

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 151

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori FILETTI, BIAGIONI, FLORINO, FRANCO, GRADARI, LA RUSSA, MANTICA, MISSERVILLE, MOLTISANTI, PISANÒ, PONTONE, POZZO, RASTRELLI, SIGNORELLI, SPECCHIA e VISIBELLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 LUGLIO 1987

Norme per il coordinamento organico della legislazione

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 attenamente 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 altro 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, ignorandolo, 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 spinta del dinamismo delle nuove realtà giuridiche, economiche, sociali che si manifestano in ogni campo, nonchè 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.

L'onorevole Lucifredi aveva perfettamente ragione quando, ormai oltre trent'anni or sono, scriveva: «...è chiaro che a questa estrema dinamicità di rapporti non può non corrispondere altrettanta dinamicità di una loro disciplina legislativa: a situazioni contingenti occorre far fronte con norme contingenti; a casi di emergenza, ad esigenze di evidente carattere transitorio, non si può provvedere facendo appello ai principi generali ed alle norme comuni. Pensare diversamente, e sperare di contenere entro troppo stretti limiti l'attività di produzione legislativa, è, oggi, a mio avviso, una utopia...» («Civitas», nuova serie, anno II, agosto 1951).

Questa previsione di più di sei lustri or sono è stata puntualmente confermata da fatti non solo in Italia ma anche altrove con la differenza che molti Stati hanno ritenuto necessario affrontare il problema, sia pure attraverso metodologie diverse, in modo da apportare dei correttivi al dilagare della legiferazione agendo, oltre che a monte, quando nasce la norma, soprattutto a valle, cioè nel momento in cui la nuova legge viene calata nel diritto positivo. Ed è su questo aspetto che intendiamo soffermare la nostra attenzione perchè riteniamo possibile, nell'ambito dei principi che regolano costituzionalmente la produzione legislativa in Italia, introdurre una particolare normativa per realizzare una maggiore certezza del nostro diritto attraverso un coordinamento organico della legislazione.

Osservando quanto già realizzato in altri Stati ci soffermiamo - anche se stringatamente - su quello che sembra essere il più organico dei sistemi, adottato dagli Stati Uniti d'America, che, con la legge del 30 aprile 1947, n. 388, ha attuato la pubblicazione dell'*United States Code* ove è raccolta tutta la legislazione federale statunitense, coordinata, suddivisa per materia, ripartita in titoli, capitoli ed articoli con numerazione propria, cioè diversa da quella dei provvedimenti originari che sono sempre citati fra parentesi. L'*United States Code* viene scrupolosamente aggiornato dopo ogni sessione del Congresso ed è pubbli-

cato sotto la direzione del comitato per gli affari giudiziari del Congresso. Ma, oltre a questo coordinamento della legislazione federale, ogni singolo Stato dell'Unione provvede alla pubblicazione delle proprie raccolte ufficiali che contengono i testi coordinati delle rispettive leggi.

Si può ben comprendere quale sia il valore di una simile opera, quali semplificazioni abbia apportato nell'applicazione delle norme ai singoli casi, quale ausilio sia per lo stesso legislatore e con quale e quanta maggiore certezza possano muoversi operatori ed utenti del diritto a tutti i livelli.

Ma, considerando gli Stati a noi più vicini, vediamo che la Repubblica federale tedesca, in applicazione delle due leggi del 10 luglio e del 28 dicembre 1958, ha pubblicato una raccolta ufficiale per materia di tutto il diritto federale (*Bundesgesetzblatt*) e, nel contempo, ha introdotto il principio che - quando un testo di legge è più volte modificato - nell'ultima legge di modifica sia specificatamente compreso un articolo con cui il Ministro competente è autorizzato a emanare un nuovo testo di legge, con propria data, con autonoma numerazione degli articoli, eliminando le eventuali discordanze ed espressamente dichiarando abrogate le norme cadute in desuetudine.

Anche nei Paesi Bassi molte leggi di modifica contengono un articolo che autorizza il Ministro della giustizia a procedere con proprio decreto alla emanazione di un nuovo testo della legge originaria integrato con le successive modifiche.

Nella Confederazione elvetica, la legge federale del 6 ottobre 1961 ha attribuito al Consiglio federale il potere di pubblicare una raccolta sistematica delle leggi e delle ordinanze della Confederazione. La raccolta, ordinata su fogli mobili, comprende tutti gli atti legislativi vigenti ed è aggiornata anche più volte nel corso di un anno. Va sottolineato che il contenuto degli aggiornamenti è sottoposto di volta in volta all'approvazione del Consiglio federale con la conseguenza che gli atti normativi non compresi nella raccolta sono considerati abrogati, per cui vi è la certezza che nella pubblicazione sistematica sono riportate solo le norme vigenti.

Nel Regno Unito le leggi che vertono su di

una determinata materia vengono coordinate con normale procedimento legislativo, cioè il Parlamento approva una nuova legge che raccoglie sistematicamente le disposizioni relative ad un determinato argomento. Ad esempio citiamo la legge sull'inquinamento delle acque da idrocarburi: si tratta del *Prevention of oil pollution Act 1971, C. 60 - An Act to consolidate the oil navigable waters Acts 1955 to 1971 and section 5 of continental shelf Act*, che comprende la legge del 1971 sull'inquinamento delle acque da idrocarburi, tutta la legislazione già coordinata sull'inquinamento delle acque pubblicata dal 1955 al 1971 ed infine la sezione 5 della legge sulla piattaforma continentale, per cui chi deve trattare questi problemi non è costretto ad andare alla ricerca di norme più o meno recenti avendo la certezza che tutte le disposizioni in vigore sono comprese in un unico *Act*.

Da questi succinti accenni di diritto comparato si può rilevare che il problema, imposto dalla concreta necessità di una maggiore certezza del diritto, viene risolto in vari modi: in senso continuativo, come negli Stati Uniti d'America, nella Germania federale o nella Confederazione elvetica, oppure, di volta in volta, come nei Paesi Bassi e nella stessa Germania federale, avvicinandosi in certo qual modo al nostro istituto dei testi unici; mentre i poteri per effettuare il coordinamento, a seconda degli Stati, spettano direttamente al legislatore stesso oppure vengono affidati ad organi dell'Esecutivo.

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. Probabilmente il primo e forse l'unico accenno, dopo quaranta e più anni di prassi legislativa, apparve nell'articolo 4 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2840, che modificava l'articolo 12 del regio decreto 17 agosto 1907, n. 638, dove venne prevista l'obbligatorietà del 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».

In linea di principio nulla impedisce, ancora oggi, che un testo unico sia approvato direttamente dallo stesso legislatore (avendone tutti i poteri tanto da delegarli), 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.

Non di meno, nel nostro diritto positivo, vi sono testi unici emanati direttamente dalle Camere, come quello per la legge elettorale del 1912 (legge 30 giugno 1912, n. 666), quello per le ferrovie concesse all'industria privata (legge 9 maggio 1912, n. 1447) ed altri, ma forse non più di quattro o cinque. Questi testi non hanno determinato problemi di alcun genere dato che, anche formalmente, erano leggi ordinarie che ritualmente si collocavano nel contesto del diritto positivo in quel momento in vigore.

La discussione, invece, si è accesa, ed è tuttora ben viva con ampie contese dottrinarie e giurisprudenziali, sui testi emanati dal Governo e, particolarmente, sul loro valore o meno di fonti di produzione del diritto in quanto una corrente ne propugna il valore di legge, un'altra lo nega parificandoli agli atti amministrativi, una terza distingue fra testi delegati e autorizzati e tutto ciò con specie e sottospecie e corollari che, discendendo dalle varie impostazioni di principio, comportano conseguenze giuridiche diverse nel caso di contesa davanti alla magistratura.

Va anche sottolineato che solo con l'entrata in vigore della Costituzione nel nostro diritto sono stati fissati i principi fondamentali che

presiedono al trasferimento dei poteri legislativi dal Parlamento al Governo e l'obbligatorietà di una apposita procedura, per cui le «deleghe» concesse sotto l'imperio dello Statuto albertino hanno assunto, per riflesso, caratteristiche diverse da quelle attuali.

Mentre prima del 1948 la differenza fra i testi unici delegati e quelli autorizzati era molto attenuata o sfumata, tanto che in alcuni casi diventava impossibile una classificazione, oggi risulta chiarita dal disposto dell'articolo 76 della Costituzione.

Senza riandare al complesso e tormentato cammino della dottrina e della giurisprudenza su questi problemi, si potrebbe dire che alla data del marzo 1969 (e vedremo poi la ragione di questo riferimento), sia pure attraverso un altalenare di opinioni, il parere degli studiosi e dei dottrinari si stava più o meno catalizzando sui seguenti orientamenti che esprimiamo volutamente al condizionale data la fluidità della classificazione:

1) un testo unico disposto dal Parlamento con «delega» dei propri poteri al Governo, pubblicato sotto forma di decreto delegato, apparirebbe come una legge nuova che, derivando la propria validità ed efficacia dalla legge di delegazione, determinerebbe una novazione del diritto. Ne conseguirebbe che, in caso di contrasto fra la norma originaria e quella unificata, la prevalenza spetterebbe solo a quest'ultima ma, se fosse dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma unificata, non si avrebbe un *vacuum legis*, rimesso alla eventuale iniziativa del legislatore, bensì la sopravvivenza della norma originaria.

I testi unici «delegati» andrebbero, poi, distinti fra quelli emanati prima o dopo l'entrata in vigore della Costituzione, in quanto l'articolo 76 fissandone i cardini ha reso rigido l'istituto della delega. Conseguentemente, verrà sempre applicato anche l'articolo 72 della Costituzione, per cui la legge che delega al Governo la predisposizione dei testi dovrà seguire la normale procedura di esame e di approvazione diretta da parte delle Assemblee dei due rami del Parlamento e non anche quella prevista per i disegni e le proposte di legge deferiti a Commissioni parlamentari in sede legislativa;

2) quando il testo unico fosse disposto con

«autorizzazione» del Parlamento non si verterebbe più nel campo legislativo bensì in quello amministrativo, perchè il legislatore con l'«autorizzazione» non trasmetterebbe ad altri i propri poteri ma, unicamente, rimuoverebbe un limite all'esercizio di un diritto che, se anche subordinato al previo consenso del legislatore, sarebbe sempre un diritto proprio e connaturale dell'Esecutivo i cui atti, anche se emanati a seguito di una «autorizzazione» del Parlamento, non per questo trasmuterebbero la loro natura di «atti amministrativi».

Però una parte della dottrina (e per tutti Piero Alberto CAPOTOSTI, *Aspetti problematici della natura giuridica dei testi unici*, in «Municipalizzazione», ottobre 1968) ritiene che «... anche il testo unico emanato su legge di autorizzazione del Parlamento ed a contenuto compilativo abbia forza di legge. Si deve cioè presumere nella legge di autorizzazione l'esistenza di una delega implicita che, appunto, conferirebbe al testo unico stesso carattere legislativo. È certo che numerosi sono i problemi che questa opinione solleva...» specie - aggiungiamo noi - avendo presente che una legge di autorizzazione non necessita del voto dell'Assemblea, custode delle prerogative del Potere legislativo, e può venir varata in sede di Commissione proponendo, in tal modo, un inquietante interrogativo sulla correttezza costituzionale di una legge approvata con questa procedura quando contenga sostanzialmente una delega di poteri.

Un testo unico così emanato, a parte il problema di una delega implicita, non andrebbe ritenuto fonte di diritto, dato che non creerebbe uno *jus novum*, non innoverebbe il preesistente stato del diritto derivando la propria validità ed efficacia solo dalle norme originarie ora comprese nel testo unificato, per cui, al massimo, potrebbe essere considerato fonte di cognizione del diritto. Il Governo, predisponendolo, non dovrebbe incidere nel merito delle singole norme, modificandone o sopprimendone il precetto, ma limitarsi soltanto al coordinamento formale o letterario.

Ne discende che, nel contrasto fra la norma originaria e quella corrispondente del testo unificato, prevarrebbe sempre la prima.

D'altro lato la Corte costituzionale, sino alla sentenza n. 46 del 20 marzo 1969, escluse di

poter esercitare qualsiasi sindacato su testi unici «autorizzati» e ciò in base al principio contenuto nell'articolo 134 della Costituzione ove è stabilito che il giudizio della Corte può aver luogo solo ed unicamente sulla «... legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge...» in quanto il testo unificato a seguito di autorizzazione sarebbe atto amministrativo;

3) fra le posizioni dei testi unici esplicitamente disposti con «delega» oppure con «autorizzazione» ne va considerata una intermedia in relazione al fatto che, talvolta, la delega o l'autorizzazione non sono chiaramente espresse, come può succedere nel caso in cui il legislatore usi una formula pressappoco del genere: «Il Governo provvederà ad emanare un testo unico con le modifiche e gli adattamenti necessari».

Una formula analoga, o simile, da un lato potrebbe far supporre che, essendo stato affidato al Governo il potere di apportare «modifiche ed adattamenti», anche se non meglio specificati - o proprio perchè non meglio specificati -, ci si trovi sostanzialmente di fronte ad una delega. Ma se questa legge fosse stata approvata in Commissione, anzichè in Assemblea, sorgerebbe il dubbio sul suo effettivo valore perchè, se intesa come delega, si potrebbe sostenerne la totale incostituzionalità - e per conseguenza anche del testo unico - in quanto approvata senza il rispetto dell'articolo 72 della Costituzione, ma anche si potrebbe ritenere che, data l'approvazione in Commissione, altro non sarebbe che una legge di autorizzazione, per cui le «modifiche e adattamenti» andrebbero attuati dal Governo con estrema cautela ed il testo unico pubblicato - a parte il complesso problema che potrebbe derivarne da eventuali modifiche apportate al merito delle norme - dovrebbe considerarsi un atto amministrativo.

Casi del genere possono essere di estremo interesse per la dialettica di interpreti, di studiosi o di dottrinari, ma rappresentano un concreto danno ed una viva preoccupazione per coloro che sono costretti a ricorrere a simili testi unici dovendo tutelare specifici interessi in situazioni concrete;

4) infine l'Esecutivo, di propria iniziativa, può pubblicare testi unici detti «spontanei»

che non avrebbero alcun valore giuridico essendo solo strumenti sussidiari di lavoro per la più agevole lettura unitaria e conseguenziale di norme emanate in tempi diversi e disperse in molteplici leggi.

Questa impostazione schematizzata, anche se non assolutamente pacifica, oggi dovrebbe aver perduto gran parte del proprio valore perchè la Corte costituzionale, con la sentenza n. 46 del 20 marzo 1969, andando in diverso avviso da quanto già insegnato, ha affermato la legittimità del proprio giudizio anche su testi unici «autorizzati», cioè su quelli generalmente considerati «atti amministrativi», e sino a quel momento, proprio per questa ragione, esclusi dal suo sindacato (nella fattispecie, si trattava del testo unico contenente norme per la composizione e l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali, pubblicato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, e che il Governo era stato «autorizzato» ad emanare nel termine di sei mesi).

Ma la decisione della Corte costituzionale appare ancor più opinabile se si tiene presente che il Governo aveva emanato il testo «autorizzato» ben oltre il limite dei sei mesi stabiliti e, non avendo chiesto nè ottenuto alcuna proroga, lo pubblicò senza indicare nel preambolo - come vuole la consuetudine - la legge che ne autorizzava l'emanazione, per cui sembra legittima l'obiettivo conclusione che un testo unico del genere può appartenere solo alla categoria di quelli «spontanei», sia perchè emanato dal Governo oltre i limiti di tempo stabiliti, sia perchè nel preambolo non risulta alcun cenno ad autorizzazioni o ad altre decisioni del legislatore.

Malgrado queste caratterizzazioni sostanziali e formali, la Corte costituzionale, pur tuttavia, ha ritenuto di poter egualmente dichiarare la propria competenza a conoscere anche di questo «atto» dell'Esecutivo facendo crollare - con tutte le conseguenze pratiche che l'affermazione di un principio del genere comporta - la laboriosa e lunga fatica della dottrina e della stessa giurisprudenza costituzionale che erano riuscite, sia pure attraverso contratti ed incertezze, a dare una sistematica ai testi unici «delegati» fonti di legge ed ai testi unici «autorizzati» fonti di cognizione (vedi la nota

di Enzo CHELI, *Aspetti problematici del sindacato di costituzionalità sui testi unici di mera compilazione*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1970, n. 1, pagg. 387 e seguenti). Se a questo fatto si aggiunge il caso recentissimo del testo unico sui servizi delle poste e telecomunicazioni che il Governo ha pubblicato senza che fossero noti i criteri ed i principi direttivi perchè i limiti della delega avrebbero dovuto esser fissati da una successiva legge sui principi generali dell'azione amministrativa, mai pubblicata - come rilevato nell'ordinanza del pretore di Biella che ha rimesso gli atti del processo a carico dei promotori di Tele-Biella alla Corte costituzionale - si dovrebbe propendere per una integrale illegittimità costituzionale del testo al punto da non poterlo ricomprendere neppure fra quelli «spontanei», dato che contiene norme anche di carattere penale con previsione di reati non intesi, nè voluti, nè pensati dal legislatore.

Quindi si può dire e sostenere che l'istituto del testo unico, sorto per dare una maggiore certezza al nostro diritto positivo, voluto per conoscere quali fossero ad un certo momento le norme in vigore con cui vantare i propri diritti o difendersi da pretese di parte avversa, ha raggiunto lo scopo opposto: ha determinato incertezze ancor maggiori di quelle che sarebbero risultate da singole norme disperse in vari testi di legge ed ha suscitato ulteriori e più incidenti dubbi che richiedono ancora elaborazioni dottrinarie, nuove disquisizioni, ulteriori interpretazioni.

A questo punto ci sembra legittima una domanda: l'istituto dei testi unici, sottoposto da più di un secolo all'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale che lo ha sezionato nelle sue componenti al punto da renderne problematica l'efficacia funzionale, può riprendere gli scopi e le funzioni per cui è sorto?

La nostra risposta non può essere univoca dovendo tener conto di due posizioni temporali. Considerando quanto sinora esposto ci sembra obiettivamente difficile prevedere delle specifiche norme di legge che, quali argini, possano incanalare in una coerente e conseguenziale sistemazione i vari tipi di testi unici esistenti ed i loro effetti, per cui la soluzione ottimale - non pilatesca, ma meditatamente opportuna - che sembra imporsi è quella di

lasciare le cose così come sono proprio per evitare che un intervento del legislatore faccia sorgere ulteriori complicazioni, incertezze e dubbi.

Per il futuro, invece, riteniamo possibile proporre delle norme che, inquadrando l'istituto, ne fissino gli effetti e le conseguenze secondo criteri univoci e costanti nella speranza di salvarlo da nuove crisi anche se sottoposto alla vivisezione della dottrina e della giurisprudenza.

Prima di illustrare i correttivi che proponiamo, riteniamo opportuno sintetizzare le ragioni, le cause o i motivi che hanno concorso a determinare l'attuale situazione di incertezza e che possono essere indicati:

nella mancanza di specifiche norme di legge, dato che l'istituto dei testi unici è sorto più che altro per prassi sotto l'egida dello Statuto albertino, quando i limiti ed i modi di delegazione dei poteri del Parlamento, statutariamente non fissati, venivano stabiliti di volta in volta dallo stesso legislatore;

nel fatto che molto probabilmente - ad un dato momento - l'uso non meditato del termine «autorizzazione» al posto della parola «delega» (non abbiamo trovato, storicamente, alcun accenno chiarificatore pur risalendo nella nostra ricerca sino alle leggi del 1861) determinò una dicotomia, in origine forse solo lessicale, che successivamente, sotto l'impulso della dottrina, è divenuta concettuale;

nell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, che ha dato all'istituto della «delega» la propria definizione giuridica sia sul piano sostanziale (articolo 76) che su quello procedurale (articolo 72);

nella incidenza delle sentenze della Corte costituzionale che, colpendo una norma compresa in un testo unico con dichiarazione di illegittimità costituzionale, ha posto il problema della reviviscenza delle norme originarie;

nel fatto che la Corte costituzionale, dalla sentenza del 20 marzo 1969, n. 46, in poi, ha esteso il proprio sindacato anche ai testi unici già di massima classificati dalla dottrina come «atti amministrativi», orientandosi, forse, verso una unificazione effettuale di questo tipo di testi con quelli delegati.

* * *

Tenendo conto delle finalità peculiari dei testi unici - dare la certezza del diritto su di una data materia - ci siamo posti il quesito se, per il futuro, fosse necessario oppure utile prevederne l'emanazione tanto per «delega» che per «autorizzazione», distinguendo legislativamente le due ipotesi con le relative conseguenze.

La nostra risposta è stata chiaramente negativa perchè la causa prima della situazione di indeterminatezza in cui ci si trova oggi trae origine e motivo proprio da questa dicotomia che, obiettivamente, sul piano pratico oltre ad essere inconferente è risultata dannosa.

D'altro lato mentre oggi, a differenza di quanto avveniva durante il periodo statutario, disponiamo di una precisa normativa circa i limiti e le modalità cui il legislatore è obbligato per delegare i propri poteri, nella Costituzione non troviamo cenno sull'istituto dell'autorizzazione.

A nostro parere, quindi, 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 dei decreti-legge 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 convince 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 dei decreti 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 di abrogazione esplicita, più non esisterebbe.

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

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;

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 «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 sè - la firma di tutti ma, così, ponendosi in contrasto con il principio per cui ogni Camera accetta soltanto le proposte d'iniziativa dei rispettivi parlamentari. 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 Com-

missione, 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, nonchè 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.

Abbiamo iniziato il discorso su questo istituto delle «leggi coordinate» prendendo lo spunto dalle modifiche che, nel tempo, sarebbero state inevitabilmente apportate ad un testo unico, ma le nostre considerazioni valgono e si attagliano pienamente ad ogni legge che modifichi o sopprima in tutto o in parte delle norme precedenti perchè in tal modo si consente di arrivare ad una progressiva sem-

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

plificazione della legislazione vigente senza nulla togliere al valore delle singole norme che - anzi - liberate dal coacervo di disposizioni superate, disperse, desuete o contraddittorie, verrebbero ad assumere una più immediata rilevanza.

La soluzione che abbiamo immaginata non è una semplice esercitazione concettuale, ma ha un valore pratico - almeno nella prospettiva con cui noi la vediamo - in quanto imposta dalla realtà stessa della nostra produzione legislativa che dal 18 aprile 1948, inizio della I legislatura, al 29 aprile 1976, giorno in cui con l'anticipato scioglimento delle Camere venne chiusa la VI legislatura, cioè in un arco di 9.822 giorni, ha aggiunto al preesistente *corpus iuris* ben 9.979 nuove leggi, cioè più di una al giorno, per cui non si può non meditare su questa proliferazione legislativa che, quasi sicuramente, non trova riscontro in alcun altro Paese.

Mentre nella Repubblica federale tedesca, dal 1957 al 1961, il Parlamento di Bonn ha approvato 424 leggi e 426 nella successiva legislatura dal 1961 al 1965, cioè 812 leggi in complesso, il Parlamento italiano, negli stessi otto anni, ne ha varate 2.633 e la nostra produzione legislativa nel solo 1967 ha raggiunto il livello *record* di 407 leggi.

Pur considerando che nella successione delle varie legislature le leggi approvate denunciano una tendenza alla diminuzione, la produzione rimane sempre su livelli elevati, come appare dai seguenti dati:

I legislatura - leggi approvate ..	n. 2.317
II legislatura - leggi approvate ..	n. 1.897
III legislatura - leggi approvate ..	n. 1.785
IV legislatura - leggi approvate ..	n. 1.772
V legislatura - leggi approvate ..	n. 884
VI legislatura - leggi approvate ..	n. 1.324
TOTALE	n. 9.979

Lo sbalzo accusato nella V legislatura va naturalmente ascritto alla anticipata chiusura delle Camere per cui, se la legislatura fosse arrivata alla sua naturale scadenza, le leggi approvate avrebbero seguito l'andamento proprio della curva, come risulta anche dalla tendenza della VI legislatura che, pur anticipa-

tamente chiusa, ha varato ben 1.324 nuove leggi.

I dati sopra riportati concernono esclusivamente le leggi e in esse abbiamo compreso anche quelle di conversione dei decreti-legge, non conteggiando questi ultimi. Ma, alle leggi propriamente intese, vanno aggiunti i decreti del Presidente della Repubblica aventi valore di legge ordinaria, per cui non dovremmo errare per eccesso ritenendo che, nell'arco di tempo da noi considerato, la produzione complessiva si sia avvicinata a quota 12.000 con una media superiore ai 410-420 provvedimenti all'anno.

Da questi accenni ben appare la pesantezza dell'inflazione legislativa in cui ci troviamo immersi e che meglio può risultare considerando la situazione di alcuni Paesi europei: nel Regno Unito, da una media statisticamente accertata di 68,5 leggi all'anno, nel periodo 1945-1951, si è lentamente saliti verso il centinaio; in Francia siamo a quota 200; nel Belgio verso le 100 leggi all'anno; in Svezia si oscilla su di una media di 280-300 leggi.

Ora, se Stati pur con una produzione ben più limitata e contenuta della nostra hanno inteso la necessità - come abbiamo visto - di darsi dei testi coordinati per materia al fine di una maggiore certezza del diritto, una soluzione va necessariamente trovata anche da noi, tenendo particolarmente conto che, per larga parte, le leggi approvate dal Parlamento italiano sono di modifica, di interpretazione, di sviluppo di norme preesistenti e che attuandone il coordinamento se ne ridurrebbe sensibilmente il numero, esaltandone contestualmente l'efficacia.

Prendiamo, ad esempio, la materia della locazione degli immobili urbani. Nella raccolta de «Le leggi d'Italia» del De Martino sono attualmente riportate sotto questa voce 43 leggi e siamo certi che ben poche persone, dovendo risolvere un loro caso, siano in grado di orientarsi con sicurezza fra gli oltre 300 articoli che complessivamente le compongono, mentre non dovrebbe essere difficile coordinarle in un testo di non più trenta o quaranta articoli.

Questo accenno alla legislazione vigente sugli immobili urbani di abitazione va moltiplicato per tutte, o quasi, le materie che, offrendo

ampio materiale per un opportuno coordinamento attraverso un costante lavoro dell'apposita Commissione, potrebbero veder condensate le rispettive norme in un minore numero di articoli con estremo beneficio per qualsiasi utente del diritto.

La Commissione per il coordinamento, che è il vero volano del nuovo istituto, potrà procedere o al coordinamento dell'ultima legge pubblicata soltanto con le preesistenti norme direttamente interessate dalle nuove previsioni del legislatore, oppure attuare il coordinamento della legislazione vigente su quella materia dando vita a dei veri testi unici approvati dal Parlamento. Fra le due soluzioni quest'ultima appare senz'altro la più efficace ed organica ma, proprio per questo motivo, presenta maggiori difficoltà tecniche, necessità di una più lunga e complessa elaborazione, per cui spetterà alla stessa Commissione la scelta del metodo da seguire, non escludendo che, talvolta, potrebbe considerare non opportuno un coordinamento immediato quando vi sia ragione di ritenere che la stessa materia, al caso sotto altri profili, sia suscettibile di ulteriori modificazioni oppure che si riscontrino delle esigenze per cui appaia opportuno tener distinti alcuni provvedimenti.

Tenendo presente questa gamma di situazioni, non prevediamo alcuna imperatività all'obbligo della Commissione di procedere al coordinamento, nè limiti di tempo, in quanto il coordinamento va effettuato quando sia tecnicamente possibile e legislativamente opportuno ed in merito ci sembra che la Commissione debba disporre di una propria autonomia decisionale.

Qualcuno forse riterrà che questa norma sia troppo permissiva nel timore che la Commissione divenga solo un *nomen*. A dire il vero siamo del parere che il buon funzionamento di una Commissione del genere sia soprattutto condizionato dalla efficienza degli uffici che le due Camere dovranno organizzare - e non abbiamo alcun dubbio in merito - per cui il compito dei parlamentari potrà manifestarsi con quella frequenza e cadenza che è nei voti di tutti.

A questo punto va considerato il problema se la Commissione nel proprio lavoro debba limitarsi soltanto al coordinamento delle leggi

e dei decreti aventi valore di legge ordinaria o se non convenga prevedere l'inclusione nel nuovo testo anche di disposizioni recepite da atti amministrativi emanati in materia dall'Esecutivo, come decreti presidenziali, ministeriali, regolamenti o altro. In linea di principio non saremmo contrari a questo orientamento, però temiamo di appesantire troppo il lavoro della Commissione e, dopo averne vagliato tutti gli aspetti, abbiamo concluso per la negativa, limitando il coordinamento solo alle leggi ed ai decreti aventi valore di legge ordinaria.

Non ci nascondiamo, però, che per l'operatore del diritto molte volte è più utile avere sottomano una disposizione amministrativa che non la stessa norma di legge per cui, considerata anche questa necessità nella sua concreta portata ma non intendendo trasformare il testo coordinato in una raccolta di disposizioni amministrative, abbiamo pensato che, in appendice alla legge coordinata, possono essere riportati i testi dei decreti presidenziali o ministeriali, dei regolamenti, oppure di altri atti dell'Esecutivo concernenti la materia coordinata nel testo di legge.

Ci rendiamo conto che anche questa è una innovazione e che come tutte le novità va meditata e vagliata prima di venire applicata. Non ci nascondiamo che se il muoversi fra norme di legge non è agevole, navigare nel mare delle disposizioni amministrative è veramente difficile. D'altro lato il cittadino deve essere in grado di conoscere norme e disposizioni nel modo più semplice, condizionando i problemi interpretativi al minimo, ed essere in condizione di poter conoscere il pensiero del legislatore, esposto in modo coordinato, in parallelo a quello dell'Esecutivo. Ci sembra che la soluzione indicata sia la più semplice e valida perchè non recependo la disposizione amministrativa nel contesto di una legge non se ne determina l'irrigidimento formale e d'altro lato proponendola in appendice ad un testo coordinato se ne ottiene la necessaria pubblicità.

L'istituto delle leggi coordinate, di cui caldeggiamo l'approvazione, se rettamente e costantemente applicato, dovrebbe, nel prosieguo del tempo, rendere superfluo anche quello dei testi unici tradizionali al cui fianco oggi

può trovare opportuna collocazione e dal quale si differenzia perchè la legge coordinata:

viene predisposta dal Potere legislativo e non anche dall'Esecutivo;

viene pubblicata come legge e non anche emanata con decreto del Presidente della Repubblica;

viene attuata senza soluzione di continuità e non anche di volta in volta;

è una legge ordinaria che si colloca nel diritto positivo senza i dubbi e le incertezze dei testi unici attualmente in vigore;

esclude problemi di reviviscenza o di preminenza delle norme originarie a differenza di quanto oggi si registra con i testi unici;

riduce, con l'abrogazione espressa, il numero delle leggi vigenti, il che non avviene con i testi unici in vigore.

* * *

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 della 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 parlamentare per il coordinamento organico della legislazione che sarà composta di undici deputati e undici senatori oltre il presidente. Riteniamo che un organo collegiale di 23 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 è stato già commentato in precedenza anche per quanto 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 avviene 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'iniziativa del Governo, mentre la Camera dei deputati riserva il termine di «disegno di legge» a quanto presentato dal Governo e 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, capitoli, 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 «...contenente il primo testo coordinato 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'infrazione 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 180 giorni dall'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, ritenendolo 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. Compete alla valutazione della Commissione far seguire in appendice al testo unico o alla legge coordinata gli atti dell'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, a firma dei rispettivi parlamentari, presenta nelle forme di rito alla Presidenza dell'uno o dell'altro ramo del Parlamento 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, capitoli 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 viene richiamata 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, capitoli 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 dall'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 coordi-

namento organico della legislazione nonchè dell'apposito ufficio sono ripartiti, d'intesa, sugli stati di previsione della spesa della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Art. 12.

(Norma transitoria)

1. Nella prima attuazione, la Commissione parlamentare per il coordinamento organico della legislazione è nominata entro 180 giorni dall'entrata in vigore della presente legge.