

**Significati degli atti di accorpamento delle norme  
e disposizioni che ad essi si riferiscono**

a cura di:  
Patrizia Moi  
Giunta regionale della Sardegna

## **Significati degli atti di accorpamento delle norme e disposizioni che ad essi si riferiscono**

Gli atti di accorpamento di norme esaminati in questa sede sono i testi unici e i codici.

I testi unici sono stati classificati secondo tre parametri:

- A) il tipo di operazioni effettuate sulle norme inserite;
- B) il potere esercitato dall'organo emanante;
- C) il tipo di fonti trasfuse.

Una trattazione separata è dedicata ai codici.

### **A) TESTI UNICI COMPILATIVI, O DI COORDINAMENTO, E INNOVATIVI**

Esaminando i testi unici a seconda delle operazioni effettuate sulle norme inserite, è possibile individuare testi unici compilativi, o di coordinamento, - di seguito indicati come "testi unici compilativi" - e testi unici innovativi.

E' necessario premettere che si tratta di espressioni ormai in disuso collocandosi nel solco della vecchia classificazione dicotomica compilativo – innovativo. Oggi la scienza giuridica tende a riconoscere che l'elaborazione di un testo unico non è mai opera meccanica e produce sempre modificazioni del materiale normativo oggetto della compilazione; redigere un testo unico non significa infatti comporre meccanicamente una o più leggi nel testo vigente risultante da modificazioni espresse, puntuali, apportate da leggi successive mediante novellazione. Al contrario, ciò implica sempre modifiche o ritocchi comunque non esplicitati in precedenza dal legislatore, oltre ad una fondamentale e delicatissima opera di interpretazione del testo vigente.

Pertanto il significato che si può attribuire all'espressione "testo unico compilativo" è quello di sottolineare la ridottissima misura delle modifiche apportabili rispetto alle fonti trasfuse: in sostanza si tratta di modifiche meramente editoriali e di coordinamento, che non richiedono l'adozione di decisioni politiche, nonché di operazioni interpretative circa il significato normativo, o l'applicabilità di una certa disposizione, anche a seguito di abrogazioni implicite: operazioni che, se compiute nella realizzazione di un testo unico, consolidano il diritto vigente.

Recentemente la Regione Sardegna ha pubblicato sei testi unici di coordinamento in materia di turismo, artigianato, ambiente, lavori pubblici, agricoltura e industria. Pur trattandosi di testi non aventi valore normativo<sup>1</sup>, hanno suscitato grande interesse e riscosso l'apprezzamento generale di operatori e studiosi per la metodologia utilizzata e per l'alta qualità del risultato ottenuto. Si

---

<sup>1</sup> Tali testi non sono mai stati sottoposti all'approvazione del Consiglio regionale pertanto la fonte disciplinante nelle materie interessate rimane la legge regionale così come pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma della Sardegna.

tratta infatti di raccolte sistematiche e coordinate delle leggi regionali che disciplinano quei settori, corredate di note esplicative e caselle di testo che rinviano alle norme originarie. L'articolato è preceduto da una serie di tabelle che illustrano le modalità del lavoro svolto e i dati emersi durante la redazione dei testi. Tali accorgimenti, unitamente al particolare carattere grafico utilizzato per evidenziare tutte le modifiche apportate, consentono di rendere immediatamente individuabili gli interventi effettuati.

Si segnala inoltre, per la puntuale e chiara elencazione delle operazioni che generalmente vanno compiute nella redazione di testi unici, l'articolo 130, comma 3 del regolamento interno del Consiglio della Provincia autonoma di Trento, con la precisazione che si tratta di operazioni che non hanno carattere di modificazione sostanziale. Nello stesso articolo, al comma 1, si prevede una procedura di approvazione semplificata per i testi unici che riprendano senza modificazioni sostanziali norme già esistenti<sup>2</sup>.

A livello statale si parla di testi unici compilativi nella legge 24 aprile 1998, n. 128 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità europea. Legge comunitaria 1995-1997) all'articolo 10, che autorizza il Governo all'emanazione di testi unici compilativi. Per l'esame di tale articolo si rinvia al paragrafo successivo.

Per quanto riguarda i testi unici innovativi la caratteristica fondamentale è che in essi agli interventi di mero riordino e "pulizia" delle fonti trasfuse si accompagnano modificazioni sostanziali delle norme raccolte; le operazioni effettuate incidono non solo sull'aspetto formale ma anche sui contenuti della disciplina in oggetto prevedendo, per esempio, la semplificazione di procedure, la

---

<sup>2</sup> **Art. 130 (Testi unici legislativi)**

**1.** I testi unici che riprendano senza modificazioni sostanziali norme già esistenti, dopo la lettura delle relazioni, vengono votati articolo per articolo senza discussione e quindi votati nel loro complesso. Le votazioni sono fatte per alzata di mano; sono ammesse dichiarazioni di voto prima della sola votazione finale. Non sono ammessi ordini del giorno, tranne l'ordine del giorno di non passare all'esame degli articoli, né emendamenti.

**2.** Ai testi unici si applica la procedura d'urgenza, di cui all'articolo 96. La trattazione in commissione avviene con le modalità di cui al comma 1.

**3.** Ove il testo unico contenga anche disposizioni che modificano nella sostanza norme già vigenti, oppure disposizioni nuove, le modalità di trattazione semplificata di cui al comma 1 si applicano solo alle disposizioni che non rivestono tale carattere. In caso di contestazione sul carattere delle modificazioni decide il Presidente del Consiglio. Non hanno carattere di modificazione sostanziale, in particolare, le seguenti operazioni: a) adeguamento di espressioni superate al linguaggio corrente e uniformazione della terminologia; b) aggiornamento dell'indicazione di organi o uffici a una loro nuova denominazione o in relazione a una nuova ripartizione di competenze derivante da altre disposizioni; c) correzione di errori materiali; d) inclusione di modifiche o integrazioni anche non testuali o implicite delle leggi unificate; eliminazione di ridondanze, e modifiche alle disposizioni unificate necessarie per rispettare sentenze della corte costituzionale che abbiano accolto ricorsi in materia; e) apposizione di una rubrica agli articoli, capi e altre partizioni che ne siano privi; f) abrogazione espressa delle disposizioni precedentemente in vigore e di altre disposizioni collegate che siano tacitamente abrogate o comunque non più vigenti; g) aggiornamento dei rinvii ad altre disposizioni i quali non corrispondano più allo stato della legislazione.

riorganizzazione di apparati, l'alleggerimento di organismi e istituti, l'attuazione di direttive comunitarie. Alla base di tale intervento vengono quindi operate delle scelte politiche nuove che modificano sostanzialmente la materia: il potere legislativo esercitato è pieno.

## **B) TESTI UNICI DELEGATI, AUTORIZZATI E SPONTANEI**

A seconda del potere esercitato dall'organo emanante si distinguono testi unici delegati, autorizzati e spontanei.

E' opportuno ricordare innanzitutto che formare un testo unico di leggi significa in ogni caso esercitare la funzione legislativa, ancorché le modifiche effettuate siano modeste, di solo coordinamento o, ancora, sia mutata solo la disposizione degli articoli.

E' consueto che i testi unici di fonti primarie assumano la veste del decreto legislativo delegato specie se si tratta di esercitare una potestà legislativa priva di contenuti politici innovativi. Sennonché, proprio in considerazione del fatto che spesso il compito del Governo ha contenuti quasi esclusivamente tecnico-giuridici, la soluzione dell'ordinaria delega legislativa potrebbe risultare sproporzionata e macchinosa; ma, dato che la funzione esercitata rimane, come sopra ricordato, legislativa, l'utilizzazione di espressioni apparentemente più blande quali "il Governo è autorizzato" risulta equivoca e crea confusione.

In proposito sembra utile richiamare la legge 24 aprile 1998, n. 128 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 1995-1997) che disciplina all'articolo 10 la redazione di testi unici compilativi di disposizioni attuative di direttive comunitarie. A tale fine la norma stabilisce che il Governo "è **autorizzato** ad emanare", con le modalità previste per l'esercizio della potestà legislativa delegata, "testi unici compilativi delle disposizioni dettate in attuazione delle deleghe conferite per il recepimento di direttive comunitarie, coordinando le norme vigenti nelle stesse materie ed apportandovi le integrazioni e modificazioni necessarie al predetto coordinamento".

La perplessità riguarda l'utilizzo in tale articolo del termine "autorizzato" al posto di "delegato". Nel contesto della legge n. 128 del 1998 l'uso dei due termini sembra essere stato particolarmente attento: il termine "delegazione" è stato utilizzato in tutti i casi di attuazione di direttive comunitarie con decreto legislativo (articoli 1, 2, 4, 8); il termine "autorizzazione" è stato utilizzato per prevedere l'attuazione di direttive con regolamento del Governo (art. 5); invece nell'articolo 10 si parla di autorizzazione a proposito della redazione di testi unici ma non è specificato l'atto – decreto legislativo o regolamento – con cui il Governo li deve emanare. Se si sostiene che nella legge in argomento i due termini sono stati usati in modo appropriato e secondo una regola precisa, si dovrebbe quindi azzardare,

riguardo all'articolo 10, l'esistenza di una competenza del Governo per la formazione di testi unici di mero coordinamento di fonti primarie, ossia "testi unici compilativi", con compiti circoscritti alle "integrazioni e modificazioni necessarie al coordinamento".

Pertanto la riserva legislativa in capo al Parlamento andrebbe riferita alla legislazione sostanzialmente innovativa mentre per la legislazione formalmente innovativa si configurerebbe un astratto potere del Governo esercitabile in base ad autorizzazione. Tale avventurosa ipotesi sembra l'unica percorribile se si vuole attribuire un significato autonomo all'espressione "il Governo è autorizzato ad emanare"; è bene però ricordare che ormai, in relazione alla formazione di testi unici da parte del Governo, dottrina e giurisprudenza costituzionale sono concordi nel ritenere equivalenti i due termini "autorizzazione" e "delegazione", purché dalla disposizione si ricavano tutti i requisiti necessari per esercitare la funzione legislativa delegata. Questo è sicuramente il caso dell'articolo 10 della legge n. 128 del 1998 sopra esaminato, in quanto le modalità dettate per l'emanazione dei testi sono quelle previste per l'esercizio della potestà legislativa delegata di cui all'articolo 1, commi 2 e 3 della stessa legge.

La legge 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998), nell'articolo 7 - ora abrogato ad opera dell' articolo 23 della legge 29 luglio 2003, n. 229 (Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. - Legge di semplificazione 2001) - disciplina in via generale la formazione di testi unici con un procedimento singolare, diverso da quello volto a conferire una delega; è prevista infatti l'adozione da parte del Consiglio dei ministri di un programma di riordino delle norme legislative e regolamentari, secondo gli indirizzi previamente definiti dalle Camere (art. 7, comma 1); ciascuno schema di testo unico è deliberato dal Consiglio dei ministri e sottoposto al parere del Consiglio di Stato da esprimersi entro trenta giorni dalla richiesta (a meno che il Governo non decida di affidare al Consiglio di Stato la redazione dei testi ai sensi del comma 5) e quindi inviato alle competenti Commissioni parlamentari che esprimono il loro parere entro quarantacinque giorni dal ricevimento. Il testo unico nella versione definitiva viene nuovamente deliberato dal Consiglio dei Ministri per essere poi emanato dal Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio e del Ministro per la funzione pubblica (comma 4).

La stessa legge n. 50 del 1999 all'articolo 8 prevede anche l'emanazione di un testo unico specifico, in materia di pubblico impiego; ancorché la disposizione sia formulata in modo da non rendere esplicita la delegazione legislativa ("...il Governo provvede...ad emanare un testo unico...") la disciplina prevista è quella tipica della delega.

Le diverse fattispecie sopra descritte, previste negli articoli 7 e 8, introducono nuovi elementi di ambiguità nel già confuso quadro normativo riguardante la formazione dei testi unici; quindi si può affermare che il tentativo di razionalizzazione compiuto dalla legge n. 50 del 1999 non è certamente riuscito e ciò è confermato dalle modifiche apportate dalla legge 24 novembre 2000, n. 340 (Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1999) e dalla definitiva abrogazione ad opera della legge n. 229 del 2003.

Esaminando i testi unici dal punto di vista del potere esercitato dall'organo emanante è utile accennare anche al problema della loro emanazione in assenza di potere legislativo. Come è noto il compito tipico dei testi unici di leggi, statali come regionali, è quello di fondere disposizioni di precedenti leggi, coordinandole in modo omogeneo e coerente, disponendo l'abrogazione delle leggi oggetto dello stesso testo unico, nonché di eventuali altre leggi già implicitamente abrogate o i cui effetti siano esauriti. Poiché il testo unico sostituisce, alle varie leggi sino a quel momento in vigore, un corpo normativo unitario, è necessario che esso sia fonte di pari grado rispetto alle fonti trasfuse e abrogate. Non è pertanto condivisibile l'emanazione di testi unici di leggi regionali e di province autonome con atto dell'organo esecutivo poi novellati ad opera di leggi locali successive, alla stregua di veri e propri atti aventi valore e forza di legge<sup>3</sup>.

Dato che l'ordinamento regionale non prevede un potere legislativo in capo agli esecutivi (v. Costituzione, art. 121, c. 2 e Statuti speciali) si prospettano due ipotesi risolutive: la prima implica una modifica costituzionale che introduca tale potere; la seconda ipotesi implica il superamento della rigidità della disposizione costituzionale e l'introduzione di una nuova interpretazione che distingua tra potestà legislativa sostanzialmente innovativa, non delegabile, e potestà legislativa di coordinamento che sarebbe solo formalmente innovativa e quindi delegabile.

L'elaborazione di testi unici da parte della Giunta regionale rimane ovviamente possibile nell'ambito della normale attività di iniziativa legislativa dell'organo esecutivo che si esplica attraverso la presentazione di disegni di legge al

---

<sup>3</sup> Ci si riferisce in particolare all'esperienza della Provincia autonoma di Trento degli anni settanta e ottanta (con qualche coda all'inizio degli anni novanta) quando alcune leggi stabilirono la deliberazione di testi unici da parte della Giunta o l'emanazione da parte del Presidente. Nel 1987 venne approvato con decreto del Presidente della Giunta provinciale di Trento (D.P.G.P. 26 gennaio 1987, n. 1-41/Legisl) un testo unico delle leggi provinciali in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti (Art. 1 *Finalità della legge*). Successivamente, la legge provinciale 25 luglio 1988, n. 22 (Modifiche al testo unico delle leggi provinciali concernenti la tutela dell'ambiente dagli inquinamenti) ha stabilito all'articolo 1 che: "La tutela dell'ambiente dagli inquinamenti nella provincia di Trento è disciplinata dal testo unico delle leggi provinciali emanato con decreto del Presidente della Giunta provinciale 26 gennaio 1987, n. 1-41/Legisl con le modifiche e integrazioni di cui ai successivi articoli della presente legge.". La stessa legge ha apportato a tale testo tutta una serie di modifiche e integrazioni e, nell'articolo 86, ha abrogato le leggi e le disposizioni legislative provinciali in esso trasfuse stabilendo che i relativi riferimenti sono da ritenersi sostituiti con il riferimento al testo unico.

Consiglio regionale per l'approvazione a conclusione dell'iter ordinario di formazione delle leggi. Trattandosi dell'esercizio di una funzione propria da parte della Giunta, tali testi si potrebbero definire "spontanei" per sottolineare, ove ciò fosse necessario, l'assenza di un impulso dell'organo legislativo - delega, autorizzazione - nel momento della proposta.

In tale direzione si è mossa la Giunta regionale della Sardegna che ha recentemente approvato quattro disegni di legge contenenti altrettanti testi unici innovativi di leggi regionali in materia di artigianato, turismo, edilizia residenziale pubblica e ambiente, attualmente all'esame del Consiglio regionale<sup>4</sup>.

### **C) TESTI UNICI LEGISLATIVI, REGOLAMENTARI E MISTI**

Tale distinzione si basa, come è chiaro, sul tipo di fonti trasfuse.

La legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa) nella sua prima formulazione prevedeva che il Governo presentasse annualmente al Parlamento un disegno di legge contenente le norme di delega ovvero di delegificazione necessarie alla compilazione di testi unici rispettivamente legislativi o regolamentari, con riferimento a materie particolari. Il legislatore del 1997 ha dunque tenuto nettamente distinti i testi unici di fonti primarie o legislativi e i testi unici di fonti secondarie o regolamentari particolarmente opportuni nelle materie per le quali sia previsto un procedimento delegificante.

Nel 1999 invece, con l'emanazione della legge n. 50, il quadro di riferimento del riordino normativo viene modificato con l'introduzione di strumenti nuovi. Si tratta di testi unici riguardanti materie e settori omogenei, comprendenti disposizioni legislative e regolamentari, riunite in un unico contesto e con le opportune evidenziazioni in merito alla natura delle disposizioni. A tale fine ciascun testo unico comprende le disposizioni contenute in un decreto legislativo e in un regolamento emanato dal Governo ai sensi dell'articolo 14 e dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

Vengono pertanto elaborati tre testi:

- il testo A, contenente l'insieme di tutte le norme raccolte, sia legislative che regolamentari, coordinate e numerate progressivamente a prescindere dal rango;
- il testo B, contenente le sole norme di rango legislativo;

---

<sup>4</sup> Tali testi sono stati predisposti dal Servizio riforma e revisione legislativa dell'assessorato degli affari generali in collaborazione con gli assessorati competenti per materia, sottoposti all'esame delle parti sociali interessate, approvati dalla Giunta regionale ed inviati al Consiglio regionale.

- il testo C, contenente le norme regolamentari.

Ciò permette di mantenere invariato nel testo unico A il rango delle norme di riferimento in quanto rimangono distinte le norme primarie da quelle secondarie: in testa a ciascun articolo vengono infatti richiamate le disposizioni in esso confluite specificando se si tratta di norme di legge (L) o di regolamento (R).

Il potere conferito dall'articolo 7 in esame risulta rigorosamente circoscritto alle operazioni di coordinamento formale tipiche dei testi unici in senso stretto ossia meramente ricognitivi del diritto già in vigore (art. 7, comma 2, lett. d)).

Alcuni esempi di questa tipologia sono:

- il DPR 28 dicembre 2000, n. 445 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa" che raccoglie le disposizioni legislative e regolamentari contenute rispettivamente nel D.Lgs. 28 dicembre 2000, n. 443 e nel DPR 28 dicembre 2000, n. 444;
- il DPR 8 giugno 2001, n. 327 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità" che raccoglie le disposizioni legislative e regolamentari contenute rispettivamente nel D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 325 e nel DPR 8 giugno 2001, n. 326;
- il DPR 6 giugno 2001, n. 380 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia" che raccoglie le disposizioni legislative e regolamentari contenute rispettivamente nel D.Lgs. 6 giugno 2001, n. 378 e nel D.P.R. 6 giugno 2001, n. 379.

## I CODICI

Altro strumento classico di riordino della legislazione è il codice che si differenzia dal testo unico in quanto rivolto prevalentemente a creare nuove regole, intese ad affermare un nuovo assetto giuridico rispondente a mutate condizioni sociali o politiche, e si pone quindi in una posizione di sostanziale rottura con il precedente ordinamento, anche se ne conserva elementi di continuità.

Le ultime indicazioni in materia di riordino normativo vanno verso la codificazione mentre sembra volersi concludere l'esperienza dei testi unici; ciò emerge dalla relazione di accompagnamento al disegno di legge di semplificazione per il 2001 presentato dal Governo al Senato nell'ottobre dello stesso anno ed approvato in via definitiva dalla Camera nel mese di luglio 2003 - Legge 29 luglio 2003, n. 229 (Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione – Legge di semplificazione 2001).

La ragione di tale scelta è quella di abbandonare lo strumento del testo unico inteso come mera raccolta coordinata di norme esistenti per passare al codice che implica un'organica revisione della disciplina di una materia con innovazioni anche dal punto di vista sostanziale. Lo scopo dei codici nell'intento del Governo è quello di "dar luogo in singole materie ad un complesso di norme stabili ed armonizzate, espressione di un assestamento della materia". In realtà il codice non garantisce maggiore stabilità del testo unico: infatti si tratta comunque di decreto legislativo approvato sulla base di delega specifica che quindi, sul piano della gerarchia delle fonti, è suscettibile di integrazioni, modifiche, abrogazioni anche tacite da parte di qualsiasi norma successiva di pari grado.

La differenza tra codice e testo unico si attenua sino a scomparire quando l'autorità competente alla formazione del testo unico ha anche il potere di modificare la sostanza delle norme vigenti; è ciò che è avvenuto nella ormai vasta esperienza italiana che ha ben presto abbandonato la tipologia dei testi unici meramente compilativi a favore dei testi unici innovativi.

Alla luce di tale esperienza i due termini – testo unico e codice – finiscono per diventare sinonimi. L'unica distinzione riguarda l'ampiezza delle materie trattate: i codici classici affrontano grandi tematiche, i testi unici settori più ristretti del diritto.

Il D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, "Codice in materia di protezione dei dati personali" contiene una prova evidente della confusione terminologica e sostanziale dei due strumenti di riordino legislativo; recita, infatti, l'articolo 2, comma 1: "Il presente testo unico, di seguito denominato <<codice>>, garantisce che il trattamento dei dati personali si svolga nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della dignità dell'interessato, con particolare riferimento alla riservatezza, all'identità personale e al diritto alla protezione dei dati personali."