e in misura minore anche le regioni) possiede un sistema normativo stratificato e consolidato, e nessuno pensa certo di rinunciare a metter ordine in questa eredità, in attesa di provvedimenti confezionati secondo gli auspici. Si aggiunga che, come si è detto, anche la produzione normativa di questi ultimi anni non si conforma sempre all'ideale del legislatore razionale. Si potrà ricordare in proposito il caso, datosi più di una volta in provincia di Trento, di leggi modificative che contenevano anche disposizioni non formulate in maniera da inserirsi - come integrazione testuale - nel provvedimento modificato, e pure ricomprese, previo adattamento, nei testi unici successivamente emanati (20). E' probabile che in tali casi, meditando meglio la questione, si sarebbe potuto procedere alla formulazione di modifiche testuali.

Comunque, la dottrina ha sottolineato come funzione precipua dei testi unici sia il riordinamento e la consolidazione del movimento legislativo, a fini di semplificazione del sistema (21). Che ciò non possa valere per i testi unici emanati dall'esecutivo regionale, in

manca di una potestà legislativa delegabile, viene da sè.

Altra funzione rilevante, quella di facilitare l'applicazione delle norme. Per far questo, il nuovo testo potrà semplicemente raggruppare disposizioni sparse in provvedimenti diversi. Tuttavia, il semplice coordinamento può comportare, per quanto si è già detto, un'attività creativa di nuove norme, anche sotto forma di interpretazione di quelle esistenti. Quest'ultimo aspetto è sottolineato in particolare da chi ha ipotizzato il valore normativo secondario (regolamentare) dei testi unici (22). Non si tratterebbe comunque di interpretazione autentica: semmai, data l'opera di coordinamento, si parla di interpretazione sistematica (23). Questo limite rende dubbia l'utilità dell'opera. Si è osservato infatti (24) che un'interpretazione non vincolante per ogni operatore giuridico toglierebbe utilità, e quindi anche ragion d'essere, al testo unico. La supposta semplificazione infatti, in presenza di controversie, si trasformerebbe in ulteriore elemento di incertezza circa il diritto vigente: al giudice spetterebbe risolvere la questione, senza essere vincolato dall'interpretazione originata in seno all'esecutivo. D'altra parte, un'attività normativa interna (amministrativa per l'ordinamento generale) conserva la sua utilità per l'amministrazione, in vista di un'applicazione uniforme, da parte degli uffici, delle norme. I testi unici, da questo punto di vista, potrebbero diventare il contenuto di circolari.

3. La prassi regionale

Gli spunti - più o meno compiuti - forniti da questa breve ricognizione saranno applicati, e se è il caso sviluppati, nell'esame della situazione regionale. A quel che mi risulta, casi di emanazione di testi unici da parte di esecutivi regionali, in veste ufficiale, si sono

dati in Sicilia, nella regione Trentino-Alto Adige, nelle province di Trento e Bolzano.

3.1. Sicilia

A precorrere i tempi è stata la Sicilia. Ciò può essere dovuto anche all'ipotizzata ammissibilità in questo ordinamento della delega legislativa a favore del governo regionale; delega ritenuta legittima dall'alta corte per la regione siciliana nel 1949, fino alla giurisprudenza della corte costituzionale che, una dozzina d'anni dopo, ha negato questa possibilità. C'è quindi, nel corso degli anni '50, una serie di norme che riprendono (acriticamente) quelle statali di autorizzazione al coordinamento in testi unici (25); a volte, si specifica, il coordinamento comporterà l'adozione di norme ulteriori, talora anche integrative, talora perfino in deroga di altre leggi. Anche a non seguire la dottrina che vede già nel semplice coordinamento un'attività normativa primaria, sovengono a ciò gli accenni all'integrazione e alla deroga. In presenza di poteri governativi delegati, dunque, avremo un fenomeno del tutto analogo a quello statale.

Ma, come si è detto, dopo l'approvazione di queste disposizioni (e anche l'emanazione di testi unici con decreto del presidente regionale) si è negata l'esistenza di tali poteri. Comunque, anche in seguito (26) si sono date autorizzazioni. In anni più recenti, le disposizioni usano una formula lievemente diversa ("autorizzazione a pubblicare") (27), che, significativamente, pare sottolineare il valore conoscitivo dell'operazione. Risulta che in questi casi si sia seguito un procedimento analogo a quello prescritto dal R.D. 26.6.1924, n. 1054 per i testi unici statali (28). Di fronte a questa prassi c'è un tentativo di giustificazione dottrinale: dato che, nell'impossibilità di usare lo strumento della delega, non ci si può rifare alla teoria del

valore comunque primario dei testi unici, ci si appella alla possibilità di emanare testi unici di mera compilazione, con valore di atto amministrativo generale e significato interpretativo (29). " "

Questa tesi, infatti, è quella che meglio si adatta a giustificare il procedimento adottato in Sicilia. Ci sono però, a mio modo di vedere, alcune difficoltà. In primo luogo, poiché la potestà amministrativa è propria della giunta, è inconferente una norma che autorizzi ad esercitarla: se la si vuole interpretare come mera sollecitazione, più adatto sarebbe l'ordine del giorno (evenienza verificatasi, oltretutto, vigente lo statuto albertino (30)). In questo senso, dunque, andrebbe corretto il procedimento. D'altra parte, di autorizzazione non sembra corretto parlare neppure nel caso di testi unici-regolamento, dato che questa potestà, nell'ordinamento siciliano, è propria dell'esecutivo (31). Semmai, anche in questo caso le disposizioni dovrebbero esprimersi in termini di sollecitazione.

In secondo luogo, ci sono le disposizioni degli anni '50 che parlano di integrazioni o deroghe. Di fronte ad esse, o si afferma recisamente che queste erano deleghe legislative, illegittime quindi, in accordo con la vecchia (o invecchiata) giurisprudenza che intreccia il contenuto (compilatorio o meno) con la natura dell'atto. Oppure si toglie di mezzo, preliminarmente, la nozione di testi unici compilatori. Essa infatti non sembra adatta a identificare un tipo di fonte; è il semplice riflesso di una tecnica redazionale, che può essere adottata per ogni fonte, come limite connaturato o esterno ad essa. I testi unici dunque, date le forme con cui sono stati emanati, potrebbero essere un atto amministrativo generale, o anche un regolamento. Poiché l'unica specie di regolamenti ammessa in alcuni ordinamenti regionali sembra essere quella dei regolamenti d'esecuzione, deroghe alle leggi, opera semmai di regolamenti delegati, non sarebbero possibili. Le integrazioni però potrebbero sussistere, e assumere valore normativo secondario o

amministrativo, magari in funzione interpretativa. Se infatti si assume che tale atti avrebbero questa funzione, oltre a quella, in generale, di facilitare nell'applicazione della legge, potrebbero ammettersi le modifiche a ciò necessarie, ed eventualmente anche integrazioni, al fine di colmare lacune, ecc. Come si è già detto, non si tratterebbe di interpretazione autentica: con tutto ciò che ne deriva, ad esempio, quanto alla sindacabilità di tale interpretazione da parte del giudice. Ma regolamenti o atti amministrativi possono certo interpretare norme di valore primario. Dunque, se i testi unici hanno valore interpretativo non c'è motivo per rifiutare, in ogni caso, interventi su un testo che, con ciò stesso, diventa nuovo.

La riproduzione in esso di disposizioni normative primarie non assume (e non può assumere) carattere di novazione di queste ultime (32). D'altra parte, siccome l'intervento interpretativo è costruito primariamente sulla connessione (che comporta coordinamento, eventuale integrazione, ecc...) delle norme esistenti, la riproduzione è necessaria. Ma il nuovo atto avrà un significato normativo (anche in caso di atto amministrativo si parlerà di significato normativo interno all'ordinamento particolare dell'amministrazione) diverso da quello delle leggi originarie, e parallelamente un valore diverso: e così il complesso delle sue disposizioni.

Quindi, una volta sbarazzatisi del concetto di testi unici compilatori è possibile ritenere legittime anche le "autorizzazioni" che parlano di integrazione. Comunque, è confermato che la prassi siciliana può essere riportata, con qualche aggiustamento, alle teorie del testo unico regolamento o atto amministrativo generale. Se una costruzione di questo genere sia utile e coerente si vedrà dopo aver tratto ulteriori elementi conoscitivi da quanto avviene in altre regioni.

Un'ultima cosa può essere interessante notare: anche nel caso della Sicilia, come dello Stato, la corte costituzionale è andata

indirizzando il suo sindacato, in via diretta, sui testi unici (33); che qui, però, non possono assumere valore di legge. Quindi, bisognerà intendere le sentenze che hanno dichiarato costituzionalmente illegittime disposizioni di testi unici siciliani come rivolte in realtà, "per relationem" e a causa di una dizione impropria, alla legge (34).

3.2. Provincia di Bolzano

Prima a seguire la Sicilia sulla via dei testi unici è la provincia di Bolzano. E' in vigore qui un numero limitato di testi unici (35), emanati tutti con decreto del presidente della giunta provinciale, previa delibera della giunta. Si rammenta, in proposito, che in Trentino-Alto Adige sono emanati in forma di decreto i regolamenti (art. 43 e 53 dello statuto), mentre per gli atti amministrativi basta la delibera giuntale.

Le norme autorizzative (la prima è del 1959) si esprimono nel senso di "autorizzare" la giunta (che talora, invece, con maggiore aderenza alla tesi dei testi unici-regolamento, sarebbe "tenuta") a "riunire e coordinare" in forma di testo unico determinate leggi (36). A parte il procedimento di emanazione (qui non ci sono paralleli al parere del consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana) il caso è sostanzialmente analogo, dunque, a quello della Sicilia. Interessante ancora il fatto che organi giurisdizionali, nelle loro decisioni, si rifacciano talora non alle leggi originarie, ma direttamente ai testi unici (37).

3.3. Regione Trentino-Alto Adige

Per quanto riguarda la regione Trentino-Alto Adige,

l'esperienza in materia di testi unici data dal 1980. I testi unici vengono emanati dapprima con semplice delibera giunta; poi, dopo qualche incertezza, con decreto, che anzi, a simiglianza dei regolamenti, viene sottoposto al visto della corte dei conti (38). Da ultimo si hanno decreti di aggiornamento (modifica) di testi unici; prassi che pure sembra confarsi a testi unici con valore regolamentare (39).

Qualche altro elemento: non ci si può meravigliare se lo stesso legislatore, confortato dall'autorevole esempio dei supremi organi giurisdizionali, procede non solo, in leggi successive, a far rinvio al testo unico anziché alle fonti di valore normativo primario (40), ma giunge talora a "modificare" lo stesso testo unico (41). In questo, poi, non c'è neppure coerenza, perché nella stessa materia si modifica una volta il testo unico, la volta successiva la legge (42). E' evidente, comunque, come sia improprio esprimersi in termine di modifica di un testo unico che non può avere forza di legge. Per la verità, si potrebbe pensare che facendo riferimento a disposizioni precise del testo unico si voglia compiere un rinvio recettizio a queste disposizioni. Ma dubito che il legislatore abbia inteso ciò: l'incoerenza della prassi fa supporre semplici motivi di praticità. Comunque - a prescindere dalla confusione che nascerebbe dal succedersi di leggi, testi unici, rinvii recettizi, nuovi testi unici - un rinvio recettizio a singole disposizioni, e non all'intero testo, farebbe nascere un groviglio inestricabile di disposizioni con diversa forza, in contrasto con le esigenze di semplificazione da cui dovrebbero nascere i testi unici.

Quanto alle disposizioni che autorizzano all'emanazione dei testi unici, esse sono analoghe a quelle usate dalla provincia di Bolzano: talvolta (indietro nel tempo) c'è però la precisazione che il coordinamento dovrà avvenire "senza introdurre modifica alcuna": in uno

di questi casi, poi, si autorizzano modifiche meramente formali, consistenti nella sostituzione dei riferimenti al vecchio statuto speciale con quelli al nuovo testo unico dello statuto (43).

D'altronde, nel redigere i testi unici la giunta si è limitata a coordinare leggi originarie e modifiche testuali: talora si sono evitate perfino modifiche meramente formali, come la ricostruzione di una numerazione continua per evitare gli articoli "bis" e "ter". In questi casi (che si ripetono nella maggior parte dei testi unici della provincia di Trento) il testo unico non si differenzia in nulla, quanto a redazione, da una raccolta privata o dai testi coordinati di cui si è detto all'inizio. D'altra parte, la ricostruzione di una numerazione continua complicherebbe il sistema dei rinvii, perché le altre leggi dovrebbero mantenere il riferimento alla numerazione originaria (44). Il fine di un testo di tal genere, dunque, si ridurrebbe all'ausilio fornito dalla ripubblicazione alla conoscenza delle norme.

Non si capisce, a questo punto, perché ricorrere a un procedimento complesso e a un atto formale. Il "crisma di ufficialità" di cui talora si parla, presente però anche nei testi coordinati, si riduce a una forma di prestigio della fonte. Ma a mia conoscenza la fonte stessa, almeno in provincia di Trento, non ha sempre dimostrato l'attenzione sufficiente a giustificare questo prestigio, poiché si sono ancora verificati errori nella compilazione del testo. Tanto più pertinente, quindi, la critica di chi osserva che documenti di tipo analogo produrrebbero "incertezza, in considerazione dell'influenza persuasiva ingenerata dal procedimento di adozione, dalla veste formale, e dalla pubblicazione fra gli atti normativi" (45). Un risultato opposto, ancora, a quello che dovrebbero proporsi i testi unici.

3.4. Provincia di Trento

E' da dire, infine, della provincia di Trento.

Quanto alle disposizioni autorizzative all'emanazione di testi unici non vi sono varianti apprezzabili rispetto a quelle finora esaminate. Varia invece la forma degli atti emanati: si passa, periodicamente, dai decreti presidenziali alle semplici deliberazioni giuntali, e di nuovo a decreti; infine, da qualche anno a questa parte, si ritorna, e questa volta costantemente, alle semplici deliberazioni (46). Le incertezze confermano che qui (come per la regione Trentino-Sudtirolo) la prassi si è andata formando in base ad esigenze pratiche, specie per la presenza di leggi più e più volte modificate, che facevano nascere complicazioni nei riferimenti: non sembra esservi stato uno studio approfondito della questione, dal punto di vista tecnico e dottrinale (la Sicilia, da questo punto di vista, pare essersi comportata più avvertitamente). Probabilmente, anche la scelta di passare dai decreti (previa delibera) alle semplici delibere è dovuta meramente ad esigenze pratiche, in quanto tali delibere non sono sottoposte al controllo della corte dei conti. Comunque, questa forma si adatta alla tesi del testo unico-atto amministrativo generale. Rimane, anche qui, l'incongruenza delle disposizioni "autorizzative" rispetto a questa concezione.

Inoltre, dopo una certa cautela nei primi anni, c'è una crescente tendenza a far uso di questo strumento, pure quando le modifiche a una legge non provengono ancora da gran numero di altre fonti.

Riguardo alle tecniche di compilazione, ci si limita anche qui, per lo più, a un semplice coordinamento delle modifiche testuali, talora con qualche adattamento meramente formale nella numerazione, nei rinvii, ecc. In qualche caso si sono riunite in un unico corpus leggi

originariamente separate (ad esempio in materia di tutela dell'ambiente dall'inquinamento), mediante semplice giustapposizione. Talvolta, come si è già detto, di una legge che conteneva modifiche testuali si sono coordinate nel testo unico disposizioni non espresse come integrazione testuale. Può essere interessante rilevare come ciò sia avvenuto, in un caso, senza modificare un riferimento interno che, nel nuovo testo, assume così un referente diverso: un semplice errore materiale che però, in questo caso, comporta una modificazione (apparente) della norma, quanto all'individuazione di alcuni soggetti. D'altronde, si è dato il caso inverso di un testo unico che ha corretto un errore materiale (sempre nei rinvii) contenuto nella legge originaria, che attende tutt'ora la conseguente modifica. (47). Si hanno poi casi di lievi errori nella stesura dei testi unici, o, isolatamente, di modifiche volute, anche se marginali: come nella denominazione diversa di un determinato soggetto (48). Modifiche presumibilmente innocue, da far rientrare nello svolgimento della funzione interpretativa dei testi unici; che però potrebbero comportare qualche dubbio, anche in termini di conformità alla norma autorizzativa, se si aderisse ancora alla tesi dei testi unici compilatori.

Sempre dal punto di vista redazionale, la prassi sembra spingere sempre più verso contenuti analoghi a quelli delle cosiddette deleghe di coordinamento: recentemente, un disegno di legge in materia di finanza locale, rinviato dal governo per altri motivi, contiene una disposizione in cui si demanda alla giunta di coordinare una legge regionale (vigente nell'ordinamento provinciale, dopo il passaggio alla provincia delle competenze relative, in virtù dell'art. 106 dello Statuto), con le "modifiche" ad essa apportate da successive leggi provinciali, introducendo le "altre modifiche testuali eventualmente necessarie per assicurare coerenza, uniformità e chiarezza", apponendo rubriche agli articoli che ne sono privi, ecc. (49)

Un ultimo caso merita di essere ricordato: si tratta della l.p. 25.7.1988, n. 22, che all'art. 1, usando la formula "la tutela dell'ambiente dagli inquinamenti (...) è disciplinata dal testo unico delle leggi provinciali emanato con d.p.g.p. (...), con le modifiche ed integrazioni di cui ai successivi articoli (...)", ha inteso "legificare" un precedente testo unico, abrogando contestualmente le leggi che erano in esso riunite. In tal modo si è ottenuta una notevole semplificazione del sistema normativo vigente in materia.

Come interpretare la disposizione citata? Si potrebbe concepire il rinvio come richiamo a un testo che con ciò stesso si intende allegato alla legge. Si avrebbe però, in questo caso, un nuovo controllo governativo, uguale a quello esercitato su una legge che coordini e consolidi la normativa precedente (e che non darebbe luogo, oltretutto, a costruzioni arrischiate come questa). Ma controllo governativo, in questo caso, non se ne è avuto. Si potrebbe sostenere, allora, la presenza di una forma di rinvio recettizio non a norme di altro ordinamento, ma norme secondarie, o atto amministrativo, o semplice fatto (la riproduzione di una norma in un testo di valore dubbio) dello stesso ordinamento. Sembra che nell'ordinamento statale si sia verificato un caso di questo tipo.

I problemi sollevati, come si vede, sono di non poco conto. Ma la prassi li ha superati, di fronte all'esigenza di semplificazione e coordinamento viva qui come in altri settori dell'ordinamento regionale.

Si badi: se si aderisce alla concezione dei testi unici-atto amministrativo generale, che, pur in modo incoerente, sembra adottata in provincia di Trento, analogo procedimento di emanazione e "legificazione" potrebbe darsi anche nelle regioni ove la giunta è priva di poteri regolamentari. L'esempio potrebbe essere seguito, teoricamente, se fosse confermato l'aggiramento del riesame governativo sui testi "legificati"; almeno in casi limite, dato che il procedimento

adottato può sollevare qualche dubbio e può introdurre elementi di incertezza, o di scarsa linearità nel susseguirsi delle fonti.

Un esempio di questi dubbi: si supponga che si "legifichi" un testo unico illegittimo, per alcune sue disposizioni. Certo, sarebbe possibile farlo, dato che l'atto sembra annullabile, ma non radicalmente nullo (non ci sarebbe incompetenza assoluta): non so, però, se la certezza del diritto ne guadagnerebbe.

Da rilevare, inoltre, che tale "legificazione" si presterebbe ad essere applicata per atti emanati ufficialmente, non altrettanto bene per raccolte informali, o anche atti interni.

4. Configurazione dei testi unici negli ordinamenti regionali.

Dalle esperienze fin qui esaminate è possibile trarre alcune indicazioni sulla configurabilità negli ordinamenti regionali di testi unici promananti dall'esecutivo.

Si è visto come la prassi formatasi in materia possa trovare giustificazione nella concezione dei testi unici come regolamenti, o come atti amministrativi generali. A voler seguire una di queste strade con coerenza, però, si imporrebbero dei ritocchi: ad esempio, un testo unico-atto amministrativo, come si è detto, dovrebbe essere stimolato con un ordine del giorno, non con equivoche disposizioni "autorizzative", che quanto meno disorientano l'interprete. Tanto più adesso, che la stessa corte costituzionale, come si è detto, riconosce nelle analoghe disposizioni statali una forma di delega.

Inoltre, bisognerebbe abbandonare la nozione di testo unico compilatorio. Oltretutto, compilazione pura e semplice, cioè coordinamento delle modifiche testuali, non occorre farla con atti formali: dato il fine meramente divulgativo, basterebbero appropriate

disposizioni sulla ripubblicazione di testi coordinati nei bollettini ufficiali.

Chiaramente, nell'ordinamento regionale testi unici interpretativi, o simili a quelli emanati a livello statale in seguito a delega di coordinamento, non possono avere valore normativo primario. E questo è il nodo della questione.

In dottrina si sono avute critiche, a mio parere fondate, alle tesi del carattere regolamentare o di atto amministrativo generale dei testi unici; non è qui luogo a ripeterle (50). Certo, a queste tesi ci si potrebbe pur sempre appellare, per giustificare in qualche modo l'esistente: conta qui non tanto la teoria, che altri ha fatto o saprà fare meglio di me, ma una spiegazione non del tutto insoddisfacente dei comportamenti dell'amministrazione, in base al principio di conservazione. Però queste idee, e una prassi che ad esse si appoggi, debbono essere misurate anche in ragione della loro utilità.

Come si è detto, funzione dei testi unici, e motivo della loro emanazione, è la semplificazione che essi apportano al sistema normativo e la facilitazione alla sua conoscenza. Ora, testi unici concepiti come regolamento, o anche come atto amministrativo generale, non apportano semplificazioni ma, al contrario, complicazione. Essi infatti, nell'impossibilità di abrogare le norme primarie da cui derivano, non levano nulla, anzi, aggiungono qualcosa all'ordinamento (51). Quindi il rischio di incrementare anche le possibilità di fraintendimenti o di errori: evenienza, quest'ultima, non solo teorica, dato che errori - si è visto - ce ne sono stati.

Si aggiungono, dunque, nuove norme secondarie, o atti amministrativi generali che, per il principio di esecutorietà degli atti amministrativi, si impongono anche al cittadino. Si impongono però solo finché un giudice, ritenuta la disposizione illegittima, non la disapplichì o la annulli. Quindi, anziché maggiore certezza si produce

di nuovo complicazione e forse anche incertezza nella determinazione delle norme effettivamente vigenti (in quanto legittime).

Altro punto: le regioni (e province) che posseggono questi testi unici non pubblicano, nei loro codici, le leggi originarie coordinate con le modifiche successive ma, a quel che mi risulta, solo i testi unici. Può sembrar logico, se i codici hanno lo stesso fine di conoscibilità che si son posti i testi unici. Ma se questi ultimi presentano aspetti controversi? Un attento compilatore di raccolte normative potrebbe renderne conto in nota (se ciò non costituisce motivo di imbarazzo per la regione, presumibilmente promotrice della pubblicazione). E comunque, si potrebbe dire: se anche nessuna nota registrasse errori e interpretazioni dubbie, l'esperto della materia sarà consapevole della discrasia, e non avrà difficoltà a risalire alle fonti originarie. Ma anche a prescindere dall'affidamento che questi testi unici, comunque pubblicati, generano nel cittadino o, come si è detto, da un'influenza persuasiva che potrebbe essere mal riposta: anche a prescindere da questo, il fatto che a livello di supreme magistrature ci sia la prassi poco curata di far riferimento alle disposizioni contenute in tali testi unici può far sorgere dubbi sul fatto che chi applica il diritto sia sempre perfettamente consapevole, informato e coerente; cosa non ingiustificata, s'intende, in un sistema normativo confuso come quello italiano. E se in Canada, come riferisce Losano (52), si è dato il caso di una sentenza fondata sull'applicazione di una norma abrogata (fatto non rilevato dai giudici, né dalle parti), la continua emanazione, pubblicazione, ripubblicazione in raccolte normative di testi unici (a tacer di fenomeni come quelli delle "modifiche" ad essi, o di loro "legificazioni"), di documenti, insomma, il cui valore non è indubitato, non potrebbe condurre, alla lunga, a fenomeni analoghi? E ancora: ciò che di primo acchito potrebbe sembrare una semplificazione, un ausilio nella conoscibilità del sistema

normativo rischierebbe di tradursi in maggiore complicazione e incertezza.

D'altra parte, gli atti di cui si parla hanno un valore interpretativo, di coordinamento che, colmando lacune, eliminando discrasie apparenti o effettive ha una sua utilità nell'applicazione del diritto, se non altro nella normalità dei casi. Questo valore però è indubbio solo all'interno dell'amministrazione. Ma se, nell'impossibilità di semplificare realmente il sistema normativo, a ciò si limita la funzione dei testi unici, essi dovrebbero essere formulati come atti amministrativi interni all'amministrazione, e non occorrerebbe emanarli, né pubblicarli in forma ufficiale. Si potrà diffonderli sotto forma di circolari, eventualmente potranno trovar posto in pubblicazioni - a carattere pratico - degli assessorati. Potranno anche fornire lo spunto, con l'opera di coordinamento e chiarificazione da essi compiuta, per successive modifiche legislative. Ma non sembra che essi possano costituire un'alternativa adeguata a una semplificazione effettiva, per via legislativa, del sistema.

Detto altrimenti: in mancanza di disposizioni costituzionali che rendano possibile emanare a livello regionale testi unici (di coordinamento) con forza e valore di legge, la semplificazione del sistema normativo deve passare per la via maestra di un'attenta e corretta stesura delle leggi. Un sistema costituito da poche leggi fondamentali per ogni materia, da modificare in maniera testuale o abrogare e sostituire esplicitamente, rimane quindi l'obiettivo da perseguire. In questo caso gli aspetti di facilitazione alla conoscibilità, pure presenti nei testi unici, possono essere assunti altrettanto bene dai testi coordinati.

5. Conclusioni

Se si accettasse la configurazione dei testi unici come atti amministrativi generali, previa correzione di alcune imperfezioni nella prassi che alcune regioni hanno avviato in questo senso, anche le regioni in cui i poteri dell'esecutivo sono più limitati di quelli del governo siciliano e delle giunte regionale e provinciali del Trentino-Alto Adige potrebbero agire in questo senso. Ma per quanto detto finora, non mi sento di auspicare passi in questa direzione.

La via da seguire, a mio parere, è quella dei testi coordinati, e semmai di atti o raccolte interne. Su questa via dovrebbero rimettersi, tornando sui propri passi, anche le regioni che posseggono un'esperienza di testi unici emanati dall'esecutivo (53). Il ripensamento dovrebbe essere promosso, in primo luogo, dai tecnici. La tecnicità dell'argomento infatti, i suoi aspetti controversi mi fanno dubitare che sia appetibile un dibattito o un documento politico in proposito, come pure si è dato per argomenti analoghi, quali le note ad atti normativi.

Mi sembra, comunque, che la prassi sviluppatasi in materia metta bene in rilievo alcune esigenze, che sia un tentativo, pure imperfetto, di risposta ad alcuni problemi; problemi che, per la verità, non possono essere sempre risolti con i soli strumenti qui proposti.

I casi di rinvii da leggi a testi unici pongono in luce l'esigenza di semplificare il sistema dei rinvii e di consolidare periodicamente le leggi in una determinata materia. Quest'ultimo problema è posto con forza anche nel caso di "legificazione" di un testo unico in provincia di Trento.

Ancora: c'è una tendenza, nei testi unici regionali, ad andare oltre la mera compilazione di un testo coordinato, per introdurre modifiche non testuali, limature più o meno formali; talora per dare

NOTE

- (1) Così A.M. Sandulli, *Fonti del diritto*, in *Novissimo digesto italiano*, ad vocem, p. 532; ed E. Cheli, *Testo unico*, ibidem, p. 306.
- (2) Ad esempio l.r. Abruzzo 8.2.1980, n. 9, 21.7.1983, n. 45 e 3.11.1986, n. 70, l.r. Basilicata 1.7.1976, n. 22 e 24.3.1982, n. 9, l.r. Friuli-Venezia Giulia 1.9.1982, n. 75, l.r. Lazio 29.12.1978, n. 79, l.r. Liguria 16.2.1987, n. 3, l.r. Sicilia 4.6.1980, n. 55, l.r. Valle d'Aosta 15.12.1982, n. 93. Un contributo in questa direzione è in M.G. Losano, *Proposte per innovare la tecnica legislativa : relazione presentata all'ufficio di presidenza della regione Piemonte il 21.12.1982*, pp. 75 ss.
- (3) Con il d.p.r. 28.12.1985, n. 1092 e le leggi regionali che l'hanno seguito si sono superati i dubbi sulla ripubblicazione espressi da C. Esposito, *Caratteristiche essenziali (e comuni) dei testi unici delle leggi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, pp. 496 s. In proposito vedi E. Lupo, *Realizzazioni e prospettive per la creazione di testi legislativi coordinati*, in *Foro italiano*, 1983, parte V, pp. 163 ss.
- (4) Corte costituzionale, sentenza 9.6.1961, n. 32.
- (5) Vedi da ultimo R. Guastini, *Produzione e applicazione del diritto*, p. 33; A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, pp. 85 s.
- (6) Corte costituzionale, sentenza 17.4.1957, n. 54. Gli stessi concetti ricorrono in giurisprudenza: vedi ad esempio corte di cassazione, sez. I civile, sentenza 12.11.1973, n. 2979.
- (7) C. Esposito, *Testi unici*, in *Nuovo digesto italiano*, ad vocem, pp. 181 s. Alle critiche di Esposito potrebbero sottrarsi i testi coordinati, in quanto l'inserzione delle modifiche avviene secondo la volontà del legislatore.
- (8) L. Carlassare Caiani, *Sulla natura giuridica dei testi unici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1961, pp. 58 ss.
- (9) Ad esempio in C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, pp. 774 s.; e da ultimo in D. Campagna, *Testi unici e semplificazione dei sistemi normativi*, in *Il parlamento della repubblica*, vol. II, pp. 130 s.

- (10) L. Carlassare Caiani, op. cit., pp. 58 ss.
- (11) Corte costituzionale, sentenza 17.5.1961, n. 24. In senso difforme, la sentenza 23.6.1964, n. 57.
- (12) Vedi la sentenza 26.3.1969, n. 46. Il graduale rovesciamento di posizioni è messo in evidenza da E. Cheli, Aspetti problematici del sindacato di costituzionalità sui testi unici di mera compilazione, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1970, pp. 387 ss.
- (13) Corte costituzionale, sentenza 4 aprile 1990, n. 166.
- (14) Si potrebbe dire quindi che i testi unici legislativi avrebbero forza passiva di legge, ma la forza attiva sarebbe "sub condizione", per rispetto dei limiti contenuti nella delega (o nell'autorizzazione). I testi unici, quindi, dovrebbero essere oggetto di giudizio, da questo punto di vista, prima per le norme nelle loro interrelazioni, come instaurate dal legislatore delegato, e dopo (logicamente) quanto alla costituzionalità della singola norma, supposto che la riproposizione di essa nel testo unico abbia superato il primo esame.
- (15) In particolare P.A. Capotosti, Problemi relativi alla definizione dei rapporti fra testi unici di leggi e disposizioni normative preesistenti, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1969, pp. 1496 s.; D. Campagna, op. cit., pp. 131 ss.
- (16) A. Pizzorusso, Fonti del diritto, in *Commentario del codice civile a cura di A. Scialoja e G. Branca*, pp. 301 ss.; R. Guastini, op. cit., pp. 33 ss.
- (17) C. Rossano, I testi unici nell'esercizio della funzione amministrativa e di quella legislativa, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1963, p. 188; E. Casetta, Testi unici e delegazione legislativa, in *Giurisprudenza italiana*, 1958, parte I, sezione I, p. 166 (ipotizza anche, per superare questioni di novazione della fonte, la loro natura di atti confermativi: p. 165). Vedi inoltre corte costituzionale, sentenza 17.4.1957, n. 54.
- (18) L. Carlassare Caiani, op. cit., p. 65; C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, p. 286.
- (19) G. Palmeri, Testi normativi coordinati: il vaglio della ripubblicazione ai sensi dell'art. 11, secondo comma, del t.u. 28

dicembre 1985, n.1092, in *Fonti, tecniche legislative, fattibilità, implementazione delle leggi e sistemi informativi : atti del seminario di Palermo (27/29 aprile 1989)*, pp. 308 s.

- (20) Si veda ad esempio la deliberazione della Giunta provinciale 17.3.1989, n. 3106 (art. 79).
- (21) N. Irti, *Il governo del movimento (a proposito di testi unici)*, in *Quadrimestre*, 1987, p. 4; D. Campagna, *op. cit.*, p. 129;
- (22) A. Pizzorusso, *op. cit.*, p. 301. Vedi anche N. Irti, *Movimento e istituzioni (i testi unici nel diritto privato)*, in *Rivista delle società*, 1986, p. 1225.
- (23) L. Carlassare, *op. cit.*, p. 91. Di interpretazione autentica parla invece P.A. Capotosti, *op. cit.*, p. 1492 s., ma in quanto il testo unico abbia natura legislativa.
- (24) C. Mortati, *op. cit.*, p. 775. Vedi anche E. Casetta, *op. cit.*, p. 170.
- (25) *Leggi regionali* 5.4.1952, n. 11 (art. 64), 14.12.1953, n. 67 (art. 2), 27.2.1954, n. 3 (art. 4), 2.8.1954, n. 32 (art. 30), 12.2.1955, n. 12 (art. 6), 19.5.1956, n. 33 (art. 19), 13.10.1956, n. 53 (art. 4), 9.3.1959, n. 3 (art. 7), 25.7.1960, n. 28 (art. 4).
- (26) L.r. 14.10.1965, n. 31 (art. 10).
- (27) *Leggi regionali* 7.5.1977, n. 31 (art. 17), 10.4.1978, n. 2 (art. 24), 4.1.1980, n. 1 (art. 35), 4.8.1980, n. 78 (art. 23), 24.6.1986, n. 31 (art. 17).
- (28) G. Palmeri, *Un testo unico regionale tra le fonti del diritto*, in *Le regioni*, 1979, p. 1036.
- (29) G. Palmeri, *op. ult. cit.*, pp. 1037 ss. In precedenza, vedi C. Esposito, *Testi unici della regione e leggi dello stato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1962, pp. 614 ss.
- (30) D. Campagna, *op. cit.*, p. 1245; P.A. Capotosti, *op. cit.*, p. 1492.
- (31) Art. 12 dello statuto speciale.
- (32) Quanto ai testi unici dello stato, vedi in particolare L. Carlassare, *op. cit.*, p. 93, ed E. Cheli, *Testo unico, cit.*, p.

- (33) Precedentemente la corte era giunta a conclusioni opposte (inammissibilità della questione per assenza del valore di legge) nelle sentenze 5.6.1962, n. 51 e 18.4.1967, n. 45. Un mutamento di rotta è già nella sentenza 24.5.1985, n. 162, secondo la quale potrebbero essere sindacate, di un testo unico siciliano, le disposizioni che riproducono leggi regionali, ma non quelle (in questione nei casi precedenti) riproduttive di norme statali non recepite da leggi regionali. In seguito, la sentenza 22.11.1989, n. 571 dichiara costituzionalmente illegittima una norma contenuta in un testo unico siciliano. Infine, con la sentenza 4.4.1990, n.166 il capovolgimento è completo, poiché si ammettono al sindacato, di un testo unico, disposizioni che riproducono norme statali.
- (34) In questo senso si è espressa la corte costituzionale, da ultimo nella citata sentenza n. 166/1990. Una conclusione scontata, però; resta l'improprietà della prassi formatasi presso le autorità remittenti e la corte, messa in rilievo già da E.Cheli, op. ult. cit., pp. 294 s., e da L. Paladin, La formazione delle leggi : art. 76, in Commentario alla costituzione a cura di G. Branca, pp. 37 s.
- (35) Decreti del presidente della giunta provinciale 23.6.1970, n. 20, 17.10.1975, n. 49, 17.5.1978, n. 8, 28.12.1978, n. 32, 14.5.1980, n. 15.
- (36) Leggi provinciali 25.12.1959, n. 10 (art. 38), 26.3.1970, n. 6 (art. 30), 25.7.1975, n. 37 (art. 10), 24.11.1977, n. 37 (art. 7), 5.1.1978, n. 3 (art. 86).
- (37) Corte di cassazione, sez. II civile, sentenze 2.6.1987, n. 4896 e 11.9.1989, n. 3924.
- (38) Deliberazioni della giunta provinciale 27.3.1980, n. 445, 24.4.1980, n. 577, 16.5.1980, n. 737, 11.3.1982, n. 364, n. 365, n. 366, 11.3.1982, n. 364, 6.5.1982, n. 699; decreti del presidente della giunta regionale 23.12.1982, n. 9/L, 17.2.1983, n. 1/L, 10.5.1983, n. 5/L, 19.1.1984, n. 6/L, 23.2.1984, n. 3/L; deliberazioni della giunta regionale 31.5.1984, n. 877 e n. 878; decreti del presidente della giunta regionale 6.6.1985 n. 2/L, 29.1.1987, n. 2/L, e n. 3/L, 4.3.1988, n. 20/L, 10.3.1988, n. 5/L, 6/L, e 7/L, 20.10.1988, n. 29/L e 1.12.1988, n. 46/L.
- (39) D.p.g.p. 22.12.1988, n. 45/L.

- (40) Con tutti gli inconvenienti che ne possono venire in caso di sostituzione successiva del testo unico e conseguente inattualità dei riferimenti, visto anche che il vecchio testo unico non aveva natura legislativa e dunque potrebbe non essere (più) compreso in raccolte normative.
- (41) Ad esempio, con la l.r. 14.8.1986, n. 4. Così del resto è avvenuto in Sicilia (l.r. 14.12.1953, n. 67) e in Sudtirolo (l.p. 20.9.1973, n. 38).
- (42) Vedi la l.r. 22.8.1988, n. 19 ("modificativa" del d.p.g.p. 29.1.1987, n. 2/L) e la l.r. 28.12.1989, n. 9.
- (43) Leggi regionali 27.11.1981, n. 8 (art. 6), 16.3.1981, n. 3 (art. 14), 25.11.1982, n. 11 (art. 7) e n. 12 (art. 10), 5.3.1983, n. 1 (art. 25), 9.11.1983, n. 13 (art. 25), 16.11.1983, n. 16 (art. 16) e n. 17 (art. 5), 6.12.1986, n. 11 (art. 42), 18.6.1987, n. 8 (art. 17), 19.8.1988, n. 17 (art. 12) e 17.11.1988, n. 22 (art. 10).
- (44) La complicazione nel sistema dei rinvii è insita nella duplicazione (apparente) della fonte, per cui si manifesta in ogni caso. Così D. Campagna, op. cit. p. 130.
- (45) D. Campagna, op. loc. cit.
- (46) Decreti del presidente della giunta provinciale 9.11.1981, n. 20-60/legisl. e 23.5.1983, n. 7-89/legisl.; deliberazioni della giunta provinciale 31.8.1984, n. 6974, 12.4.1985, n. 2370, 27.3.1986, n. 1941, n. 1942 e n. 1943; decreti del presidente della giunta provinciale 24.9.1986, n. 9-33/legisl. e 26.1.1987, n. 1-41/legisl.; deliberazioni della giunta provinciale 20.3.1987, n. 1988, 8.5.1987, n. 4071, 22.5.1987, n. 4614, 11.9.1987, n. 9470 (integrata con deliberazione 2.10.1987, n. 10377), 22.1.1988, n. 313, 29.1.1988, n. 374, n. 375, n. 376 e n. 377, 9.9.1988, n. 10050, 22.12.1988, n. 16560 e n. 16561, 20.1.1989, n. 413, 17.3.1989, n. 3105 e n. 3106.
- (47) Gli esempi citati sono nelle deliberazioni della giunta provinciale 20.1.1989, n. 413 (art. 4) e 9.9.1988, n. 10050 (art. 22).
- (48) Sempre nella deliberazione 9.9.1988, n. 10050.
- (49) E' l'art. 23, comma 3, del d.d.l. n. 69/1989, approvato in consiglio il 28.3.1990 e rinviato dal governo il 2.5.1990.

- (50) Vedi, fra gli altri, D. Campagna, op. cit., pp. 151 s.; P.A. Capotosti, op. cit., pp. 1489, 1495 e 1496; L. Carlassare, op. cit., p. 68; E. Cheli, Aspetti problematici del sindacato di cosituzionalità sui testi unici di mera compilazione, cit., pp. 399 s.; E. Cheli, Testo unico, cit., pp. 310 s. ; L. Paladin, op. cit., p. 36.
- (51) L'osservazione è ancora in D. Campagna, op. loc. cit.
- (52) M. G. Losano, op. cit., pp. 62 s.
- (53) Questo potrebbe essere già il caso della Sicilia, che negli ultimi anni preferisce far ricorso allo strumento dei testi coordinati.
- (54) L'ultimo caso si è dato nella deliberazione della giunta provinciale di Trento 17.3.1989, n. 3105 (art. 37).
- (55) E' la legge costituzionale 1.7.1981, n. 350, che è riportata in R. Pagano, Normative europee sulla tecnica legislativa, II volume, pp. 28 - 29.