

Testi unici
problemi definitivi

a cura di:
Mauro Ceccato
Consiglio della Provincia autonoma di Trento

Testi unici - problemi definitori

In quest'appunto (tratto da alcune note risalenti al 1999) discuto di alcune questioni definitorie relative ai testi unici. Nelle definizioni devio - a volte - da abitudini abbastanza diffuse, ma che non mi paiono rigorose dal punto di vista concettuale.

1. *I testi unici raccolgono e coordinano disposizioni originariamente comprese in atti diversi*, per semplificare il quadro normativo (SANDULLI, IRTI). Quindi il loro scopo non è innovare la disciplina di una materia. Nell'opera di riordino, comunque, potrà emergere l'opportunità o la necessità di compiere alcune innovazioni. Quando queste innovazioni superano un certo peso, però, più che di testi unici sarebbe meglio parlare di nuove leggi che vogliono disciplinare organicamente una materia.
2. *Dal punto di vista formale* distinguo i testi unici in base alla *fonte con cui vengono emanati*. Quindi ci possono essere (almeno) testi unici con valore costituzionale, legislativo, regolamentare.

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

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

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

2.1.2 Dal punto di vista *redazionale* nei testi unici impropri - di norma - non si compiono operazioni molto diverse da quelle che farebbe una qualsiasi raccolta ufficiosa: si coordinano una legge e le sue modificazioni testuali, talora con minimi aggiustamenti (ad esempio: rinumerazione degli articoli). Se è così, perché non fare una raccolta ufficiosa? Forse per un errore di prospettiva, o per motivi pubblicitari. Dire che s'è approvato un testo unico fa un bell'effetto; a dire che s'è aggiornata una legge inserendovi le

modificazioni testuali si rischia di non essere capiti. Per risolvere il problema, comunque, dovrebbe bastare il consiglio dei tecnici: in più d'un caso, a Trento, abbiamo ottenuto che non si approntassero testi simili, ma raccolte ufficiose.

Operazioni redazionali più complesse le fanno certi testi unici autorizzati: per esempio quello sull'istruzione (CARLONI). Sono operazioni utili dal punto di vista conoscitivo: se le facesse un opuscolo divulgativo non ci sarebbe niente da ridire. Ma se l'autorizzazione non è assimilabile a una delega nascono seri dubbi sul valore giuridico del testo. Il motivo della scelta di autorizzare e non delegare risalirà al procedimento aggravato previsto per le deleghe; aggravio che si voleva evitare, anche per la scarsa rilevanza politica e il carattere non innovativo delle operazioni da compiere.

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

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

3.2 Il problema principale, però, è che la categoria dei testi unici compilativi è stata sottoposta a robusti attacchi (ESPOSITO, CARLASSARE), che sembrano andare a segno. L'argomento principale è ancora quello che vede nel *pur elementare accostamento di disposizioni provenienti da leggi diverse* un'operazione *capace di cambiarne la sostanza*, per i suoi effetti sull'interpretazione (sistematica) delle norme. Quindi tutti i testi unici sarebbero innovativi. Per la verità si potrebbe fare un'eccezione, mi pare, per i testi unici che riproducono letteralmente una legge e le sue modificazioni testuali, secondo l'intenzione espressa dal legislatore: non sarebbero che una ripresa a livello normativo dei testi coordinati (o aggiornati) conosciuti dalla pratica. E' ovvio che il valore semplificatorio di

questi testi sarebbe modesto; non inesistente però, perché esistono leggi modificate da decine di provvedimenti successivi: riportare il tutto a unità qui, sarebbe di per sé una semplificazione. Piuttosto sarà difficile che, al momento di compiere quest'operazione, non sia necessario fare il benché minimo ritocco, dovuto per esempio all'abrogazione di leggi citate nel testo da unificare. D'altra parte i ritocchi potrebbero essere fatti prima di redigere il testo unico, in un'ultima legge di modifica.

3.3 Per delegittimare i testi unici compilativi si argomenta, inoltre, sulla *carenza di principi in una legge delega che incarichi il governo di redigere tali testi*, senza alcun'altra indicazione; o sull'impossibilità logica di dedurre i principi necessari per attuare la delega dalle leggi che dovrebbero essere unificate, a meno che non si lascino in piedi queste leggi indipendentemente dal testo unico (D'ELIA). Mi pare una tesi formalistica; anche perché la deduzione di principi potrebbe essere intesa a partire dal fenomeno dei rinvii formali. Comunque avrebbe conseguenze infelice, impedendo di usare la delega legislativa per operazioni di semplificazione a bocce ferme, senza trovare giustificazione in questioni di equilibrio fra poteri. Però può essere apprezzata come monito a individuare meglio quel che potrebbero fare i testi unici non innovativi.

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

3.4.1 L'idea del carattere comunque innovativo dei testi unici è utile per puntellare la tesi secondo cui i testi in parola dovrebbero essere approvati con una fonte di livello pari alle disposizioni unificate; anche se mi pare più importante, sostanzialmente, l'argomento per cui testi unici approvati con fonti di livello inferiore a quelle unificate sarebbero incapaci di unificare effettivamente. Ma quando si sposta l'analisi su quel che si può fare per costruire un testo unico il primo argomento non serve. Non serve, in particolare, se le disposizioni non innovative debbono essere individuate o non sono consentite, in quanto una legge delega o una fonte di altro tipo usino il concetto di non innovatività; a meno che non si metta in discussione, in assoluto, la possibilità di fare testi unici utilizzando tali concetti. Se si segue quest'ultima strada, però, bisogna rinunciare a un'opera di

semplificazione a diritto costante, compiuta in altri paesi e auspicata in Italia. E bisogna spiegare alcuni fenomeni che, a prima vista, mi sembrano collidere con conclusioni troppo restrittive: come la presenza di testi unici solo relativamente innovativi, che è logicamente necessaria. Infatti mi pare difficile sostenere che disposizioni di questi testi identiche a quelle previgenti sarebbero illegittime per carenza di delega, o che non avrebbero la forza di abrogare le disposizioni previgenti.

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