

Emanato il primo testo unico "misto": i problemi superano i benefici?

di Nicola Lupo*

(martedì, 29 maggio 2001)

Sul supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale del 20 febbraio 2001 è stato pubblicato il primo testo unico "misto" (contenente cioè disposizioni legislative e regolamentari), in materia di documentazione amministrativa. Sono attesi, a breve, altri tre testi unici "misti": in materia di edilizia, di espropriazione e di circolazione e soggiorno dei cittadini comunitari.

Il complesso e controverso meccanismo previsto dall'art. 7 della legge n. 50 del 1999 (legge di semplificazione 1998), recentemente ritoccato dall'art.1 della legge n. 340 del 2000 (legge di semplificazione 1999), sta quindi cominciando a dare i suoi frutti. Ma, a giudicare dal primo di essi, i problemi sollevati dalla nuova tipologia di testi unici paiono tutt'altro che marginali e fors'anche superiori ai benefici che dagli stessi senz'altro derivano.

Che la questione sia tutt'altro che semplice lo si deduce anzitutto dal fatto che sulla Gazzetta ufficiale succitata compaiono in realtà non uno ma tre atti normativi, caratterizzati dalla medesima data e ciascuno da un numero immediatamente progressivo: un decreto legislativo, contenente le sole disposizioni legislative; un d.P.R. denominato "regolamento", contenente le sole disposizioni secondarie; e un altro d.P.R., contenente il vero e proprio testo unico 'misto', composto cioè da disposizioni sia legislative che regolamentari. Il terzo atto (chiamato testo A) è dunque l'unico completo, nel senso che non ha "buchi" al proprio interno, e contiene sia disposizioni (ossia articoli o commi) aventi natura legislativa, contraddistinte dalla lettera L, sia disposizioni (articoli o commi) aventi natura regolamentare, contraddistinte dalla lettera R.

Incidentalmente si può osservare che nel primo testo unico "misto" pubblicato in Gazzetta ufficiale la tecnica di apposizione delle lettere L o R non risulta essere stata univoca: di regola, quando l'articolo è tutto legislativo o tutto regolamentare, la lettera è apposta unicamente accanto al numero dell'articolo; quando invece è misto, accanto al numero dell'articolo compaiono entrambe le lettere (L-R), ed in calce a ciascun comma è precisato il relativo rango, appunto apponendosi una L o una R. Non mancano tuttavia eccezioni, sia nel senso di casi in cui la lettera è apposta anche in calce a (alcuni) commi di articoli a contenuto omogeneo (ad esempio, i commi 1, 2 e 3 dell'art. 3), sia - e questo appare ben più problematico - nel senso di commi contenuti in articoli "misti" dei quali non viene precisato il rango (ad esempio, si veda l'art. 78).

Com'è noto, sull'interpretazione dell'art. 7 della legge n. 50 del 1999 si era verificato un contrasto sia in dottrina sia tra i due stessi rami del Parlamento, in occasione dell'esame, nell'autunno 1999, della relazione governativa presentata in vista dell'elaborazione del programma di riordino normativo (cfr. P. Aquilanti, L. Gianniti). Alcuni autori, e la Camera dei deputati, avevano infatti letto tale disposizione come contenente una delega legislativa, per cui i testi unici si sarebbero prestati ad essere ricompresi (almeno in parte) tra gli atti aventi forza di legge (M. Malo, U. de Siervo, F. Mautino-R. Pagano, N. Lupo); altri autori avevano invece preferito interpretare l'art. 7 della legge di semplificazione 1998 come un conferimento stabile di potestà regolamentare al governo, per cui i testi unici si sarebbero venuti a qualificare come regolamenti con capacità di delegificazione, pur essendo configurati in modo tale da eccedere, per più profili, i limiti costituzionali propri della potestà regolamentare (F. Sorrentino, M. Cartabia); questa seconda interpretazione era stata, in un primo momento, fatta propria dal Senato, che peraltro ha poi preferito sfumare sul punto per evitare un (invero paradossale) contrasto con l'altro ramo del parlamento.

Il contrasto è stato ora chiarito grazie alle modifiche apportate all'art. 7 della legge n. 50 del 1999 ad opera della nuova legge annuale di semplificazione (entrata in vigore in tempo utile ad esser presa in considerazione dai testi unici "misti"), che hanno reso la disposizione univocamente interpretabile come contenente, al tempo stesso, una delega legislativa e una autorizzazione al potere regolamentare di delegificazione: da un lato, si è esplicitato che ciascun testo unico "comprende le disposizioni contenute in un decreto legislativo e in un regolamento"; dall'altro, si è abrogata la disposizione che prevedeva l'aggiornamento periodico, almeno ogni sette anni dalla data di entrata in vigore di ciascun testo unico, disposizione che era apparsa manifestamente inconciliabile con l'interpretazione del meccanismo di

riordino (anche) come delega legislativa, in quanto contrastante con il requisito costituzionale del tempo limitato.

Restava aperto il problema della natura del d.P.R. incaricato di "unificare" le disposizioni legislative e quelle regolamentari. In proposito, tanto il Comitato per la legislazione, quanto le Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato, nei pareri espressi (rispettivamente il 9, 16 e 29 novembre 2000) sugli schemi relativi alla documentazione amministrativa, avevano invitato il governo ad evitare di dare origine, secondo quanto invece emergeva dall'intestazione dello schema governativo, ad "un ulteriore atto normativo di natura regolamentare", e a procedere piuttosto all'emanazione di due soli atti-fonte, il decreto legislativo e il regolamento, che si integrassero tra di loro e si unificassero attraverso il d.P.R. (il quale, in questa ottica, avrebbe avuto unicamente il valore di una fonte di cognizione, fors'anche consistente unicamente in un duplice rinvio "mobile" al decreto legislativo e al regolamento).

Diversa da quella prospettata in sede parlamentare è stata la strada poi seguita: anche il d.P.R. contenente le disposizioni sia legislative sia regolamentari è stato, infatti, numerato e considerato perciò un atto normativo, interpretandosi quindi l'art. 7 della legge n. 50 del 1999 come volto a dare origine ad una nuova categoria di atti-fonte, contraddistinta, appunto, dal contenere disposizioni di rango primario e di rango secondario, opportunamente evidenziate.

Di soluzione tutt'altro che agevole sono, a questo punto, il problema delle citazioni e quello delle successive modifiche al testo unico: quest'ultimo, in particolare, si presenta di notevole rilievo, posto che, ai sensi dell'art. 7, comma 6, della legge n. 50 del 1999, "le disposizioni contenute nei testi unici non possono essere abrogate, derogate, sospese o comunque modificate se non in modo esplicito, mediante l'indicazione precisa delle fonti da abrogare, derogare, sospendere o modificare". Far riferimento o modificare il solo decreto legislativo o il solo regolamento, e non anche il d.P.R. contenente il testo unico "misto", non avrebbe infatti alcun senso, in quanto comporterebbe la (pressoché immediata) inutilità di quest'ultimo. Dal punto di vista logico, la soluzione più corretta sarebbe forse quella di procedere di volta in volta alla citazione o alla modifica "a coppia", vale a dire, sia del decreto legislativo (o, in alternativa, del regolamento), sia del testo unico; ma è evidente che si tratterebbe di una soluzione assai gravosa e poco pratica. Ecco allora che la via migliore sembra quella di procedere al richiamo e alla modifica del solo testo unico "misto", anche considerandosi che è questo il testo cui faranno riferimento gli operatori (e gli editori privati per le loro raccolte normative) e potendosi ritenere che esso finisca per "novare" la fonte delle norme contenute nel decreto legislativo e nel regolamento.

In effetti, questa è stata la soluzione che è stata fatta propria dai presidenti di Camera e Senato e dal presidente del consiglio dei ministri all'interno delle proprie (identiche) circolari sulle "regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi" del 20 aprile 2001 (nella Gazzetta ufficiale del 27 aprile 2001), essendosi chiarito che "la modifica a norme dei testi unici 'misti' previsti dall'articolo 7 della legge n. 50 del 1999 è fatta unicamente al decreto del Presidente della Repubblica (cosiddetto testo A) contenente sia le disposizioni legislative sia quelle regolamentari" ed essendosi opportunamente ribadito che "modifiche a parti di testo di livello inferiore al comma possono essere apportate solo da atti di fonte parioridinata". In altri termini, la circostanza che i testi unici siano "misti" non consente l'uso indiscriminato della fonte legislativa o di quella regolamentare e non permette perciò la formazione di quelle disposizioni di natura incerta o, come pure si è detto, "mostruosa" (A. Celotto), composte in parte da parole di fonte legislativa e in parte da parole di fonte regolamentare, purtroppo in taluni casi - chiaramente patologici - rinvenibili nell'ordinamento (ad esempio, all'interno del codice della strada).

Probabilmente, le numerose incertezze ed ambiguità fin qui riscontrate sono in larga parte il frutto di un'indecisione di fondo del legislatore, condizionato dal collegamento con l'opera di semplificazione amministrativa, desideroso di imitare in modo forse un po' frettoloso il modello francese di *codification à droit constant* (B.G. Mattarella) e a lungo "sospeso" tra testi unici come vere e proprie fonti di produzione e come mere fonti di cognizione. Ma va anche riconosciuto che tali incertezze hanno trovato terreno fertile in una giurisprudenza costituzionale tutt'altro che coerente sul tema (E. Malfatti) e in una dottrina che appare tuttora priva di studi monografici in proposito (M. Ainis). Il tutto, quando invece vi sarebbe estremo bisogno di una sicura elaborazione teorica circa i modi più corretti ed efficaci per adattare la "forma codice", in auge nell'Ottocento, alla realtà - assai diversa - degli stati contemporanei, produttori di sistemi normativi sempre più complessi e dinamici, ma proprio per questo bisognosi di strumenti in grado di assicurare un adeguato livello di certezza e di conoscibilità alla normativa vigente.

- dottore di ricerca in Diritto pubblico, Consigliere della Camera dei deputati

Forum di Quaderni Costituzionali



i Costituzionali