

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 303

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori FILETTI, PONTONE, DANIELI, FLORINO,
MAGLIOCCHETTI, MEDURI, MININNI-JANNUZZI, MISSERVIL-
LE, MOLTISANTI, POZZO, RASTRELLI, RESTA, SIGNORELLI,
SPECCHIA, TURINI e VISIBELLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 MAGGIO 1992

Norme per il coordinamento organico della legislazione

INDICE

Relazione	Pag. 3
Disegno di legge	» 10

ONOREVOLI SENATORI. - Una delle più frequenti doglianze che il mondo degli operatori e degli utenti del diritto muove nei confronti del Parlamento si incentra sul numero e sulla frammentarietà delle leggi annualmente approvate, non sempre di facile collegamento con le preesistenti norme, per cui, anche quando la legge da applicare viene individuata, si presentano problemi di interpretazione, tanto che a volte è necessario attendere o la sentenza o la massima della magistratura per vedere consolidato, attraverso successive e conformi decisioni, un principio sul quale arroccare una ipotesi di certezza.

Il problema di una legiferazione chiara, consequenziale, facilmente intellegibile, andrebbe valutato attentamente sin dal momento stesso della formulazione di una proposta o di un disegno di legge, e via via attraverso l'intero iter parlamentare, specie se il testo viene emendato nel corso dell'esame o della discussione, ponendo attenta cura all'uso dei termini ed alla esatta corrispondenza della formula tanto al concetto che si intende esprimere quanto alla necessità sociale, giuridica o di altro genere che si vuole regolare e, soprattutto, cercando di prevedere il più esattamente possibile gli effetti che la legge determinerà nella sua pratica applicazione, sia per evitarne la sterilità, sia per condizionarne la proliferazione specie in campi non ancora tecnicamente o sostanzialmente maturi.

Noi stessi, protagonisti del processo legislativo, ci rendiamo conto di queste situazioni quando - da professionisti - siamo chiamati ad applicare una norma e, anche se da noi stessi elaborata, restiamo perplessi e stupiti di fronte alle difficoltà che incontriamo nel darle una collocazione logica, un collegamento consequenziale con il complesso delle altre disposizioni

che già regolano la stessa materia, presi dal dubbio che, altrove, in qualche altra legge o decreto, apparentemente estranei al punto di merito che ci interessa, vi possa essere qualche inciso, qualche richiamo, un riferimento che, se ignorato, potrebbe porre in forse l'interpretazione da noi sostenuta.

In altre parole, come operatori del diritto diventiamo i critici di noi stessi, quali legislatori, perchè non sappiamo dare alla norma quella certezza che è la *conditio sine qua non* per affrontare con tranquillità di coscienza il mandato che il cliente ci ha affidato. In questi casi ricorriamo alla consultazione di raccolte normative, specialistiche e specializzate e, in genere, pur confortati dalle note che ci avvertono di qualche abrogazione esplicita, di qualche vuoto legislativo a seguito di una sentenza della Corte costituzionale, restiamo pur sempre con il timore che una norma tacitamente abrogata per sopravvenienza di leggi o di decreti o per desuetudine non sia stata registrata o sia sfuggita al compilatore della raccolta o non sia stata presa in considerazione.

Questo senso di incertezza che investe il campo del diritto diventa il motivo più preoccupante del nostro sistema e, pur non drammatizzando, pensiamo sia necessario dargli l'opportuno rilievo in quanto ne sono coinvolti tutti: dalla Corte costituzionale all'avvocato, dalla Cassazione al pretore, dai giudici delle giurisdizioni speciali ai notai, ai commercialisti, ai tributaristi, agli stessi dipendenti civili e militari dello Stato aggrovigliati, come i pensionati, in un coacervo di norme dove talvolta il percorso del filo logico sembra essere riservato alla capacità esoterica di pochi iniziati.

È, però, doveroso sottolineare che situazioni del genere, sia pure con graduazioni diverse, sono comuni a tutti gli Stati sotto la

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

spinta del dinamismo delle nuove realtà giuridiche, economiche, sociali che si manifestano in ogni campo, nonché della diffusa e più accentuata incidenza degli interventi dello Stato stesso in settori già riservati all'iniziativa privata, per cui sono necessarie sempre nuove leggi, ulteriori norme, più adeguate disposizioni.

Anche in Italia, sin dalla costituzione del Regno, venne avvertita la necessità di dare organicità a norme di legge emanate in occasioni e tempi diversi su di una stessa materia in modo da accertare quali e quante, filtrando attraverso successive stratificazioni, fossero ancora in vigore, quali superate o tacitamente abrogate. Il Parlamento affrontò e risolse la situazione sul piano pratico, servendosi dei normali poteri di «delega» o di «autorizzazione» al Governo per la pubblicazione di testi unificati, sia di leggi che di decreti o di regolamenti, secondo le direttive ed i limiti contenuti nelle deleghe o nelle autorizzazioni stesse.

Sorse così e si affermò - ed oggi appare consolidato - l'istituto dei testi unici pur in assenza di una norma specifica o di disposizioni indicative dei criteri da seguire nella loro predisposizione o del modo o quando o con quali limiti potesse venire concessa la delega oppure l'autorizzazione.

In linea di principio nulla impedisce, ancora oggi, che un testo unico sia approvato direttamente dallo stesso legislatore (che ne ha tutti i poteri, tanto da poterli delegare), ma la obiettiva necessità di ampi spazi di tempo per l'elaborazione e le stesse particolarità tecniche delle varie materie hanno quasi costantemente consigliato il legislatore di affidarne l'incarico all'Esecutivo.

A nostro parere, i testi unici, per rispetto delle stesse norme costituzionali, dovrebbero venire emanati dall'Esecutivo unicamente a seguito di una delega concessa con legge in quanto l'articolo 77 della Costituzione («Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria») appare inequivoco.

L'incisività di questa norma, incardinata sulle parole «Il Governo non può...», fissa, a

nostro giudizio, in termini inequivoci ed inequivocabili che un testo unico emanato con decreto del Presidente della Repubblica ha valore e forza di legge ordinaria solo ed unicamente se al Governo sia stata concessa dalle Camere una delega nei termini e nei modi di cui agli articoli 72 e 76 della Costituzione.

Seguendo la via dei testi unici emanati dall'Esecutivo solo a seguito di delega, vorremmo pervenire anche ad una semplificazione della legislazione. Esaminando testi unici emanati dal Governo in base ad una legge di delega quasi mai abbiamo trovato una qualche specifica norma che statuisse l'abrogazione delle leggi o degli atti aventi valore di legge ordinaria che avevano concorso a formare il testo unificato. In tal modo, nel nostro diritto sono rimaste le norme originarie che, di fronte ad un testo unico, vengono - al caso - considerate «superate» ma sostanzialmente restano nel contesto della legislazione, tanto che talvolta sono rispolverate e diventano argomenti di pieno contendere particolarmente sul piano della loro validità ed efficacia.

A noi questa situazione di norme latenti che ogni tanto vengono riesumate non appare molto convincente, molto e ci sembrerebbe più logico pensare e prevedere che un testo unico emanato dal Governo a seguito di apposita delega concessa dal Parlamento debba comportare l'esplicita abrogazione delle leggi e degli atti aventi valore di legge ordinaria che abbiano concorso alla sua formazione, come anche delle norme incompatibili, desuete o già tacitamente abrogate. Una pulizia di questo genere, pensiamo, dovrebbe risultare benefica per tutti soprattutto concorrendo ad una maggiore certezza del diritto.

Seguendo questa linea, poi, nel caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma di un qualche testo unico sarebbe possibile conseguire una ulteriore semplificazione; la sentenza della Corte determinerebbe, come per tutte le altre leggi, una *vacuum legis* e non anche la reviviscenza della norma originaria perchè questa norma, a seguito della dichiarazione

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di abrogazione esplicita, più non esisterebbe.

In soli due casi vi potrebbe essere reviviscenza della norma originaria:

a) quando la stessa legge di delega fosse dichiarata costituzionalmente illegittima per cui il testo unico, anche se emanato, ne sarebbe totalmente travolto e le leggi e le norme che avessero concorso alla sua formazione riprenderebbero vigore e vigenza in quanto lo stesso potere di abrogazione esplicita sarebbe stato dato in modo incostituzionale;

b) quando il Governo avesse emanato il testo unico al di là dei limiti temporali stabiliti nella legge di delega, per cui perderebbe ogni efficacia giuridica restando, al caso, un testo «spontaneo», strumento sussidiario di lavoro, utile certamente ma non altro.

L'impostazione che intendiamo dare può apparire schematizzata e, forse, anche rigida, però la riteniamo necessaria ai fini di un diritto certo nella posizione della norma e conseguente nella sua pratica applicazione.

Non di meno, fermandosi a questo punto, si avrebbe attuata - è vero - una bonifica nel campo dei testi unici, ma resterebbe completamente libero l'insorgere di nuove stratificazioni, di ulteriori incrostazioni legislative in quanto, sotto la spinta del dinamismo sociale, dell'evoluzione del diritto, della contingenza delle situazioni, anche la materia regolata nei nuovi testi unici verrebbe, nella sequenza degli anni a venire, inevitabilmente modificata dal legislatore.

A distanza di tempo, quindi, si tornerebbe alla situazione attuale e, per un verso o per l'altro, il problema e la problematica della incertezza del diritto si riproporrebbero.

Partendo da questa previsione, che consideriamo obiettiva, ci siamo proposti il quesito: è possibile introdurre nel nostro sistema legislativo un istituto che, consentendo l'inserimento formale o sostanziale di una legge di modifica in quella modificata, preveda, al posto della molteplicità, un solo testo in cui le successive posizioni del legislatore siano espresse secondo un

coordinamento logico? La nostra risposta affermativa è stata suffragata dall'esame delle soluzioni già adottate in altri Stati e dalla constatazione che, senza far violenza ad alcun principio costituzionale, nulla del nostro sistema si oppone alla introduzione di un istituto, che potrebbe essere quello delle «leggi coordinate», utilizzando ed opportunamente finalizzando strumenti e principi già acquisiti e consolidati.

Nulla, ci sembra, può impedire al Parlamento che ha approvato una legge, poi modificata da una successiva, di approvarla nuovamente in un testo coordinato, autonomamente presentato all'una o all'altra delle due Camere secondo i canoni costituzionali che presiedono all'*iter* di un qualsiasi progetto o disegno di legge.

La difficoltà per attuare questa soluzione consisteva nell'individuare l'organo più idoneo cui attribuire il potere sia di coordinare materialmente i testi di legge sia di presentare il progetto all'una o all'altra Camera nelle forme di rito. La ricerca si è sviluppata lungo due direttrici, prendendo in considerazione sia il Potere esecutivo che quello legislativo. Abbiamo abbandonato la prima non tanto per non confondere le «leggi coordinate» con i «testi unici», quanto per evitare problemi di delega, di limiti, di tempi, ed abbiamo, invece, valutato l'opportunità di affidare il coordinamento ad un organo dello stesso Potere legislativo, cioè ad una Commissione parlamentare pariteticamente composta da deputati e da senatori, nominata all'inizio di ogni legislatura dai Presidenti delle due Camere.

Nel nostro sistema costituzionale e parlamentare le Commissioni composte da rappresentanti dei due rami del Parlamento sono istituzionalizzate a livello di inchieste, di vigilanza, di consulenza, per cui riteniamo di restare nel solco di una rispettosa correttezza giuridico-costituzionale affidando ad un organo così formato il compito di procedere al «coordinamento» di testi di legge. È bene precisare che questa Commissione avrà solo compiti propedeutici, di studio, dovendo unicamente predisporre e successivamente presentare alle Camere un

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

«progetto di legge coordinata» per l'esame e l'approvazione.

Dapprima avevamo pensato alla nomina di due eguali Commissioni, rispettivamente nell'ambito della Camera e del Senato, rimettendo l'alternativa ripartizione del lavoro alle intese fra i Presidenti delle due Camere. Questa soluzione è stata abbandonata sia di fronte alla previsione che i criteri da seguire nell'effettuazione dei coordinamenti, data l'autonomia dei due rami del Parlamento, potessero risultare non univoci, sia perchè i progetti avrebbero potuto incontrare maggiori difficoltà in sede di approvazione da parte della seconda Camera, con perdite di tempo specie in caso di emendamenti e con l'inevitabile ritorno del testo alla prima delle due Camere.

Da qui la preferenza per una Commissione intercamerale, anche se questa soluzione proponeva il problema di chi dovesse o potesse firmare come presentatore il «progetto» che, essendo opera comune di deputati e di senatori, avrebbe postulato - di per sé - la firma di tutti ma si sarebbe posto, in tal modo, in contrasto con il principio per cui ogni Camera accetta soltanto le proposte d'iniziativa dei rispettivi parlamenti. La soluzione cui abbiamo pensato non sembra incidere su alcun principio costituzionale o parlamentare in quanto nulla vieta che il «progetto» sia firmato o solo da deputati oppure solo dai senatori componenti la Commissione, a seconda che si intenda far iniziare l'*iter* del testo coordinato davanti all'una o all'altra Camera.

Nella relazione che accompagnerà il «progetto» saranno esposti i criteri seguiti nella unificazione dei testi, le modifiche apportate, specie quelle di merito, nonché quanto necessario per la più completa visione del lavoro effettuato.

Dato che l'esame da parte delle Camere dovrebbe limitarsi, più che altro, al controllo tecnico di quanto predisposto dalla Commissione, abbiamo ritenuto che il «progetto» possa iniziare il proprio *iter* in sede legislativa o deliberante davanti la Commissione permanente competente per materia in modo da abbreviare il più possibile i

tempi necessari per l'approvazione, salvo sempre il diritto di rimessione all'Assemblea secondo il disposto del terzo comma dell'articolo 72 della Costituzione.

Il testo coordinato, una volta pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, sarà una tipica legge ordinaria che si collocherà nel nostro diritto positivo senza sollevare le incertezze che abbiamo registrato con i testi unici in relazione alla portata della delega o della autorizzazione oppure a quelle della preminenza o della reviviscenza delle norme originarie, perchè l'ultimo articolo del testo coordinato elencherà le leggi, i decreti aventi valore di legge ordinaria, o loro parti, che avranno concorso alla formazione del nuovo testo e ne dichiarerà espressamente l'abrogazione, non trascurando quanto risulti desueto, tacitamente abrogato o inconciliabile.

In altre parole, con questo nuovo istituto si avrebbe il vantaggio, oltre che di una logica concentrazione delle norme, di conseguire anche una maggiore certezza del diritto attraverso la riduzione quantitativa del numero delle leggi vigenti.

* * *

Gli articoli del nostro disegno di legge possono concettualmente suddividersi in quattro parti: nella prima, più che una norma viene affermato un principio programmatico in quanto statuisce la necessità di un coordinamento organico delle leggi e dei decreti aventi valore di legge ordinaria; la seconda parte è formata dalle norme che prevedono il coordinamento organico delle leggi a livello legislativo; nella terza sono fissati i criteri con cui il Governo può emanare i testi unici; nell'ultima parte sono raggruppate le disposizioni relative agli oneri di spesa e la norma transitoria in merito alla prima nomina della Commissione parlamentare per il coordinamento organico della legislazione.

Passando ai singoli articoli possiamo dire che l'articolo 1 non necessita di chiarimenti in quanto rappresenta la sintesi di questa esposizione.

L'articolo 2 contiene le norme relative alla nomina della Commissione parlamen-

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tare per il coordinamento organico della legislazione che sarà composta di undici deputati e undici senatori oltre il presidente. Riteniamo che un organo collegiale di ventitrè persone non sia pletorico e nello stesso tempo abbia sufficiente consistenza sia per consentire una adeguata rappresentatività dei vari Gruppi parlamentari, sia per affrontare un lavoro di questa mole.

I componenti la Commissione vanno scelti fra parlamentari particolarmente competenti in materie giuridico-costituzionali, come professori di università, magistrati, avvocati e così via.

Dato che il lavoro della Commissione sarà altamente impegnativo nella serrata continuità della produzione legislativa e volendo porre i singoli commissari in condizione di dedicarsi esclusivamente a questo lavoro, abbiamo ritenuto opportuno stabilire che essi sono esonerati dal partecipare ai lavori delle Commissioni permanenti e di quelle speciali attraverso l'istituto della sostituzione, come già avviene per i parlamentari chiamati ad incarichi di Governo.

È evidente che il lavoro di questa Commissione postula l'esistenza e l'efficienza di un apposito ufficio che noi prevediamo composto da personale e funzionari delle due Camere, dotato di ogni opportuna attrezzatura in modo da essere in grado di adempiere con la massima celerità e precisione alle direttive che saranno impartite dal presidente della Commissione stessa. Le norme per il funzionamento di questo ufficio intercamerale rientrano nelle competenze e nelle intese dei segretari generali dei due rami del Parlamento.

Abbiamo volutamente previsto la costituzione di questo ufficio con personale delle due Camere al fine di garantirne la continuità nel tempo e nella utilizzazione delle esperienze acquisite per evitare gli inevitabili periodi di stasi cui sono condizionati gli uffici di segreteria di quelle Commissioni di inchiesta parlamentare che proseguono nella loro attività oltre l'arco di una legislatura. Le segreterie di queste Commissioni iniziano il loro funzionamento presso il ramo del Parlamento cui appartiene il

presidente. Chiusa la legislatura, nominata la nuova Commissione e trasferita, per prassi, la presidenza ad un parlamentare dell'altra Camera, tutti i documenti, gli archivi, i verbali, gli incartamenti vengono trasferiti dalla Camera al Senato o viceversa ed affidati a nuovo personale, a nuovi funzionari, che debbono non solo pagare lo scotto del tirocinio ma anche prendere cognizione attenta del lavoro già svolto da altri.

Nel caso della Commissione per il coordinamento organico della legislazione riteniamo opportuno evitare questi trapassi particolarmente per conservare al coordinamento delle leggi, anche in tempi diversi, la maggiore unità di indirizzo e di criteri.

L'articolo 3 concerne la libertà decisionale della Commissione in merito alla valutazione della opportunità legislativa e delle possibilità tecniche di attuare un coordinamento sotto la forma di un testo unico oppure di una legge coordinata.

Ai lavori della Commissione (articolo 4) interverrà - ma non è obbligatorio, anche se molto opportuno - il Ministro competente che in tal modo potrà risolvere, già in questa sede, le eventuali osservazioni dell'Esecutivo eliminando preventivamente quelle incertezze che inevitabilmente appesantirebbero la discussione del progetto una volta assegnato alla Commissione permanente in sede legislativa.

L'intervento del rappresentante del Governo alle riunioni della Commissione assume a carattere di collaborazione *inter pares*, al di fuori di quanto previsto nei regolamenti delle due Camere in caso di partecipazione ai lavori delle Commissioni permanenti.

In relazione all'articolo 5 richiamiamo l'attenzione sul fatto che, in difformità alla terminologia corrente presso i due rami del Parlamento, abbiamo usato la parola «progetto» per indicare il documento che contiene la relazione ed il testo articolato della legge coordinata o del testo unico. Infatti il Senato della Repubblica chiama «disegno di legge» sia il documento che contiene la manifestazione dell'iniziativa parlamentare, sia quello che esprime l'ini-

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ziativa del Governo, mentre la Camera dei deputati riserva il termine di «disegno di legge» a quanto presentato dal Governo e quello di «proposta di legge» ai testi firmati dai parlamentari. Data la mancanza di uniformità fra Camera e Senato abbiamo fatto ricorso, per le leggi coordinate e per i testi unificati, al termine «progetto» in modo da dare loro una nomenclatura unica indipendentemente da quale delle due Camere sia presentato ed anche per distinguerlo dalle altre normali iniziative legislative.

Per il resto, l'articolo contempla le formalità per la presentazione del progetto di legge alle Camere rinviando ai principi già compresi nei rispettivi regolamenti interni.

Il successivo articolo 6 fissa le caratteristiche formali di una legge coordinata che, nel suo primo articolo, conterrà sempre gli estremi ed i titoli delle leggi o dei decreti aventi valore di legge ordinaria o di quelle loro parti che hanno concorso al coordinamento. Sarà la Commissione stessa a scegliere la formula introduttiva che, al caso, potrebbe essere: «La presente legge coordina le norme contenute nella legge... nel decreto...».

In un primo momento si era pensato di inserire questa elencazione, tra parentesi, subito dopo il titolo della legge oppure di collocarla nel preambolo.

Ambedue le soluzioni hanno ceduto il passo di fronte alla considerazione che il titolo, in alcuni casi, poteva divenire pesante e che in varie raccolte di leggi il preambolo molto spesso non viene riportato.

Il testo del progetto di legge, a giudizio della Commissione e in relazione all'importanza ed alla vastità della materia, potrà essere suddiviso in titoli, capi, sezioni e gli articoli avranno una numerazione loro propria con, tra parentesi, le indicazioni degli articoli originari che hanno concorso al coordinamento della norma.

L'ultimo articolo del testo conterrà sempre la dichiarazione espressa dell'abrogazione non solo delle leggi e dei decreti aventi valore di legge ordinaria o

di quelle loro parti che avranno concorso al coordinamento, ma anche delle norme inconciliabili, desuete o già tacitamente abrogate.

L'articolo 7 stabilisce la formula con cui una legge coordinata sarà pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*. Dopo le rituali indicazioni proprie delle leggi ordinarie (ad esempio: legge 11 gennaio 1974, n. 1) verranno aggiunte le parole «...contenute in materia...» e seguirà la precisazione dell'oggetto della legge.

Dato che anche un testo coordinato potrà, nel tempo, venire ulteriormente modificato e nuovamente coordinato, l'aggettivo numerale «primo» sarà progressivamente sostituito da «secondo», «terzo» e così via, in modo che per l'utente del diritto sarà agevole rendersi conto, in relazione anche alla data di promulgazione della legge, della validità del testo e della sua vigenza.

Con l'articolo 8 inizia concettualmente la terza parte del disegno di legge trattando dei testi unici affidati all'Esecutivo, che potrà emanarli esclusivamente su delega formale e sostanziale del Parlamento e con l'obbligo di dichiarare l'abrogazione esplicita non solo delle norme unificate ma anche di quelle inconciliabili, desuete o già tacitamente abrogate.

L'articolo 9 codifica quanto già avviene in sede di testi unici, salvo i nuovi obblighi: nel primo articolo, elencare gli estremi delle leggi e dei decreti aventi valore di legge ordinaria o delle loro parti che hanno concorso all'unificazione nel testo; nell'ultimo articolo, comprendere la dichiarazione della abrogazione esplicita in analogia a quanto previsto per le leggi coordinate; infine allegare in appendice gli atti dell'Esecutivo che hanno riferimento al testo unificato.

Con l'articolo 10 si è inteso risolvere quanto già poteva risultare da una retta interpretazione e da un preciso rispetto dei limiti della delega così come previsti nell'articolo 76 della Costituzione e cioè che i termini stabiliti dal Parlamento per l'emanazione del testo unico debbono essere rigorosamente rispettati dato che un'infra-

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

zione di questa norma ad altro non può portare che all'irrilevanza giuridica del testo, anche se ritualmente pubblicato, con la conseguente persistenza dell'efficacia delle leggi e dei decreti aventi valore di legge ordinaria che avevano concorso alla sua elaborazione.

L'articolo 11 tratta della copertura delle spese per il funzionamento della Commissione e dei relativi uffici per il coordinamento organico della legislazione, con ripartizione degli oneri sugli stati di previsione della spesa della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

L'articolo 12 contiene una norma transitoria per cui la Commissione parlamentare per il coordinamento organico della legislazione sarà nominata per la prima volta entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

* * *

Consapevoli dei complessi problemi di diritto costituzionale e parlamentare che un simile disegno di legge comporta, lo affidiamo all'attenta meditazione degli onorevoli senatori perchè, a questo indilazionabile e non più procrastinabile problema della maggior certezza del diritto, vogliano apportare il contributo specifico della loro competente preparazione per migliorare, integrare e completare il testo là dove siamo stati carenti, meno attenti o imprecisi.

Il mondo del diritto attende dal Parlamento, da noi legislatori, maggiore chiarezza, più precisione e, soprattutto, certezze dei limiti e della portata delle norme che quotidianamente approviamo, per cui la strada indicata con il presente disegno di legge ci sembra contenere elementi che ne consentiranno un utile cammino.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Principi generali)

1. Il coordinamento organico delle leggi e dei decreti aventi valore di legge ordinaria nonchè la formazione dei testi unici hanno luogo secondo le norme della presente legge.

Art. 2.

(Costituzione della Commissione parlamentare per il coordinamento organico della legislazione)

1. I Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica all'inizio di ogni legislatura, sentiti i presidenti dei rispettivi Gruppi parlamentari, nominano la Commissione parlamentare per il coordinamento organico della legislazione.

2. La Commissione è composta da undici deputati e undici senatori scelti fra parlamentari particolarmente competenti in materie giuridiche, nominati in proporzione alla consistenza numerica dei rispettivi Gruppi e, per la durata dell'incarico, sostituiti nei lavori delle altre Commissioni permanenti o speciali.

3. Il presidente della Commissione per il coordinamento è nominato di comune accordo dai Presidenti dei due rami del Parlamento al di fuori dei componenti la Commissione stessa.

4. La Commissione parlamentare per il coordinamento organico della legislazione dispone di un apposito ufficio permanente formato da funzionari e personale delle due Camere, costituito d'intesa fra i rispettivi segretari generali.

Art. 3.

(Poteri della Commissione parlamentare)

1. Quando una legge o un decreto avente valore di legge ordinaria recante modifiche, aggiunte o soppressioni ad altre leggi è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, la Commissione, qualora lo ritenga legislativamente opportuno e tecnicamente possibile, procede alla unificazione della legislazione vigente in quella materia sotto forma di testo unico secondo quanto disposto dai commi 2, 3, 4 e 5 dell'articolo 9 della presente legge oppure al coordinamento della nuova legge o del decreto avente valore di legge ordinaria con le leggi o decreti cui si riferisce.

Art. 4.

*(Compiti e limiti
della Commissione parlamentare)*

1. La Commissione, con l'intervento facoltativo del Ministro competente, predispone il progetto del testo unico o della legge coordinata vagliando particolarmente le innovazioni di merito da introdurre per la migliore accezione della norma o per la più esplicita manifestazione dell'intendimento del legislatore.

2. La Commissione valuta l'opportunità far seguire in appendice al testo unico o alla legge coordinata gli atti del potere esecutivo emanati in materia con i necessari richiami agli articoli del testo.

Art. 5.

*(Procedura per la presentazione e per
l'approvazione di testo unico parlamentare
o di legge coordinata)*

1. La Commissione presenta nelle forme di rito alla Presidenza dell'uno o dell'altro ramo del Parlamento, a firma dei rispettivi componenti, il progetto del testo unico o della legge coordinata e nella relazione

illustra i criteri seguiti nella unificazione o nel coordinamento con particolare riguardo alle innovazioni proposte, alle norme inconciliabili, a quelle desuete o tacitamente abrogate di cui suggerisce l'esplicita abrogazione nonchè agli atti amministrativi che propone in allegato.

2. Il progetto è assegnato alla Commissione permanente competente per materia in sede legislativa, salvo sempre l'istituto della rimessione all'Assemblea, che procede all'approvazione del testo con esclusione degli allegati.

Art. 6.

(Caratterizzazioni fondamentali di una legge coordinata)

1. Nel primo articolo della legge coordinata sono riportati gli estremi ed i titoli delle leggi e dei decreti aventi valore di legge ordinaria o delle loro parti coordinate nel testo.

2. Il testo della legge coordinata può essere suddiviso in titoli, capi e sezioni, con autonoma numerazione degli articoli. Ogni nuovo articolo porta tra parentesi il numero di quelli originari coordinati nella norma.

3. L'ultimo articolo contiene la dichiarazione dell'abrogazione esplicita delle leggi o dei decreti aventi valore di legge ordinaria o di quelle loro parti che hanno concorso al coordinamento, nonchè di quelle inconciliabili, desuete o tacitamente abrogate.

Art. 7.

(Formula di pubblicazione di una legge coordinata)

1. La legge coordinata è pubblicata con la indicazione propria delle leggi ordinarie seguita dalla formula: «contenente il primo (secondo, terzo e così via) testo coordinato in materia...».

Art. 8.

*(Emanazione di testi unici
da parte dell'Esecutivo)*

1. Il Parlamento affida al Governo il potere di emanare testi unici su specifica materia solo con delega, secondo le norme degli articoli 72, ultimo comma, e 76 della Costituzione, nonchè il potere di innovare nei limiti della delega le norme in vigore e di dichiarare l'abrogazione esplicita di quelle che hanno concorso alla formazione del testo unificato nonchè delle altre che risultano inconciliabili, desuete o tacitamente abrogate.

Art. 9.

*(Caratterizzazioni fondamentali
di un testo unico)*

1. Nel preambolo del testo unico sono richiamati la legge di delega ed il parere del Consiglio di Stato.

2. Nel primo articolo sono indicati gli estremi ed i titoli delle leggi e dei decreti aventi valore di legge ordinaria o di quelle loro parti di cui viene effettuata la unificazione.

3. Il testo ha una autonoma numerazione degli articoli che possono venir suddivisi in titoli, capi e sezioni. Dopo il numero di ogni articolo sono riportati tra parentesi i riferimenti necessari per la individuazione della norma originaria.

4. L'ultimo articolo contiene la formula dell'abrogazione esplicita delle leggi, dei decreti aventi valore di legge ordinaria o di quelle loro parti che hanno concorso alla formazione del testo unico nonchè delle norme inconciliabili, desuete o tacitamente abrogate.

5. In appendice al testo unico sono annessi i corrispondenti atti emanati dal potere esecutivo con i necessari richiami agli articoli del testo.

Art. 10.

*(Obbligo del rispetto dei limiti di tempo
nella emanazione di un testo unico)*

1. Quando la data di emanazione di un testo unico è successiva al limite di tempo stabilito nella delega, il testo, anche se pubblicato, non ha rilevanza giuridica e tutte le norme che hanno concorso alla sua formazione conservano l'efficacia loro propria.

Art. 11.

(Copertura della spesa)

1. Gli oneri derivanti dal funzionamento della Commissione parlamentare per il coordinamento organico della legislazione nonché dell'apposito ufficio sono ripartiti, d'intesa, fra la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica; gli stanziamenti necessari sono iscritti nei rispettivi bilanci interni.

Art. 12.

(Norma transitoria)

1. Nella prima attuazione, la Commissione parlamentare per il coordinamento organico della legislazione è nominata entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.