

## Il valore normativo dei Testi Unici

di Nadia Gimelli \*  
(1 marzo 2011)

**SOMMARIO:** 1. – Il Testo unico e l'esigenza a comporsi in sistema dell'ordinamento. 2. – La nozione di Testo unico e le classificazioni operate in dottrina. 3. – Il Testo unico, Codice e legge organica. 4 – I Testi unici tra fonti di produzione e fonti di cognizione del diritto. 5 – Testi unici governativi: T.u. delegato, T.u. autorizzato e T.u. spontaneo. 6. – I Testi unici nella gerarchia delle fonti. 7. Il contributo di Carlo Esposito nell'attribuire valore normativo comunque e sempre ai Testi unici. 8. – La giurisprudenza costituzionale in materia di Testi unici. 9. – I Testi unici compilativi nella previsione dell'art. 17bis della legge n. 400 del 1988, introdotto dalla legge n. 69 del 2009.

### **1. Il Testo unico e l'esigenza a comporsi in sistema dell'ordinamento.**

È una esigenza propria di ogni ordinamento che voglia garantire la propria effettività, quella di produrre norme in costante sintonia con le necessità della collettività nei cui confronti le stesse sono dirette ad avere valore. Come è noto, la "tenuta" di un sistema giuridico si fonda su fattori ulteriori rispetto a quelli della sanzionabilità e coercibilità: a garantirne la stabilità è soprattutto il comportamento di osservanza dei consociati – che, quanto più riesca a concretizzarsi attraverso un ampio consenso <sup>(1)</sup>, maggiormente assicura alla realtà normativa in esso espressa una vigenza duratura nel tempo.

La continua ed incessante dinamica evolutiva dei rapporti sociali e le sempre più mutevoli esigenze dei consociati, sull'operato dei quali il diritto tende ad esprimere giudizi <sup>(2)</sup>, fa sì che si producano costantemente regole giuridiche, anche in virtù di un asserita inesauribilità della fonte <sup>(3)</sup> da cui le stesse norme promanano, sì che ne discende la loro stratificazione e la compresenza di una molteplicità di disposizioni che disciplinano i diversi o anche gli stessi aspetti di una medesima materia.

Se si tiene sufficientemente conto di ciò, si deve ammettere che la esistenza di una norma all'interno dell'ordinamento non è di per sé garanzia di armoniosità con le altre disposizioni ivi previste, ed è evidente come la realtà ordinamentale avverta, in ragione della sua complessità, una costante tensione a comporsi in sistema.

L'ordinamento reagisce in modo sistematico ogni volta che le norme in esso presenti e tra loro eventualmente confliggenti - ipotesi meno rara di quanto a prima vista non si creda - vengono ricondotte ad unità grazie ad un processo

---

· Scritto sottoposto a *referee*.

<sup>1</sup>() Cfr. P. GROSSI, *Premesse per uno studio sistematico delle fonti del diritto*, Torino, 2008, 113-114.

<sup>2</sup>() Sulla problematica della norma giuridica ed in particolare sui rilievi critici alla norma come imperativo categorico ed ipotetico e sulla conclusione della norma quale criterio o canone di qualificazione dei fatti e dei comportamenti sociali V. P. GROSSI, *Premesse per uno studio sistematico delle fonti del diritto*, cit., 69-115.

<sup>3</sup>() V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 5 ed., Padova, 1984, 178-179.

ermeneutico che dimostra come le varie disposizioni, nel loro mutevole significato, solo *prima facie* si presentavano contraddittorie.

Nella consapevolezza della sua innegabile problematicità, è stato esattamente posto in luce come la continua variabilità, il costante rinnovamento ed il perenne divenire della realtà normativa comporta come inevitabile conseguenza la difficoltà di conoscere sia pur in via ipotetica il sistema nel suo insieme e nelle sue singole componenti (4).

La vitalità di un ordinamento ha indotto così larga parte della dottrina a considerare il principio di certezza del diritto una necessità logica assoluta, inerente a qualsiasi realtà positiva, che deve attenere tanto al momento alla creazione del diritto quanto alla sua applicazione (5): in quest'ultimo caso da intendersi come un fine da perseguire e da realizzare (6) e non, come erroneamente si ripete, momento iniziale da cui prendere le mosse (7).

È stato a questo proposito evidenziato che la pubblicazione degli atti normativi attraverso determinate forme pubblicitarie all'uopo predisposte, ha piuttosto ad oggetto l'esistenza dei testi in cui le norme sono trasfuse e non le norme in quanto tali (8). Se così non fosse, resterebbe esclusa tutta la categoria del diritto non scritto che si trae dalle fonti atto (9).

È stato senza dubbio merito di un insigne autore come il Crisafulli l'aver posto in luce l'erroneità dell'atteggiamento volto ad identificare la norma con la singola disposizione da cui è tratta, la quale – il più delle volte – si rivela inidonea a conferirle pienezza di significato se non in combinazione con altre disposizioni (10); al tempo stesso, una medesima disposizione può contenere anche frammenti di più norme, mentre quest'ultime possono poi mutare di significato persino in assenza di formali modifiche delle prime (11).

Ancora, è al riguardo da sottolineare come le norme non rimangono giustapposte l'una all'altra, ma per via della reazione sistematica, interagiscono e si condizionano reciprocamente. Ed invero, una volta emanate ed entrate in vigore in assenza di vizi, le nuove componenti così immesse nel sistema positivo, si distaccano non solo dalla volontà di chi le ha poste in essere ma dallo stesso atto-fonte che le ha dato origine, oggettivandosi e vivendo di vita propria in seno all'ordinamento (12).

---

4) P. GROSSI, *I diritti di libertà ad uso di lezioni*, I, 1, 1991, 57.

5) F. SORRENTINO, *Incertezza del diritto o mera oscurità della legge?*, in *Giur. cost.*, 1986, I, 564.

6) P. GROSSI, *I diritti di libertà ad uso di lezioni*, cit., 59.

7) Afferma E. BETTI, *L'interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Milano, 1971, 31 ss. che "il giurista deve considerare il complesso dell'ordine non già staticamente come un'ossatura fossilizzata o come una formazione graduale di cristalli, della quale si tratti solo di mettere in luce e allo scoperto le successive stratificazioni, ma dinamicamente come una viva e operante concatenazione produttiva, come un organismo in perenne movimento...in verità una simile completezza va prospettata non già come un presupposto e un punto di partenza, ma, se mai, come un punto di arrivo ideale e una meta, mai definitivamente raggiunta, del processo interpretativo".

8) A. D'ATENA, voce *Ignoranza (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XX, 19. in particolare l'A. si sofferma sul fenomeno della interpretazione evolutiva per il tramite del quale l'ordinamento vede accresciuta la propria realtà normativa senza che le nuove norme, così introdotte, siano state oggetto di un procedimento pubblicitario.

9) P. GROSSI, *Premesse per uno studio sistematico delle fonti del diritto*, cit., 64.

10) V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 39 ss..

11) P. GROSSI, *Premesse per uno studio sistematico delle fonti del diritto*, cit., 66.

12) V. SANDULLI, *Fonti del diritto*, in *Nss. Dig. It.*, VII, 1961, 526.

In virtù del c.d. fenomeno della *Entfremdung*, la norma viene ricostruita in virtù di una parziale estraniamento dalla disposizione da cui è tratta e tenendo conto altresì della presenza dei principi compresenti nel sistema <sup>(13)</sup>. Ne consegue che l'eventuale assenza di una regola esistente e pienamente operante produce altresì l'effetto di determinare, al pari dell'introduzione di nuove disposizioni, una modifica all'interno del sistema, le cui componenti, per il venir meno di quella, potrebbero ora essere soggette ad una diversa interpretazione ed applicazione <sup>(14)</sup>.

Aspetti questi già analizzati con insuperata chiarezza da Betti, che nel qualificare come ingenuo il comportamento del giurista "*il quale credesse di aver assolto il proprio compito ermeneutico e didattico col dare lettura degli articoli di legge*", mostra come sia sempre presente "*una correlazione che intercede fra le parti costitutive del discorso, come di ogni manifestazione del pensiero, e il loro comune riferimento al tutto di cui fanno parte*" <sup>(15)</sup>.

È, inoltre, da precisare a completamento di quanto si va dicendo come non di rado possa verificarsi l'eventualità che le norme giuridiche vedano - nel corso della loro vita - novata la propria fonte. Un esempio di quest'ultima evidenza è offerto dall'istituto del decreto-legge, poiché, contrariamente all'opinione dominante in dottrina, la conversione non ha riguardo alle disposizioni in esso contenute ma ha ad oggetto la fonte da cui esse derivano che da fonte fatto si tramuta in fonte atto <sup>(16)</sup>.

In questa visione dell'ordinamento, che si connota per la continua produzione di norme giuridiche e la sua costante tensione a comporsi in sistema, si colloca la complessa problematica tra Testi unici e disposizioni di legge preesistenti in materia.

## **2. La nozione di Testo unico e le classificazioni operate in dottrina.**

La fenomenologia che si racchiude sotto la denominazione di Testo unico è tutt'altra che unitaria, soprattutto per quel che riguarda il valore giuridico ad essi rispettivamente attribuito: che, talora, è quello di una raccolta meramente compilativa di norme già vigenti in una determinata materia; altre volte, invece, è creatrice di nuovo diritto.

Nonostante i numerosi e diversi tentativi dottrinali di precisarne il contenuto, può dirsi che vi sia una diffusa concordanza di opinioni nel ravvisare, per approssimazione, nel Testo unico, un atto scritto diretto a raccogliere, ordinandole in modo unitario, disposizioni di legge emanati in tempi diversi e con atti separati, aventi ad oggetto una medesima materia <sup>(17)</sup>.

Allorché ci si accinge ad entrare nel merito della questione, occorre, anzitutto, tener presente che la convinzione di assegnare alla categoria in esame la funzione tipica di un atto fonte al pari delle altre fonti di produzione tipiche dell'ordinamento si rivelerebbe erronea. Come è noto, il sistema di produzione a livello primario è chiuso, per cui non è consentito alla legge introdurre nel sistema, fonti a sé concorrenziali.

<sup>13</sup>() P. GROSSI, *Premesse per uno studio sistematico delle fonti del diritto*, cit., 67.

<sup>14</sup>() V. SANDULLI, *Fonti del diritto*, in *Nss. Dig. It.*, VII, 1961, 526.

<sup>15</sup>() E. BETTI, *L'interpretazione della legge e degli atti giuridici*, cit., 15 ss.

<sup>16</sup>() P. GROSSI, *Premesse per uno studio sistematico delle fonti del diritto*, cit., 52.

<sup>17</sup>() E. CHELI, voce *Testo unico*, in *Nss. Dig. It.*, XIX, 1973, 306.

È stato a questo proposito posto in luce come in realtà tale tipologia costituisca un particolare modo di atteggiarsi della fonte, una categoria logica di cui qualsiasi atto fonte può rivestirsi adattandosi alle concrete necessità<sup>(18)</sup>, e non costituisca affatto una fonte a sé stante<sup>(19)</sup>.

Del resto, quella del Testo unico è una categoria sconosciuta alla nostra Costituzione che non lo definisce né fa ad esso alcun riferimento; una previsione normativa la troviamo nell'art. 16, n. 3, R.D. 26 giugno 1924, n. 1054, che dispone il parere del Consiglio di Stato "sopra tutti i coordinamenti in testi unici di leggi o di regolamenti, salvo che non sia diversamente stabilito per legge" e, di recente, nell'esplicita indicazione dell'art. 17bis della legge n. 400 del 1988 così come introdotto dalla legge n. 69 del 2009, che disciplina la formazione per quelli compilativi.

In verità, anche in questo ultimo caso, non si può far a meno di notare, che si è in presenza di una nozione giuridica presupposta, la quale si richiama al concetto di Testo unico così come concepito nella tradizione giuridica del nostro paese, che la intende come uno strumento privilegiato al fine di mettere un punto fermo nella legislazione sparsa in più testi normativi: per mezzo di esso, infatti, - come avremo modo di illustrare nel proseguo della discussione -, i singoli atti normativi vengono definitivamente sostituiti da quello che li ha unificati<sup>(20)</sup>.

Quanto al merito della problematica, la principale questione che ha acceso il dibattito sia dottrinale che giurisprudenziale in materia ha ad oggetto il rapporto che lega le disposizioni nella loro singolarità con il nuovo atto che le dovrebbe unificare. In particolare, il più importante quesito che si pone all'attenzione dello studioso e dell'operatore pratico verte sul punto se il Testo unico, raccogliendo più disposizioni sparse in una molteplicità di atti normativi, consista in una semplice trascrizione sistematica dei singoli elementi aventi ad oggetto una medesima materia oppure se il coordinamento operato anche attraverso il ricorso ad innovazioni o modifiche abbia anche la capacità di produrre effetti. In questa ultima ipotesi, è ulteriormente da accertare se fra tali effetti rientri anche la produzione di norme, vale a dire se a quel fatto l'ordinamento attribuisca l'attitudine a creare diritto<sup>(21)</sup>.

A voler seguire la prima ricostruzione, i Testi unici sarebbero da collocare quale espressione dei possibili mezzi attraverso cui si realizza la conoscenza del diritto (fonti di cognizione), nella seconda ipotesi, invece, entrerebbero a far parte del modo di produzione delle norme.

Uno studio del genere deve affrontare una serie di questioni generali già emerse ed oggetto di ampia elaborazione dottrinale. L'attenzione degli studiosi si è orientata con più spiccato riferimento alla tematica dei Testi unici adottati dal Governo: in particolare, sono stati differenziati a) in ordine al contenuto tra innovativi e compilativi; b) quanto alla forma tra delegati, autorizzati e spontanei; c) o, infine, in relazione alla forza delle norme espresse in tali atti, in aventi valore o forza di legge, amministrativi e privati.

<sup>18</sup>() E. CHELI, voce *Testo unico*, in *Nss. Dig. It.*, XIX, 1973, 306.

<sup>19</sup>() V. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1970, 56; Id., voce *Fonti del diritto*, in *Nss. Dig. It.*, VI, 1961, 532.

<sup>20</sup>() Per l'evoluzione storica della figura del testo unico cfr. R. FERRARI ZUMBINI, voce *Testi unici*, in *Enc. giur.*, XXXI, 1994,

<sup>21</sup>() V. P. GROSSI, *Premesse per uno studio sistematico delle fonti del diritto*, cit., 3.

### **3. Il Testo unico, Codice e legge organica**

Prima di analizzare nello specifico le diverse tipologie di Testi unici secondo la classificazione operata dalla dottrina, merita di essere evidenziata da questo punto di vista, la differenza che intercorre tra la nozione di Testo unico e quella di Codice e di legge organica, concetti giuridici questi rispetto ai quali si potrebbe generare il rischio di una qualche confusione.

In primo luogo, occorre considerare la diversità di *ratio* che presiede alla loro emissione: la quale, nel Testo unico è quella di unificare la materia, mentre nella disciplina codicistica è quella di completarla, regolando ogni aspetto ed introducendo quel qualcosa si ritiene che manchi. Di non minore rilievo è, poi, la circostanza che il Testo unico si avvantaggia di una normativa preesistente, sia pur frammentaria, mentre nel Codice, oltre a riunire le disposizioni già in vigore, si inserisce “qualcosa” che non c’è. Differentemente da queste, la legge organica è una legge che nasce con la presunzione di avere in sé stessa tutto ciò che si rivela necessario per dettare una disciplina quanto più completa per la materia che intende regolamentare.

Un secondo elemento di differenziazione è da cogliere in prospettiva temporale: in particolare, a somiglianza del Testo unico anche il Codice ha un preciso rapporto cronologico che lo vede successivo alle disposizioni che raccoglie e compone ad unità; la legge organica è, al contrario, contestuale alle disposizioni, in quanto costituisce una legge, nel senso proprio del termine, che si compone delle proposizioni necessarie per esprimere e realizzare la propria volontà normativa.

### **4. I testi unici tra fonti di produzione e fonti di cognizione del diritto.**

Secondo la classificazione operata dal Sandulli nel suo Manuale, sotto il primo profilo, come sopra specificato, si avrebbero Testi unici ricognitivi per distinguerli dai Testi unici-fonti<sup>(22)</sup>. I primi, definiti anche compilativi, avrebbero la funzione di riunire e coordinare tutte le disposizioni convergenti su una determinata materia, operando una semplice trascrizione sistematica delle norme da considerare ancora in vigore in tale ambito.

I secondi, definiti anche normativi, sarebbero da qualificare come fonti di produzione del diritto, per le indubbie novità che apportano al sistema.

In particolare, nei Testi unici-fonti il coordinamento delle disposizioni oggetto di raccolta si caratterizza per avere un ambito di incidenza più penetrante: distinguendosi, come ha avuto modo di sottolineare la Corte costituzionale, per comportare l’eliminazione di discrepanze, antinomie, incongruenze<sup>(23)</sup>, mentre in quelli compilativi, l’attività che viene compiuta consiste in un semplice adattamento formale o lessicale dei testi.

L’utilità pratica delle raccolte di quest’ultima specie, la cui efficacia normativa è esclusa, risiederebbe nel compito di agevolare gli operatori nella ricerca e conoscenza della norma da applicare, essendo una semplice ricognizione delle disposizioni esistenti su una determinata materia.

Secondo questa impostazione, è evidente che le norme riprodotte continuerebbero a mantenere l’efficacia propria dell’atto-fonte da cui derivano.

<sup>22</sup>() V. A. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 65-66.

<sup>23</sup>() V. la sent. 13 aprile 1957, n. 49, in *Giur. cost.*, 1957, 644. Cfr. inoltre nello stesso senso la sent. 17 maggio 1961, n. 24, *ivi*, 1961, 493; sent. 27 maggio 1961, n. 28, *ivi*, 540.

In tali casi si sostiene che, non essendoci alcuna novazione della fonte da cui derivano le disposizioni raccolte, ne deriverebbe, fra l'altra, di conseguenza l'impossibilità di considerare abrogate quelle in esso non previste <sup>(24)</sup>.

Questa ricostruzione dicotomica, fa scaturire, peraltro, alcune perplessità. Anzitutto non si comprende come possano riuscire di qualche utilità e contribuisce ad una migliore conoscenza dell'argomento. Più specificamente, *ratio* ultima del Testo unico è quella di eliminare una intollerabile situazione di disordine legislativo e di bassa fruibilità delle norme <sup>(25)</sup> esistenti su una determinata materia dando ad essa una regolamentazione unitaria. Ma è agevole comprendere come nella ricerca e conoscenza della disciplina vigente in una determinata materia, vi è la possibilità che in alcune situazioni identificate di errori o dimenticanze l'operatore pratico del diritto non solo non sarebbe agevolato ma addirittura ostacolato nel suo compito di individuare in virtù del principio *jura novit curia* la norma da applicare. Due ulteriori obiezioni nascono poi dall'ammettere l'eventualità che vengano inserite nuove disposizioni: in tale ipotesi le nuove formule non potranno che assumere il rango dell'atto in cui sono contenute. Così, per esempio, una nuova disposizione inserita in un Testo unico adottato dal Governo con regolamento sarà dotata dell'efficacia propria delle fonti secondarie.

Sennonché, meglio riflettendo, è da rilevare in primo luogo che la relazione tra le vecchie disposizioni e le nuove introdotte si instaura intuitivamente con gli atti inseriti in *quel* contesto, anche se meramente riprodotti. Viene a determinarsi una correlazione logica necessaria in funzione del tutto, vale a dire in connessione con le disposizioni inserite nel corpo organico del Testo unico, e non con le precedenti sparse nei singoli atti normativi ormai raccolte nella nuova sede. A ragionare diversamente, si dovrebbe disgiungere le nuove entità dal contesto in cui sono state poste, rompendo l'unità così formata, per ricondurle poi nuovamente e paradossalmente a sistema con gli atti originari. In tale evenienza, i Testi unici avrebbero, per riprendere un'immagine utilizzata in altro contesto, una consistenza dimezzata: per una parte normativa, per un'altra meramente compilativa <sup>(26)</sup>. In secondo luogo, è da porre in risalto che le vecchie disposizioni hanno subito, a seguito dell'inserimento in tale atto, una ricollocazione e sono perciò legittimate da una nuova fonte. Le norme precedenti si mescolano, pertanto, con le nuove ed insieme a queste concorrono nella pretesa di ridefinire sistematicamente la materia oggetto del Testo unico.

##### **5. Testi unici governativi: T.u. delegato, T.u. autorizzato e T.u. spontaneo, T.u. misto.**

Quanto alla forma, la distinzione viene operata fra Testi unici emanati dal Governo previa delegazione della Camere, Testi unici adottati sulla base di una semplice legge di "autorizzazione" conferita al Governo dal Parlamento, ed infine Testi unici adottati per spontanea determinazione dello stesso Governo.

Gli atti governativi del primo tipo sarebbero da ascrivere senza ombra di dubbio nella categoria di quelli delegati, poiché la loro emissione avviene dietro

<sup>24</sup>() A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, in *Commentario Branca*, art. 3-4, 1977, 301.

<sup>25</sup>() R. FERRARI ZUMBINI, voce *Testi unici*, cit., 1.

<sup>26</sup>() L'immagine utilizzata criticamente da P. GROSSI, *I diritti di libertà ad uso di lezioni*, cit., 281, è quella del noto visconte di Italo Calvino a proposito della struttura sociale dei diritti di libertà.

specifico conferimento di una delega ed assumono, in virtù di ciò, la qualifica formale di legge delegata; per gli altri, vale a dire per quelli adottati sulla base di una legge di autorizzazione, il dubbio che si pone è quello se, al di là della mera variante terminologica, possano essere ricondotti sotto lo schema del rapporto di delegazione o, al contrario, siano manifestazione della potestà regolamentare del Governo.

Osta all'accoglimento di quest'ultima prospettiva la riflessione di operare con legge di autorizzazione una delegificazione della materia, un declassamento delle disposizioni di rango legislativo a livello regolamentare quand'anche venissero inserite nuove disposizioni regolamentari oltre quelle legislative riprodotte. Se è vero che il più comprende il meno, vale a dire se è possibile che con legge si innalzi il rango di una materia regolamentare, non è vero anche il contrario, in quanto non sembra ammissibile che con un atto di normazione secondaria si possano immettere anche norme primarie: il meno non comprende il più.

Mette conto sottolineare che la distinzione tra delegazione ed autorizzazione non è sempre agevole, proprio perché non può escludersi – come sopra rilevato – che l'interprete possa argomentare l'esistenza della delegazione laddove dall'esame dei singoli elementi emerga in maniera inequivoca e sicura nella singola evenienza il conferimento di una delega <sup>(27)</sup>.

È necessario ricordare a tal proposito il contributo di chi rileva come, in entrambi i casi, l'attività normativa del Governo si fonda sulla volontà parlamentare, tuttavia, a differenza dei Testi unici oggetto di delega ex art. 76 Cost. e, pur non potendo assimilarsi ad essi, si afferma che l'attività posta in essere sulla base di una legge di autorizzazione è da ritenersi consentita in quanto costituisce un *quid minus* rispetto al trasferimento dell'esercizio della funzione legislativa così come formalmente prevede la Costituzione. Stando a questa opinione, la differenza tra le due tipologie di Testi unici si coglierebbe sulla circostanza che alla legge di autorizzazione sarebbe precluso introdurre innovazioni secondo principi estranei e pertanto non desumibili dalla materia da coordinare, attività consentita invece al legislatore con legge di delegazione <sup>(28)</sup>.

Sicché a questo punto diventa rilevante distinguere i casi di semplice autorizzazione da quelli di delegazione legislativa. Ed invero l'art. 76 Cost. stabilisce i requisiti minimi affinché con legge il Parlamento conferisca validamente l'esercizio della funzione legislativa al Governo.

Ora ci si domanda, anzitutto, se la determinazione dei principi e criteri direttivi debba essere necessariamente esplicitata oppure se la loro previsione possa essere implicitamente argomentata dal semplice conferimento di delega al "coordinamento" delle disposizioni oggetto di raccolta per la formazione di un Testo unico.

Posto che, nell'armonico disegno costituzionale, ad ogni parola utilizzata in un medesimo contesto è da riconoscere autonomia di significato, se ne è dedotto che, nel testo dell'art. 76 Cost., le due espressioni di "*principi*" e di "*criteri direttivi*" esprimano due realtà diverse. Alla stregua di ciò si è, pertanto, sostenuta l'ipotesi che mentre la determinazione dei principi sarebbe facilmente

---

<sup>27</sup>() A. CAPOTOSTI, *Problemi relativi alla definizione dei rapporti fra testi unici di leggi e disposizioni normative preesistenti*, in *Giur. cost.*, 1969, 1492-1493.

<sup>28</sup>() E. LUPO, *La nuova disciplina della pubblicazione degli atti normativi statali*, in *Giur. cost.*, 1986, nota 97, 1196.

deducibile dalla materia oggetto di unificazione, i criteri sarebbero dati dalla stessa delega al coordinamento necessaria per la redazione del Testo unico.

Se si considera che, in realtà, secondo l'insegnamento tradizionale, con la delegazione si crea un potere che prima il Governo non aveva, mentre con l'autorizzazione si rimuove un ostacolo preesistente come impedimento al suo esercizio, si è argomentato che in tali casi, nonostante l'utilizzo improprio del termine, l'autorizzazione avrebbe la funzione di legittimare, stimolando in capo al Governo, l'esercizio di un potere di natura amministrativa <sup>(29)</sup>.

In proposito evidenzia Capotosti che se il *nomen juris* di "autorizzazione" non rappresenta elemento sufficiente per escludere l'esistenza di un rapporto di delegazione validamente instauratosi a norma dei requisiti richiesti in Costituzione, in tali casi la legge di autorizzazione conterrebbe in sé una delega implicita il cui contenuto consisterebbe nel riconoscere all'attività governativa la caratteristica di interpretare autenticamente le disposizioni oggetto di raccolta <sup>(30)</sup>.

Resta, infine, da esaminare l'ipotesi di Testi unici formati per spontanea determinazione del potere esecutivo che può, in riferimento ad un determinato stato della materia, ritenere quanto meno opportuno raccogliere le disposizioni legislative sparse in più atti normativi. In tale eventualità non può riconoscersi alcuna efficacia vincolante nonostante per la loro formazione si sia proceduto ad interpretare le norme da inserire nel Testo unico. Non può considerarsi interpretazione autentica perché – stante l'opinione sviluppata in merito e sopra riportata - manca una legge di autorizzazione a riguardo ma, potrebbe tutt'al più costituire esplicitazione di una potestà amministrativa valevole, secondo l'orientamento di alcuni autori, soltanto nell'ambito dell'apparato organizzativo <sup>(31)</sup>, mentre per altri, essi varrebbero nei confronti di tutti, trattandosi di atti amministrativi generali sebbene a contenuto non normativo.

Le problematiche che la figura oggetto delle presente nota solleva sono di maggiore evidenza con riguardo alla tipologia definita "misto", categoria introdotta con la previsione dell'art. 7 della legge n. 50 del 1999, nei quali era data rinvenire compresenti "in un unico contesto e con le opportune evidenziazioni, le disposizioni legislative e regolamentari". È evidente, che una tale eterogeneità dovuta alla contestuale previsione in un medesimo atto normativo di norme che occupano un diverso grado nella scala gerarchica delle fonti del diritto, abbia sollevato notevoli dubbi di costituzionalità, per cui il legislatore ha ritenuto opportuno intervenire successivamente per disporre l'abrogazione della fattispecie <sup>(32)</sup>.

## **6. I Testi unici nella gerarchia delle fonti.**

---

<sup>29</sup>() C. ROSSANO, *I Testi unici nell'esercizio della funzione amministrativa*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1963,1969, 188-189.

<sup>30</sup>() A. CAPOTOSTI, *Problemi relativi alla definizione dei rapporti fra testi unici di leggi e disposizioni normative preesistenti*, in *Giur. cost.*,1969, partic.1492.

<sup>31</sup>() Tesi avanzata per primo da E. PRESUTTI, *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, I, Messina, 1931, 60 e successivamente ripresa da E. CASSETTA, *Testi unici e delegazione legislativa*, in *Giur. it.*, 1958, I,1,168.

<sup>32</sup>() L'abrogazione è stata disposta con l'art. 23 della legge n. 229 del 2003.



La difficoltà di classificazione dei Testi unici è connessa principalmente al loro problematico inserimento nella gerarchia delle fonti normative <sup>(33)</sup>. Notevolmente più rilevante è, infatti, il problema relativo alla forza, vale a dire se sia possibile rinvenire in essi la forza tipica assegnata alla legge e conseguentemente se le nuove disposizioni così riformulate in quel testo siano dotate della capacità attiva di prevalere rispetto a quelle anteriori che hanno la pretesa di sostituire oppure, al contrario, se la trascrizione delle singole proposizioni normative, nonostante la loro composizione ad unità, mantengano inalterata la loro origine, legate da un vincolo inscindibile al primo atto fonte che le ha poste in essere. La soluzione di tale quesito è, inoltre, decisiva per definire i confini entro i quali sia precluso considerare reviviscenti le norme contenute in un testo unico dichiarato incostituzionale.

In questo quadro, l'ipotesi meno problematica è rappresentata dal Testo unico emesso dall'autorità che abbia il potere normativo o perché rientrante nella sua competenza o in quanto gli sia stato attribuito dal soggetto che dispone del relativo potere. In tali ipotesi, il potere legittimamente esercitato, introduce dal punto di vista dell'ordinamento, norme "rigenerate": fonte delle norme novate è, perciò, la legge ordinaria o delegata, od il regolamento.

Anche a questo proposito ci si chiede, tuttavia, se il contenuto tipicamente ripetitivo del testo unico possa impedire che a tali atti venga attribuita il valore o la forza di legge. La difficoltà è data dal fatto che l'attività legislativa è in questi casi limitata o quanto meno indirizzata nel suo contenuto dalla presenza di atti legislativi, che hanno già seguito il proprio iter normativo.

Poiché la formazione di un Testo unico si risolve nella sostanza in una ripubblicazione di disposizioni legislative già in vigore, si è così riproposto all'attenzione degli studiosi, ribadendone l'importanza, il dibattito in ordine all'appartenenza o meno al procedimento legislativo della pubblicazione della legge.

In merito, è doveroso ricordare quanto osservato da Esposito, il quale mette in evidenza come nel nostro ordinamento a Costituzione rigida, in assenza di una disciplina al riguardo, ogni ripubblicazione di norme legislative già in vigore "può fondarsi solo in una novazione delle leggi ripubblicate o avvenire attraverso un meccanismo di indole legislativa" <sup>(34)</sup>.

In realtà, i rilievi dubitativi in ordine alla normatività della categoria in esame sono facilmente superabili, se si accetta e si fa propria la riflessione secondo la quale, almeno per il nostro sistema positivo, un atto pone norme di diritto ogni qual volta introduce un elemento di novità rispetto alla realtà preesistente; ne discende che anche una novazione meramente formale disposta per legge rispetto al contenuto di norme preesistenti apporta il suo contributo di novità e partecipa alla funzione creativa e costitutiva dell'ordinamento <sup>(35)</sup>. Così il carattere indubbiamente normativo del Testo unico si rinviene nell'elemento di novità consistente nella capacità di far diventare parti di un tutto disposizioni di leggi precedenti e di sostituire l'unità di una legge ordinata alla disordinata pluralità di preesistenti disposizioni <sup>(36)</sup>.

---

<sup>33</sup>() A. CAPOTOSTI, *Problemi relativi alla definizione dei rapporti fra testi unici di leggi e disposizioni normative preesistenti*, cit., 1476.

<sup>34</sup>() C. ESPOSITO, *Caratteristiche essenziali (e comuni) dei testi unici delle leggi*, in *Giur. cost.*, 1961, 497.

<sup>35</sup>() P. GROSSI, *Premesse per uno studio sistematico delle fonti del diritto*, cit., 40.

Di questo si riceve esempio e conferma dalla lettura dell'art. 15 delle disposizioni preliminari al codice civile, il quale, disciplinando l'effetto abrogativo in presenza di una nuova regolamentazione della materia lascia chiaramente intendere che il contenuto di una legge può essere anche parzialmente ripetitivo di precedenti atti legislativi.

Al di fuori della fattispecie di abrogazione espressa, per cui si registra un contrasto insanabile tra le nuove e le precedenti disposizioni, la cessazione della vigenza delle norme può essere determinata, pertanto, a norma del succitato art.15, anche quando le disposizioni non appaiano tra loro irrimediabilmente confliggenti. È logico supporre, infatti, che il legislatore nel regolamentare in maniera nuova la materia contenuta in una disciplina preesistente, non la stravolga ma si conformi alla normativa oggetto del suo intervento mantenendola sia pur parzialmente. La preferenza che deve essere data in tali casi a favore della norma successiva si giustifica alla luce del principio secondo cui la nuova regola si ritiene più conforme allo spirito ed agli intenti del legislatore rivolti a meglio corrispondere alle sempre mutevoli esigenze dei consociati <sup>(37)</sup>.

### **7. Il contributo di Carlo Esposito nell'attribuire valore normativo comunque e sempre ai Testi unici.**

In realtà, le questioni prospettate nei paragrafi precedenti non avrebbero ragione di porsi se fossero state adeguatamente meditate le riflessioni di un Maestro che, con il suo pensiero, ha qualificato gran parte del diritto costituzionale italiano. Secondo il suo insegnamento, in uno scritto espressamente dedicato a questo tema, il Testo unico, sostituendo alla pluralità dei testi vigenti l'unità di una nuova legge, comporterebbe sempre una innovazione: ne discende come corollario l'impossibilità di distinguere quali tra essi abbiano valore normativo e quali semplicemente compilatorio.

In realtà, a qualificarne la redazione non sono tanto le modifiche formali o sostanziali che vengono apportate alle disposizioni fra le leggi preesistenti, mediante la introduzione delle nuove o più semplicemente il coordinamento fra quelle preesistenti, quanto piuttosto la concentrazione in un unico *corpus* legislativo di una pluralità dei testi normativi.

E persino laddove l'innovazione potrebbe in concreto non esserci, ciò non impedirebbe di attribuire carattere normativo al Testo unico <sup>(38)</sup>: poiché costituisce di per sé una indubbia novità la riunione materiale di più leggi vigenti in una determinata materia in un solo testo, vale a dire la sostituzione di una legge unitaria, alla pluralità esistente.

A ben guardare, sottolinea ancora Esposito, il processo di unificazione che viene condotto in ordine alla formazione di un testo unico, - che può essere ispirato o meno ad un determinato principio -, costituisce il frutto di un

<sup>36</sup>() C. ESPOSITO, voce *Testi unici*, in *N. Dig. It.*, XII, 2, Torino, 1940, p. 181 ss., ripubbl. in *Scritti giuridici scelti*, II, 1999, 388.

<sup>37</sup>() P. GROSSI, *Premesse per uno studio sistematico delle fonti del diritto*, cit., 9.

<sup>38</sup>() Sottolinea C. ESPOSITO, *Caratteristiche essenziali (e comuni) dei testi unici delle leggi*, in *Giur. cost.*, 1961, 497, che "Queste innovazioni sono massime quando siano previste e volute modificazioni e aggiunte ai testi preesistenti secondo principi ad essi estranei, sono minori quando siano previsti o attribuiti solo poteri di coordinamento delle vecchie disposizioni, sono ancora minori quando sia attribuito solo il potere di trascrizione sistematica in un unico testo di disposizioni vigenti".

complesso procedimento all'interno del quale si registrano diverse fasi: in particolare, le singole disposizioni vengono interpretate dapprima singolarmente e poi collettivamente; successivamente si stabilisce quali tra di esse siano da considerare ancora in vigore e quali abrogate e, solo nella fase finale si determina il posto che spetta a ciascuna di esse nell'unità legislativa della materia oggetto di unificazione<sup>(39)</sup>.

È, infatti, da osservare a questo proposito che il principio *lex posterior generalis non derogat priori speciali*, riconosciuto da sempre in dottrina ed accolto dal nostro ordinamento, non è sempre pienamente operante, perché la sua validità – come ha incisivamente chiarito la Corte costituzionale<sup>(40)</sup> - deve essere accertata caso per caso. Ed invero, il suddetto principio non può valere quando dalla intenzione successivamente manifestata dal legislatore in una legge generale emerga la volontà di esplicitare effetti normativi tali “*da non tollerare eccezioni, neppure da parte di leggi speciali: che restano, in tal modo, tacitamente abrogate*”.

Ulteriore questione è se il Governo possa essere autorizzato a riunire in un Testo unico disposizioni derivanti da leggi costituzionali; in tale eventualità non potendosi parlare di delegazione di leggi costituzionali, non resterebbe che concludere di essere in presenza di un atto avente valore meramente compilatorio<sup>(41)</sup>: di qui la via per considerare come attendibile la classificazione che di tali raccolte viene fatta analizzando la portata delle modifiche - “solo di forma e non di sostanza”<sup>(42)</sup> - che possono essere introdotte alle disposizioni normative oggetto di riunione.

La verità è allora che occorre riflettere, come rileva nuovamente Esposito, sul fatto che la previsione costituzionale di meccanismi volti a ristabilire la legalità violata conferma implicitamente la possibilità che possano essere commesse incostituzionalità<sup>(43)</sup>: ragion per cui l'emissione di un Testo unico ad opera di una autorità che non abbia il potere di emetterlo, né in proprio né tanto meno per delega, si risolve in un comportamento arbitrario ed illegittimo ed al quale alcun valore normativo è dato riconoscergli<sup>(44)</sup>. Stante quanto sopra, è logico supporre che ogni qual volta acquisiti effettivamente un *corpus* di norme redatto al di fuori delle regole sulla produzione normativa, non può che riconoscersi il concreto successo effettuale di una fonte *extra-ordinem*<sup>(45)</sup>.

In realtà non sarebbe erroneo pensare che l'idea del Testo unico quale fonte di cognizione del diritto piuttosto che come fonte di produzione sia nata dalla necessità di fronteggiare una scorretta prassi da parte del Governo che consiste nell'appropriarsi, in ambito di coordinamento di testi normativi già in vigore, di un'attività - quale quella legislativa -, che non gli compete se non dietro delegazione nel suo esercizio ad opera del Parlamento.

<sup>39</sup>() C. ESPOSITO, voce *Testi unici*, cit., 387.

<sup>40</sup>() Cfr. la sent. n. 29 del 1976, in *Giur. cost.*, 1976, part. 108.

<sup>41</sup>() A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, in *Commentario Branca*, cit., 302.

<sup>42</sup>() G. SABINI, *I Testi unici*, in *Saggi di diritto pubblico*, Bari, 1915, 162.

<sup>43</sup>() Cfr. la riflessione, *Testi unici della Regione e leggi dello Stato*, in *Giur. cost.*, 1962, 615, a proposito “*dell'ammissibilità che il Presidente della Regione possa commettere incostituzionalità tanto gravi quali emettere decreti legislativi o procedere a recezioni di disposizioni di diritto statale*”.

<sup>44</sup>() C. ESPOSITO, voce *Testi unici*, cit., 388.

<sup>45</sup>() E. CHELI, *Aspetti problematici del sindacato di costituzionalità sui testi unici di mera compilazione*, in *Giur. cost.*, 1970, 401.

## **8. La giurisprudenza costituzionale in materia di Testi Unici.**

L'orientamento della Corte Costituzionale sul tema oggetto di discussione è stato quello di avallare sin dal 1957 la distinzione operata in ambito dottrinale tra Testi unici compilativi e Testi unici normativi; in particolare, il giudizio che ha dato luogo alla pronuncia n. 46 di quell'anno riguardava la natura giuridica da riconoscere o meno al Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di fabbricazione degli spiriti, approvato con decreto del Ministro per le Finanze del 8 luglio 1924, a norma del quale alcuni soggetti erano stati imputati per contrabbando di alcool.

Nel relativo giudizio incidentale il giudice *a quo* riteneva rilevante e non manifestamente infondata la questione sollevata, atteso che il Testo unico risultava emanato in base a delega conferita al Governo. Se il suddetto atto avesse costituito una legge delegata, secondo l'ipotizzata configurazione contenuta nelle ordinanze di rimessione degli atti alla Corte, se ne sarebbe dovuta dichiarare la illegittimità costituzionale, poiché emanato in base ad una sub-delegazione, emesso oltre il termine stabilito nella legge delega e mancante, infine, del prescritto parere del Consiglio di Stato in adunanza generale.

Nel decidere la questione, la Corte pur riconoscendo le difficoltà che si incontrano per la redazione di un Testo unico allorché al Governo non sia conferito il potere di modificare ed integrare le norme da coordinare e riunire, afferma l'esattezza della distinzione dottrinale in due categorie: quelli che per la loro formazione non richiedono esercizio di potestà legislativa delegata e quelli che sono vere e proprie leggi delegate. L'appartenenza all'una od all'altra categoria deriva, secondo l'incedere del giudicante, dal contenuto delle modifiche che con il coordinamento possano essere apportate alle disposizioni vigenti oggetto di raccolta: in quanto nell'un caso si ha il potere di integrare e modificare; nell'altro, ci si limita a quei semplici adattamenti formali che sono necessari per la struttura unitaria del testo.

Dall'esame della formula della norma con cui era stato autorizzato il Governo alla pubblicazione dei testi normativi, oggetto di raccolta, la Corte escluse la volontà di conferire una delega legislativa: di qui la conclusione secondo la quale non vi era stata sub-delegazione di poteri legislativi al Ministro e quindi nemmeno ritardo nell'esercizio della funzione presa in esame.

Ed è evidente che, una volta escluso che il Testo unico fosse espressione di una delega di carattere legislativo, l'istanza andava senz'altro rigettata ex art. 134 Cost. perchè sprovvisto della forza di legge indispensabile per radicare la competenza della Corte a conoscere della questione.

Parimenti importante si rivela l'indirizzo inaugurato con la sentenza n. 46 del 1969 nella quale la stessa Corte, contrariamente al suo precedente orientamento sul punto, estende il sindacato di costituzionalità anche nei confronti dei Testi unici meramente compilativi, affermandone la piena ammissibilità <sup>(46)</sup>.

È chiara la portata innovativa della pronuncia che si ripercuote inevitabilmente sui legami che si instaurano tra le precedenti e le nuove disposizioni riprodotte nel Testo unico meramente ricognitivo, il quale resta come è ovvio ancorato alla formulazione originaria delle disposizioni raccolte.

<sup>46</sup>() Cfr. il testo in *Giur. it.*, 1969, I, 1450 ss.

Su questa base, osserva la Corte, il nuovo atto non rappresenta un impedimento a che le disposizioni espresse in origine vengano sottoposte al giudizio di legittimità costituzionale.

La suddetta sentenza è stata fortemente criticata per aver realizzato una netta scissione tra atto impugnato e norma sindacata: in particolare, si è osservato che con questo modo di operare la Corte effettuerebbe una illegittima trasposizione del sindacato di costituzionalità dalla disposizione di un Testo unico - oggetto di impugnativa - atto sprovvisto di forza di legge perché meramente compilatorio, alla disposizione originaria, questa sì munita nella sua formulazione della necessaria forza di legge <sup>(47)</sup>.

Rimane infine da chiarire il problema che si verifica nell'eventualità in cui un Testo unico venga dichiarato incostituzionale.

Non sorge alcuna questione, allorché il sindacato di costituzionalità incida su esclusive disposizioni, dal momento che l'effetto è quello di determinare l'eliminazione della singola norma impugnata e di far vivere alle residue disposizioni nuove determinazioni all'interno dell'unità sistematica del Testo unico.

Dubbi si prospettano, invece, con maggiori tratti di problematicità, nel caso in cui la dichiarazione di incostituzionalità investa l'atto nella sua totalità.

A questo proposito la Corte di Cassazione, esprimendo un orientamento favorevole alla reviviscenza delle disposizioni legislative sostituite dal Testo unico, ha affermato che la dichiarazione di incostituzionalità di una legge successiva produce come conseguenza quella di travolgere tutti gli effetti da essa prodotti, primo fra tutti l'efficacia abrogativa della legge anteriore <sup>(48)</sup>.

Non sono mancate in dottrina posizioni critiche rispetto alla ricostruzione della Corte, per il semplicistico, se non addirittura erroneo, ragionamento con cui è pervenuta alla adozione della suddetta decisione. Merita di essere condivisa l'opinione di chi ha evidenziato come sarebbe stato più logico far discendere la ripresa in vigore delle preesistenti disposizioni dalla natura stessa del Testo unico <sup>(49)</sup>, la cui operatività è strettamente condizionata allo scopo specifico che si propone di realizzare, consistente nella raccolta unificatrice. Va tenuto, infatti, presente che la sua portata innovativa all'interno dell'ordinamento deriva direttamente dal modo in cui riesce a realizzare validamente un nuovo assetto alle disposizioni oggetto di coordinamento. Ne discende - come logico corollario che dal giorno successivo alla pubblicazione in G.U. della dichiarazione di incostituzionalità - ai rapporti giuridici già insorti dovranno applicarsi i testi di legge che il Testo unico voleva riunire e coordinare ma che, in fatto, non è riuscito né a riunire, né a coordinare <sup>(50)</sup>.

Il dubbio che si è posto verte sulla possibilità che riprendano a rivivere di vita propria all'interno dell'ordinamento norme ormai unificate da un nuovo atto. In senso favorevole vale la riflessione che la dichiarazione di incostituzionalità di un Testo unico ha come effetto quello di determinare l'eliminazione non dei singoli testi unificati, ma solo delle nuove connessioni e determinazioni da esso prodotte; in secondo luogo sta la obiezione di ordine logico, ancor prima che

<sup>47</sup>() E. CHELI, *Aspetti problematici del sindacato di costituzionalità sui testi unici di mera compilazione*, cit., 392.

<sup>48</sup>() Cfr. la sentenza della Corte di Cassazione, sez. I, pen., del 6 maggio del 1964, in *Giur. cost.*, 1966, 1941ss.

<sup>49</sup>() V. la nota critica di F. MODUGNO, in *Giur. cost.*, 1966, II, 1942 ss.

<sup>50</sup>() C. ESPOSITO, *Caratteristiche essenziali (e comuni) dei testi unici delle leggi*, cit., 501.

giuridico, che il diniego di reviviscenza delle norme sostituite dal Testo unico comporterebbe sul piano pratico come conseguenza quella di cancellare in un sol colpo una intera materia, realizzando un *vacuum* giuridico proprio nell'oggetto in cui obiettivo era di ottimizzarne, la sia pur frammentaria disciplina esistente.

**9. I Testi unici compilativi nella previsione dell'art. 17bis della legge n. 400 del 1988, introdotto dalla legge n. 69 del 2009.**

L'attenzione del legislatore si è rivolta di recente nei confronti dei Testi unici compilativi mediante la previsione di una disciplina generalizzata alla loro formazione da parte del Governo, con l'introduzione di un ulteriore articolo, il 17bis, alla legge n. 400 del 1988, ad opera dell'art. 5 della citata legge del 18 giugno del 2009, n. 69, recante "*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*".

Viene previsto, anzitutto, che oggetto dei Testi unici compilativi siano disposizioni aventi forza di legge regolanti materie e settori omogenei; in secondo luogo si prescrivono dettagliati criteri a cui il Governo deve attenersi nella redazione. Questi consistono, nella specie, nella puntuale individuazione del testo vigente delle norme, di quelle abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni, nel coordinamento formale del testo di quelle vigenti in modo da garantire la coerenza logica e sistematica della normativa, ed infine nella ricognizione delle disposizioni non inserite che restano comunque in vigore.

Lo schema di ciascun Testo unico è, secondo quanto prescrive il secondo comma dell'art. 17bis, deliberato dal Consiglio dei Ministri, valutato il parere che il Consiglio di Stato deve esprimere entro il più breve termine di quarantacinque giorni dalla richiesta (rispetto ai novanta giorni prevista per l'emissione dei regolamenti). Ciascun Testo unico è poi emanato dal Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa ulteriore deliberazione del Consiglio dei ministri.

La redazione dei relativi schemi può anche essere demandata a norma del terzo comma del citato articolo allo stesso Consiglio di Stato che, in tale eventualità, potendosi avvalere di esperti in discipline non giuridiche senza gravare sul bilancio dello Stato, è – come appare ovvio – esonerato dal rendere il prescritto parere.

Dall'esame della nuova disciplina introdotta per i Testi unici compilativi, il dubbio che si pone è quello di riuscire a spiegare la ragione per la quale si richiede l'esplicita indicazione delle norme che, non essendo inserite sono da considerare comunque in vigore. E questo dal momento che, stando alla bipartizione operata in dottrina, il Testo unico meramente ricognitivo non produce di per sé – come si è già visto – alcun effetto sostitutivo nei confronti delle disposizioni raccolte: la omessa menzione delle norme prese in considerazione in quel documento – stando all'opinione prevalente non dovrebbe impedire in alcun modo di continuare a considerarle operanti.

Ulteriore difficoltà nasce dalla posizione che tali testi, una volta redatti, dovrebbero occupare nella scala normativa delle fonti, avendo ad oggetto atti primari. È senz'altro da escludere che si sia in presenza di una delegificazione,

anzitutto perché – come già rilevato in precedenza - una soluzione siffatta condurrebbe alla paradossale conclusione di operare un declassamento della materia ogni qual volta il Governo decida di procedere alla compilazione di un Testo unico. È poi da considerare che la validità dei regolamenti di delegificazione è condizionata alle puntuali prescrizioni del secondo comma dell'art 17 della legge n. 400 del 1988, cui si è aggiunta – sempre ad operare della legge n. 69 del 2009 -, il parere delle competenti commissioni in materia.

L'ipotesi più plausibile relativamente alla previsione normativa di cui all'art. 17bis è quella secondo la quale la nuova disciplina introdotta in ambito regolamentare abbia creato un potere nuovo, mediante il quale si attribuisce rilevanza formale alla attività interpretativa del Governo nella redazione dei Testi unici riproducibili di norme già in vigore. Questi, in virtù della posizione di vertice gerarchico che è goduta dal Governo, esplicano i propri effetti vincolanti unicamente nei confronti dell'apparato amministrativo; il giudice è al contrario libero di verificare di volta in volta l'esistenza, nonché l'effettivo contenuto, delle norme oggetto di raccolta e di coordinamento che decida di applicare al caso concreto.

\* Ricercatrice di Istituzioni di Diritto pubblico, Facoltà di Giurisprudenza, Università di Roma Tor Vergata – [avvgimelli@libero.it](mailto:avvgimelli@libero.it) .