

Donato Campagna

NOTE DI DIRITTO PARLAMENTARE

Le redatte finché, per quanto ommesse ne intendo nelle
loro linee, fossero esatte e allo scopo di
convenire alla loro approvazione di esporre la sua parte
della loro necessaria a un'occasione - forse - del
lungo di diritto una soddisfacente per essere ridimensioni -
d'ordine più pubblico nell'argomento in esame. Una
grande approvazione come l'attuale che sarebbe più
del nostro per conto dei soli. Hai il dovere di mettere in
campo aperto, non per informazioni al riparo di uomini per
di pubblica e persino riprendo l'uno di quegli elementi
audaci di che pare sarebbe nato un più facile.

EDITORE COLOMBO

Donato Campagna

NOTE DI DIRITTO PARLAMENTARE



EDITORE COLOMBO

Il presente volume viene pubblicato nel terzo anniversario della scomparsa di Donato Campagna, in occasione del conferimento del Premio di laurea in diritto parlamentare a lui intitolato, istituito dall'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati e dai funzionari parlamentari.

INDICE

	Pag.
<i>Nota introduttiva</i>	1
ARTICOLI E CONFERENZE	
Governo, maggioranza e opposizione nella VII legislatura	7
Parlamento e Corte dei conti	27
Redazione delle leggi e fruibilità delle norme	53
Testi unici e semplificazione dei sistemi normativi	91
Il coordinamento legislativo attraverso testi unici	133
Riflessioni sul « garantismo »	149
APPUNTI DI LAVORO	
La trasmissione alle Camere delle domande di autorizzazione a procedere	155
<i>Prorogatio</i> delle Camere e regime delle domande di autorizzazione a procedere in giudizio	161
Fasi del procedimento davanti al Comitato parlamentare per i procedimenti d'accusa	165
Responsabilità e procedibilità nei confronti del Presidente della Repubblica per reati diversi da quelli previsti dall'articolo 90 della Costituzione, commessi prima dell'assunzione della carica, o successivamente, ma al di fuori dell'esercizio delle funzioni	169
Presentazione di denunce da parte di componenti del Comitato parlamentare per i procedimenti di accusa	173
L'applicabilità dell'articolo 111 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale al procedimento per i reati ministeriali	177

NOTA INTRODUTTIVA

Mario Pacelli ()*

La pubblicazione di alcuni saggi e note d'ufficio di Donato Campagna ha una specifica valenza, che va oltre il semplice affettuoso ricordo dell'amico e del collega prematuramente scomparso e tocca la individuazione stessa delle caratteristiche proprie della professionalità del funzionario parlamentare.

Quali ne siano gli specifici contorni è da molti anni problema aperto, al quale si è tentato via via di dare soluzioni ritenute talvolta esaustive, ma che presto si sono rivelate troppo legate a specifiche contingenze storico-politiche ed a particolari modi d'essere dell'amministrazione dell'uno o dell'altro ramo del Parlamento.

La definizione, che risale a Vittorio Emanuele Orlando, dei dipendenti tutti – e quindi non solo dei funzionari – delle Camere quali « impiegati di Stato » ha servito a segnare il campo di appartenenza, ma non ha fornito alcun chiarimento a proposito delle funzioni svolte, al di là di una loro necessaria riferibilità allo Stato nel suo complesso più che ad una specifica amministrazione pubblica. Al tempo stesso il tentativo, che iniziò già negli anni '20, di estendere ai funzionari parlamentari le garanzie (invero a quel tempo abbastanza tenui) stabilite per i magistrati amministrativi ha costituito un tentativo di stabilire alcune regole del gioco piuttosto che individuare l'oggetto della auspicata (o richiesta) garanzia.

In realtà il funzionario parlamentare è stato e resta, come una esperienza ormai quasi secolare ha dimostrato, un tecnico altamente

(*) Docente di Istituzioni di diritto pubblico, già Consigliere capo servizio della Camera dei deputati.

qualificato del diritto parlamentare le cui funzioni, appunto in quanto tecniche, sono caratterizzate dalla neutralità, intesa quale alterità, rispetto agli interessi politici coinvolti direttamente o indirettamente dalla sua attività. È il consigliere del « Principe »: né il suo suddito né il suo maestro, ma colui che è in grado di fornirgli tutti gli elementi necessari affinché prenda le sue decisioni conoscendo tutti i termini del problema. Nel mutare del personale politico (ed in certi momenti della classe politica nel senso in cui la intendeva Gaetano Mosca, all'origine revisore, come allora si definivano i funzionari d'Assemblea, della Camera dei deputati) il funzionario parlamentare è la continuità della prassi e della consuetudine del Parlamento, strumento di conoscenza e di verifica di essa, e, per questo aspetto, momento non secondario nella formazione della decisione dell'organo Parlamento.

Donato Campagna è stato tutto questo, con grande semplicità ed insieme con grande fermezza e coerenza. La sua cultura liberale lo portava a valutare le « ragioni degli altri » prima ancora che le proprie, sempre teso a cogliere l'essenziale del problema e gli aspetti di esso giuridicamente rilevanti, per lasciare ad altri, secondo una rigorosa delimitazione di competenze tra funzionari e rappresentanti politici, la decisione da assumere, la scelta da compiere, la misura da adottare. Non a caso, dopo una esperienza durata alcuni anni nel settore della documentazione, fu incaricato di svolgere funzioni di estrema delicatezza, quelle che consentono di « misurare » il funzionario e – forse prima ancora – la persona e le sue capacità morali. Fu segretario del Comitato di vigilanza sui servizi di informazione e sicurezza al momento del « caso Gladio », quando si trattò di affrontare e risolvere problemi assolutamente nuovi per l'ordinamento costituzionale del nostro Paese, come, tanto per fare un esempio, l'audizione di un Presidente della Repubblica in carica da parte di un Comitato parlamentare. Consigliere capo ufficio in uno dei periodi più difficili della storia politica italiana, quando le richieste di autorizzazione a procedere nei confronti di deputati e senatori arrivavano a casse (e non in senso metaforico), sovrintese alla Giunta per le autorizzazioni a procedere ed al Comitato parlamentare per i procedimenti di accusa: si trattò spesso per Campagna, talvolta con grande difficoltà, in una Amministrazione frastornata da quanto avveniva, di ricercare le ragioni dell'agire per svolgere compiti che, all'opposto, richiedevano tempestività ed efficienza ma di cui al tempo stesso erano carenti i parametri di riferimento. Nel terremoto che squassò durante l'XI legislatura il Comitato parlamentare per i procedimenti di accusa, Campagna si sforzò di « ricucire » un ordine normativo estremamente

carente, dando origine a prassi che non avevano avuto fino a quel momento occasione di formarsi.

Quale Consigliere capo ufficio dovè affrontare anche i mille problemi di ogni giorno della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia, si trattasse dell'audizione dei pentiti detenuti, e di cui non era pertanto possibile l'ingresso nei locali delle Camere, o della acquisizione dei documenti necessari per la conoscenza del problema della criminalità organizzata in tutte le sue palesi e meno palesi ramificazioni. Campagna anche a questo proposito dimostrò quel senso di responsabilità di cui aveva già dato prova in mille occasioni. Il suo impegno e la sua elevata professionalità si ritrovano in alcune note ed appunti di servizio ora pubblicati, da cui traspare sempre un grande distacco dalle passioni del momento, insieme con la consapevolezza di chi sa quanto dura è la terra da dissodare ma anche che è suo dovere farlo. Costante punto di riferimento di Donato Campagna prima ancora che il dovere d'ufficio, una formula tanto spesso usata per coprire comportamenti tutt'altro che lodevoli sotto il profilo civile, fu la lealtà nei confronti delle istituzioni della Repubblica, a prescindere dalla colorazione politica di chi al momento ne era il rappresentante. Forse contribuiva a questo anche la sua cultura meridionale, che si esprimeva non solo nel grande affetto per la sua terra, una Calabria fatta di montagne, di prati e di cavalli al pascolo, ma anche in un certo fatalismo a proposito del potere, di qualunque potere, e della affermazione di principi riguardanti il potere politico in particolare e la sua gestione. Un'eco di questa visione si sente nel breve scritto sul garantismo, del quale è incerta la data e che è tuttavia di grande attualità. Non si tratta, come potrebbe ritenere un lettore superficiale, di un aristocratico distacco dai problemi del Paese, ma della espressione di una cultura che ha metabolizzato nei secoli molte nobili enunciazioni ed altrettanto nobili propositi per fare da schermo a molto meno nobili azioni ed anzi a comportamenti del tutto difforni dalle parole e dagli scritti. Da Giustino Fortunato a Guido Dorso fino al quasi omonimo Francesco Compagna, il tema del cambiamento che non viene perché tutto deve rimanere come prima è un motivo di fondo di tutta la cultura meridionalista e chi ha conosciuto Donato Campagna sa bene quanto egli fosse compartecipe di quella cultura. Accanto all'uomo del sud c'è però anche il giurista fine, che scorge un fattore di trasformazione e di progresso civile già nella razionalizzazione dell'esistente ed intravede lucidamente la funzione « rivoluzionaria » che può avere in un ordinamento giuridico come quello italiano, caratterizzato da una sovrapposizione alluvionale di leggi e

leggine, una più chiara formulazione delle norme e la formazione di testi unici di quelle in vigore. È il tema di alcuni saggi pubblicati negli anni '80 su alcune riviste giuridiche di grande prestigio e nei quali l'esperienza del funzionario parlamentare si salda ad una profonda conoscenza dei principi dell'ordinamento e dei meccanismi di produzione giuridica.

Malgrado tutte le contraddizioni, di cui avverte lucidamente la presenza nell'ordinamento, Campagna è tuttavia convinto che si possa – ed anzi si debba – migliorare la funzionalità del sistema: espressione di questa fiducia è il saggio relativo ai rapporti tra Parlamento e Corte dei Conti, questione ancora oggi aperta senza che si siano fatti passi decisivi per una sua soluzione dal 1979, anno in cui il saggio fu pubblicato, ad oggi.

Restano fuori della raccolta numerosissimi altri – e non meno importanti – scritti, redatti in forma di appunti legati a situazioni e casi particolari e coperti tuttora da quel doveroso riserbo che è stato e resta il primo dovere – questo sì autentico dovere di ufficio – del funzionario parlamentare.

Al di là della parola scritta, rimane in tutti coloro che hanno conosciuto Donato Campagna il ricordo di un modo di essere di rara correttezza ed insieme di eleganza formale, di gentilezza e di fermezza, di rigore logico ed insieme di partecipazione emotiva nei fatti piccoli e grandi del vivere quotidiano a Montecitorio.

Nell'antica Curia Innocenziana e nel vicino palazzo di San Macuto trascorreva gran parte della giornata, con una breve sosta per il pranzo: spesso un panino mangiato in piedi in uno dei tanti bar vicini al Pantheon, dove amava fare quattro passi all'inizio della bella stagione: sempre disponibile, sempre pronto ad ascoltare le ragioni degli altri e ad affrontare nuovi problemi, anche se difficili e complessi, quando le circostanze lo richiedevano, salvo poi, nei momenti di pausa, tornare a parlare di cavalli, di pascoli, della sua terra...

Tutti i funzionari parlamentari sono debitori di qualcosa a Donato Campagna, un debito non completamente onorato quando era tra noi: credo, e come me lo credono tutti quanti lo hanno conosciuto, che oggi sia doveroso dirgli quanto meno grazie.

ARTICOLI E CONFERENZE

GOVERNO, MAGGIORANZA E OPPOSIZIONE NELLA VII LEGISLATURA (*)

Le elezioni politiche del 20 giugno 1976 ed i gruppi parlamentari

I risultati — a tutti noti — delle elezioni del 20 giugno 1976 hanno profondamente modificato i rapporti di forza tra i partiti, sia rispetto alla legislatura immediatamente precedente, sia rispetto a tutte le altre legislature repubblicane.

In conseguenza di ciò, anche la composizione politica dei due rami del Parlamento è profondamente mutata, benché non rispecchi in maniera automatica i risultati elettorali.

Tale fenomeno — del tutto legittimo — è la conseguenza di due ordini di fattori:

a) i meccanismi della legislazione elettorale per la Camera ed il Senato;

b) le norme dei regolamenti parlamentari, che disciplinano la formazione dei gruppi.

Mentre i primi — sui quali non è questa la sede di soffermarsi analiticamente — impediscono a talune forze politiche, che pur hanno ricevuto suffragi elettorali, di avere rappresentanti in Parlamento, le seconde invece consentono — talvolta volontariamente, talvolta obbligatoriamente — alle forze politiche stesse, che hanno conquistato seggi nelle Camere, di aggregarsi e/o scindersi in gruppi parlamentari corrispondenti o meno ai partiti di provenienza.

(*) Pubblicato, con Pietro Di Muccio, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1977, pp. 17-33.

Dopo le elezioni del 20 giugno 1976 i gruppi parlamentari erano i seguenti:

A) Camera dei deputati	Deputati
1) Comunista	N. 221
2) Democratico Cristiano	» 262
3) Democrazia Proletaria	» 6
4) Movimento Sociale Italiano - Destra Naz.	» 34
5) Partito Liberale Italiano	» 5
6) Partito Radicale	» 4
7) Partito Socialista Democratico Italiano	» 15
8) Partito Socialista Italiano	» 57
9) Repubblicano	» 14
10) Misto	» 12

Il gruppo Misto era composto da deputati indipendenti eletti nelle liste del PCI, da deputati della Südtiroler-Volkspartei e dal deputato Sandro Saccucci, eletto nelle liste dell' MSI-DN.

Successivamente, a seguito dell'uscita dall' MSI-DN degli aderenti alla nuova formazione « Costituente di Destra - Democrazia Nazionale », veniva costituito il gruppo parlamentare omonimo, del quale entravano a far parte 17 parlamentari, dimezzando così l'originario gruppo MSI-DN.

B) Senato della Repubblica	Senatori
1) Comunista	N. 99
2) Democratico Cristiano	» 136
3) Movimento Sociale Italiano - Destra Naz.	» 15
4) Partito Socialista Italiano	» 31
5) Sinistra Indipendente	» 18
6) Socialdemocratico-Liberale	» 10
7) Misto	» 13

Sulla base delle diverse e più restrittive norme allora vigenti al Senato sulla formazione dei gruppi, i due senatori liberali, i sette socialdemocratici ed il senatore Fenoaltea, eletto nel cartello di « Alleanza laica » (PRI-PLI-PSDI), si unirono per costituire un unico gruppo. Inoltre, il gruppo della Sinistra Indipendente fu formato da senatori eletti

nelle liste del PCI, con esclusione dell'onorevole Parri, senatore a vita, che fu chiamato a presiederlo.

Il gruppo misto infine era composto dai sei senatori repubblicani, dai due della Südtiroler-Volkspartei, da tre senatori a vita (Gronchi, Merzagora e Montale), dall'unico rappresentante dell'Union Valdôtaine e dal senatore Zappulli, eletto con il contrassegno di « Alleanza laica ».

Il 26 gennaio 1977 il Senato modificò la norme originaria sulla formazione dei gruppi. In particolare, introdusse una deroga al diieto, che prima era assoluto, di costituire gruppi con meno di dieci senatori. Tale deroga è stata attuata mediante l'attribuzione al Consiglio di Presidenza della facoltà di autorizzare gruppi con meno di dieci senatori « purché questi rappresentino partiti organizzati nel Paese che abbiano presentato propri candidati, con il medesimo contrassegno, in almeno quindici regioni e siano stati eletti in almeno cinque regioni » (articolo 14 del regolamento del Senato).

A seguito dell'introduzione di tale normativa e dell'avvenuto distacco dall'MSI-DN della corrente di « Democrazia Nazionale - Costituente di Destra » (composto di nove membri), mentre i sei senatori rimasti all'MSI-DN, non potendo formare — in base alle nuove norme — un gruppo autonomo, confluivano nel gruppo misto.

Inoltre si costituivano il gruppo repubblicano (sette senatori) ed il gruppo socialdemocratico (otto senatori, di cui sette eletti col simbolo del PSDI ed uno con l'Alleanza laica).

Il gruppo misto infine risultava composto dai detti senatori dell'MSI-DN, dai due esponenti della Südtiroler-Volkspartei, da tre senatori a vita, dal rappresentante dell'Union Valdôtaine e dall'indipendente eletto nell'Alleanza laica.

La descritta composizione della rappresentanza parlamentare consente ora alcune osservazioni, attinenti al tema propostoci.

Innanzitutto, la morfologia politica delle Camere è il dato imprescindibile da cui occorre partire per qualsiasi valutazione dei rapporti, che si instaurano nelle assemblee e tra queste e il governo.

Inoltre ai gruppi ed ai loro presidenti, sulla base di norme, consuetudini, convenzioni e prassi, competono numerosi e notevoli poteri sia in ordine al funzionamento delle Camere sia in relazione alla formazione del Governo (procedimento formale e procedimento sostanziale); al modo concreto di esercizio dei suoi poteri, alla sua durata in carica.

Infine, non è forse inutile sottolineare l'apparente contrasto fra l'evidenziazione di una netta polarizzazione bipartitica, prodotta dai risultati elettorali, e l'accentuata frammentazione in gruppi parlamentari della rappresentanza politica.

Questa ultima notazione deve particolarmente essere tenuta presente nella valutazione delle intricate e complesse relazioni createsi tra il Parlamento ed il III Governo Andreotti.

I Presidenti delle Assemblee e delle Commissioni

È noto che prima della legislatura in corso le Presidenze dei due rami del Parlamento e dei loro organi erano senz'altro attribuite, sulla base di una prassi mantenutasi costante, a parlamentari appartenenti a gruppi della maggioranza di governo.

Bisogna notare che tale prassi poggia non su norme giuridiche positive, bensì su una convenzione parlamentare tacita, accettata e largamente praticata fra gruppi della maggioranza.

Il problema delle Presidenze si presentava come pregiudiziale all'indomani delle elezioni del 20 giugno, trattandosi, com'è noto, della stessa « costituzione » delle Camere, che avviene nel momento della loro articolazione, proprio attraverso l'elezione del Presidente e dell'Ufficio di Presidenza.

È il caso, a questo punto, di sottolineare alcune circostanze di fatto:

a) per la prima volta, dall'Assemblea costituente, un comunista è eletto alla Presidenza di un'assemblea legislativa;

b) con la contemporanea elezione del senatore Fanfani alla Presidenza del Senato della Repubblica, i due maggiori partiti si assicurano, attraverso loro personalità di primo piano, le Presidenze dei due rami del Parlamento;

c) tale distribuzione di cariche avviene, si badi bene, prima ancora della formazione di una maggioranza governativa, sicché da un lato viene « violata » la convenzione sopra descritta e dall'altro cominciano a scorgersi i prodromi della nuova maggioranza, che si viene delineando;

d) il vigente regolamento della Camera dei deputati, articolo 4/II, stabilisce per l'elezione del Presidente della Camera al primo scrutinio

il « quorum » particolarmente elevato di due terzi dei componenti dell'Assemblea; norma che, a parere dei relatori del progetto di Regolamento, ha il fine di assicurare una rappresentatività, la più larga possibile, del Presidente della Camera, svincolandolo dalla maggioranza di sostegno al governo. L'elezione del Presidente Ingrao, avvenuta al primo scrutinio, realizza per certi versi il fine della norma regolamentare, come peraltro era già avvenuto nel caso dell'elezione del Presidente Pertini, eletto al primo scrutinio nella seduta del 25 maggio 1972 con 519 voti contro 93 astensioni e tre voti dispersi.

Quanto alle Presidenze dei minori organi collegiali (ma siamo già in piena fase di trattative per la formazione del governo), l'accordo è esteso anche ai partiti minori, con la singolare esclusione dei rappresentanti liberali, pur facente parte, il loro partito, di quel gruppo di forze politiche, che avevano iniziato le trattative per la formazione se non di una maggioranza di governo in senso stretto, almeno di una coalizione di forze parlamentari, che a vario titolo, in vario modo e con diverse sfumature avrebbero sostenuto il Governo.

Il nuovo assetto delle Presidenze delle Camere offre ulteriori e non marginali elementi di valutazione del ruolo del Partito comunista nei confronti del governo e della maggioranza parlamentare.

Da un lato non c'è dubbio che, almeno per questi aspetti parlamentari, che stiamo esaminando, cessa la famosa « convenzione *ad excludendum* », dall'altra non bisogna dimenticare che, essendo l'accordo sulle Presidenze intervenuto prima del raggiungimento dell'accordo politico, che avrebbe portato alla costituzione del governo, esso potrebbe rappresentare null'altro che un democratico « riconoscimento » della accresciuta forza elettorale del partito.

Autorevoli esponenti comunisti hanno voluto indurre dall'attuale assetto delle Presidenze il segno tangibile dell'evvenuto ingresso a pieno titolo del loro partito nella maggioranza di governo, il che, pertanto, non appare in perfetta sintonia con la ventennale « querelle » dei comunisti sulla loro esclusione dalle Presidenze, quando non si pensava in alcun modo alla loro possibilità di far parte dell'area di governo, e con gli argomenti evidentemente uguali e contrari con cui sostenevano le loro richieste.

La fiducia

A seguito delle trattative e degli accordi intercorsi tra i partiti, all'inizio della VII legislatura si costituisce il III governo Andreotti, che il 6 agosto ottiene la fiducia del Senato e l'11 dello stesso mese quella della Camera.

Riteniamo non inutile dar conto dettagliatamente dei risultati delle due votazioni sui rispettivi documenti fiduciari. Camera dei deputati: presenti 605, votanti 302, astenuti 303, maggioranza 152, favorevoli 258, contrari 44: Senato della Repubblica: votanti 222, maggioranza 112, favorevoli 136, contrari 17, astenuti 69.

Dall'esame di tali risultati emerge in maniera immediata e macroscopica il peso determinante delle astensioni ai fini della concessione della fiducia.

Come risulta dal dato numerico, infatti, alla Camera dei deputati gli astenuti sono stati in numero di 303, determinando l'abbassamento decisivo del parametro di calcolo del «quorum» di maggioranza, dal momento che, com'è noto, l'articolo 48 del Regolamento della Camera stabilisce che la maggioranza si calcola assumendo come base la somma dei voti favorevoli e dei voti contrari, senza tenere in alcun conto le astensioni.

Al Senato, restando immutata la sostanza, fu giocoforza ricorrere all'espedito dell'uscita dall'Aula dei senatori astensionisti, dal momento che la norma regolamentare del Senato (articolo 107) assume a parametro di calcolo della maggioranza non la somma dei voti favorevoli e contrari bensì il numero dei senatori. Talché, almeno da un punto di vista politico, appare particolarmente felice ed acuta l'espressione usata dal Presidente del Consiglio Andreotti per qualificare tale stato di cose: se le Camere non volevano concedergli la fiducia - affermò l'onorevole Andreotti - concedessero almeno la «non sfiducia».

Il concetto di «non sfiducia», che pure ha una sua rilevanza ed una indubbia suggestione come concetto politico, non ha, viceversa, il benché minimo fondamento sul piano tecnico-giuridico, non conoscendo il nostro diritto costituzionale alcuna figura intermedia tra la fiducia e la sfiducia ed, *a fortiori*, non riconnettendovi alcun effetto rilevante.

Se, pertanto, con «non sfiducia» s'intende una deliberazione fiduciaria caratterizzata, nella sua fase costitutiva, dal peso determinante delle astensioni oltre che dei voti favorevoli, questo, dal punto di vista

del diritto, non significa altro che fiducia, quali che siano stati le motivazioni e i « modi » di adozione della relativa deliberazione, legittimazione presa.

Tuttavia, a questo proposito, si sono levate opinioni disparate e discordi non solo e non tanto sul valore e sul significato politico della cosiddetta « non sfiducia », né – ciò che più conterebbe in questa sede – sulla correttezza costituzionale del procedimento di formazione della volontà delle Camere, ch'è stato incontestabilmente conforme a Regolamento, bensì sulla coerenza sostanziale di quella investitura fiduciaria con il suo modello costituzionale, che, prevedendo all'articolo 94 un governo parlamentare, sembrerebbe quasi presupporre – implicitamente – la necessità di una maggioranza approvativa, vale a dire di una maggioranza di parlamentari che rispondano « sì » alla domanda se accettino o meno le dichiarazioni programmatiche del governo.

Argomentava, in proposito, Tosi (S. Tosi, *La maggioranza del « ni »*, *La Nazione*, 6 agosto 1976) che, a mente dell'articolo 94 della Costituzione, « il Governo deve avere la fiducia delle due Camere ». « La fiducia – diceva Tosi – e non già la non sfiducia di cui l'onorevole Andreotti ha parlato avendo realisticamente presente il largo schieramento astensionista che stava per profilarglisi davanti. La non sfiducia è un atteggiamento, un modo di comportarsi, un votare “ni” invece che sì o no: non è un formale atto politico del Parlamento, bensì una comoda scusa o un'astuta finta, comunque un assenteismo, tant'è vero che a Palazzo Madama, dove un regolamento più serio di quello di Montecitorio computa gli astenuti praticamente fra i contrari, la bellezza di centosessanta senatori non democristiani (magari del PCI, che è partito malizioso, come direbbe Togliatti), se vorranno aiutare il governo a non soccombere, dovranno sguagliarsela al momento del voto, fingendo urgenti impegni o necessità fuori dall'emiciclo. La fiducia, al contrario, è ben altra cosa. È un vero e proprio contratto che si stipula tra il governo e la sua maggioranza, tant'è che la Costituzione così precisa minuziosamente: “Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale” ».

La conclusione di Tosi è, in sintesi, la seguente: con la « non sfiducia » il Governo Andreotti insieme al PCI si è fatto artefice di una fraudolenta alterazione costituzionale.

L'articolo di Tosi suscitava reazioni sia negli ambienti politici che in quelli scientifici.

L'onorevole Barbera, neodeputato comunista e studioso di diritto pubblico, commentava la posizione di Tosi, osservando che essa poteva suggerire una duplice chiave di lettura. La prima, quella di giudicare illegittima la fiducia così concessa, ma sarebbe stata – osserva lo stesso Barbera – un'interpretazione erronea, perché la Costituzione non prescrive maggioranze speciali per il conferimento della fiducia. In base alla seconda, invece, «una situazione siffatta non può ritenersi soddisfacente e può accettarsi solo in via transitoria in attesa di soluzioni più valide, ma da ciò non può trarsi – sempre secondo Barbera – un'accusa di netta violazione della Costituzione» (A. Barbera, *Il governo Andreotti e la Costituzione*, *il Resto del Carlino*, 7 agosto 1976).

In relazione a questa seconda interpretazione o «chiave di lettura», lo stesso Tosi (*La non sfiducia e la Costituzione – articolo 94 –*, *il Resto del Carlino*, 10 agosto 1976) notava sembrargli originale la distinzione fra violazioni costituzionali nette e meno nette e precisava di avere parlato non già di violazione della Costituzione ma di «alterazione» della medesima.

Fra gli altri, Paolo Ungari, alla sua volta, aveva rilevato «l'istituto singolare dell'investitura per squagliamento in Senato» e Guido Lucatello aveva scritto che il governo Andreotti «non essendo sostenuto da una effettiva maggioranza nelle due Camere, non aveva i caratteri tipici del governo parlamentare» (Cfr. *Il Governo Andreotti e la Costituzione*, *il Resto del Carlino*, 7 agosto 1976).

Per parte loro gli autori del presente scritto ritengono di poter osservare quanto segue.

Restando sempre nell'ambito di una stretta interpretazione giuridica della vicenda del governo Andreotti, quanto all'investitura fiduciaria, e deliberatamente omettendo ogni interessata visione politica del problema, due sono le tesi che possono lecitamente sostenersi.

La prima tesi, che vorremmo chiamare giuridico-formale, può riassumersi in ciò: integrare l'investitura fiduciaria perfettamente l'ipotesi di cui all'articolo 94 della Costituzione, per essere avvenuta nel pieno rispetto delle disposizioni regolamentari sulle deliberazioni, non rilevando sulla validità delle medesime i loro modi particolari di formazione, quando siano fatti salvi i principi del numero legale e del computo corretto del «quorum» regolamentarmente assunto come valido per la deliberazione, in considerazione del rinvio operato dall'articolo 64 della Costituzione.

Non ci nascondiamo tuttavia che questa tesi, pur difficilmente attaccabile sul piano formale, desta sul piano politico-costituzionale talune perplessità del tipo di quelle infondatamente sollevate da parte di quanti hanno visto nella « non sfiducia », se non una vera e propria violazione della Costituzione, quanto meno una sua alterazione da inquadrarsi nell'asserita deformazione della forma di governo parlamentare prevista dal modello costituzionale.

È immediatamente avvertibile infatti, da un punto di vista politico-sostanziale, la differenza fra un governo, che goda del sostegno di una propria maggioranza approvata, ed un Esecutivo che viva invece della benevola astensione di gruppi parlamentari, che non si oppongono. Il problema è di valutare se siffatta differenza – che induce un senso di « disagio » – debba restare confinata nell'ambito delle valutazioni politologiche, ovvero possa trovare sistemazione e fondamento in figure giuridiche definite, compito del giurista essendo anche quello di sistemare il dato effettuale in schemi giuridici appropriati.

Al fine di cui sopra, gli autori ritengono, pur non nascondendosi i rischi e le difficoltà connessi al carattere traslatizio della figura, che vanno a considerare, che possa immediatamente soccorrere lo schema della « *fraus legi* ».

È noto infatti che secondo la massima di Paolo (D. 1,3) « *contra legem facit qui id facit quod lex prohibet; in fraudem vero salvis legis verbis sententiam eius circumvenit* ».

Secondo la dottrina, infatti, la frode alla legge « costituisce un comportamento rilevante attraverso cui il soggetto agente tende a conseguire finalità che si pongono in conflitto con norme imperative, perché da queste vietate o, comunque, considerate sotto aspetti e con modalità diverse da quelle perseguite dal soggetto agente » (Giacobbe, *Frode alla legge*, in *Enciclopedia del diritto*, XVIII, pag. 4).

Dall'altra parte lo schema proposto, che, com'è noto, è stato elaborato dalla teoria del diritto privato, riteniamo possa essere estensibile, con le cautele opportune, anche ad altri settori del diritto.

Cosicché non pare esistano ragioni teoriche che impediscano che la detta figura possa utilizzarsi anche per qualificare delle attività non normative di organi costituzionali, quando si sia in presenza dei due elementi, attraverso i quali la dottrina individua l'atto fraudolento: « da un lato l'esistenza di una norma imperativa, dall'altro l'attuazione di un

comportamento diretto ad eluderne l'applicazione attraverso l'utilizzazione di un meccanismo strutturale di per sé lecito in ragione della tipicità che lo caratterizza» (Giacobbe, *ibidem*, pag. 76).

È appena il caso di rilevare che il riferimento testé operato alla «*raus constitutioni*» si basa sull'accettazione – peraltro avvalorata da ragioni storiche, logiche, sistematiche e positive – del seguente assunto: che la disposizione costituzionale «il Governo deve avere la fiducia delle due Camere» significhi che il governo deve godere in entrambe della loro maggioranza approvativa.

Vorremmo aggiungere inoltre che la tesi della «*fraus constitutioni*», men che confliggere con la tesi della correttezza giuridico-formale, l'avvalora e la completa, presupponendola. Infatti solo ammessa la correttezza formale, sul piano costituzionale-regolamentare, di questa investitura fiduciaria si può parlare di frode alla Costituzione e non di violazione della medesima.

Se poi si vuole rendere di evidenza palmare la congruenza dello schema proposto al fenomeno esaminato, basti por mente alla circostanza perfettamente pensabile, regolamentarmente corretta e sostanzialmente analoga a quella considerata, di un governo sostenuto alla Camera da un solo voto favorevole contro l'astensione di tutti gli altri deputati.

La Legislazione.

a) In generale.

Fra i procedimenti di approvazione della legge quello più frequentemente adottato dalle Camere del Parlamento è, per usare la sua definizione costituzionale, il «procedimento normale di esame e di approvazione».

È a tutti noto di quali fasi consista questo procedimento e per quali materie esso sia obbligatorio in base a norme costituzionali e regolamentari.

È, forse, meno conosciuta nella sua interezza l'importanza della funzione costitutiva-sostanziale della Commissione in sede referente, che, a prima vista, appare fra le altre sedi inerenti al procedimento legislativo, quella meno dotata di poteri decisorii.

Sulla base di questa considerazione si giustifica il tentativo di rilevare in questo ambito, a preferenza che in altri, quei momenti salienti od

« indicatori », che consentono di farsi un'idea della reale disposizione degli schieramenti parlamentari e del loro modo di coagularsi in maggioranza.

L'esame dei progetti di legge assegnati in sede referente si inizia con una relazione preliminare svolta dal presidente della Commissione ovvero da un relatore da lui incaricato. Questo potere presidenziale d'impulso assume già una connotazione politica di un certo rilievo: anzitutto perché la scelta del Relatore alla Commissione si qualifica con riferimento al gruppo politico di appartenenza di quest'ultimo; poi in considerazione del fatto che, salvo casi non rarissimi, ma nemmeno frequenti, di dimissioni per contrasti successivamente insorti, il Relatore alla Commissione è di norma destinato a divenire il Relatore della Commissione all'Assemblea, anche se la sua nomina formale è atto che avviene – logicamente e cronologicamente – alla fine dell'esame del progetto di legge in Commissione ed i Regolamenti di entrambe le Camere attribuiscono il relativo potere alla Commissione medesima e non al suo Presidente.

Stante comunque la usuale coincidenza fra il Relatore alla Commissione e il Relatore all'Assemblea, l'atto iniziale del Presidente finisce, nella maggior parte dei casi, col riverberare efficacia determinante nella preposizione ad un incarico, cui i Regolamenti riconnettono non trascurabili poteri procedurali e sostanziali.

A conclusione dell'esame preliminare di cui sopra è facoltà della Commissione di nominare un Comitato ristretto al quale, secondo il disposto testuale del Regolamento della Camera « ...affida l'ulteriore esame per la formulazione delle proposte relative al testo degli articoli ». Sostanzialmente analoga è la disciplina contenuta nel Regolamento del Senato, che, tuttavia, subordina all'eventuale presentazione di emendamenti la possibilità di discutere il testo degli articoli, nella quale evenienza è possibile la nomina del Comitato « al quale affidare la redazione definitiva del testo del disegno di legge ».

Particolarmente opportuna appare l'utilizzazione di questi organi interni delle Commissioni nell'ipotesi non infrequente, della concorrenza di più progetti di legge, dal momento che l'organo meno numerose e più specializzato – in gravia dalla designazione in esso di parlamentari che siano presentatori di progetti o che comunque abbiano, in generale, maggiori competenze sulla materia – è più idoneo all'elaborazione del testo unificato.

Né è chi non veda l'importanza di quest'ultima funzione, nella quale, per così dire, «spariscono» i singoli atti di iniziativa e prende forma un testo, che normalmente diviene poi il testo della Commissione, assistito – è il caso di dire – da qualcosa di più che la semplice presunzione di «*favor majoritatis*».

Ed infatti i Regolamenti circondano di qualche precauzione garantista la composizione del Comitato ristretto stabilendo che debba essere assicurata la partecipazione delle minoranze. (Il Regolamento del Senato usa l'espressione «partecipazione della minoranza» mentre il Regolamento della Camera adotta l'espressione «partecipazione proporzionale delle minoranze»).

Maggiormente garantista appare, forse, la formulazione di cui al Regolamento della Camera, ma non è pensabile che essa sia estensibile – né in pratica accade – al punto da assicurare la rappresentanza di tutti i gruppi presenti presso la Commissione, in considerazione anche delle difficoltà «aritmetiche» di esatta definizione delle proporzioni e del conseguente rischio di sotto o sovrarappresentazione dei gruppi, che il piccolo collegio, inevitabilmente, comporta.

Sia comunque consentito sottolineare che l'esile normativa regolamentare del Comitato ristretto ed una prassi integrativa a tutt'oggi oscillante fanno di quest'organo una sede particolarmente adatta alla transazione politica, in considerazione anche della totale mancanza di pubblicità dei suoi lavori, dei quali non si redige neanche uno stringato resoconto. In sostanza, e con tutti i «distinguo» del caso, potrebbe affermarsi che il Comitato svolge nei confronti della Commissione, di cui è organo, una funzione simile ad una redigente «spuria».

A conclusione dell'esame del progetto di legge, com'è noto, la Commissione nomina il Relatore affiancato da un comitato di nove membri (quest'ultimo – al Senato – prende il nome di Sottocommissione ed è composto di sette membri; la sua nomina è solo eventuale) con il compito di sostenere la discussione avanti l'Assemblea, «rappresentando» presso quest'ultima la Commissione.

Prescindendo, a questo punto, dall'enumerare funzioni e compiti dei relatori, riteniamo opportuno sottolineare il fenomeno nuovo e significativo della nomina di relatori appartenenti a partiti tradizionalmente di opposizione e particolarmente al Partito comunista.

Tale prassi innovativa può avere, a prima vista, due significati: il primo è il semplice riconoscimento dell'accresciuto peso parlamentare dei

gruppi comunisti; il secondo, invece, è una delle conseguenze implicite dell'avvenuto ingresso a pieno titolo nella maggioranza di sostegno al governo del partito del quale quei gruppi sono espressione. Forse, con qualche argomento in più a favore della seconda ipotesi, ove si ponga mente al fatto che il fenomeno dell'esistenza di relatori comunisti non può spiegarsi solo in considerazione dell'avvenuta attribuzione di presidenze di commissioni a parlamentari comunisti, sia perché si sono dati casi di relatori comunisti in commissioni presiedute da non comunisti, sia perché non esiste rapporto fiduciario tra presidente di commissione e relatore, ma fra relatore e Commissione (leggasi fra relatore e maggioranza della Commissione).

Inversamente, i parlamentari comunisti sono scomparsi dal teatro delle relazioni di minoranza, finora tradizionale strumento di battaglia parlamentare di questa parte politica, e non solo nel procedimento legislativo, essendo in pratica la relazione di minoranza un modo di prospettare generalmente in forma alternativa, un indirizzo politico-legislativo diverso da quello perseguito ed approvato dalla maggioranza della Commissione.

Non riteniamo, in questo senso, azzardato affermare che i fenomeni fin qui descritti possono ricondursi a manifestazioni del fenomeno preminente dell'avvenuto accesso del Partito comunista, quale protagonista, nel procedimento di formazione della legge ed, inversamente, della sua uscita dal campo degli oppositori sistematici delle iniziative del governo e della maggioranza.

D'altra parte, è evidente che la nomina del relatore, con tutte le sue implicazioni, non è altro che l'indice rivelatore del modo sostanziale di formazione di un testo legislativo, che di norma accoglie con larghezza istanze e postulati propri della parte politica, cui il relatore appartiene.

E qui ricordiamo incidentalmente che, quando gli accordi legislativi non sono possibili o si presentano particolarmente difficoltosi nelle sedi istituzionali del Parlamento, e prassi non inconsueta che i partiti ricorrano – attraverso propri fiduciari a ciò designati – ad incontri e contrattazioni esterni, che a volte sono fondamento e base di partenza del lavoro successivo degli organi parlamentari istituzionalmente preposti alla legislazione, altre volte invece, e anche più spesso, si risolvono in un sostanziale spossessamento di questi ultimi, riducendoli a meri strumenti di ratifica.

Il problema è comunque troppo noto per potervicisi soffermare ulteriormente: qui basti ricordare la vicenda del recente disegno di legge sull'equo canone nelle locazioni degli immobili urbani. In questo caso si è assistito alla sospensione dell'esame da parte della Commissione competente per consentire lo svolgersi di incontri fra politici ed esperti dei partiti al fine di redigere materialmente i capisaldi della legge.

A nessuno sfugge che una simile prassi dà luogo ad una superfetazione del procedimento legislativo, introducendo fasi ulteriori ed estranee al di fuori anche delle procedure, pur previste e consentite, di raccolta delle opinioni dei gruppi di pressione e, più in generale, delle articolazioni della società civile.

Considerazioni in gran parte analoghe a quelle fin qui svolte valgono per la fase della discussione ed approvazione in assemblea dei progetti di legge. In Aula, infatti, di norma si riproducono fedelmente gli schieramenti politici delle Commissioni, con qualche maggiore cautela indotta dalla solennità della sede e dalla maggiore pubblicità che l'ordinamento parlamentare garantisce ai lavori dell'Aula.

In relazione a questi ultimi è il caso di osservare che il gruppo comunista non usa più – contrariamente a quanto faceva in passato con larghezza e spesso con incisività ed efficacia – di tutti quegli strumenti procedurali, formali e sostanziali (pregiudiziali, sospensive, richieste di verifica del numero legale, richieste di votazioni qualificate, richiami al Regolamento eccetera), che il Regolamento pone a disposizione delle minoranze e che da queste sono tradizionalmente usati, in grazia soprattutto del loro valore incidentale, nell'esercizio concreto della funzione dell'opposizione.

Al contrario, ove essi siano stati attivati da gruppi minoritari e comunque estranei alla cosiddetta intesa programmatica, il gruppo comunista ha contribuito a vanificarli, contrastando in modo decisivo l'azione delle scarse forze, che in questa legislatura si oppongono dichiaratamente e sistematicamente all'indirizzo politico e legislativo del governo.

b) I disegni di legge di conversione dei decreti-legge.

Premesso che in ordine ai decreti-legge valgono anzitutto le considerazioni esposte *sub a)*, dal momento che sul piano parlamentare essi si traducono in un disegno di legge a contenuto particolare, che è

il disegno di legge di conversione, non è tuttavia inutile aggiungere talune osservazioni ulteriori, indotte proprio dalle peculiarità di questo specifico strumento normativo.

Il decreto-legge è infatti, in grazia della sua natura di strumento normativo privilegiato del governo, uno degli « indicatori » politici più interessanti del *solidum* governo-maggioranza, che è come dire della « lealtà » della maggioranza nei confronti del governo che essa esprime e sostiene. Ed infatti proprio nei confronti della decretazione d'urgenza – *rectius* nei confronti dell'approvazione della relativa iniziativa di conversione – si esercitava tradizionalmente l'attività più vivace dell'opposizione, vuoi attraverso ricorrenti argomentazioni d'indole generale sull'uso e sull'abuso dello strumento, sullo spossessamento di una funzione propria del Parlamento, sulla esistenza o meno dei requisiti costituzionali del legittimo esercizio della facoltà del governo di emanare norme giuridiche, vuoi con l'adozione di volta in volta di tecniche d'opposizione raffinate talora paraostruzionistiche, che la perentorietà del termine di conversione da parte delle Camere destina in genere ad un probabile successo.

Sulla base delle dette considerazioni sarebbe stato lecito attendersi, a seguito dell'aumentato peso parlamentare del principale partito di opposizione, una maggiore moderazione nell'uso della decretazione d'urgenza. I dati reali, invece, indicano una linea di tendenza del tutto opposta.

Infatti, i decreti-legge presentati alle Camere per la conversione nel corso delle passate legislature furono: 29 nella prima; 61 nella seconda; 38 nella terza; 94 nella quarta; 69 nella quinta; 124 nella sesta (questi due ultimi dati assumono un rilievo particolare ove si consideri che la quinta e sesta legislatura hanno avuto una durata di soli quattro anni).

Nel corso della settima legislatura (i dati sono aggiornati a tutto il mese di ottobre 1977) sono stati presentati al Parlamento ben 77 disegni di legge di conversione di decreti-legge; cifra già rilevante in senso assoluto, che assume un significato ancora maggiore ove si consideri che, pur riferita a soli sedici mesi di attività parlamentare, è superiore alla cifra media dei decreti-legge presentati alle Camere nelle precedenti legislature.

D'altra parte, talmente fuor di misura è apparso il ricorso alla decretazione d'urgenza nella settima legislatura a fronte di quello delle legislature precedenti, che lo stesso Presidente della Camera dei deputati

ha ritenuto di dover compiere un passo – di cui ha dato comunicazione all'Assemblea – presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per attirare l'attenzione di quest'ultima sugli aspetti quantitativi anomali, se non addirittura allarmanti, di tale fenomeno.

A questo proposito, senza voler entrare nella problematica delicatissima relativa all'uso del decreto-legge nel quadro dei rappresentanti fra Camere e governo ed alla tutela delle rispettive funzioni, sia consentito osservare che l'intervento dell'onorevole Ingrao è da riguardarsi sotto la specie dell'invito alla moderazione ed al buon senso, essendo a tutti noto che non compete al Presidente della Camera di sindacare l'attività normativa del governo e che, comunque, ove la mancata conversione possa considerarsi una sanzione implicita, questa si trova nella disponibilità delle Camere parlamentari e non delle rispettive presidenze.

Tornando al discorso principale, bisogna ancora osservare che il fatto stesso della avvenuta conversione di 70 dei 77 decreti presentati (contro 5 in corso di conversione e solo 2 decaduti per decorrenza dei termini costituzionali) è indice non equivoco dell'assenza di quegli efficaci fenomeni di opposizione, che in passato hanno più di una volta costretto il governo ad adottare quella brutta prassi della reiterazione del decreto-legge al fine di provocare un'ultrattività estremamente dubbia sotto il profilo della legittimità costituzionale.

Da ultimo, ed a conferma delle considerazioni fin qui svolte, il caso recentissimo del decreto-legge di rinvio delle elezioni amministrative previste per il novembre del 1977.

In ordine a questo episodio riteniamo di poter formulare le osservazioni che seguono.

In primo luogo, la materia elettorale – sia pure amministrativa – mal si presta sul piano dei principi a divenire oggetto di decretazione d'urgenza per il fatto stesso dell'assai dubbia assoggettabilità logica della medesima all'ipotesi di cui all'articolo 77 della Costituzione. È infatti particolarmente arduo pensare che la ristrutturazione dei turni delle elezioni amministrative si attagli a quei « casi straordinari di necessità ed urgenza », dei quali parla il citato articolo 77 della Costituzione.

In secondo luogo, per il caso di specie, potrebbe assumersi un'ulteriore violazione di detta norma costituzionale sotto l'aspetto dello spossessamento totale del Parlamento, che, quand'anche avesse inteso

intervenire rifiutando la conversione, non avrebbe più potuto in alcun modo incidere sulla situazione irrimediabilmente compromessa dall'atto governativo.

In terzo luogo, non è chi non veda la pericolosità attuale ed ancor più potenziale dell'uso del decreto-legge in materia elettorale, di per sé delicatissima e qualificante la forma di governo, tant'è che il dettato costituzionale la circonda delle più attente guarentigie di legalità formale.

D'altra parte, la delicatezza estrema della questione – che noi riteniamo ai limiti dell'illecito costituzionale – non è sfuggita al governo, che, a quanto è dato sapere, si è preventivamente cautelato con accordi e consultazioni preliminari, che contraddicono alla natura ed alla funzione, correttamente intese, della decretazione d'urgenza. Orbene, in tale situazione, l'opposizione parlamentare si è manifestata solo per il tramite di gruppi, che possiamo dire ai margini del gioco politico, ricevendo solo qualche distratta eco nel malcontento diffuso in alcuni partiti della « non sfiducia »; malcontento che, non traducendosi nel voto contrario, costituisce una pseudo-opposizione ipocrita più che di bandiera.

Il controllo parlamentare.

All'indomani delle elezioni del 20 giugno 1976, opinione pubblica, dottrina e forze politiche iniziarono a dibattere un tema certo non nuovo, ma mai di fatto segno dell'attenzione, che su di esso si è avuta negli ultimi tempi: il tema della « centralità » del Parlamento. Concetto, quest'ultimo, tutt'altro che univoco e chiaro al di fuori del generico riferimento all'importanza dell'organo ed alla sua situazione di preminenza nell'ambito dell'organizzazione costituzionale dello Stato.

Al fine quindi di utilizzare e di valutare un tale concetto nelle sue implicazioni giuridiche e politiche è necessario scegliere ed evidenziare dei parametri di riferimento che, articolandolo, lo possano rendere individuabile ed analizzabile.

È forse, quindi, il caso di fare riferimento alle tre funzioni classiche, che la dottrina tradizionale ha individuato nelle attività parlamentari: la legislazione, l'indirizzo, il controllo-informazione. Riteniamo si possa parlare di controllo-informazione dal momento che il controllo parlamentare sull'esecutivo e sulla Pubblica amministrazione si esercita in forme e modi « tipici » non raccostabili allo schema di controllo

elaborato dalla dottrina amministrativistica, in considerazione soprattutto della carenza di un sistema sanzionatorio essibile ed articolato sotteso alla funzione.

È noto a tutti infatti che la sola sanzione producente effetti giuridici, che il Parlamento possa irrogare all'Esecutivo, è la sanzione ultima ed estrema della revoca della fiducia: non esistono sanzioni minori e graduate ove non si voglia tener conto dei riflessi indiretti sulla pubblica opinione di pronunce parlamentari, che suonino di disapprovazione e critica all'operato del Governo.

Dell'indirizzo e della legislazione si è parlato. Il controllo-informazione (nei limiti che abbiamo brevemente delineato) merita in questa sede un'attenzione particolare, in considerazione del verificarsi attorno ad esso di alcuni fenomeni, che in parte sono nuovi, in parte costituiscono ampliamento e potenziamento di indirizzi già manifestatisi nelle altre legislature.

Sia consentito fare preliminarmente un'osservazione fondamentale: essendo la politica il campo in cui si dispiegano e si giustappongono i rapporti di forza, è evenienza affatto naturale che un partito, allorché si impadronisca di un organo attivo, ovvero potenzi in esso il suo peso comparativo, tenda a rafforzare l'organo stesso.

È accaduto così che, a fronte del suo accresciuto peso politico e parlamentare, il Partito comunista dall'inizio della VII legislatura ha perseguito costantemente ed incisivamente lo scopo di valorizzare e moltiplicare le sedi ed i momenti di intervento nella generica funzione di controllo-informazione, rendendosi conto del fatto che, in questo modo, può tradurre concretamente sul piano della politica attiva la sua forza elettorale.

In sostanza il Partito comunista sembra – beninteso nei limiti del modello costituzionale – determinato a far gravitare funzioni e competenze, ovvero momenti di impulso e di interferenza sulle funzioni e competenze medesime, trasferendole dall'Esecutivo, in cui non è presente, al Parlamento ed ai suoi organi, ove gioca il ruolo prima illustrato.

Incidentalmente è il caso di osservare che una linea di tendenza non ha avuto quell'opposizione da parte del partito di maggioranza relativa, tradizionalmente investito dall'Esecutivo, che sarebbe stato lecito attendersi in grazia dall'importanza degli interessi, che la tendenza medesima coinvolge.

In questo ambito due sono le direttrici, che è dato di evidenziare alla luce delle prime esperienze della VII Legislatura.

La prima attiene all'attivazione concreta ed operativa (se non istituzione *ex novo*) di Commissioni parlamentari di controllo, vigilanza ed indirizzo in settori particolarmente delicati dal punto di vista economico e politico (ad esempio: Radiotelevisione, ristrutturazione e riconversione industriale, interventi nel Mezzogiorno). Si tratta di organi — come è noto — istituiti con legge e che quindi trovano in questo strumento normativo fondamento, legittimazione e disciplina dei loro poteri e funzioni. A tale proposito è appena il caso di accennare brevemente ai complessi problemi di inquadramento nel sistema provocati dal proliferare di siffatti organi ed a qualche lineamento di dubbia legittimità costituzionale sotto la specie dell'alterazione del sistema bicamerale e della lesione della riserva di regolamento parlamentare, che non sono sfuggiti alla dottrina più recente, la quale su di essi comincia a soffermarsi. A prescindere anche dai problemi squisitamente politici di compressione delle minoranze, dacché è di tutta evidenza che i gruppi parlamentari minoritari incontrano difficoltà — ben possiamo definirle fisiche! — dal punto di vista della loro partecipazione a tutte le sedute ed attività di questi organi.

La seconda direttrice della linea di tendenza sopra delineata riguarda il ricorso sempre più frequente, nell'ambito delle Commissioni, ai comitati ristretti specializzati in settori particolari della competenza del collegio maggiore. Talora a questi comitati sono assegnati compiti referenti rispetto al collegio maggiore nell'ambito del procedimento legislativo (articolo 79 Regolamento Camera e articolo 43 Regolamento Senato). Talaltra compiti consultivi a carattere permanente: e sono i comitati per i pareri alla Camera e le sottocommissioni per i pareri al Senato. Altre volte ancora funzioni di vigilanza e di controllo sempre — è ovvio — rientranti nella competenza per materia della Commissione.

Significativa è la circostanza che da un punto di vista fattuale l'istituzione di taluni di questi comitati è stata preludio alla creazione successiva di vere e proprie commissioni speciali con competenze analoghe a quelle dei comitati, dai quali traevano origine.

Tutto ciò considerato, riteniamo lecito concludere nel senso che il proliferare delle sedi e degli strumenti di controllo porta ad una superfetazione almeno tendenziale della funzione e potrebbe costituire la spia maggiormente indicativa dell'asserita centralità del Parlamento. Salvo

a verificare – cosa non ancora possibile – se questo apparato in parte nuovo e certamente in espansione risulti adeguato allo scopo di una vigilanza sempre più penetrante sull'Amministrazione attiva, considerati i limiti intrinseci e non facilmente modificabili della funzione medesima in ordine alla sua efficacia positiva.

Non pare dubbio tuttavia che il solo tentativo basti a fare emergere un indirizzo politico-costituzionale tendente a spostare a favore del Parlamento l'attuale assetto dei rapporti fra i poteri costituzionali, le prospettive di successo di tale indirizzo – dipendendo da una indefinita serie di fattori – non è dato a questo punto prevedere con qualche margine di probabilità.

PARLAMENTO E CORTE DEI CONTI (*)

SOMMARIO: Premessa. — 1. Esame delle relazioni della Corte dei conti sugli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria: *a)* le norme regolamentari; *b)* la prassi; *c)* natura e limiti del controllo della Corte dei conti sugli enti; *d)* considerazioni. — 2. Acquisizione di elementi informativi dalla Corte dei conti al di fuori delle relazioni periodiche: *a)* le norme regolamentari; *b)* la prassi; *c)* considerazioni.

Premessa.

Il tema del rapporto fra Parlamento e Corte dei conti può essere affrontato sotto aspetti molteplici, tanti almeno quanti sono i momenti istituzionali di raccordo fra la magistratura di controllo ed il legislativo, nel quadro dell'ausiliarità deducibile dal sistema istituito dall'articolo 100 della Costituzione.

Non a caso, infatti, ad ogni attribuzione di poteri di controllo operata dal testo costituzionale fa riscontro il correlativo obbligo della funzione referente nei confronti del Parlamento. Di guisa che del controllo preventivo di legittimità sugli atti di governo le Camere vengono informate con la trasmissione quindicinale degli elenchi dei decreti registrati con riserva, del controllo successivo sulla gestione del Bilancio dello Stato attraverso la relazione annuale sul Rendiconto generale, e recentemente anche col nuovo strumento della relazione in

(*) Il presente lavoro riproduce il testo della comunicazione tenuta al Convegno promosso dal Gruppo parlamentare radicale su « Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà - Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII Legislatura », Roma, 20, 21 e 22 ottobre 1978; esso è già stato pubblicato in *Foro Amministrativo*, 1979, pp. 535-550.

corso di esercizio, della partecipazione al controllo sulle gestioni degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria con le apposite relazioni annuali.

La vastità del tema e la ristrettezza del tempo disponibile hanno consigliato di limitare la comunicazione a quest'ultimo punto o ad un altro aspetto che riguarda le procedure e i momenti di collegamento fra Parlamento e Corte dei conti, al di fuori dei canali tradizionali delle relazioni periodiche, e che si è ritenuto di particolare interesse in virtù della sua attualità e della sua intrinseca possibilità di sviluppo.

1. Esame delle relazioni della Corte dei conti sugli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria:

a) le norme regolamentari.

La procedura relativa all'esame delle relazioni della Corte dei conti sugli enti sovvenzionati dallo Stato, che la Corte medesima invia annualmente al Parlamento, a norma dell'articolo 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, differisce sostanzialmente fra Camera e Senato.

Anzitutto, al Senato si tratta di una procedura autonoma, che, pur ricordando da vicino quella stabilita per l'esame del bilancio dello Stato e del conto consuntivo, non ha alcun momento di interferenza con quest'ultima, essendo esplicitamente stabilito che essa si concluda, di norma, prima dell'esame del bilancio dello Stato.

L'atto iniziale del procedimento consiste nel deferimento contemporaneo delle relazioni alle Commissioni competenti per materia ed alla V Commissione Bilancio. Quest'ultima appare dotata di una vera e propria competenza funzionale, richiamata dall'articolo 131, comma 1 del regolamento del Senato, ma istituita in via generale dall'articolo 125, che elenca analiticamente gli atti e documenti di carattere finanziario da assegnare comunque alla V Commissione.

L'esame vero e proprio presso la Commissione di merito è preceduto da una sorta di filtro affidato ad uno o più senatori, cui viene demandato, per ciascun ente o gruppo di enti, il compito di segnalare per quali casi si renda opportuno l'esame della Commissione. È fatta salva la facoltà di qualsivoglia membro della Commissione di avanzare segnalazioni di questo genere. La ragione del filtro è evidente: «è stato ancora precisato, ad evitare il rischio che l'ingente numero di enti

pubblici su cui il controllo dovrebbe esercitarsi faccia disperdere per troppi rivoli l'attenzione del Senato, che le Commissioni sono chiamate a riferire solo su quelle gestioni per le quali un esame sia delle Commissioni stesse ritenuto conveniente sulla base, ovviamente, dell'importanza dell'ente e delle eventuali disfunzioni emerse»¹.

A conclusione dell'esame, le Commissioni di merito inviano alla V Commissione un rapporto in cui illustrano le loro considerazioni in ordine ai riscontri effettuati. I rapporti di cui sopra sono inviati alla V Commissione entro il mese di giugno di ciascun anno, mentre quest'ultima predispone ed invia una relazione all'Assemblea entro il mese di settembre; alla relazione sono allegati i rapporti delle Commissioni di merito ed eventuali proposte di risoluzione che la Commissione Bilancio intenda avanzare. (È il caso appena di rilevare — *per incidens* — l'atipicità di queste proposte di risoluzione).

La relazione sul progetto di regolamento citata indica i caratteri differenziali dell'esame che si svolge presso le Commissioni di merito e dell'esame che si svolge presso la V Commissione: « si è poi precisato, tenuto conto delle incertezze emerse nella ricordata esperienza della IV Legislatura, l'ambito delle competenze affidate alle varie Commissioni, in ordine alla valutazione delle gestioni esaminate, nel senso che le Commissioni di merito debbono prevalentemente occuparsi dei profili tecnici della regolarità delle gestioni, mentre alla Commissione Bilancio è rimesso l'accertamento dei profili economico-finanziari e della loro conformità al programma di sviluppo ». Per l'ulteriore ed ultima fase del procedimento — la discussione avanti l'Assemblea — non sono stati stabiliti termini « per lasciare opportuni margini di elasticità in vista soprattutto dell'alternanza del primo esame del Bilancio fra le due Camere »².

Il regolamento del Senato tace sulla possibilità di richiedere ulteriori elementi informativi alla Corte dei conti nel corso del procedimento di esame delle relazioni, essendosi evidentemente ritenuta tale facoltà compresa in quella di carattere generale di cui all'articolo 133.

Al procedimento esaminato è connesso, in via normale, l'esame di rilievi che la Corte dei conti formula al di fuori delle relazioni annuali;

¹ Progetto di nuovo regolamento del Senato - Relazione - Senato della Repubblica, V Legisl., Doc. II n. 4, 45.

² Progetto, cit., ivi, 45.

salvo i casi di particolare gravità ed urgenza, in cui la Commissione competente per materia può inviare, in ogni tempo, un rapporto alla Commissione Bilancio affinché quest'ultima riferisca anticipatamente all'Assemblea.

Diversa, come si è detto è la procedura stabilita dal regolamento della Camera dei deputati: si tratta, anzi, a ben vedere, di due procedure alternative (v. articolo 149 del regolamento della Camera).

Le relazioni della Corte sugli enti sovvenzionati vengono assegnate alle sole Commissioni di merito, le quali, alternativamente possono: *a)* esaminarle, dibatterle, e votare una risoluzione, nei modi in cui l'utilizzazione di questo strumento è disciplinata dall'articolo 117 del regolamento, ed in questo caso, il procedimento si conclude presso la Commissione di merito salva l'ipotesi che il Governo non impedisca la votazione della risoluzione e ne provochi la conseguente rimessione all'Assemblea, avvalendosi della facoltà riconosciutagli dal comma 3 articolo 117 cit.; *b)* redigere un documento da allegare al parere per la V Commissione sul rendiconto generale dello Stato; in tal caso le determinazioni della Commissione di merito seguono l'*iter* di esame e di approvazione del relativo disegno di legge, così come è disciplinato dagli articoli da 119 a 124 del regolamento.

In entrambe le ipotesi, il regolamento della Camera stabilisce esplicitamente che, nel corso dell'esame avanti le Commissioni di merito, quest'ultime – per il tramite del Presidente della Camera e sulla richiesta di un quinto dei membri o di un loro Comitato – possono « invitare la Corte dei conti a fornire ulteriori informazioni ed elementi di giudizio ».

Nei regolamenti della Camera e del Senato manca ogni accenno ad un eventuale sistema di coordinamento e di divisione del lavoro fra i due rami del Parlamento. Solo nella citata relazione sul progetto di nuovo regolamento del Senato si legge: « è stata, peraltro, disattesa l'opinione secondo la quale la procedura in discorso avrebbe dovuto svolgersi in Senato ad anni alterni con la Camera dei Deputati. Resta affidato alle intese tra le presidenze delle due Camere il compito di addivenire ad un coordinamento degli interventi dei due rami, ad evitare quelle duplicazioni, che, in questa materia, parrebbero ancor più nocive che altrove ».

Non risulta che questo coordinamento sia stato attuato, né che ci si muova in questa direzione al di là di facili e generici auspici.

b) La prassi.

Il procedimento in discorso è stato per la prima volta sperimentato al Senato fra il settembre e il novembre del 1966.

La procedura, adottata in via di prassi, su indicazione dell'allora Presidente Merzagora d'intesa con i Presidenti dei gruppi parlamentari, al di fuori di ogni previsione regolamentare, è stata, nelle sue grandi linee, quella successivamente codificata nell'articolo 131 del regolamento del Senato vigente.

L'esperimento presenta a tutt'oggi motivi di grande interesse per varie ragioni: a prescindere, infatti, dalle vere e proprie risultanze dei riscontri effettuati nelle Commissioni di merito prima e nella Commissione finanze e tesoro poi – parte delle quali ha trovato espressione nel testo finale approvato dall'Assemblea – resta il fatto che il dibattito in Senato è stato l'occasione e la sede se non per risolvere questioni controverse che tuttora si trascinano – quali, ad esempio, la natura del controllo della Corte, la natura del controllo del Parlamento e rispettivi limiti – certamente per puntualizzarle, attraverso la manifestazione e la registrazione delle opinioni e posizioni rispettive delle parti politiche, del Governo e della stessa Corte. Né bisogna dimenticare che l'esperienza del 1966 è stata il primo e ultimo esempio di attivazione compiuta dell'Istituto, dall'istruttoria all'atto finale di direttiva.

A conclusione del dibattito in Aula, il Senato approvava all'unanimità quattro ordini del giorno, facendo propri, integralmente, i testi elaborati dalla Commissione finanze e tesoro.

Nel primo ordine del giorno si accoglievano i seguenti rilievi prospettati dalla Corte e si impegnava il Governo a prendere gli opportuni provvedimenti atti a fare cessare sottostanti situazioni:

il ricorso eccessivo alle gestioni commissariali;

il ritardo nella presentazione dei bilanci preventivi e dei rendiconti con relativi documenti di appoggio;

il mantenimento in vita di enti in forma societaria con capitali inferiori ai minimi di legge;

il ritardo nel versamento dei contributi da parte dello Stato;

le smobilizzazioni patrimoniali per coprire spese correnti.

Analogamente, nel secondo ordine del giorno, i rilievi sottolineati come più gravi maggiormente ricorrenti ed in ordine ai quali, ugualmente, il Senato impegnava il Governo a provvedere, erano:

la sostanziale immunità delle gestioni anche a fronte di situazioni configurabili come penalmente illecite o, comunque, perseguibili;

l'eccesso di spese generali e per il personale, anche a rischio della compromissione del raggiungimento dei fini istituzionali;

le decisioni degli organi di amministrazione esorbitanti dai limiti posti dalle leggi istitutive e dalle regolamentazioni statutarie;

il mantenimento di liquidità bancarie in eccesso rispetto alle esigenze della amministrazione ordinaria.

Indirettamente, si lamentava anche la mancanza di un intervento pronto ed incisivo degli organi governativi di vigilanza a fronte delle situazioni dianzi descritte.

Nel terzo ordine del giorno si evidenziava da una parte la mancanza o l'incompletezza dei ruoli organici e dei regolamenti del personale e dall'altra l'arbitraria assunzione di personale e l'abusivo superamento dei ruoli organici esistenti.

Nel quarto ordine del giorno di carattere più generale, il Senato ribadiva l'utilità del dibattito fin lì svolto ed affermava la necessità di adottare una procedura che consentisse annualmente l'esame delle relazioni della Corte in maniera organica ed autonoma, ad effettuarsi prima dell'esame dei bilanci, in modo da poterne tenere conto in questa seduta. Auspicava una generale revisione della normativa dell'intero settore, anche attraverso predisposizione di una legge generale per gli enti, che determinasse comuni criteri informativi sia per l'amministrazione e la contabilità, sia per la composizione e la nomina degli organi. Nello stesso testo il Senato impegnava il Governo a:

semplificare e coordinare gli adempimenti della pubblica amministrazione preordinati al fine del controllo;

ottenere che gli enti sovvenzionati si conformassero ad indicazioni preventive di programmi di attività coerenti con gli obiettivi del programma economico nazionale;

realizzare i presupposti per ottenere da amministratori o controllori il rispetto della normativa vigente e quello dei termini inerenti al controllo;

assicurare l'esauriente e tempestiva comunicazione alla Corte dei conti di tutti i dati ed elementi necessari allo svolgimento della funzione di controllo;

predisporre il coordinamento degli enti settorialmente omogenei e la soppressione di quelli superflui oltre che di quelli le cui funzioni potessero essere attribuite e restituite allo Stato e agli enti locali;

istituire un'anagrafe degli enti che in qualsivoglia modo usufruissero di denaro pubblico, fossero sottoposti o meno al controllo da parte della Corte dei conti;

comunicare annualmente al Parlamento i risultati dell'attività degli enti sovvenzionati, che non vi fossero tenuti da disposizioni specifiche, nonché gli effetti conseguiti nell'opera di risanamento degli enti e di liquidazione di quelli superflui.

Il Senato, infine, affermava che, tenuta presente la competenza costituzionale del Parlamento ad esercitare il sindacato politico su tutte le gestioni pubbliche, l'alto numero di enti sottoposti a controllo e la necessità di organizzare opportunamente l'attività di controllo del Parlamento, le Commissioni di merito potessero concorrere direttamente alla gestione del sindacato politico sugli enti ed invitava il Presidente ad investire la Giunta del regolamento, affinché predisponesse opportune soluzioni regolamentari ³.

L'analisi puntuale fin qui condotta sui documenti approvati dal Senato nella IV Legislatura ha lo scopo di dimostrare che le risultanze sostanziali di quell'esame erano fra le più sconcertanti che si potessero immaginare. Sconcertanti in considerazione del fatto che i riscontri della Corte – per di più non tutti ma solo quelli che il Senato aveva ritenuto a provvedere – dimostravano che c'era un solo settore della sfera operativa, funzionale, ed organizzativa degli enti sottoposti a controllo che potesse andare esente da gravi rilievi di irregolarità.

³ I testi sono interamente pubblicati in questa *Rivista* 1967, III, 720.

Comunque, l'intendimento di proseguire, per gli anni a venire, nell'utilizzazione della procedura di controllo felicemente sperimentata, oltre che nelle affermazioni solenni contenute nei « considerata » iniziali e finali del quarto ordine del giorno, era emerso più volte nel corso del dibattito: non solo dal punto di vista del potenziamento e del migliore coordinamento degli strumenti di raccordo fra Parlamento e Corte dei conti, ma anche e soprattutto sotto il profilo della volontà di andare oltre il controllo della Corte ponendo allo studio soluzioni regolamentari idonee ad acquisire direttamente notizie e dati, al di là del disposto dell'articolo 25 regolamento allora vigente, ed idonei altresì a « far scendere dal Parlamento alla Corte direttive e stimoli perché la Corte soddisfi a certe domande del Parlamento e colmi alcune lacune conoscitive del Parlamento in materia di legislazione di enti »⁴.

Il relatore Bonacina, nel documento testé citato continuava: « il problema, io credo, esiste, anzitutto perché non è produttivo rimettersi all'autonoma iniziativa e all'autosufficienza della Corte; e, in secondo luogo, perché... il Parlamento ha, esso, la sensibilità politica di individuare in determinati momenti quali siano i problemi relativi all'attività di gestione degli enti degni di essere sottoposti a particolare attenzione da parte dell'organo di controllo, indipendentemente dal modo con il quale l'organo di controllo assolve la funzione ».

Tutto questo, in una con l'accoglienza particolarmente favorevole registrata negli ambienti politici⁵, avrebbe ragionevolmente potuto indurre a prevedere un'ampia utilizzazione degli strumenti regolamentari di informazione e di controllo esistenti, nonché di quelli nuovi, che, in quel torno di tempo, le Camere stavano provvedendo a darsi: in effetti, la riforma regolamentare del 1971 risolveva il problema della diretta acquisizione di notizie dagli enti e sugli enti (confronta gli articoli 47 regolamento Senato e 143 regolamento Camera) e precisava i contorni degli strumenti di direttiva, assistendoli con la facoltà di chiedere conto al Governo del loro stato di attuazione.

In pratica, tuttavia, almeno quanto ad utilizzazione delle relazioni in discorso, accadeva esattamente il contrario: se nella IV Legislatura il Senato aveva portato a termine l'intera procedura, votando in Assemblea

⁴ Cfr. *Senato Repubblica, IV Legislatura, Doc. 29/A, §14*; anche in ISLE, *Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, Milano 1968, I, 387.

⁵ V. le opinioni raccolte in ISLE, *Indagine*, cit., I, 412-419.

gli atti di direttiva dianzi esaminati, nella V Legislatura il procedimento si arenava presso la Commissione filtro, e, d'altra parte le Commissioni di merito redigevano il loro rapporto solo su 19 relazioni delle 102 presentate dalla Corte nell'arco della Legislatura.

Il procedimento, nel frattempo divenuto obbligatorio a seguito della entrata in vigore dell'articolo 131 del vigente regolamento, faceva registrare un'attenzione ancora più modesta e parziale della VI Legislatura: su 103 relazioni presentate, le Commissioni di merito trovavano il tempo, i mezzi o la volontà di redigere ed inviare alla Commissione Bilancio solo 6 rapporti. Inoltre, la circostanza che ben quattro di questi complessivi sei rapporti portassero la firma del Senatore Torelli, estensore dei rapporti della Commissione Lavoro, faceva pensare più ad un impegno personale di questo parlamentare che ad una reale volontà di utilizzazione dello strumento.

Nella Legislatura in corso, dopo un inizio promettente con inserzione del procedimento nel calendario dei lavori e conseguente predisposizione di termini per le Commissioni di merito e per la Commissione Bilancio, si è lentamente scivolati verso una situazione simile a quella della Legislatura precedente, e, oramai a metà Legislatura, gli sporadici rapporti presentati dalle Commissioni di merito non lasciano prevedere nulla di nuovo e di concludente ai fini dell'ulteriore corso della procedura.

Alla Camera non risulta che sia mai stata votata una risoluzione al termine di un dibattito su una relazione della Corte dei conti sugli enti sovvenzionati, né risulta che una Commissione abbia preparato un documento da allegare al proprio parere sul consuntivo. Quest'ultima procedura merita qualche cenno di approfondimento. I una nota redazionale *sub* articolo 149 del regolamento della Camera si legge: «il fulcro di tale esame è costituito dalla Commissione competente per materia, che agirà normalmente attraverso un suo comitato istituito ai sensi dell'articolo 23, comma 4. Per attribuire massima concentrazione ed efficacia al controllo così posto in essere, si stabilisce che esso si possa concludere senza altro nella stessa sede di Commissione con l'approvazione di una risoluzione. Conformemente all'inquadramento generale di cui al precedente articolo 120, è però prevista anche la diversa ipotesi di un documento allegato alla relazione sul rendiconto consuntivo nel caso che l'esame avvenga nel periodo indicato dall'articolo 119»⁶.

⁶ Cfr. *Il nuovo Regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori*, Camera dei deputati - Segretariato Generale, 1075.

Il periodo indicato dall'articolo 119 è quello dell'esame dei disegni di legge di approvazione del Bilancio e del Rendiconto generale. È evidente che la Commissione che adotti la procedura dell'esame delle relazioni della Corte sugli enti in una col rendiconto dello Stato, potrà svolgere un controllo efficace e penetrante solo se la relazione riguardi lo stesso anno di gestione cui si riferisce il consuntivo, vale a dire, di norma, l'anno precedente. In questo caso, potranno essere effettuati utili raffronti od integrazioni fra le notizie tratte dalle relazioni sugli enti e le notizie tratte dalla relazione sul Rendiconto generale. In caso contrario, il controllo è ugualmente attuabile da un punto di vista teorico, ma, a prescindere dall'attualità e dall'interesse indubbiamente minori che offrono dati riferentisi a gestioni anteriori, l'esame congiunto col consuntivo dell'anno precedente perde molto del suo significato e della sua funzione. A questo proposito, potrà essere utile sottolineare come ben difficilmente le Commissioni parlamentari di merito, allorquando si accingono all'esame del rendiconto, possono disporre di relazioni sugli enti aggiornate all'anno precedente. In effetti la legge 21 marzo 1958, n. 259, stabilisce all'articolo 4 che gli enti sottoposti a controllo dalla Corte dei conti debbono fare pervenire a quest'ultima « i conti consuntivi ed i bilanci di esercizio con relativo conto dei profitti e delle perdite, corredati dalle relazioni dei rispettivi organi amministrativi e di direzione, non oltre 15 giorni dalla loro approvazione e, in ogni caso, non oltre 6 mesi e 15 giorni dalla chiusura dell'esercizio finanziario cui si riferiscono ».

L'articolo 7 della stessa legge stabilisce che « non oltre i 6 mesi successivi alla presentazione dei documenti di cui al comma 1 articolo 4, la Corte dei conti comunica alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei Deputati i documenti stessi e riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria ».

Questo significa che ove la Corte dei conti e gli enti sottoposti a vigilanza utilizzino interamente i termini di legge, pur senza superarli, le relazioni della Corte perverranno al Parlamento entro il 15 gennaio del secondo anno successivo a quello cui si riferisce la gestione esaminata. Nella realtà, la Corte, in diverse circostanze, ha lamentato il ritardo con cui gli enti le fanno pervenire i documenti di cui all'art. 4 l. del 1958 cit. e, se a questo ritardo se ne aggiunga un altro eventuale ed ulteriore attribuibile alla Corte medesima, ben si comprende come sia assai difficile

che le Commissioni parlamentari possano ricevere le relazioni in tempo utile per l'esame congiunto con quello del Rendiconto generale dello Stato. Né è rara la circostanza che la Corte dei conti raggruppi in una sola relazione i riscontri relativi a più gestioni, il che complica ulteriormente l'esame congiunto di cui sopra.

Queste considerazioni trovano puntuale riscontro dei fatti: nel corso della Legislazione corrente (dal 5 luglio 1976 al 1° ottobre 1978), la Corte dei conti ha trasmesso al Parlamento centoventisei relazioni. Il raffronto fra l'anno di presentazione della relazione e l'anno dell'ultima gestione considerata consente di trarre il seguente prospetto di scarti temporali:

– per due relazioni lo scarto è di cinque anni (Pio Istituto Santo Spirito ed Ospedali Riuniti di Roma: la relazione relativa alle gestioni dal 1969 al 1972 è stata presentata il 27 aprile 1977; Istituto scientifico sperimentale per i tabacchi: la relazione sulla gestione del 1972 e del primo trimestre del 1973 è stata presentata il 25 gennaio 1978);

- per altre due relazioni lo scarto è di quattro anni;
- per ventuno relazioni lo scarto è di tre anni;
- per ottantasei relazioni lo scarto è di due anni;
- per quindici relazioni lo scarto è di un anno.

Riguardo a queste ultime, si deve, tuttavia, tenere presente che nove delle quindici riguardano più di una gestione e che, quindi, lo scarto di un anno si riferisce all'ultima gestione considerata; delle restanti sei, due sono state presentate nel mese di dicembre e dunque non in tempo utile per l'esame congiunto col Rendiconto generale. Ne restano solo quattro per le quali è efficacemente applicabile la procedura in discorso: IRI 1976 con relazione presentata il 18 ottobre 1977; IRI 1977 con relazione presentata il 22 giugno 1978⁷.

A questo punto, sembra doveroso sottolineare che la situazione fin qui descritta era stata lucidamente preveduta da Gava, che nel 1967 e, quindi, in tempi di ottimismo pressoché generale in ordine alla « redditività » del procedimento in discorso, affermava:

« In teoria la procedura è ineccepibile stante l'evidente nesso fra il controllo sull'attività del governo (che si esprime in via principale deliberando appunto sul Bilancio) e quello sull'attività degli enti; ma in

⁷ Per tutta una serie di interessanti rilievi si veda: SERRANI, *Corte dei conti e controllo sugli Enti*, Milano, 1975.

pratica si avrà uno di questi due risultati: o la discussione si polverizzerà in una quantità di argomenti di dettaglio compromettendo la stringatezza sintetica e panoramica della discussione sulla politica economica... o, molto più probabilmente, le relazioni sugli enti saranno sì o no sfiorate lasciando le cose nello stato di prima. A mio modo di vedere, una discussione del controllo finanziario seria ed incisiva non può essere compiuta che in sede autonoma, e con la disponibilità di un tempo congruo;... »⁸.

c) Natura e limiti del controllo della Corte dei conti sugli enti.

L'*actio finium regundorum* fra il controllo della Corte e il controllo del Parlamento sugli enti sovvenzionati può apparire una esercitazione puramente accademica, stante il crescente disinteresse che il Parlamento va dimostrando per questo tipo di attività. Riteniamo, tuttavia, di doverne fare un breve cenno sia in considerazione dell'interesse che questo argomento ha suscitato in dottrina, sia per trarne alcuni spunti utili ai fini della elaborazione di qualche considerazione generale e conclusiva.

È il caso, anzitutto, di rilevare che in dottrina possono rinvenirsi tesi diametralmente opposte: c'è chi sostiene che il controllo della Corte non debba e non possa in alcun caso eccedere gli schemi classici del controllo di legittimità⁹, ma c'è anche chi afferma a chiare lettere che il controllo della Corte dei conti in materia è anche di merito¹⁰.

Né va sottaciuta la tesi tipica della Corte: « si è orientato il sindacato di guisa da non accertare soltanto la formale conformità degli atti di gestione alla normativa accolta nelle leggi, negli statuti, nei regolamenti costituenti la struttura giuridica dell'ente controllato, ma da consentire anche una valutazione d'insieme circa la rispondenza dell'attività dell'ente stesso alle sue finalità istituzionali.

In ciò, infatti, sembra concretarsi appunto l'aspetto più peculiare della specifica azione di controllo, della quale, in conseguenza, malagevole si rivela il netto incastellamento negli schemi tradizionali della legittimità o del merito.

⁸ Cfr., ISLE, *Indagine*, cit., I. 413.

⁹ V., per tutti AMATO, Osservazioni e proposte in tema di controllo sugli enti sovvenzionati dallo Stato, in *Democrazia e Diritto*, 1968.

¹⁰ CHIESA, *Corte dei conti - diritto vigente* - *Enc. dir.*, X, 871.

Giova, a tal proposito, por mente che oggetto diretto del controllo non sono atti *singulatim* considerati – sui quali occorra necessariamente pronunciarsi se conformi o meno a legge ovvero se convenienti ed opportuni – ma la gestione, nell'insieme degli atti e dei comportamenti che ne costituiscono il tessuto connettivo. E dunque, l'atto singolo, che riesca immune da rilievi afferenti alla sua legittimità ed alla sua convenienza, ben può invece offrire adito a rilievi se teleologicamente rapportato al fluire della gestione ed alle sue risultanze finali » ¹¹.

Questa impostazione, comunque, era stata nella sua sostanza accolta nella lettera che il Presidente del Senato Merzagora inviava al Presidente della IX Commissione permanente Sen. Bussi, l'11 ottobre 1966, nel corso del procedimento svoltosi al Senato nella IV Legislatura e che si è diffusamente esaminato più sopra.

« È da ritenere che le relazioni della Corte dei conti siano strumento oltre che necessario anche sufficiente. Infatti la legge del 1958 contiene disposizioni che sono preordinate al fine di rendere possibile alla Corte l'acquisizione di tutti gli elementi fondamentali per l'esercizio del controllo... Inoltre la Corte stessa non si limita ad un riscontro meramente contabile ed alla verifica della legittimità dei singoli atti di gestione, ma abbraccia tutti quegli elementi che potranno costituire la base del giudizio di natura spiccatamente politica che il Parlamento è chiamato a dare sulla gestione degli enti in parola ¹².

Nella stessa lettera il Presidente del Senato tentava di tracciare a grandi linee la natura del controllo del Parlamento scrivendo: « Innanzitutto, trattandosi di enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, il controllo sugli enti costituisce un aspetto del controllo generale che il Parlamento deve svolgere sulla spesa pubblica. Inoltre, considerando che gli enti in questione sono sottoposti a vigilanza da parte dei vari ministeri, il Parlamento giudica, in base alle relazioni della Corte dei conti e ai rilievi da essa formulati, sull'uso dei poteri di vigilanza fatto dal ministero competente ».

Ed in effetti è da ritenere che la polemica dottrinale circa la riconducibilità del controllo della Corte dei conti agli schemi tradizionali

¹¹ Relazione sul controllo eseguito sulla gestione finanziaria degli enti sovvenzionati dallo Stato per il 1951-1960, *Atti parlamentari Camera dei Deputati*, Doc. XIV, n. 1, I, 7.

¹² ISLE, *Indagine*, cit. I. 180.

del controllo di legittimità o del controllo di merito oltre che intrinsecamente sterile si presenta particolarmente difficoltosa in considerazione anche del peculiare oggetto del controllo che, come si è rilevato, è costituito non dai singoli atti ma dall'intera gestione, come si evince a chiare lettere sia dei *verba legis*, sia dalla relazione ministeriale presentata sul disegno di legge che doveva diventare la legge 259 del 1958 ¹³.

Giova inoltre avvertire che l'abitudine ad avere presenti gli schemi del controllo di legittimità sull'atto singolo può fare apparire eterodossi forme, contenuti e risultati di un controllo, egualmente di legittimità, ma che abbia ad oggetto non atti singoli, ma una gestione, cioè una sequenza di atti. Inoltre è il caso di sottolineare, che l'attività della Corte è a sua volta sottoposta al vaglio al Parlamento, il quale ha il potere di trarre in piena autonomia le sue conclusioni sui rilievi prospettatigli e la possibilità, ove occorra, di segnalare all'attenzione della Corte il suo punto di vista in ordine alla osservanza dei limiti posti dalla Costituzione e dalle leggi alla sfera di attribuzioni della Corte stessa. In questo senso nel documento conclusivo del Comitato per l'indagine conoscitiva sui problemi della spesa e della contabilità pubblica – svolta nella V Legislatura – si legge: «... la prima questione concerne il tipo di controllo che la Corte deve esplicitare... la necessaria chiarificazione in materia dovrebbe... provenire dallo stesso Parlamento, che, quale organo destinatario dei risultati del riscontro, ben può indicare all'organo ausiliario sia l'ambito degli ulteriori accertamenti da eseguire a integrazione di quelli standardizzati nelle normali procedure, sia i criteri con i quali condurre tali accertamenti. Al riguardo sembra proprio l'utilizzazione, da parte delle Commissioni parlamentari, del nuovo strumento della risoluzione, con il quale la volontà parlamentare acquista la necessaria precisazione formale, anche nei confronti di organi esterni » ¹⁴.

¹³ In questo senso cfr. anche GALLINA, *Il dibattito in Senato sugli enti sovvenzionati dallo Stato*, in questa Rivista 1967, III, 723.

¹⁴ Cfr.: Bozza di documento conclusivo del Comitato per l'indagine conoscitiva sui problemi della spesa e della contabilità pubblica della V Legislatura, in appendice a: *Problemi della spesa e della contabilità pubblica. Indagine conoscitiva della V Commissione permanente, Camera dei Deputati - Segretariato Generale, Indagini conoscitive e documentazioni Legislative* n. 22, 1976, 82 e 83.

A precisare della condivisibilità di queste affermazioni, soprattutto riguardo alla efficacia di una direttiva parlamentare rivolta alla Corte dei conti in materia disciplinata da norme di legge e dalla sua stessa proponibilità, non risulta che sia stato fatto alcun tentativo neanche sotto la veste, che appare più opportuna, della semplice segnalazione.

d) Considerazioni.

L'ampiezza del controllo esercitato dalla Corte dei conti, che giunge, per gli enti ai quali l'amministrazione dello Stato o un'azienda autonoma statale contribuisca con un apporto di patrimonio in capitale o servizi o beni ovvero mediante concessione di garanzia finanziaria, alla presenza di un magistrato nominato dal Presidente della Corte alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione, fa delle relazioni in discorso un canale privilegiato per soddisfare le esigenze conoscitive del Parlamento in questa materia.

Certamente il Parlamento, soprattutto a seguito della riforma dei regolamenti del 1971, dispone di una serie di altri canali informativi che gli consentono di ottenere direttamente notizie sugli enti. Può ricorrere all'uso della stessa Corte richiedendo elementi di giudizio nuovi od ulteriori, dispone della relazione sul Rendiconto generale, che contiene utili riferimenti agli enti sovvenzionati. Inoltre, ai sensi dell'articolo 30 comma 5, legge 20 marzo 1974, n. 70, i ministri hanno l'obbligo di trasmettere al Parlamento, entro il 31 luglio di ogni anno, una relazione sull'attività svolta dagli enti sottoposti alla loro vigilanza, nonché sui bilanci di previsione e sulla consistenza degli organici con allegati i bilanci, le piante organiche e i consuntivi dell'ultimo esercizio¹⁵.

Nonostante l'esistenza di questi canali di informazione, il Parlamento non possiede, tuttavia, organizzazione e struttura sufficiente per esercitare direttamente il controllo sugli enti, di modo che le relazioni della Corte, ove si ritenga, possano opportunamente essere integrate, ma non pare, allo stato attuale delle cose che possano essere sostituite da un diretto controllo parlamentare.

Comunque, la procedura di esame delle relazioni in parola, è, come abbiamo visto, largamente disattesa. Per cercare di comprendere la

¹⁵ In pratica proprio di questo obbligo ministeriale la Corte dei conti lamentava l'inadempimento nella Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'anno finanziario 1976 - Cfr. *Camera dei Deputati, VII Legislatura, Doc. XIV*, n. 2, 1, 476.

ragione di una realtà apparentemente contraddittoria possiamo provare a formulare alcune ipotesi. La prima è che le Commissioni di merito, oberate da un carico di attività legislativa e non legislativa certamente superiore ai livelli del passato e, pare, tuttora crescente, non abbiano materialmente tempo e mezzi per esaminare le relazioni numerose, spesso ponderose e, il più delle volte, di malagevole lettura, a causa della loro impostazione analitica e della ricchezza di dati tecnici, ed a volte di dettaglio, che contengono. È da considerarsi, inoltre, che la maggior parte degli enti sottoposti al controllo non sono tali per importanza da suscitare problemi di politica economica di interesse generale.

Deve tuttavia obiettarsi che nessuna norma dei regolamenti parlamentari vieta che si proceda ad una scelta: come abbiamo visto, il regolamento del Senato stabilisce esplicitamente un filtro, e dalla lettura del regolamento della Camera non pare che si possa dedurre un divieto implicito ad adottare un analogo sistema.

Se, come pare preferibile ritenere, la norma di cui al comma 3 articolo 149 regolamento Camera «la Commissione presenta su ciascuna gestione un documento che allega al proprio parere sul rendiconto consuntivo, ovvero può votare una risoluzione a norma dell'articolo 117», vada interpretata nel senso che la locuzione «ciascuna gestione» voglia significare che la Commissione debba elaborare un documento su ogni gestione esaminata, ma non che debba esaminare tutte le relazioni che le vengano deferite, nulla vieta che un Comitato, istituito ai sensi dell'articolo 23, compia un preventivo esame delle relazioni e segnali alla Commissione quelle meritevoli di più approfondita attenzione. In caso contrario, ove dalla norma citata, si voglia e si possa trarre la conseguenza di un vero e proprio obbligo giuridico per le Commissioni di merito di esaminare tutte le relazioni ad esse deferite, appare per le Commissioni di merito di esaminare tutte le relazioni ad esse deferite, appare evidente, alla luce del più comune buon senso, che sarebbe minore violazione di quest'obbligo esaminare solo una parte delle relazioni che non esaminarne nessuna, come in effetti avviene.

Il problema dello scarso interesse delle relazioni in ordine all'oggetto del controllo è stato sollevato nel corso dell'indagine conoscitiva citata: «... la seconda questione concerne la opportunità – sia da parte della Corte dei conti, sia da parte del Parlamento – di elevare il livello del controllo, inquadrando la gestione di ciascun singolo ente nell'andamento complessivo del settore in cui opera, con conseguente possibilità di analisi

comparative tra gli enti simili. Un tale mutamento qualitativo del controllo sugli enti appare tanto più necessario in quanto la ripetizione annuale delle relazioni presenta rischi di scardinamento in mera attività di « routine », con una visione atomistica priva di riferimento al contesto nel quale l'ente agisce e che spesso è quello in grado di offrire i più probanti elementi di giudizio. Anche per tale aspetto, risulteranno congrui interventi politici specifici del Parlamento: sia con indicazioni alla Corte di raggruppamenti settoriali di enti, sia addivenendo ad un esame con criteri organici delle relazioni della Corte » ¹⁶.

Non risulta tuttavia che il tema sia stato successivamente approfondito e che si sia giunti a qualche conclusione.

Si è accennato anche alla scarsa procedibilità, in via di fatto, della procedura d'esame congiunta col Rendiconto generale: basta ricordare, in questo senso, che il Senato ha adottato regolamentarmente una procedura autonoma e che le Commissioni della Camera dispongono della procedura alternativa del dibattito parimenti autonomo e della votazione di una risoluzione.

Non è da ritenere dunque che solo in queste ragioni consista il motivo della scarsa fortuna dell'Istituto.

La ragione sostanziale, a nostro parere, va ricercata nella volontà politica della maggioranza che non ha alcun interesse attuale a sottolineare e discutere rilievi per lo più fondati e fastidiosi. A ben guardare infatti i rilievi più ricorrenti che emersero durante la ricordata discussione in Senato e che, con poche variazioni, sono gli stessi che in quasi ogni relazione la Corte dei conti puntualmente ripete, attengono ad una serie di disfunzioni ed irregolarità a cui non è estranea la pratica quotidiana, al centro ed in periferia, di partiti e di gruppi di potere. Quando la Corte dei conti parla di assunzioni irregolari, di smobilizzazioni patrimoniali per coprire spese correnti, di liquidità bancarie eccedenti le esigenze dell'amministrazione, di immunità delle gestioni anche a fronte di ipotesi penalmente perseguibili, di eccesso di spese generali con compromissione del raggiungimento dei fini istituzionali degli enti, parla di cose notissime a quelle forze politiche che si sono spartite gli organi di amministrazione e di revisione e che sono le stesse che dovrebbero attuare il controllo parlamentare.

¹⁶ Cfr. *Comitato per l'indagine conoscitiva*, cit., 83.

Questo stesso ordine di motivi dà conto della insufficiente attività degli organi governativi di vigilanza, che la Corte dei conti non cessa mai di lamentare.

In questo quadro non è semplice valutare le possibilità dell'opposizione in ordine all'attuazione di questa particolare procedura di controllo: innanzitutto occorrerebbe che l'opposizione esistesse, poi che fosse sensibile a questi problemi, che avesse un minimo di consistenza numerica tale da poter essere rappresentata in tutte le Commissioni e da poter attivare la maggior parte delle procedure garantiste previste dai regolamenti, che la programmazione dei lavori avvenisse come è prescritto nei regolamenti, che la maggioranza li rispettasse o che vi fosse costretta dalla superiore istanza tutoria.

Ipotesi queste sempre più lontane dalla realtà.

D'altra parte ove l'Istituto in discorso fosse ritenuto incongruo, farraginoso o, peggio, inutile, chiarezza vorrebbe che si addivenisse a modifiche regolamentari nel senso della riforma o anche della soppressione, ad evitare che norme polverose ed inattivate diffondano l'immagine di un Parlamento inesistente, e a consentire che ciascuno, pubblicamente, si assuma le proprie responsabilità.

Le relazioni della Corte, tuttavia, trovano occasionali momenti di reviviscenza: è frequente il caso che siano citate in relazioni su progetti di legge che riguardino direttamente o indirettamente enti sovvenzionati. Inoltre, come è evidente, costituiscono una preziosa fonte di informazioni quando un ente, per qualsivoglia ragione venga sbalzato al centro dell'interesse politico. Si tratta, come ognuno vede, di ipotesi del tutto accidentali, che nulla hanno a che vedere con la procedura ordinaria del controllo, e che, anche quantitativamente, rappresentano un'utilizzazione minima delle informazioni che il Parlamento riceve dalla Corte.

2. *Acquisizione di elementi informativi dalla Corte dei conti al di fuori delle relazioni periodiche:*

a) *Le norme regolamentari.*

Entrambi i regolamenti parlamentari prevedono e disciplinano un momento di collegamento tra la Corte dei conti diverso ed ulteriore rispetto ai tramiti esplicitamente previsti dalle leggi per lo svolgimento dell'attività referente della Corte verso il Parlamento.

Come accennato in premessa, infatti, l'articolo 100 della Costituzione prevede tre diverse forme di attività di controllo della Corte, le cui risultanze quest'ultima è tenuta a riferire al Parlamento: il controllo preventivo di legittimità sugli atti di Governo, il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato, il controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

Norme di legge ordinaria stabiliscono i modi e le forme, di cui l'obbligo di riferire alle Camere abbia da essere soddisfatto: l'articolo 26 testo unico Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, dispone che ogni quindici giorni venga comunicato agli Uffici di presidenza della Camera e del Senato l'elenco delle registrazioni effettuate con riserva, accompagnato dalle relative deliberazioni; l'articolo 43 testo unico citato disciplina la trasmissione del Rendiconto generale con relativi allegati, nonché con le determinazioni e la relazione della Corte dei conti; infine come si è visto le relazioni sulla gestione degli enti sovvenzionati sono presentate alle Camere a norma dell'articolo 7 legge 21 marzo 1958, n. 259.

La Corte inoltre secondo la legge 2 febbraio 1939, n. 274, fornisce alle Biblioteche delle Camere copia di tutte le deliberazioni della sezione di controllo sugli atti dello Stato.

Al di fuori delle ipotesi considerate non esistono ulteriori momenti di collegamento con le Camere che siano sanciti da esplicite disposizioni costituzionali o legislative: tuttavia come si è premesso le norme dei regolamenti parlamentari prevedono un ulteriore canale informativo, sussidiario rispetto a quelli accennati.

L'articolo 133 regolamento Senato, sotto la rubrica « richiesta di elementi informativi alla Corte dei conti », stabilisce: « Le Commissioni hanno facoltà di chiedere al Presidente del Senato di invitare la Corte dei conti a fornire informazioni, chiarimenti e documenti, nel rispetto delle competenze della Corte stessa attribuite dalle leggi vigenti ».

La lettera della norma non presenta particolari difficoltà interpretative: l'unico punto che potrebbe dare adito a qualche dubbio riguarda la funzione del Presidente del Senato, se essa debba essere considerata come quella di mero "nuncius" della manifestazione di volontà della Commissione, ovvero se comprenda un qualche potere di controllo su di essa.

Nel silenzio della relazione sul progetto di regolamento del Senato, è da ritenersi che, alla stregua di principi generali di diritto parlamentare,

sia ammissibile un controllo presidenziale sull'oggetto della richiesta, nel senso della valutazione della sua compatibilità con le competenze attribuite alla Corte dalle leggi vigenti, restando esclusa ogni valutazione di convenienza ed opportunità. Il regolamento della Camera dei deputati, all'articolo 148, statuisce in maniera pressoché analoga quanto al ruolo di tramite del Presidente ed ai limiti oggettivi della richiesta, differisce invece quanto all'individuazione dei soggetti legittimati ad attivare la procedura in discorso che, sono, alla Camera, il Presidente di una Commissione, nell'ambito delle materie di competenza di quest'ultima, ed il Presidente di un gruppo parlamentare, ovviamente senza limiti di materia.

Quest'ultima disposizione appare, peraltro, piuttosto inconsueta, nel quadro dei criteri generali che disciplinano i rapporti con la Corte dei conti, normalmente raccordati in via primaria con le Commissioni di merito a soddisfare le esigenze conoscitive.

La norma in discorso ben si inquadra, tuttavia, nel potenziato ruolo dei gruppi parlamentari che è una delle grandi direttrici della riforma regolamentare del 1971: in questo senso, riteniamo, deve essere valutata la diversità tra il testo definitivo dell'articolo 148 e il testo del corrispondente articolo 143 prog. reg., che legittimava anche dieci deputati ad attivare la richiesta di elementi informativi alla Corte dei conti.

Evidentemente, ove sia un Presidente di gruppo a richiedere l'informativa in parola ed ove la Corte dei conti deliberi di soddisfare alla richiesta, sarà il gruppo parlamentare ad essere destinatario delle informazioni e ad averne piena disponibilità per le iniziative politico-giuridiche che riterrà opportuno di effettuare.

Il Comitato per l'indagine conoscitiva sui problemi della spesa e della contabilità pubblica della V Legislatura aveva dedicato a questo Istituto parte dei suoi lavori, nel tentativo di individuarne le forme ottimali di utilizzazione e nel quadro di una generale rivitalizzazione delle norme regolamentari della Camera riguardanti i rapporti con la Corte dei conti.

Nella bozza di documento conclusivo del suddetto Comitato si legge: «L'Istituto in questione presenta due sfere di applicazione: a) come strumento ausiliario della Commissione Bilancio e programmazione per

l'analisi della copertura delle leggi di spesa; *b*) come strumento di acquisizione di informazioni, chiarimenti e documenti presso la pubblica amministrazione » ¹⁷.

L'individuazione così fatta degli ambiti ottimali di applicazione dell'istituto in discorso sembra potersi condividere solo avanzando qualche riserva; la prima è che l'indicazione suddetta non si consideri esaustiva dell'intera potenzialità dell'istituto, che è particolarmente arduo valutare *a priori* e senza il conforto di una prassi adeguata; la seconda è che l'utilizzazione della Corte dei conti come strumento per trarre notizie chiarimenti e documenti della pubblica amministrazione, non pare essere, per il Parlamento, la via più agevole e felice, in considerazione *a*) di difficoltà acquisitive della Corte, peraltro, ben presenti al Comitato, tanto da fargli auspicare una riforma legislativa che « ..., determini il capovolgimento dell'attuale sistema di rapporti fra organo controllore e organo controllato, assegnando alla Corte un ruolo attivo nell'iniziativa del controllo... in luogo del vigente schema, che vede il controllato sostanzialmente attivatore del controllo attraverso l'invio del documento da sottoporre a visto » ¹⁸ dell'esistenza di strumenti e procedimenti assai più diretti che i regolamenti pongono nella disponibilità delle Camere, per ottenere dalla pubblica amministrazione quegli stessi dati che si vorrebbero attraverso la Corte.

b) La prassi.

L'attivazione concreta dell'Istituto non era stata, finora, né frequente, né felice: nel 1974 la Corte rispondeva in modo negativo ad una richiesta di documenti che il Presidente della Camera le faceva pervenire, ad iniziativa del Presidente del Gruppo parlamentare comunista. Non è possibile dare una valutazione compiuta dell'episodio stante la non disponibilità della documentazione dei contatti intercorsi fra Corte e Camera dei Deputati, dalla quale, soltanto, possono trarsi i termini esatti della richiesta, della risposta e della motivazione di questa ultima.

È noto invece che la Corte, conforme il parere espresso dalle sue sezioni riunite, nell'adunanza del 22 febbraio 1974, affermava che la previsione contenuta nell'articolo 148 « vada intesa come una disciplina

¹⁷ Cfr. *Comitato*, cit..

¹⁸ Cfr. *op. cit.*, 82.

interna delle modalità di esplicazione di una delle funzioni parlamentari, da inquadrarsi nel contesto concettuale della disposizione dell'articolo 100 della Costituzione». In sostanza, la Corte affermava che l'articolo 148 regolamento Camera dei deputati doveva ritenersi una norma interna e come tale inidonea a creare obblighi nei confronti di soggetti esterni all'ordinamento parlamentare ¹⁹.

È certo comunque che questa circostanza non ha contribuito a migliorare i rapporti tra Parlamento e Corte dei conti, che anzi si sono ulteriormente deteriorati a seguito della sentenza n. 226 del 1976 della Corte costituzionale, che, rinfocolando l'antica *querelle* sul potere della Corte dei conti di esercitare il controllo preventivo di legittimità sugli atti di Governo aventi forza di legge, ha spalancato a quest'ultima la via per sollevare questioni di legittimità costituzionale, nell'esercizio della funzione di controllo in parola. Se così si può dire, il Parlamento rispondeva, approvando, al Senato, in prima deliberazione, la proposta di legge costituzionale del Senatore Branca, tendente a vietare la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale «nell'esercizio dei poteri di controllo preventivo o successivo previsti dagli articoli 100, 125, 130 della Costituzione, nonché da altre norme costituzionali o di legge ordinaria».

Attualmente la proposta, esaurito, sempre in fase di prima deliberazione, l'*iter* presso le Commissioni della Camera, si trova nella «zona grigia» dell'ordine del giorno dell'Assemblea. In questo quadro di rapporti non precisamente idillici, sono da sottolineare con particolare soddisfazione gli ultimi recenti sviluppi. Si tratta ancora della attivazione, in questo caso felice, dell'Istituto di cui all'articolo 148 del regolamento. Su iniziativa della VII Commissione permanente, il Presidente della Camera dei Deputati, con lettera del 6 aprile 1978, chiedeva al Presidente della Corte dei conti informazioni ed elementi di giudizio in ordine: 1) al funzionamento dei Comitati previsti per l'attuazione delle «leggi promozionali delle forze armate» e alle procedure nuove previste in tali leggi in materia di contratti; 2) all'applicazione del regolamento per l'amministrazione e la contabilità degli organismi dell'esercito, della marina e dell'aeronautica ²⁰.

¹⁹ Cfr. con rilievi critici: MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna 1977, 155.

²⁰ La lettera del Presidente della Camera è pubblicata integralmente in questa *Rivista*, 1978, 4, 957 e 958.

Nello stesso documento il Presidente della Camera, non limitandosi a fare da mero tramite della richiesta della Commissione Difesa, sottolineava l'importanza dell'iniziativa ed esprimeva l'intenzione di farsi egli stesso momento propulsore di ulteriori occasioni di raccordo, sollecitando anche « le altre Commissioni a segnalare temi di indagine per la Corte dei conti, stabilendo così un più proficuo rapporto di collaborazione o fra questa e gli organi parlamentari ». Fra gli strumenti ipotizzabili per rendere attuale tale auspicata maggior collaborazione, il Presidente della Camera avanzata la duplice proposta delle « relazioni stralcio » su argomenti di volta in volta segnalati dalle Commissioni parlamentari e l'audizione di magistrati, appositamente designati, che potessero fornire alle Commissioni elementi di giudizio, senza pregiudicare le eventuali successive pronunce collegiali. Evidentemente al Presidente della Camera non era ignota la tradizionale avversione della Corte al sistema della audizione di magistrati né le ragioni con cui questa avversione si era sempre motivata, ragion per cui riteneva opportuno sottolineare la salvezza delle successive pronunce collegiali. Tuttavia – il Parlamento pare che abbia per questo sistema una spiccata predilezione – il metodo dell'audizione veniva ulteriormente suggerito in chiusura di lettera, indicandolo come il più semplice e idoneo per far fronte a situazioni di urgenza come era da ritenersi quella del caso di specie.

La Corte dei conti²¹ rispondeva nel merito, scegliendo la via del referto, preceduto da una premessa, rivolta ad illustrare le ragioni di questa scelta. Il referto, a dire della Corte, si inquadra perfettamente nell'assetto normativo che disciplina le funzioni della Corte, e serve egregiamente al potenziamento dei momenti di raccordo fra Parlamento e Magistratura di controllo, che parimenti la Corte ritiene auspicabile nella logica dell'art. 100 Costituzione. Quanto all'audizione, si riproponeva l'argomento tradizionale della collegialità dell'organo, sia nella titolarità della funzione di controllo, sia nella titolarità della funzione referente. Da ultimo, la Corte eludeva elegantemente la suggestione della tempestività, affermando e dimostrando che essa poteva essere ugualmente soddisfatta con lo strumento del referto. (La lettera del Presidente

²¹ Corte dei conti, Sezioni riunite, Camera di consiglio del 15 aprile 1978, n. 1, del 1978, Relatore Guccione, Presidente Campbell. *Relazione in corso di esercizio a richiesta della Camera dei Deputati, su attività del Ministero della Difesa*, in questa Rivista, 1978, I, 958.



Ingrao è dell'8 aprile 1978, la risposta della Corte è stata elaborata il 15 dello stesso mese).

c) Considerazioni.

È il caso di soffermarsi brevemente sul *punctum doles* della praticabilità delle audizioni di magistrati della Corte.

È tutt'altro che pacifico che la norma di un regolamento parlamentare, quand'anche si ponga come specificazione ed attuazione di una norma costituzionale, sia idonea a rivolgersi a soggetti esterni, per attivare i momenti di collegamento che la norma costituzionale esplicitamente o implicitamente preveda. Con più forte ragione è dubbio che la norma regolamentare possa incidere su situazioni di soggetti esterni, porre a loro carico obblighi di fare, specificando addirittura i modi di assolvimento di questi obblighi, con evidente pregiudizio di ogni autonoma determinazione del soggetto destinatario.

Non è questo il caso delle norme di cui all'art. 148 regolamento Camera e 131 reg. Senato che appaiono entrambe strutturalmente consegnate ad ordinare una procedura interna che termina con l'effettuazione della richiesta curata dal Presidente della rispettiva Camera. Tuttavia, ove esse contenessero elementi tendenti a vincolare in qualche modo il soggetto destinatario ed a creare degli obblighi a suo carico, ovvero potessero o volessero interpretarsi in questo senso, è da avvertire che la loro efficacia sarebbe tutt'altro che certa²².

In questo senso riteniamo che sia più corretto sostenere l'autonomia della Corte nella scelta dello strumento con cui soddisfare alle richieste di informazioni avanzate di volta in volta dalle Camere, al di fuori da procedimenti tipici espressamente previsti dalla Costituzione e dalle leggi.

E questo anche a prescindere dall'argomento della collegialità, peraltro da ritenersi giuridicamente fondato, che la Corte tradizionalmente pone in campo.

Nella relazione in corso di esercizio ultima citata, d'altro canto, la Corte ha fatto chiaramente intendere che la collegialità è attribuito non solo della funzione di controllo ma anche della funzione referente, affermando: «l'audizione personale meno si concilierebbe con la natura

²² Su questione analoga, cfr. D. CIOLO, *Sul potere di polizia e sul potere disciplinare degli organi parlamentari. Appunti*, in *Scritti in onore di Mortati*, Milano 1977, 2, 139-140.

e con le forme della funzione referente che si qualifica proprio per il carattere collegiale dell'organo titolare della funzione stessa, chiamato, come tale, ad esprimere valutazioni ed a fornire elementi di giudizio »²³.

Osservazione quest'ultima che appare congrua al dettato costituzionale dell'articolo 100, ed ai principi generali che presiedono al funzionamento degli organi collegiali.

Lo stesso argomento vale, in parte, nei confronti di quegli organi apparentemente monocratici della Corte che sono quei magistrati che esercitano il controllo sugli enti, di cui all'articolo 12 legge 21 marzo 1958, n. 259, attraverso la partecipazione alle sedute degli organi di amministrazione e revisione, nel senso che « l'Ufficio monocratico non riassume in sé tutti i poteri di controllo, ma anzi questi si colloca in un sistema più articolato che si conclude in sedi collegiali... E ancora, l'ufficio monocratico non ha attribuzioni di attività referente. Il che significa che ogni valutazione d'insieme, qual'è richiesta da quesiti come quelli recenti della Commissione Difesa, è rimessa ad organi collegiali »²⁴.

D'altra parte, il problema dell'audizione di un magistrato della Corte dei conti, è di risoluzione meno agevole di quello che sembra anche dal solo punto di vista dell'ordinamento parlamentare.

Essendo difficilmente pensabile l'ipotesi di applicabilità ai magistrati della Corte dei conti di strumenti ispettivi in senso proprio (di cui, del resto con pienezza, di poteri e di sanzioni, le Camere non dispongono che nell'ambito della strumentazione da cui è assistita l'inchiesta parlamentare, e, *aliunde*, con apparato sanzionatorio di differente natura, solo nei confronti di soggetti, che rientrano in senso lato nella sfera della responsabilità ministeriale), resta la possibilità dell'audizione del magistrato nell'ambito della procedura tipica dell'indagine conoscitiva di cui agli art. 48 reg. Senato e 144 reg. Camera.

Questa soluzione, recentemente suggerita in dottrina²⁵, non pare perfettamente congrua al fine dell'introduzione di strumenti più agili nei rapporti Parlamento e Corte dei conti.

²³ Cfr. *Relazione*, cit.

²⁴ Cfr. RISTUCCIA, *Sulle possibilità di nuovi rapporti fra Parlamento e Corte dei conti*, in questa *Rivista*, 1978, I, 934-935.

²⁵ RISTUCCIA, *op. cit.*, 930.

Non dimentichiamo, infatti, che le indagini conoscitive sono procedure tipiche che richiedono una deliberazione formale della Commissione, l'assenso della Presidenza della Camera di cui trattasi, la predisposizione di un programma e la creazione di un apparato organizzativo: tutte cose non improvvisabili dall'oggi al domani. Inoltre, i magistrati alla Corte dovrebbero essere invitati in qualità di esperti, come qualsivoglia privato cittadino che sia in grado, a giudizio della Commissione, di fornire notizie utili e con la più piena libertà di accogliere o meno l'invito.

Fuori dall'ipotesi considerata la strumentazione regolamentare sulla cui base predisporre l'audizione di un magistrato della Corte sarebbe rinvenibile, in via di interpretazione, solo delle norme di raccordo di quegli art. 131 reg. Senato e 148 reg. Camera, nei limiti delle osservazioni dianzi esposte.

D'altra parte, alla richiesta di audizione del Presidente della Corte dei conti o di un Magistrato delegato, nell'ambito dell'indagine conoscitiva condotta dal Comitato partecipazioni statali della Commissione Bilancio della Camera nella Legislatura scorsa, la Corte dei conti, con lettera del suo Presidente del 26 settembre 1975, rispondeva:

«...poiché la Corte dei conti svolge la sua attività esterna soltanto a mezzo di organi collegiali, ai sensi delle disposizioni della Costituzione e delle leggi che precisano i limiti e i poteri attribuiti a questo Istituto, nonché i rapporti che questo deve tenere con il Parlamento, è da ritenere che sia preclusa al Presidente o ad un magistrato della Corte la possibilità di fornire di persona gli elementi utili ai fini delle indagini conoscitive contemplate dall'articolo 144 reg. Camera²⁶.

Il Comitato, quindi, predispondeva un questionario riguardante alcuni aspetti relativi ad attività della Corte, correlati alla funzione referente nei confronti del Parlamento²⁷.

²⁶ La lettera del Presidente della Corte dei conti è riprodotta in Camera dei Deputati, Segretariato generale, *Indagini conoscitive e documentazioni legislative*, 21, *L'indirizzo e il controllo del Parlamento sulle partecipazioni statali*, all. 231.

²⁷ Questionario e risposta *ivi*, 237-251.

REDAZIONE DELLE LEGGI E FRUIBILITÀ DELLE NORME (*)

Premessa.

Da un punto di vista sostanziale, una buona legge è certamente quella che regola nella maniera più opportuna e soddisfacente i rapporti ai quali si riferisce. È, peraltro, evidente che i parametri di tale giudizio rientrano pienamente nella più ampia discrezionalità politica del legislatore in relazione al quadro di riferimento socio-politico di un determinato periodo. Ma una buona legge è anche quella che sia facilmente eseguibile da parte di chi è preposto a darvi esecuzione ed applicazione (sia attraverso atti di normazione secondaria sia attraverso provvedimenti di concreta amministrazione o giurisdizione) e facilmente fruibile da parte di chi ne è destinatario o, comunque, potenziale fruitore.

Condizione necessaria comune all'eseguibilità, all'applicabilità e, più in generale, alla fruibilità di una disposizione normativa è, ci sembra, la perfetta intellegibilità della stessa, sia nella sua interna struttura da articolazione, sia in relazione ai più vasti ambiti normativi in cui essa vada, *ratione materiae*, ad inserirsi.

L'intellegibilità piena di una disposizione normativa, che abbiamo, dunque, ipotizzato come condizione necessaria di eseguibilità, non ne è, peraltro, anche condizione sufficiente, poiché è perfettamente lecito ipotizzare la possibilità di ostacoli ulteriori, che non attengono alla migliore o peggiore redazione tecnica dei testi, bensì a carenze strutturali e funzionali degli organi dell'esecuzione.

(*) Già pubblicato in *Nuovi studi politici*, 1983, pp. 61-96.

L'esistenza di questo duplice ordine di problemi è stata ampiamente posta in evidenza nella relazione della Commissione di studio che il Ministero della funzione pubblica ha investito dell'esame di tali questioni¹ e che rappresenta un serio tentativo, a livello di governo, di affrontare compiutamente il tema sia sul versante dell'indagine delle cause sia su quello dello studio e suggerimento dei rimedi, nonché un contributo utilissimo per chiunque si proponga di affrontare la problematica connessa alla razionale redazione dei testi legislativi.

L'impostazione qui seguita sarà, tuttavia, in gran parte diversa, conforme alla scelta di procedere all'analisi delle discrasie testuali e sistematiche delle proposizioni legislative nonché dei problemi attinenti alla loro reperibilità ponendosi, essenzialmente, dal punto di vista del lettore medio delle norme. Pertanto:

a) resta esclusa ogni indagine su problemi di eseguibilità che non derivino da cause strettamente correlate alla strutturazione testuale delle leggi e, quindi, ogni indagine su eventuali carenze d'esecuzione addebitabili a strutture e soggetti esterni al potere legislativo (con la sola eccezione delle questioni relative alla reperibilità ed alla pubblicazione dei testi);

b) viceversa, l'indagine su eventuali disfunzioni testuali sarà condotta non solo sotto il profilo dell'ostacolo che può derivarne alla esecuzione da parte della pubblica amministrazione in senso lato, bensì anche sotto il profilo dell'impedimento che ne deriva alla fruizione da parte del cittadino medio anche al di fuori di ogni rapporto con la pubblica amministrazione o prima che si instauri detto rapporto. Quest'ultimo aspetto pone problemi in parte nuovi e diversi o, quanto meno, differentemente graduati, stante l'intuitiva differenza di strumentazione e conoscenze specifiche che corre fra qualunque amministrazione e il cittadino medio, che resta, comunque, il destinatario ultimo o il potenziale fruitore di buona parte delle leggi.

¹ Si tratta della *Relazione della Commissione di studio per la semplificazione delle procedure e la fattibilità e l'applicabilità delle leggi nonché l'approntamento dei conseguenti schemi normativi*, presentata alle Camere dal Ministro per la funzione pubblica on. Darida il 17 giugno 1981.

Si veda anche, soprattutto per gli aspetti di eseguibilità amministrativa delle leggi, il *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, presentato al Parlamento dal Ministro per la funzione pubblica prof. Giannini, il 16 novembre 1979 (p. 12); nonché l'ordine del giorno approvato dal Senato nella seduta del 10 luglio 1980, in sede di discussione del predetto rapporto Giannini.

Le disfunzioni testuali delle proposizioni legislative in sé: aspetti semantici e sintattico-grammaticali.

Se una buona tecnica legislativa si fonda anzitutto sulla chiarezza e sull'intellegibilità delle proposizioni normative, queste caratteristiche, a loro volta, non possono essere che il risultato di un uso corretto della lingua sia come scelta ed adozione di termini semanticamente corretti e il più possibile univoci, sia come utilizzazione parimenti corretta, delle regole che disciplinano i modi di connessione delle parole nella struttura della frase.

La correttezza semantica dei vocaboli usati attiene, prima di tutto, alla immediata comprensibilità del loro significato, tanto nel caso che esso sia quello proprio del linguaggio comune e, come tale, universalmente accettato, quanto nel caso sia quello convenzionalmente attribuitovi da una lunga e consolidata tradizione di utilizzazione tecnico-giuridica. Del tutto sconsigliabile appare, invece, l'uso di espressioni, in gran parte di derivazione giornalistica, che, da un lato hanno ormai perduto il significato comune e dall'altro non hanno ancora acquisito una significazione tecnica sufficientemente diffusa e riconosciuta.

Non ci nascondiamo, evidentemente, che anche fra i termini di uso comune e fra quelli tecnici canonizzati dalla tradizione possono nascondersi significati poliseno, ma sappiamo, altresì, che in tali casi nulla vieta al legislatore di ricorrere a formulazioni definitorie da collocarsi utilmente in una parte preliminare dell'articolo². Gli esempi³ di uso improprio di termini correnti, tale da indurre difficoltà

² Cfr. *Relazione della Commissione di studio...*, cit., p. 33.

³ Un esempio potrebbe essere il seguente. Il secondo comma dell'articolo 66 della legge 20 maggio 1982, n. 270, « Revisione della disciplina del reclutamento del personale docente della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica, ristrutturazione degli organici, adozione di misure idonee ad evitare la formazione di precariato e sistemazione del personale precario esistente », così dispone:

« Le nomine relative ai concorsi direttivi ordinari e riservati, di cui alla legge 22 dicembre 1980, n. 928, attualmente in corso di svolgimento, sono disposte, per ciascun tipo di concorso, all'inizio dell'anno scolastico successivo alla conclusione del relativo concorso riservato. Le predette nomine decorrono, agli effetti giuridici, dall'inizio dell'anno scolastico 1982/1983 ».

Si valuti l'uso ed il significato dell'avverbio « attualmente » nell'espressione « attualmente in corso di svolgimento ». Una lettura puramente formale, riferita alla sola disposizione in oggetto, può dare adito a due diverse attribuzioni di significato:

a) l'espressione considerata ha un valore puramente ricognitivo, a volere significare, in termini non normativi, che tutti i concorsi in oggetto, ai quali si applica il disposto successivo, sono effettivamente in corso di svolgimento;

interpretative e, a volte, anche elementi di contenzioso non sono rari nella legislazione italiana; né vale indagare, ai nostri fini, se l'ambiguità così determinata sia casuale ovvero necessitata da contingenze particolari, ovvero, ancora, deliberatamente scelta dal legislatore⁴.

Il senso delle parole, inoltre, va valutato oltre che in sé anche nella connessione fra le parole nella frase, cui presiedono le regole grammaticali e sintattiche della lingua in cui si scrive, disciplinando, fra l'altro, l'uso e il significato dei segni di congiunzione e disgiunzione di cui ciascuna lingua dispone: anch'essi possono originare problemi apparentemente banali, ma non sempre di facilissima soluzione. È noto, ad esempio, che nella lingua italiana non esiste alcun segno semantico che indichi se la disgiunzione « o » assuma il significato inclusivo della disgiunzione latina *vel* ovvero quello esclusivo dell'altra disgiunzione latina *aut*. Il problema è ulteriormente complicato dall'uso non infrequente del segno « e » nel significato di « o » debole (*vel* latino)⁵.

b) la medesima espressione ha, invece, un contenuto precettivo, nel senso di stabilire che solo ai concorsi in svolgimento, fra quelli considerati, si applica, il successivo disposto.

Una lettura sistematica, che si fondi sulla costruzione di un piccolo sistema comprensivo delle norme di cui agli articoli 1 e 2 della legge n. 928 del 1980 e delle norme di cui al Titolo II, Capo III, del decreto del Presidente della Repubblica n. 417 del 1974, consente senz'altro di escludere l'improbabile interpretazione *a)*, dacché rivela che i concorsi di cui trattasi almeno per quel che riguarda quelli ordinari, hanno una cadenza periodica.

Resta l'interpretazione *b)*, nell'ambito della quale, tuttavia, occorre relativizzare l'avverbio ad un momento determinato: se, infatti, l'avverbio fosse da relativizzare all'intero periodo di vigenza della legge, l'intera espressione sarebbe del tutto pleonastica.

D'altra parte, la relativizzazione di « attualmente » ad un momento specifico è altamente difficoltosa quando l'avverbio sia usato nel testo di una legge, che, come tale, ha vigenza tendenzialmente illimitata nel tempo.

Con ogni probabilità, ragioni pratiche indurranno l'interprete a riferire l'avverbio al momento dell'entrata in vigore della legge; ma tutto sarebbe stato molto più semplice se lo si fosse detto esplicitamente.

⁴ Sulle ambiguità testuali volute o, comunque, note al legislatore, si veda:

Di CIOLO, *Progettazione legislativa, informazione del parlamentare e qualità delle leggi*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 38 del 1977, p. 68; Di CIOLO, *Progettazione legislativa e qualità delle leggi*, in *Parlamento*, n. 11/12 del 1980, p. 20. Sul sostanziale trasferimento di potere politico dal Parlamento agli operatori in ragione diretta del grado di indeterminatezza dell'ordinamento, si veda MARTINO, *La progettazione legislativa nell'ordinamento inquinato*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 38 del 1977, p. 10.

⁵ Nell'espressione normativa è « La proprietà è pubblica o privata » (articolo 42, primo comma, della Costituzione), il segno « o » è letto nel suo significato debole (la proprietà potendo essere sia pubblica, sia privata, sia pubblica e privata insieme cioè mista); invece, nell'altra espressione « Nei contratti con prestazioni corrispettive, quando uno dei contraenti non adempie le sue obbligazioni, l'altro può a sua scelta chiedere l'adempimento o la

Il superamento delle ambiguità testuali, che così possono determinarsi, non è, comunque, particolarmente difficoltoso (neanche nei casi di norma «nuova» e quindi non consolidata in una accezione uniforme e costante): tuttavia richiede sempre il ricorso alla lettura sistematica, ovvero, se si preferisce; il passaggio dall'interpretazione formale all'interpretazione teleologica⁶, risultando, viceversa, impossibile sulla base del solo segno semantico, salvo che non si convenga in un artificio lessicale di semplicissima attuazione:

a) non usare mai la «e» nel significato di «o» debole;

b) usare la «o» solo nel significato debole;

c) fare precedere ogni termine da disgiungere – compreso il primo – da una «o» quando le si voglia attribuire il significato forte di *aut*.

L'uso delle congiunzioni e delle disgiunzioni è strettamente correlato a quello della punteggiatura e, in particolare, della virgola. Non sempre, peraltro, il redattore delle leggi si attiene alla stretta osservanza delle regole grammaticali o di uso⁷, che ne determinano l'attribuzione di

risoluzione del contratto... » (articolo 1453 del codice civile), lo stesso segno «o» assume significato forte (la parte non inadempiente potendo chiedere o l'adempimento o la risoluzione ma non entrambi).

Nell'espressione « Quando in casi straordinari di necessità e urgenza, il Governo adotta... » (articolo 77, secondo comma della Costituzione), il segno «e» si legge nel suo significato proprio di congiunzione (il presupposto per l'emanazione dei decreti legge essendo il ricorrere simultaneo sia della necessità sia dell'urgenza); ma nell'espressione « La regione emana [...] norme legislative [...], sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre regioni » (articolo 117, primo comma della Costituzione), lo stesso segno «e» assume il significato di «o» debole (il limite alla potestà legislativa regionale non essendo il contrasto simultaneo con l'interesse nazionale e quello di altre regioni, bensì anche il contrasto con uno solo dei due interessi tutelati).

⁶ Per questi ultimi aspetti definitivi, cfr. Betti, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Milano 1971, p. 283 ss.

⁷ Cfr. ARELLO, *L'interpretazione della legge*, Milano 1980, pp. 119-120: « Va ricordato che, come regola generalmente seguita dagli operatori nell'applicazione, quando non ostino ragioni di ordine pragmatico, le virgole che separano gli aggettivi (o frasi aggettivali) giustapposti in serie hanno valore di «o» se l'ultimo aggettivo (o frase aggettivale) della serie è ceduto da una «e» ed hanno valore di «o» se l'ultimo aggettivo (o frase aggettivale) è preceduto da una «o» (e in quest'ultimo caso hanno valore di «o» debole – cioè *vel* latino – ovvero di «o» forte – cioè di *aut* latino – a seconda che sia debole o forte la «o» che precede l'ultimo aggettivo).

Nel caso in cui la serie di aggettivi separati da virgole non sia chiusa da una «o» o da una «e» e anche l'ultimo membro della serie sia separato dal precedente da una virgola, come regola generale la virgola sta per «e»: ma a questa regola si danno

significato, finendo con l'introdurre anche per questa via nuovi elementi di indeterminatezza nel sistema. Analogamente, e con gli identici effetti, quasi mai è rispettata la regola che vuole la relativizzazione dei pronomi possessivi, dimostrativi o relativi, nonché delle frasi aggettivali e relative al termine o all'espressione principale più vicina ⁸.

Né, d'altra parte, esistono trattazioni sistematiche sui canoni della interpretazione sintattico-grammaticale, bensì solo esemplificazioni più o meno ampie, che possono fornire un ausilio parziale ed incompleto ⁹.

Sembra però potersi concludere che, se è vero che le ambiguità lessicali fin qui ricordate sono causa di incertezze interpretative, è vero anche che esse presentano la caratteristica di poter essere eliminate con relativa facilità, essendovi sufficiente una maggiore riflessione del redattore delle proposizioni normative, al di fuori della predisposizione di qualsiasi apparato di sostegno o dell'esperimento di studi lunghi e difficoltosi.

moltissime eccezioni, in cui, per ragioni di ordine pragmatico, gli operatori preferiscono attribuire alle virgole il valore di « o » debole.

Esempio. Al decreto legislativo 17 gennaio 1950, n. 13 (« Determinazione delle caratteristiche delle abitazioni di lusso, ai sensi dell'articolo 13 della legge 2 luglio 1949, n. 408 ») è allegata una tabella delle caratteristiche delle abitazioni di lusso, al cui n. 10 si legge: « Porte di ingresso degli appartamenti: [...] 2) di legno intagliato, scolpito, intarsiato, dorato ». Secondo la regola generale, essendovi solo virgole, si dovrebbe intendere come altrettante « e »; invece (per ragioni pragmatiche) si è sempre attribuito a queste virgole il valore di « o » debole (al fine di dare consistenza a questa caratteristica legale: pochissime essendo le porte lignee contemporaneamente e scolpite e intagliate e intarsiate e dorate; e un po' più frequenti, separatamente, le porte intagliate, le porte scolpite, le porte intarsiate e le porte dorate).

⁸ Si faccia mente, ad esempio, alle difficoltà interpretative del disposto di cui all'articolo 10, primo comma, n. 1, del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, « Testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati »:

« Non sono eleggibili: 1) coloro che in proprio o in qualità di rappresentanti legali di società o di imprese private risultino vincolati con lo Stato per contratti di opere o di somministrazioni, oppure per concessioni o autorizzazioni amministrative di notevole entità economica, che importino l'obbligo di adempimenti specifici, l'osservanza di norme generali o particolari protettive del pubblico interesse, alle quali la concessione o l'autorizzazione è sottoposta ».

In tal caso, ove valesse la stretta regola grammaticale per cui l'espressione « di notevole entità economica » fosse riferibile al solo termine più vicino, cioè « autorizzazioni », ne conseguirebbe l'ineleggibilità del titolare di una modesta concessione, per esempio una derivazione d'acqua ad uso irriguo, che paghi un canone (adempimenti specifici) e osservi le norme sui turni di irrigazione (osservanza di norme particolari o generali protettive del pubblico interesse), ove la relativa « che importino... » sia riferibile anche a concessioni; l'ineleggibilità, invece, del titolare di qualunque concessione, senz'altre specificazioni, ove la relativa predetta sia riferibile solo ad « autorizzazioni ».

⁹ Conforme TARELLO, *L'interpretazione della legge*, cit., *ibidem*.

Le disfunzioni sistematiche.

Ulteriori e più frequenti elementi di ambiguità possono essere indotti nell'ordinamento dalle nuove proposizioni legislative in ragione delle inferenze reciproche con le disposizioni vigenti.

È evidente che ogni nuova proposizione normativa aggiunge (algebricamente) qualcosa al sistema preesistente ¹⁰. Qui non ci soffermeremo ad analizzare il funzionamento dei meccanismi additivi e sottrattivi attivati dalla nuova disposizione: basterà solo rammentare che essa interagisce col sistema esistente abrogando, modificando, derogando, esplicitamente o implicitamente, precedenti disposizioni esplicite, loro conseguenze implicite o comunque norme ricavabili dalle une e dalle altre; interagisce, altresì, operando attraverso norme precedenti, alle proposizioni relative alle quali sia fatto espresso rinvio.

1) *Nell'abrogazione.* — Prima di iniziare il discorso sull'abrogazione, correttezza di metodo impone di fare due precisazioni:

la prima riguarda la tesi, che qui si accoglie, secondo cui i sistemi normativi, intesi come scomposizioni o sottoparti dell'ordinamento generale ¹¹, si compongono sia di enunciati espliciti (i quali si adotterà la definizione di « proposizioni legislative » o « normative ») sia delle loro conseguenze implicite ¹²;

la seconda attiene all'accezione del sostantivo « norma », che parimenti qui si accoglie, come regola da applicare al caso concreto, volta a volta ricavabile dall'interprete sia attraverso gli enunciati espliciti sia attraverso le loro conseguenze implicite ¹³.

Questo premesso, ci sembra di poter affermare che anche nel caso più semplice di abrogazione (enunciati espliciti per mezzo di altri enunciati espliciti) siano derivabili conseguenze implicite sia sul versante

¹⁰ Cfr. MARTINO, *La progettazione legislativa*, cit., pp. 6-7.

¹¹ Ivi, p. 4.

¹² Ivi, pp. 6-7. Il Martino suggerisce come definizione di « conseguenza implicita » quella di « ragionevole derivazione di uno o più enunciati espliciti ».

¹³ Cfr. MARTINO, *La progettazione legislativa*, cit., p. 6; conforme MODUGNO, *Norma (teoria generale)*, in: *Enciclopedia del diritto*, XXVIII. p. 375.

della disposizione abrogata sia su quello della disposizione abrogante: l'una e l'altra sono infatti portatrici di conseguenze implicite, peraltro, interagenti fra loro e quindi produttive di ulteriori conseguenze parimenti implicite ¹⁴.

In un sistema ideale di legislazione, il tentativo di definire il delineato quadro di inferenze implicite potrebbe forse trovare posto in un preventivo studio di fattibilità; in una situazione meno ideale, invece, vi contrasterebbero le seguenti ragioni:

a) l'intuitiva ed intrinseca difficoltà a determinare le conseguenze implicite e loro derivate al di fuori od almeno a priori rispetto alla concreta applicazione degli enunciati espliciti;

b) in parte conseguenza di a): la corrispondenza dell'interesse attuale e contingente alla determinazione di quanto sopra con il momento ideale della costruzione della « norma », nell'accezione qui accolta.

Difficoltà interpretative possono, tuttavia, verificarsi anche in ipotesi semplificate dei casi più semplici di abrogazione. È noto che nella legislazione italiana ricorre una formula abrogativa, stigmatizzata da operatori e dottrina unanimi ¹⁵, che, cionondimeno, è tanto frequentemente utilizzata, da avviarsi a diventare rituale; essa si sostanzia nell'espressione: « Sono abrogate tutte le norme in contrasto con la presente legge » (in altre formulazioni la parola « disposizioni » sostituisce la parola « norma » e la parola « incompatibile » si sostituisce o si affianca all'espressione « in contrasto »). Quali che ne siano i termini, non è dubbio, comunque, che la formula predetta merita talune obiezioni:

a) essa è pleonastica alla luce dei principi sull'abrogazione enunciati dall'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale;

¹⁴ Si vedano MARTINO, *Abrogazione delle norme e decibilità sintattica degli ordinamenti giuridici*, in: CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE, ISTITUTO PER LA DOCUMENTAZIONE GIURIDICA, *Atti preliminari del Convegno internazionale di studi su: logica, Informatica, Diritto*. Firenze 1981, pp. 626 e ss.; ALCHOURRON, *Ordinamento normativo e abrogazione*, in: *Atti preliminari*, cit., pp. 57 ss.

¹⁵ Fra gli altri: MARTINO, *La progettazione legislativa*, cit., pp. 7-8; DI CIOLO, *Progettazione legislativa*, cit., p. 68; DI CIOLO, *Sulla progettazione legislativa*, in *Parlamento, Istituzioni, Democrazia*, Milano 1980, p. 232; *Relazione della Commissione di studio...*, cit., pp. 26-27.

b) sia che il sostantivo «norma» od altro equivalente utilizzato significhi «norma» nel senso qui accolto, sia che, com'è più probabile, significhi «enunciato esplicito», la disposizione da abrogare resta, comunque, indeterminata;

c) talora è incerta la stessa determinabilità della disposizione abroganda, considerato che i concetti logici di «contrarietà» e di «incompatibilità» sono difficilmente dimostrabili, quanto alla loro sussistenza nella relazione fra due disposizioni normative, al di fuori dei criteri e dei canoni della interpretazione.

Inversamente, sembra lecito sostenere che l'utilizzazione della formula che qui si critica sia «una spia significativa della difficoltà di determinare quali norme sono vigenti e quali non lo sono più; quindi una spia significativa di inquinamento»¹⁶: il che è esattamente la ragione principale che osta all'attuazione del suggerimento, universalmente avanzato, di indicare analiticamente ogni singolo enunciato normativo che si intende abrogare.

Ne consegue che, al di fuori di un serio tentativo di «inventario» e di «bonifica» dell'ordinamento¹⁷, suggerimenti siffatti sono destinati a rimanere, per forza di cose, inascoltati e disattesi¹⁸.

¹⁶ MARTINO, *La progettazione legislativa...*, cit., p. 8.

¹⁷ Ivi, pp. 20-21.

¹⁸ È questa l'obiezione di fondo che si può muovere alla proposta della citata Commissione Darida (*Relazione...*, cit., pp. 26-27), consistente nell'auspicare l'approvazione (si suppone, da parte delle due Assemblee parlamentari) di un ordine del giorno tale da «impegnare ciascun ramo del Parlamento a non inserire nelle leggi la formula "sono abrogate..." e simili. Sarà cura dei presentatori e dei partecipanti al procedimento legislativo di indicare il maggior numero possibile di norme abrogate». Il suggerimento in parola, peraltro, non va esente da altre obiezioni: a prescindere, infatti, da ogni questione nominalistica (è noto, ad esempio, che i regolamenti parlamentari vigenti attribuiscono il *nomen iuris* di ordine del giorno solo a taluni atti espressamente individuati), un simile documento si porrebbe a metà strada fra l'atto a contenuto precettivo e l'atto a contenuto meramente ottativo, senza essere né l'uno né l'altro.

Questo premesso, e considerati i numerosi e seri dubbi che possono sorgere in ordine all'ammissibilità di formulazioni precettive (e forse anche direttive) rivolte a soggetti di diritto parlamentare al di fuori della fonte regolamentare o, se del caso, di quella della legge costituzionale, parrebbe forse più opportuno orientarsi verso un contenuto dichiaratamente esortativo (sul quale potrebbe sorgere la convenzione), che troverebbe idonea collocazione in una lettera del Presidente (meglio se concordata fra i Presidenti dei due rami del Parlamento) indirizzata a tutti i soggetti coinvolti nel procedimento legislativo.

2) *Nella deroga, nella sospensione d'efficacia, nella modificazione parziale.* — Gli elementi di indeterminatezza che possono essere indotti nell'ordinamento dal fenomeno della deroga attengono non tanto ai meccanismi di funzionamento di questa particolare figura, ampiamente esplicitata dalla dottrina sia in sé sia nelle sue correlazioni con le figure « finitime » della abrogazione e della sospensione di efficacia¹⁹, né a possibili difficoltà definitorie della « generalità » o « specialità » delle disposizioni correlate come norma derogata e norma derogante, quanto piuttosto a cause eteronome, individuabili *prima facie* nella frammentarietà e frequenza degli interventi del legislatore sulla stessa materia, sia essa regolata o meno da una originaria legge generale.

Si tratta, a ben guardare, delle medesime cause che sottostanno agli elementi di ambiguità eventualmente, indotti dalle sospensioni d'efficacia e dalle modificazioni parziali; il che rende ragione della trattazione congiunta delle tre figure ai fini del tentativo di individuarne i modi ottimali di utilizzazione.

L'intervento frequente del legislatore, con parziali aggiustamenti o modifiche alle disposizioni che regolano una determinata materia, sarà, evidentemente, tanto più sollecitato, quanto meno le disposizioni vigenti si saranno dimostrate idonee ad incidere con efficacia e nel senso voluto dal legislatore stesso nei rapporti e situazioni regolate. In altre parole, gli interventi successivi sono necessitati da carenze della normativa vigente, il più delle volte riconducibili a mancanza di copertura amministrativa²⁰ non evidenziata tempestivamente da un congruo studio di fattibilità.

¹⁹ Si vedano, per tutti: RESCIGNO, *Deroga*, in: *Enciclopedia del diritto*. XII, pp. 303 ss.; PUGLIATTI, *Abrogazione*, in: *Enciclopedia del diritto*. I, pp. 141 ss.

²⁰ Sulla cosiddetta « copertura amministrativa delle leggi », si vedano: BETTINI, *Inapplicabilità amministrativa e necessità di una copertura amministrativa delle leggi*, in: *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, n. 2 del 1976; BETTINI, *Leggi manifesto e crisi del diritto in Italia*, in: *Archivio italiano di sociologia giuridica*, n. 1 del 1977; BETTINI, *Due principi per una progettazione legislativa. La copertura amministrativa delle leggi e il ricorso alle scienze sociali nel procedimento legislativo*, in: *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 38 del 1977. Si vedano, inoltre: *Relazione della commissione di studio...*, cit., pp. 16-22; *Ibidem*: allegati della parte prima; *Ibidem*, fra gli allegati della parte seconda, in particolare: RESCIGNO, *Note preliminari sulle principali manchevolezze della tecnica legislativa*; AURISICCHIO, *Alcuni spunti per uno studio sulla fattibilità delle leggi*; ZULIANI, *Alcuni spunti relativi ad un sistema informativo integrato a sostegno della verifica della fattibilità amministrativa delle leggi*.

Queste brevi considerazioni, che rispecchiano una situazione deprecabile ma reale, inducono a guardare con molta cautela a quelle soluzioni che propongono un « irrigidimento » delle leggi generali, sotto il profilo della « resistività » alle modifiche accogliendo, in parte, taluni lineamenti di quei sistemi che conoscono le leggi organiche come fonti di diritto differenziate e rinforzate.

Si tratta, in sostanza, di contemperare l'esigenza che le leggi generali non possano essere tacitamente modificate (abrogate o derogate) da successive leggi e leggine con l'altra esigenza, parimenti meritevole di tutela, di consentire al legislatore, senza particolari aggravii e macchinosità di procedimento, di potere tempestivamente intervenire per apportare quei correttivi che l'esperienza dimostri necessari anche per le leggi generali.

In questa ottica, a nostro parere, sembra doversi valutare la proposta della « Commissione Darida » in ordine alla definizione di una categoria di leggi immutabili, inabrogabili, insospensibili e inderogabili implicitamente²¹: il problema consistendo essenzialmente nella esatta valutazione del coefficiente di rischio che (a fronte di indubbi vantaggi di chiarezza) comporterebbe, nel rapporto da legge « semplice » a legge « organica », l'eliminazione del principio dell'abrogazione per incompatibilità, che, così com'è prefigurato nell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale, costituisce uno dei criteri idonei a risolvere le

²¹ La proposta della Commissione Darida (cfr. *Relazione...*, cit., pp. 28-29) si articola, in sostanza, nei punti seguenti:

a) istituzione di una categoria di leggi cosiddette « organiche », individuate come tali da un'apposita deliberazione parlamentare, da assumersi nel corso dell'*iter* di approvazione e da evidenziare congruamente nella fase della promulgazione e pubblicazione; dette leggi sarebbero caratterizzate dal requisito di non potere essere abrogate, derogate, sospese o modificate da leggi « semplici » se non in modo esplicito e con l'indicazione di ogni singola parte da abrogare, derogare, sospendere o modificare;

b) previsione, nell'ambito della delegazione legislativa, della possibilità di delegare il Governo ad emanare decreti legislativi « organici » dotati dalle caratteristiche di cui alla precedente lettera a); attribuzione del carattere di « organico » a tutti i testi unici che il Governo sia autorizzato ad approvare ed emanare;

c) previsione delle possibilità di abrogazione, deroga, modifica o sospensione di leggi « organiche » ad opera del decreto-legge, con l'onere dell'espressa menzione nella legge di conversione (ma solo in questa) delle norme così abrogate, derogate, sospese o modificate.

A parte le perplessità evidenziate nel testo, quest'ultimo punto ne fa sorgere di ulteriori: parrebbe che il decreto-legge nasca esso stesso come « organico », il che non sembra perfettamente congruente con lo stesso sistema delineato.

antinomie nell'ordinamento²² e al quale, nell'attuale situazione di inquinamento, non sembra si possa rinunciare a cuor leggero.

Parallelamente, occorre non trascurare gli aspetti « conoscitivi » di questi problemi: i numerosi e successivi interventi del legislatore nella stessa materia sortendo l'effetto di rendere difficoltosa la cognizione piena delle modificazioni (poghe o sospensioni) apportate, in maniera tacita o espressa, alle disposizioni precedenti. Ne è prova la circostanza che il rinvio operato ad altra disposizione si accompagna sempre più spesso con l'espressione « e successive modificazioni e integrazioni », quasi fosse una clausola di salvaguardia suggerita dall'incertezza sulla determinazione e, talora, sulla stessa esistenza delle modificazioni medesime.

Per tali aspetti cognitivi, sembra doversi condividere il suggerimento, da molte parti avanzato²³ del ricorso ai « testi unici ». Resta l'antico dilemma sulla preferenza da accordare al testo unico « legislativo » o a quello « amministrativo » (o, come altri dice, « compilativo »). Appare condivisibile l'opinione di chi propende per la prima soluzione²⁴, ritenendo il testo unico « amministrativo » esso stesso fonte di confusione ed incertezza, quantunque non se ne possa sottacere l'utilità almeno come base di documentazione per la successiva emanazione di un testo unico « legislativo ».

Ad aspetti analoghi attengono talune recenti iniziative da valutare senz'altro positivamente: ci riferiamo in particolare alla redazione e successiva pubblicazione²⁵, da parte del Ministero delle finanze, del testo del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, concernente la istituzione e la disciplina della imposta sul valore aggiunto, coordinato ed aggiornato con le numerose modifiche apportatevi da successivi provvedimenti. È in realtà il sistema da tempo seguito da editori privati di raccolte di leggi: ciò nondimeno resta il fatto nuovo dell'interesse del Governo per questo ordine di problemi, certamente maggiore che non in passato²⁶. Il che del resto, è confermato dalla

²² Conforme CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, I, *L'ordinamento costituzionale italiano (le fonti)*, Padova 1975, p. 29.

²³ Cfr. DI CIOLO, *Progettazione legislativa*, cit., p. 68; *Relazione della Commissione di studio...*, cit., p. 29.

²⁴ DI CIOLO, *ivi*.

²⁵ Supplemento ordinario alla *Gazzetta ufficiale* n. 191 del 1981.

²⁶ L'accresciuto interesse del Governo per quest'ordine di problemi è dimostrato anche da altre iniziative. Quantunque non strettamente attinente al nostro tema, ci piace ricordare

circostanza che talune di queste soluzioni si avviano ad essere recepite in una legge. Infatti il disegno di legge contenente norme sulla *Raccolta ufficiale* e sulla *Gazzetta ufficiale*²⁷, attualmente all'esame della Camera, stabilisce, ad esempio (all'articolo 7 del testo approvato dal Senato), che, allorquando una legge od altro atto normativo sopprima, aggiunga o sostituisca una o più parole di una precedente norma, il Ministro della giustizia provvede alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale*, in calce al provvedimento modificativo, della norma modificata, nel nuovo testo risultante dalle modifiche apportate.

3) Nel rinvio a norma vigente.

Il rinvio ad altra norma dello stesso ordinamento è fenomeno da gran tempo noto alla tecnica della legislazione: negli ultimi tempi, tuttavia, è dato osservarne una diffusione talmente ampia da costituire un ostacolo assai serio alla immediata intellegibilità dei testi legislativi.

La causa prima, a nostro parere, è da individuarsi nel vertiginoso incremento dell'intervento dello Stato nella società civile, con conseguente aumento del fabbisogno legislativo, nonché crescita e diversificazione di strumenti e funzioni: per cui accanto alla tradizionale « legislazione di comportamento » occupa un posto sempre più vasto ed importante una legislazione di organizzazione, di programmazione, di definizione di fini, di approntamento di mezzi finanziari, di incentivazione, di provvidenze²⁸.

quella di cui alla circolare del Presidente del Consiglio del 26 ottobre 1981 sulla formulazione delle premesse dei decreti del Presidente della Repubblica deliberati dal Consiglio dei ministri (*Gazzetta ufficiale* n. 298 del 1981). In sostanza non si tratta che della sostituzione della formula « sentito il Consiglio dei ministri » con la formula « vista la deliberazione del Consiglio dei ministri ». È sintomatico, tuttavia, che una formulazione tipica del regime statuario e pertinente all'assetto dell'esecutivo in quel regime, sia sopravvissuta, supponiamo per pura pigrizia burocratica, fino ad oltre trenta anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione.

²⁷ Si tratta del disegno di legge « Norme sulla *Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana* e sulla *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* », presentato al Senato ad iniziativa del Presidente del Consiglio Spadolini di concerto col Ministro di grazia e giustizia Darida il 23 settembre 1981 (Sen. 1571), approvato dal Senato e trasmesso alla Camera l'8 aprile 1982 (Cam. 3329) ed attualmente all'esame della I Commissione della Camera in sede referente.

²⁸ Cfr. COLONNA, *La progettazione legislativa è sempre una proposta politica*, in: *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 38 del 1977, pp. 65-66.

Ne consegue che il legislatore si trova spesso di fronte a materie nuove e, comunque, complesse; tali, ad ogni modo, da richiedere un livello di conoscenza e specializzazione certamente più alto che in passato ²⁹.

Quest'ultima considerazione, unitamente a quelle esplicitate nel paragrafo che precede, rende ragione della necessità degli interventi successivi sulla stessa materia. Tali interventi, tuttavia, pur essendo il più delle volte determinati da motivi non derogabili evidenziati dalla esperienza, producono una sorta di effetto perverso, consistente nel rendere ogni intervento più difficoltoso di quello che precede – in termini di tecnica legislativa – proprio a causa dell'aumentata congerie di norme stratificate sulla stessa materia.

La descritta situazione suggerisce al redattore della legge di fare uso frequente della figura del rinvio formale, che, oltre a consentirgli di « destreggiarsi » più agevolmente fra le molte disposizioni vigenti, lo solleva dall'onere di:

a) riformulare materialmente le disposizioni che intende richiamare;

b) nell'ipotesi di successive modifiche, di dover intervenire su ogni singola norma richiamante, essendogli sufficiente, ai fini della modifica, di intervenire sulla sola norma richiamata.

Il discorso, ovviamente, si rovescia quando lo si faccia dal punto di vista di chi è chiamato a dare applicazione alle disposizioni o, comunque, intenda fruirne e si trovi, quindi, nella necessità, anzitutto, di comprenderle.

Peraltro, le difficoltà indotte dall'uso del rinvio formale, possono essere moltiplicate dal ricorrere, talora anche simultaneo, delle circostanze seguenti:

a) che il rinvio sia effettuato a una certa disposizione e « sue successive modificazioni ed integrazioni »; il che ripropone i problemi affrontati nel paragrafo precedente;

²⁹ Cfr. BRANCACCIO, *Il sistema attuale*: note critiche, ivi, pp. 60-61.

b) che il rinvio sia effettuato da una disposizione che contenga, a sua volta, il rinvio ad altra disposizione: può così venirsi a determinare una « catena » di rinvi, per venire a capo della quale occorre, quanto meno, disporre di una raccolta completa di leggi.

Non è chi non veda come in simili circostanze le disposizioni normative, di faticosa lettura per chiunque, risultino addirittura incomprensibili al cittadino medio ³⁰.

Quali i rimedi ?

Il più semplice sarebbe quello di ricorrere, ogni volta che sia possibile, al rinvio materiale, con riformulazione e reinserimento nel testo della disposizione richiamata; o, come altri suggerisce, di riformulare la disposizione richiamata, ma accompagnarla con idonea formula, che faccia salva la figura del rinvio formale e, sotto un certo aspetto, l'automatismo delle successive modifiche ³¹.

³⁰ Si consideri, a titolo di esempio, il decreto-legge 22 gennaio 1982, n. 10 recante norme per l'assolvimento delle funzioni omologative di competenza statale svolte dall'ENPI e dall'ANCC, convertito nella legge 23 marzo 1982, n. 97.

Si tratta dell'ultimo, in ordine di tempo, di una serie di provvedimenti di rinvio (con proroga dei relativi termini) degli adempimenti connessi ad un aspetto della riforma sanitaria (legge n. 833 del 1978) in ordine al trasferimento delle funzioni svolte dall'Ente nazionale prevenzione infortuni (ENPI) e dall'Associazione nazionale controllo combustione (ANCC), in parte alle regioni, attraverso le unità sanitarie locali, e in parte ad un nuovo ente statale (poi istituito con decreto del Presidente della Repubblica n. 619 del 1980 e denominato Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro ISPESL).

Da un punto di vista sostanziale, vertiamo in un caso classico di inattuazione di una legge generale nei tempi previsti, per ragioni molto probabilmente connesse a carenza di copertura amministrativa. Da un punto di vista di tecnica legislativa, invece, siamo di fronte ad un testo che l'abuso del rinvio formale, aggravato dal ricorrere della circostanza b) descritta nel testo, rende del tutto incomprensibile al di fuori di un'attenta ricostruzione attraverso ben otto provvedimenti legislativi (fra cui cinque decreti-legge non convertiti) emanati fra il 1978 e il 1982. Né varrebbe l'obiezione che si verte in un caso di norme « organizzatorie » rivolte alla pubblica amministrazione (in senso lato), che dovrebbe essere dotata di una strumentazione idonea a farle penetrare il significato delle disposizioni, la medesima tecnica essendo utilizzata anche per disposizioni di teorica, diretta fruibilità da parte di tutti i cittadini: si pensi alla tecnica redazionale del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9, convertito con modificazioni nella legge 25 marzo 1982, n. 94 (noto come decreto Nicolazzi), contenente norme per l'edilizia residenziale e provvidenze in materia di sfratti. Tale decreto, infatti, oltre a norme « organizzatorie », comprende disposizioni direttamente fruibili come, ad esempio, quelle sulle agevolazioni per chi costruisca per uso proprio e della famiglia e quelle sull'esecuzione degli sfratti.

³¹ Il suggerimento è della Commissione Darida (cfr. *Relazione...*, cit., p. 24). Si può, tuttavia, obiettare che la riformulazione della disposizione richiamata, accompagnata da idonea formula che faccia salva la figura del rinvio formale, non solleverebbe il redattore della legge dall'onere modificare ogni singola disposizione nel caso di modifiche successive (pena un'ambiguità ancora maggiore di quella ridotta dal tradizionale rinvio alle formule),

Diverse perplessità suscitano, peraltro, le soluzioni tendenti ad imporre oneri all'iniziativa attraverso la fonte regolamentare, quale ad esempio, una disposizione che facesse obbligo al presentatore di un progetto di legge di allegare il testo di tutte le disposizioni richiamate, come condizione di ricevibilità del progetto stesso³². L'articolo 71 della Costituzione, infatti, nell'attribuire a determinati (o determinabili) soggetti il potere di iniziativa delle leggi, non ne sottopone ad alcun onere³³ l'esercizio, né tanto meno, come avviene in altri casi, stabilisce una riserva di regolamento parlamentare per la determinazione dei modi in cui debba esercitarsi l'iniziativa delle leggi.

Questo premesso, dunque, da una parte una norma regolamentare formulata nel senso di cui sopra apparirebbe di costituzionalità almeno dubbia; dall'altra, nell'attuale quadro normativo, non pare che i poteri del Presidente, nel sindacato sulla ricevibilità dei testi, possano andare oltre la valutazione sulla sussistenza dei requisiti di esistenza e validità dell'atto³⁴, così come tradizionalmente delineato dalla dottrina³⁵ e della

facendo, quindi, venire meno uno di quegli aspetti di «comodità» che nel testo si sono assunti come principali motivi della preferenza accordata al rinvio formale su quello materiale.

³² Cfr. *Relazione della Commissione di studio...*, cit., p. 25.

³³ Lo stesso onere della redazione del testo del progetto in articoli è prescritto esplicitamente dall'articolo 71, secondo comma della Costituzione, per i soli progetti di iniziativa popolare. Esso è, tuttavia, estensibile a tutti i progetti di legge per effetto del disposto di cui all'articolo 72, primo comma, della Costituzione, che prescrive l'approvazione articolo per articolo dei progetti medesimi.

³⁴ Non attengono, evidentemente, all'ammissibilità bensì alla sola procedibilità le disposizioni regolamentari sui progetti respinti negli ultimi sei mesi, come opportunamente evidenziano le disposizioni dei regolamenti vigenti (articolo 76 del regolamento del Senato e 72, secondo comma, del regolamento della Camera). In senso conforme v. DI CIOLO, *LE FONTI DEL DIRITTO PARLAMENTARE*, Milano 1975, p. 149. Si veda anche la nota redazionale in: CAMERA DEI DEPUTATI, SEGRETARIATO GENERALE, *Il nuovo Regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori*, Roma 1971, p. 685.

³⁵ Si vedano: FERRARA, *Il presidente d'assemblea parlamentare*, Milano 1965, p. 135; MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna 1977, pp. 297-298.

Qualche perplessità potrebbe suscitare l'affermazione di Tosi (*Diritto parlamentare*, Milano 1974, p. 251), secondo cui il sindacato presidenziale sull'ammissibilità si estenderebbe, per gli atti di iniziativa delle leggi, anche alla valutazione sulla presenza o meno di termini sconvenienti ed oltraggiosi.

L'affermazione di tale potere presidenziale, che, peraltro, condividiamo nella sostanza, non potrebbe, tuttavia, fondarsi su disposizioni regolamentari, stante l'inidoneità, da noi ritenuta, della fonte regolamentare ad imporre oneri, quali che siano, al potere costituzionale di iniziativa delle leggi. È dubbio, d'altra parte, che tali norme regolamentari esistano con riferimento alla iniziativa: l'articolo 33, primo comma, del regolamento della Camera è

prassi³⁶. Sembra, quindi, che il compito di fornire i testi delle norme richiamate dai vari progetti di legge possa e debba, utilmente, continuare ad essere affidato agli uffici, come, peraltro, avviene, secondo quanto si dirà più diffusamente in seguito.

Resta tuttavia l'inconveniente che, una volta ultimato l'*iter* di approvazione dei progetti, di tale documentazione non resta traccia negli atti relativi né in alcuna pubblicazione ufficiale: per cui chi intenda leggere le nuove norme alla luce delle disposizioni richiamate (né potrebbe fare diversamente, stante la tecnica redazionale delle leggi fin qui descritta) si trova nella condizione di dover ricostruire, con propri mezzi, il quadro normativo di riferimento, reiterando, in gran parte, un lavoro già svolto dagli uffici delle Camere.

Potrebbe soccorrere a questo punto l'esempio francese, che attiene ad un sistema non differentissimo dal nostro quanto ad organizzazione del procedimento legislativo: presso le Camere francesi, infatti, il

esplicitamente riferito ai messaggi ed alle lettere; così l'articolo 89 riguarda, non meno esplicitamente, emendamenti, ordini del giorno ed articoli aggiuntivi, vale a dire atti, che, pur connessi con il procedimento legislativo, trovano nel regolamento stesso la loro fonte esclusiva di disciplina più complesso il discorso per quel che riguarda il regolamento del Senato, il cui articolo 97, primo comma, è riferito, oltre che ad ordini del giorno ed emendamenti, anche a « proposte » non meglio specificate, e il cui articolo 8 prevede – contrariamente al regolamento della Camera – un esplicito potere presidenziale in ordine al giudizio sulla ricevibilità dei testi.

Il potere presidenziale in parola non può, a nostro parere, che fondarsi sul generale sindacato sui requisiti di validità, risultando evidente che eventuali formulazioni sconvenienti ed oltraggiose non sono strutturalmente idonee ad integrare il contenuto precettivo tipico dell'atto.

Sui requisiti di validità dell'atto di diritto pubblico con riferimento al suo contenuto tipico, cfr. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1969, p. 268.

³⁶ In effetti la lettera circolare del Presidente della Camera on. Ingrao, inviata a tutti i deputati il 26 luglio 1976, all'inizio della VII legislatura (pubblicata in: CAMERA DEI DEPUTATI, *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento emanate dal Presidente della Camera dei deputati, 1948-1978*, Roma 1979, p. 281), sembra limitarsi a registrare come dato di una prassi costante e non derogata la circostanza che i progetti di legge debbano risultare composti da un titolo, una nota illustrativa ed un articolato.

Maggiore accentuazione è posta, invece, sul contenuto dei progetti, che deve « inerire a materie di carattere legislativo e di competenza del Parlamento, con esclusione quindi della materia di competenza regionale e di carattere amministrativo ».

A prescindere dalle intuitive difficoltà connesse con la determinazione della materia legislativa in giustapposizione a quella amministrativa (e a volte anche della materia di competenza regionale con riferimento a quella statale), sembra potersi affermare che il sindacato di ammissibilità delineato con riferimento al descritto contenuto rientri, a pieno titolo, nel quadro del controllo sui requisiti di validità in relazione al contenuto tipico dell'atto.

corrispondente del nostro « stampato A »³⁷ contiene nella seconda parte, una tavola di raffronto comprendente la legislazione vigente sulla materia (quindi, *a fortiori* quella richiamata), il testo (o i testi) del proponente e gli emendamenti dalla Commissione³⁸. Tale sistema presenta il vantaggio di non disperdere questa parte della documentazione, che resta, dunque, agli atti dei lavori preparatori³⁹; né sembra esistano ostacoli insormontabili ad introdurlo presso di noi per quanto attiene all'inserimento nello « stampato A », dei testi della normativa richiamata o connessa.

Questa soluzione eviterebbe, fra l'altro, una duplicazione di lavoro fra Camere ed ufficio legislativo del Ministero di grazia e giustizia qualora dovesse (com'è auspicabile) divenire legge la disposizione contenuta nel citato progetto sulla pubblicazione degli atti normativi, che prevede l'inserzione in *Gazzetta Ufficiale* sia degli atti relativi ai lavori preparatori sia del testo delle disposizioni richiamate, in calce agli enunciati che operano i rinvii⁴⁰.

4) Nel rinvio a norma da emanare.

Ancora maggiori (e quindi più dannosi) sono gli effetti di indeterminatezza indotti nell'ordinamento quando il rinvio venga effettuato non già ad una disposizione vigente ma ad una ancora da emanare. Quando poi tale situazione ricorra nell'ambito della legislazione « di comportamento », magari sanzionata penalmente, non è chi non ne veda la palese iniquità⁴¹.

Ben più delicato risulta il caso (inquadrabile ai nostri fini nella generale ipotesi del rinvio a norma da emanare), in cui il rinvio integri

³⁷ Il cosiddetto « stampato A » delle Camere italiane (la lettera « A » segue il numero o i numeri dei progetti di legge di cui trattasi) contiene: la Relazione di maggioranza della Commissione (se redatta), il testo della Commissione, il testo (o i testi) del (i) proponente (i) e relative relazioni, i pareri effettivamente espressi dalle Commissioni in sede consultiva.

³⁸ Cfr. Sir WILLIAM DALE, *Legislative drafting: a new approach*, Butterworths, Londra 1977, p. 90.

³⁹ In Francia gli atti relativi ai lavori preparatori sono pubblicati nel *Journal Officiel* in calce alla legge, per le parti relative ai progetti originari, alle relazioni ed ai dibattiti. Cfr. Sir William Dale, op. cit., p. 91.

⁴⁰ Cfr. articoli 6 e 7 (nel testo approvato dal Senato) del citato disegno di legge (atto Senato n. 1571, atto Camera n. 3329. Vedi anche nota 27).

⁴¹ Esempio: la legge 18 aprile 1975, n. 110, « Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi », all'articolo 2, primo

la cosiddetta « delega regolamentare », autorizzando la fonte secondaria ad intervenire (innovando) su materie disciplinate dalla legge formale. In tale ipotesi, infatti, l'indeterminatezza indotta, benché, spesso causata da una reale e diffusa esigenza di « delegificazione »⁴², non attiene soltanto ad aspetti pragmatici e cognitivi, come nelle circostanze che si sono fin qui descritte, bensì anche ad elementi sostanziali dell'ordinamento quali possono essere l'ordine delle fonti e il sindacato della Corte costituzionale sugli atti aventi forza di legge: aspetti questi della cui delicatezza è sintomo preoccupante ed evidente la stessa incertezza dottrinale e giurisprudenziale in ordine alla ricostruzione dogmatica del fenomeno⁴³.

Problemi connessi con la pubblicazione e la reperibilità dei testi.

1) *La legge di conversione del decreto-legge.*

La legge di conversione del decreto-legge pone, ai fini di questo studio, due distinti ordini di problemi: il primo attiene alla veste formale

comma, definisce le « armi comuni da sparo »; al terzo comma dello stesso articolo, vi equipara altre armi di minore potenzialità offensiva, fra cui, ad esempio, quelle ad aria compressa; all'articolo 11, primo comma, stabilisce quali siano i segni di identificazione che su ciascuna arma devono essere impressi a cura del produttore sotto la vigilanza del « Banco nazionale di prova »: fra questi, il numero di matricola; all'ottavo comma dello stesso articolo 11, dispone che chiunque detenga legittimamente un'arma comune da sparo o equiparata, sprovvista del numero di matricola, debba presentare detta arma al Banco nazionale o ad una delle sue sezioni, per l'apposizione del numero di matricola predetto, entro il termine di un anno a partire dalla data indicata da un emanando decreto ministeriale (tale decreto è stato emanato dopo due anni ed è il decreto ministeriale 30 giugno 1978, pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale* n. 207 del 26 luglio 1978, e ha fissato al 1° ottobre 1979 il termine iniziale per l'effettuazione degli adempimenti sopradescritti).

Siffatto quadro normativo (peraltro qui esplicitato ma, in realtà, irto di rinvii) si pone a qualsiasi sfortunato possessore di un'arma ad aria compressa, acquistata (e regolarmente denunciata) in tempi in cui non era prescritta l'apposizione del numero di matricola. Questo cittadino, ammesso che sia venuto a conoscenza dell'esistenza della legge, ne abbia reperito il testo e penetrato il significato, si sarebbe poi trovato nella necessità di seguire oltre due annate di *Gazzetta ufficiale* alla ricerca del decreto che avrebbe definito i termini entro i quali sarebbe stato possibile soddisfare agli adempimenti prescritti. Qualora non l'abbia fatto, lasciando, quindi, decorrere inutilmente i termini tanto macchinosamente posti, l'arma sarà ritenuta « clandestina », ai sensi dell'articolo 23, primo comma, della citata legge, ed il suo possessore, dalla lettura dello stesso articolo 23, terzo comma, apprenderà di essere punibile con la reclusione da sei mesi a cinque anni e con la multa da lire centomila a un milione.

⁴² Sulla delegificazione si veda, per tutti: LAVAGNA, *La delegificazione: possibilità, forme, contenuti*, in: *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, IV, Firenze 1969, pp. 307 ss.

⁴³ Sui problemi connessi con i cosiddetti « regolamenti delegati », si vedano: MORTATI, *Istituzioni...*, cit., pp. 743 ss.; LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino 1973, pp. 372-373; CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., pp. 111 ss.

che essa assume; il secondo, di natura più sostanziale, riguarda invece l'efficacia *ex tunc* o *ex nunc* degli emendamenti che abbia eventualmente introdotto nell'originario testo del decreto.

Entrambi i problemi si pongono, ovviamente, quando la legge di conversione apporti degli emendamenti; circostanza, questa, che è divenuta tanto frequente da costituire quasi la regola della conversione, restando invece pressoché eccezionale il caso del decreto-legge convertito senza modificazioni⁴⁴.

È noto che anche nell'ipotesi di conversione con modificazioni la legge relativa conserva la veste formale di articolo unico, contenente sia la formula della conversione, sia la menzione di tutte le modificazioni apportate al testo del decreto-legge. Tale articolo unico, di spropositata lunghezza, risulta incomprensibile a qualsiasi lettore, poiché contiene i soli emendamenti e non le disposizioni alle quali gli emendamenti si riferiscono. È necessario, dunque, munirsi, non metaforicamente, di forbici e colla e ricostruire il testo del decreto così come risulta a seguito delle modificazioni introdotte.

Gli aspetti cognitivi del problema sono stati, peraltro, risolti da quando (aprile 1981) l'ufficio legislativo del Ministero di grazia e giustizia compila, per i decreti-legge convertiti con modificazioni, un testo coordinato con le modificazioni stesse, che viene pubblicato, senza valore legale, nella rubrica « Disposizioni e comunicati » della *Gazzetta ufficiale*. L'iniziativa è evidentemente degna della massima lode, quantunque non possa andare esente da critiche il fatto che solo da un anno si sia adottato un criterio anch'esso da gran tempo noto agli editori privati di raccolte di leggi.

Non riguarda invece aspetti cognitivi, connessi con le forme di pubblicazione, l'altra questione concernente la determinazione della retroattività o meno degli emendamenti introdotti dalla legge di conversione (se ne fa cenno in questa parte solo per comodità di

⁴⁴ Salvo un suo recente *revival*, probabilmente dovuto a preoccupazioni antiostruzionistiche più che dogmatiche (cfr. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., pp. 308-309), il problema dell'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione sembrava essere stato risolto dalla dottrina in seno favorevole, essendo rimaste sostanzialmente minoritarie le ricostruzioni più riduttive (ESPOSITO, *Decreto-legge*, in: *Enciclopedia del diritto*, XI, pp. 849-850).

Per la tesi dell'ammissibilità degli emendamenti, si veda, per tutti, DI CIOLO, *Questioni in tema di decreti-legge*, Milano 1970, pp. 357-368; per quella contraria, v. CIAURRO, *Le istituzioni parlamentari*, Milano 1982, pagine 87-94, con richiami.

esposizione). Che si tratti di un problema di non semplicissima soluzione teorica e, al tempo stesso, di grande ed intuitiva rilevanza sostanziale, è dimostrato dalle posizioni dottrinali fortemente differenziate⁴⁵, dal fatto stesso che la Corte di cassazione sia stata chiamata ad interessarsene, adottando, peraltro, una soluzione non unanimemente condivisa⁴⁶, e dalla ricorrente trattazione del problema anche in scritti molto recenti⁴⁷.

Molto difficile avanzare suggerimenti e proposte di soluzione: trattandosi in sostanza di imporre un obbligo al legislatore, non pare che,

⁴⁵ Sostenitore della retroattività degli emendamenti introdotti dalla legge di conversione è Esposito (*Decreto-legge*, cit., p. 849, nota); né altra soluzione gli sarebbe consentita dalla tesi da lui assunta in ordine alla ricostruzione, del rapporto fra decreto-legge e legge di conversione e alla natura della legge di conversione stessa: trattarsi di una figura del tutto simile alla conversione dell'atto giuridico privato viziato, con retroattiva sostituzione della legge all'atto governativo (*ibidem*, pp. 847-849); il che consegue, del resto, dalla originaria definizione del decreto-legge come atto viziato, argomentata, a sua volta, dal divieto generale posto al Governo di emanare – senza delegazione delle Camere – atti aventi forza di legge, dalla provvisorietà di questa forza di legge e dall'insorgere della responsabilità del Governo (*ibidem*, p. 847). Lo stesso Autore auspica, tuttavia, riconoscendo che trattasi di questione altamente controversa, che il Parlamento in sede di conversione definisca, volta a volta, l'efficacia *ex tunc* o *ex nunc* degli emendamenti apportati (*ibidem*, p. 849, nota 63).

Altri (LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 343) ritengono l'efficacia *ex tunc* delle disposizioni (modificazioni comprese) introdotte dalla legge di conversione, salvo che non sia diversamente stabilito, e la caducazione *ex tunc* delle parti non convertite.

Altri ancora (MORTATI, *Istituzioni...*, cit., p. 638; DI CIOLO, *Questioni...*, cit., p. 372) distinguono fra emendamento aggiuntivo, emendamento modificativo, emendamento interpretativo ed emendamento soppressivo, concordando sull'efficacia *ex tunc* del primo e del secondo e su quella *ex tunc* del terzo; quanto all'emendamento soppressivo, invece, Mortati ne ritiene l'efficacia retroattiva (conforme la giurisprudenza della Cassazione: vedi nota successiva) argomentando dall'assimilazione dell'emendamento soppressivo alla mancata conversione parziale; Di Ciolo, invece, più possibilista nelle conclusioni, contesta l'assimilazione predetta, sostenendo che il diritto positivo italiano non conosce l'ipotesi della mancata conversione parziale.

Questa tesi, fondata, dunque, sul presupposto che il diritto positivo italiano contempli solo la conversione pura e semplice, la conversione con modificazioni e la mancata conversione (DI CIOLO, *ibidem*, p. 373) è condivisibile solo a patto di assumere l'espressione « diritto positivo italiano » in un'accezione pragmatica che comprenda oltre alle proposizioni legislative anche la concreta costruzione ed attuazione delle norme. In mancanza, parrebbe doversi sostenere che il diritto positivo italiano non conosce – testualmente – neanche la conversione con modificazioni.

⁴⁶ Cfr. le sentenze: Cass., I Civ., 8 ottobre 1969, n. 3211 (in *Foro amministrativo*, 1969, I, p. 2794) e Cass., I Civ., 3 febbraio 1971 n. 242 (in *Foro amministrativo* 1971, I, p. 875), con le quali la Suprema Corte ha ritenuto l'efficacia retroattiva di un emendamento soppressivo introdotto da una legge di conversione di decreto-legge, argomentando, come accennato, dall'assimilazione alla mancata conversione parziale.

⁴⁷ Si vedano: *Relazione della Commissione di studio...*, cit., p. 32; DI CIOLO, *Progettazione legislativa*, cit., p. 21.

al di fuori della legge costituzionale, altro possa farsi se non l'auspicio, apparentemente banale, che si manifesti una maggiore sensibilità ed attenzione da parte del legislatore stesso per i temi, troppo spesso trascurati, della certezza del diritto.

2) *La mancata pubblicazione e la pubblicazione per sunto od estratto.*

Altri e non marginali problemi sono determinati da carenze connesse alla pubblicazione degli atti normativi od alle stesse norme che tale pubblicazione disciplinano. Trattasi di norme non recentissime⁴⁸, che il citato disegno di legge (Senato n. 1571, Camera n. 3329) si accinge ad innovare in buona misura.

Una questione di interesse non secondario, ai fini della conoscenza dell'ordinamento, è rappresentata dalla possibilità di mancata pubblicazione o di pubblicazione per sunto o per estratto che le norme vigenti consentono anche per atti a contenuto normativo, mancando in esse ogni riferimento a tale caratteristica, nel senso di rendere obbligatoria, quando essa ricorra, la pubblicazione integrale dell'atto considerato⁴⁹.

⁴⁸ Si tratta del regio decreto 24 settembre 1931, n. 1256, « Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative riguardanti la promulgazione e la pubblicazione delle leggi e dei regi decreti » (*Gazzetta ufficiale* n. 250 del 1931); del regio decreto 2 settembre 1932, n. 1293, « Approvazione del regolamento per la esecuzione del testo unico 24 settembre 1931, n. 1256, riguardante la promulgazione e la pubblicazione delle leggi e dei regi decreti » (*Gazzetta ufficiale* n. 235 del 1932); del regio decreto 7 giugno 1923, n. 1252, « Passaggio della *Gazzetta ufficiale del Regno* dalla dipendenza del Ministero dell'interno a quella del Ministero della giustizia e degli affari di culto e norme per la compilazione e la pubblicazione di essa » (*Gazzetta ufficiale* n. 141 del 1923).

⁴⁹ Infatti l'articolo 7 del regio decreto 24 settembre 1931, n. 1256, stabilisce la inserzione e la pubblicazione nella *Raccolta ufficiale* delle leggi e dei (regi) decreti che siano « necessari per l'esecuzione delle leggi, o la cui integrale conoscenza interessi la generalità dei cittadini », nonché la pubblicazione, ma solo per sunto od estratto, di quei decreti che tale interesse non presentino. Restano, in ogni caso, esclusi dalla *Raccolta* e quindi anche dalla pubblicazione i decreti « che riguardino enti o persone singole, in guisa che basti darne diretta comunicazione agli interessati; e inoltre quelli la cui pubblicità potrebbe nuocere agli interessi dello Stato ». Inoltre, il regio decreto 2 settembre 1932, n. 1293, all'articolo 11, primo comma, stabilisce che « ciascun Ministero, per la materia di sua competenza compila un elenco dei decreti (reali) dei quali deve farsi la pubblicazione per sunto o estratto, e un altro di quelli che non devono essere inseriti nella *Raccolta ufficiale* ».

Il combinato disposto di queste proposizioni con quelle di cui all'articolo 3 del regio decreto 7 giugno 1923, n. 1252, estende la norma anche alla pubblicazione sulla *Gazzetta ufficiale*, fatta salva la possibilità di pubblicazione di altri « decreti (reali) o ministeriali

È sintomatico l'esempio del regolamento di disciplina militare (approvato con decreto del Presidente della Repubblica del 31 ottobre 1964), non apparso né nella *Raccolta ufficiale* né nella *Gazzetta ufficiale*, nonostante il suo contenuto normativo difficilmente contestabile e il suo interesse largamente diffuso in un ordinamento che prevede il servizio militare di leva obbligatorio per tutti i cittadini di sesso maschile. Per avere in Italia un regolamento di disciplina militare pubblicato in modo da essere, almeno teoricamente, reperibile da ogni interessato, si è dovuto aspettare l'entrata in vigore della legge 11 luglio 1978, n. 382, recante «Norme di principio sulla disciplina militare», e il suo regolamento di attuazione, approvato con decreto del Presidente della Repubblica del 4 novembre 1979, n. 691 e pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale* n. 11 del 12 gennaio 1980.

Non sappiamo, tuttavia, quanto le norme contenute nel disegno di legge ultimo citato potranno modificare, per il particolare aspetto descritto, la situazione attuale. Le relative formulazioni non appaiono, infatti, fra le più felici⁵⁰. Va ricordato, comunque, che si tratta di una

di carattere speciale», sulla richiesta del Ministro proponente d'accordo col Ministro Guardasigilli.

⁵⁰ Relativamente all'inserzione e alla pubblicazione nella *Raccolta ufficiale*, infatti, l'articolo 1 del citato disegno di legge, nel testo approvato dal Senato, la dispone, oltre che, ovviamente, per le leggi costituzionali, le leggi dello Stato e i decreti aventi forza di legge, anche per «gli altri decreti del Presidente della Repubblica e ministeriali, nonché le delibere e gli altri atti di comitati di ministri che abbiano contenuto normativo e siano strettamente necessari per l'applicazione della legge». Tale formulazione è infelice in due punti:

a) non è dato sapere se la proposizione relativa «che abbiano contenuto normativo» sia da riferire solo all'espressione principale più vicina (atti di comitati di ministri) o si estenda a «delibere» od ancora a «decreti del Presidente della Repubblica e ministeriali»;

b) non è dato parimenti sapere se il segno «e» nell'espressione «che abbiano contenuto normativo e siano strettamente necessari per l'applicazione della legge» abbia o meno significato e valore di «o» debole; in altre parole se gli atti di cui trattasi, per essere inseriti nella *Raccolta*, debbano possedere ambedue le caratteristiche o, indifferentemente, una sola di esse.

Riguardo al primo punto, il quarto comma dello stesso articolo 1 sembra suggerire una lettura estensiva, laddove stabilisce che il Presidente del Consiglio, con gli opportuni concerti, approverà gli elenchi «dei decreti e delle delibere» da inserire in *Raccolta ufficiale*; riguardo al secondo punto, invece, l'argomento testuale suggerirebbe nella «e» il valore di «o» debole (perché, infatti, il legislatore non avrebbe usato direttamente il segno «o»?); ma in tal caso, che ne sarà, ad esempio, dei cosiddetti «regolamenti indipendenti», quelli cioè che operano nelle materie per le quali la Costituzione non prescrive la riserva di legge e in mancanza di *interpositio legislatoris* al di fuori di ogni previsione legislativa? (Sui regolamenti cosiddetti «indipendenti» si vedano: MORTATI, *Istituzioni...*, cui., p. 742; PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, in: *Commentario al codice civile*

materia di per sé non idonea ad una rigida regolamentazione legislativa⁵¹ e che la stessa intenzione del promotore dell'iniziativa, consistente da una parte nell'assicurare maggiore e più adeguata pubblicità agli atti a contenuto normativo e a quelli di più diffuso interesse e, d'altra parte, nell'escludere (specie dalla *Gazzetta ufficiale* la pubblicazione di altri atti che oggi vi appaiono senza particolare utilità o necessità⁵², può, in pratica, dar luogo ad aspetti effettuali apparentemente confliggenti.

3) La pubblicazione delle circolari ministeriali esplicative delle leggi.

Anche la questione della adeguata pubblicità delle circolari ministeriali esplicative delle leggi non è né nuova né di piccolo rilievo.

Infatti, quali che siano il valore, la natura e i limiti di questi atti⁵³, non è dubbio che molte di esse rivestano un particolare interesse per il cittadino, valutata anche la circostanza, nota a chiunque abbia dimestichezza con gli uffici centrali o periferici dell'amministrazione dello Stato, per cui accade spesso che, nella pratica burocratica, le circolari finiscano per avere un peso addirittura maggiore di quello delle leggi cui dovrebbero dare spiegazione.

Non a tutti è noto che la pubblicazione di dette circolari nella prima parte della *Gazzetta ufficiale* è positivamente stabilita dalla legge, con la sola eccezione di quelle di carattere riservato⁵⁴, quantunque la relativa disposizione sia rimasta e rimanga largamente disattesa⁵⁵.

a cura di SCIALOJA e BRANCA, Disposizioni sulla legge in generale, articoli 1-9, Bologna-Roma 1977, p. 305; LAVAGNA, *Istituzioni...*, cit., pp. 371-372).

Ai fini invece della pubblicazione sulla *Gazzetta ufficiale*, il quadro è meno incerto, soccorrendo la disposizione di cui all'articolo 2, primo comma, dello stesso disegno di legge, secondo la quale sono pubblicati in *Gazzetta*, oltre agli atti inseriti e pubblicati in *Raccolta*, anche gli atti e i comunicati che interessino la generalità dei cittadini e la cui pubblicità risponda ad interessi informativi di carattere diffuso. Anche per ciò che riguarda la *Gazzetta ufficiale*, tuttavia, è successivamente prevista la pubblicazione per sunto od estratto o solo nel titolo, per categorie di atti da determinarsi con decreto del Presidente del Consiglio (articolo 3, secondo comma), dandosi in questo caso (o anche nel precedente?) la « indicazione della pubblicazione ufficiale recante il testo dell'atto ».

⁵¹ Cfr. Relazione ministeriale al disegno di legge S.n. 1571, Senato della Repubblica, VIII legislatura, disegno di legge n. 1571, pp. 6-7.

⁵² Cfr. Relazione ministeriale al disegno di legge S. n. 1571, cit., p.6.

⁵³ Si veda, in particolare, PIZZORUSSO, *Le fonti del diritto*, cit., pp. 553-555.

⁵⁴ Cfr. articolo 3 del regio decreto 7 giugno 1923, n. 1252, cit.

⁵⁵ Cfr. Relazione ministeriale al disegno di legge S.n. 1571, cit., p. 2.

Se, dunque, la norma vigente, formulata in modo da non essere teoricamente derogabile, non è valsa ad assicurare l'ordinaria pubblicazione di tali atti, non pare proprio che possa risultarvi più idonea l'emananda disposizione (articolo 3, sesto comma, del disegno di legge S. n. 1571, C. n. 3329), che ne subordina la pubblicazione alla richiesta del Ministro competente e all'assenso del Presidente del Consiglio.

4) *La distribuzione e diffusione della Gazzetta ufficiale.*

L'analisi fin qui condotta sulla tecnica redazionale delle leggi e sulle forme di pubblicazione di esse (con salvezza delle innovazioni recentissime e di quelle *in fieri*) dimostra come la disponibilità della sola copia della *Gazzetta ufficiale* che contenga il provvedimento che interessa, serva a poco o a nulla, nella maggior parte dei casi.

Questo premesso, restano tuttavia i cronici problemi relativi alla diffusione della *Gazzetta* su tutto il territorio nazionale e, soprattutto, alla tempestività della sua distribuzione.

In sede di elaborazione del disegno di legge S.n. 1571, il Governo aveva impostato la soluzione del problema, stabilendo (articolo 5) l'inoltro della *Gazzetta ufficiale*, con il mezzo più rapido, a tutte le prefetture, che ne avrebbero curato e facilitato la consultazione; mentre, attraverso l'Istituto poligrafico dello Stato, si iniziava, a titolo sperimentale, la diffusione della *Gazzetta ufficiale* nelle principali edicole di Roma, come esperimento da estendere successivamente alle altre città ⁵⁶.

La II Commissione del Senato non ha tuttavia ritenuto idonea la soluzione prospettata ⁵⁷, e su suo suggerimento il Governo ha presentato un emendamento interamente sostitutivo (attuale articolo 10 del testo approvato dal Senato), secondo il quale l'Istituto poligrafico dello Stato assicura la più ampia e rapida diffusione della *Gazzetta ufficiale* attraverso i mezzi di distribuzione dei giornali: è stabilito, comunque, che essa sia posta in vendita nei comuni capoluogo di provincia non oltre il giorno successivo alla pubblicazione. L'innovazione è certo importante e

⁵⁶ Cfr. p. 11.

⁵⁷ Cfr. Relazione del senatore CALARCO, in: Senato della Repubblica, VIII Legislatura, stampato 1571-A, p. 4.

proficua, sempre che, in termini di fattibilità, esistano le strutture idonee ad assicurare il rispetto e l'attuazione della disposizione relativa.

5) *La cosiddetta « norma intrusa ».*

Trattasi di un fenomeno che ricorre con una certa frequenza e che consiste nell'introduzione, quasi surrettizia, di una disposizione nell'ordinamento attraverso il *corpus* di una legge riguardante materia, a volte, affatto diversa.

Le cause sono solo in parte attribuibili all'insufficiente attenzione del legislatore, dovendosi, invece, ricercare più spesso in ragioni di tempestività che inducono il legislatore stesso a preferire un procedimento già avviato in luogo di instaurarne uno autonomo⁵⁸.

L'indeterminatezza che così si induce nell'ordinamento consiste, dunque, nella difficoltosa reperibilità della disposizione stessa, quando di essa non risulti traccia o menzione nel titolo della legge.

Né varrebbe addebitare la disfunzione all'insufficiente articolazione dei titoli, se si voglia conservare per essi una ragionevole lunghezza e concisione, già abbondantemente insidiata dalle numerose leggi polisetoriali od *omnibus*, come taluno ama chiamarle.

Il problema è definitivamente risolvibile solo con lo stralcio della o delle disposizioni « intrusive », potendosi ritenere ricompreso *a fortiori* nella loro definizione il concetto di autonoma rilevanza normativa.

Resta da valutare se la strumentazione regolamentare, quale oggi è offerta dalle disposizioni vigenti, sia sufficiente a questo fine o se invece occorra introdurre nei regolamenti parlamentari una nuova disposizione che definisca il potere presidenziale di disporre lo stralcio (a richiesta di taluni soggetti legittimati) quando, in qualsivoglia fase del procedimento legislativo, si ravvisi l'opportunità di « dare forma legislativa autonoma ad una o più proposizioni normative contenute nel progetto in discussione o da esso originate ma attinenti ad oggetto diverso »⁵⁹. Com'è noto, il regolamento del Senato prevede e disciplina (all'articolo 101) la proposta di stralcio, che, una volta iniziato l'esame degli articoli, ciascun senatore può avanzare relativamente ad articoli e disposizioni che

⁵⁸ Cfr. Relazione cit., p. 22.

⁵⁹ Cfr. Ivi, p. 23.

siano suscettibili di essere distinti dagli altri per la loro autonoma rilevanza normativa. Sulla proposta delibera l'assemblea, con discussione limitata e per alzata di mano.

Il regolamento della Camera, invece, menziona la parola stralcio solo all'articolo 99, terzo comma, in cui, disciplinandosi il procedimento di esame e di approvazione dei progetti di legge costituzionali, è stabilito di non far luogo in seconda deliberazione alla discussione degli articoli e, di conseguenza, si sancisce l'inammissibilità di emendamenti, ordini del giorno e richieste di stralcio di una o più norme.

Da tale divieto si argomenta a contrario l'ammissibilità della proposta di stralcio in ogni altro caso al di fuori di quello considerato; e infatti la prassi della Camera è largamente orientata nel senso di ammetterla non solo nella fase dell'esame degli articoli, ma anche, da ultimo, in quella dell'esame presso le Commissioni in sede referente⁶⁰.

Questo premesso, la riformulazione regolamentare della figura non sarebbe forse inutile, in considerazione:

a) del non trascurabile effetto psicologico spesso determinato da una nuova norma agli effetti della sua utilizzazione;

b) della possibilità (per il Senato) di estendere la proponibilità della richiesta di stralcio anche a fasi precedenti l'esame degli articoli, conformemente al principio di economia dei procedimenti;

c) (per la Camera) dell'opportunità della definizione sistematica esplicita di una figura largamente utilizzata in via di prassi.

⁶⁰ Per quanto attiene alla possibilità dello stralcio nelle Commissioni in sede legislativa, si veda la lettera (in data 29 gennaio 1963) del Presidente della Camera Leone all'on. De Maria, Presidente della XIV Commissione Igiene e Sanità. In essa, pur avanzandosi rilievi sul caso di specie, si ammette la possibilità dello stralcio quando ricorra « la necessità di enucleare e separare gruppi di norme eterogenee, profondamente dissimili le une dalle altre » (in: *Circolari e disposizioni...* cit., p. 443).

Sullo stralcio in Assemblea, si vedano a titolo di esempio le sedute della Camera del 6 dicembre 1978 e del 6 aprile 1982. Sullo stralcio già nella fase dell'esame in Commissione in sede referente, si veda, sempre a titolo di esempio, la seduta del 17 maggio 1982 nella quale l'Assemblea ha autorizzato la Commissione Istruzione a procedere allo stralcio di alcune disposizioni del progetto di legge C. n. 1990, all'esame di quest'ultima Commissione in sede referente.

*Gli strumenti parlamentari per il controllo dei testi.*1) *Gli strumenti regolamentari.*

I Regolamenti parlamentari contengono pochissime norme esplicite idonee a definire spazi utili per il controllo tecnico-redazionale dei testi legislativi: anzi, a ben guardare, non sembra rinvenirne altre al di fuori di quelle di cui agli articoli 90 del regolamento della Camera e 103 del regolamento del Senato sulle correzioni di forma e il coordinamento finale dei testi.

Si tratta di un tema ampio e dibattuto⁶¹, oggetto anche di interventi della Corte costituzionale⁶², del resto non unanimemente

⁶¹ L'articolo 90 del regolamento della Camera dei deputati contempla, come è noto, due ipotesi: la prima prevede che, prima della votazione finale, il Comitato dei nove o il Governo possano richiamare l'attenzione della Camera sulle « correzioni di forma » che il testo richieda e proporre le conseguenti modificazioni, sulle quali la Camera delibera: nella seconda, l'Assemblea è facoltizzata ad autorizzare il Presidente a procedere al « coordinamento formale del testo già approvato ».

Poiché dal testo regolamentare non si evince alcuna definizione della natura e dell'ambito né delle « correzioni di forma » di cui al primo comma, né del « coordinamento formale » di cui al secondo, non sembrerebbe che la scelta dell'una o dell'altra ipotesi possa farsi derivare da ragioni contenutistiche; che, anzi, l'argomento testuale pare suggerire una sostanziale identità dell'oggetto. Tuttavia, ragioni pragmatiche, consistenti nel fatto che nel primo caso si ha, comunque, una sorta di ratifica dell'Assemblea (o della Commissione legislativa) sulle modificazioni apportate, che manca del tutto nel secondo, indurrebbe a fare preferire la prima ipotesi laddove le modificazioni, che si appalesano necessarie, sembrino di maggiore portata ed importanza.

Sulla mancata configurazione delle « correzioni di forma », di cui al primo comma dell'articolo 90 del regolamento della Camera, si veda una decisione di puro rinvio della Giunta del regolamento nella seduta 18 maggio 1971, pubblicata in: *Circolari e disposizioni interpretative...*, cit., p. 247. Il regolamento del Senato, invece, all'articolo 103, non prevede la possibilità di autorizzazione al Presidente per il coordinamento del testo già approvato, bensì solo una ipotesi simile a quella di cui al primo comma dell'articolo 90 del regolamento della Camera. Senonché l'oggetto – sul quale ciascun senatore, il Presidente o il Governo possono richiamare l'attenzione del Senato ai fini dell'introduzione degli aggiustamenti opportuni – vi appare differentemente definito, facendosi riferimento esplicito, oltre che a « correzioni di forma » e « modificazioni di coordinamento », anche a « disposizioni già approvate che sembrano in contrasto fra loro o inconciliabili con lo scopo della legge » (similmente alla formulazione di cui all'articolo 91 del testo abrogato del regolamento della Camera, cfr. nota 63). Tale definizione lascerebbe intravedere l'implicito riconoscimento della natura sostanziale delle modifiche idonee ad eliminare inconvenienti originati soprattutto dal ricorrere della circostanza ultima menzionata.

Sul coordinamento dei testi si vedano, fra gli altri: Tosi, *Diritto parlamentare*, cit., pp. 287-297; LONGI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Milano 1978, p. 146; MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 327.

⁶² Cfr. Si veda la famosa sentenza n. 9 del 1959 (*Raccolta ufficiale delle sentenze e ordinanze delle Corte costituzionale*, 1959, VII, pp. 73-112), nella parte in cui si dichiara

condivisi⁶³ che non è possibile, in questa sede, affrontare compiutamente e in dettaglio.

la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale della legge 28 marzo 1956, n. 168, in riferimento all'articolo 70 della Costituzione, per una sua pretesa violazione, sotto la specie della difformità dei testi votati dalle Commissioni deliberanti della Camera e del Senato, indotta dalle correzioni apportate dopo la votazione finale dalla Presidenza delle Commissioni I e X della Camera, riunite in sede legislativa, essendone stata la Presidenza stessa autorizzata, prima della votazione finale, e con definizione di criteri e principi direttivi.

Si trattava in effetti dell'applicazione di quella prassi poi recepita dal secondo comma dell'articolo 90 del vigente regolamento della Camera.

In tale circostanza, la Corte costituzionale stabilì che « il concetto stesso di coordinamento implica che il testo coordinato, in tanto può non essere sottoposto ad una votazione finale, in quanto abbia una formulazione che non alteri la sostanza del testo che aveva formato oggetto della votazione finale della Camera o della Commissione competente » (*ibidem*, p. 102). Tale impostazione della Corte, implicante la non necessaria incostituzionalità della prassi descritta, ma riconnettendone, in sostanza, la valutazione ad aspetti contenutistici, sembra confortare l'ipotesi assunta nel testo, secondo cui la definizione degli ambiti delle « correzioni di forma » e del « coordinamento formale » (logicamente prioritaria rispetto alle questioni di costituzionalità) debba ricostruirsi sul fondamento dell'individuazione della *substantia legis* e sul suo ripristino, ove turbata da disfunzioni testuali.

Analogamente, nella sentenza n. 134 del 1969 (*Raccolta ufficiale...*, cit., 1969, XXX, pp. 409-416), la Corte riconosce rientrare nei limiti della facoltà presidenziale di coordinamento la correzione dell'errore materiale che valga a ripristinare il tenore letterale e il significato della disposizione sottoposta al voto del Collegio.

⁶³ Con rilievi critici stilla ricordata sentenza n. 9 del 1959 (nella parte che qui interessa), si veda Tosi, in *Rassegna parlamentare*, 1959, I, pp. 140-141. I rilievi predetti attengono alla violazione mediata dell'articolo 72 della Costituzione, integrata attraverso la violazione dell'articolo 91 dell'allora vigente regolamento della Camera (detto articolo recitava: « Prima che il progetto di legge sia votato a scrutinio segreto, la Commissione o un Ministro potrà richiamare l'attenzione della Camera sopra le correzioni di forma che esso richieda, nonché sopra quegli emendamenti già approvati che sembrano inconciliabili con lo scopo della legge o con alcune sue disposizioni; e proporre le mutazioni che gli paiono opportune. La Camera, sentito l'autore dell'emendamento o un altro in sua vece, un membro della Commissione e il ministro, delibera »).

Con argomenti analoghi, ancora Tosi (*Modificazioni tacite alla Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano 1959, pp. 111-55) ribadisce le suesposte conclusioni, argomentando ulteriormente dal dato dell'inesistenza nel diritto parlamentare italiano di un principio od una norma simile a quella di cui all'articolo 114 del Regolamento del *Reichstag* weimariano sulle deroghe regolamentari praticabili, nel caso singolo, *nemine contradicente*.

Secondo BARILE (*Il crollo di un antico feticcio – gli interna corporis – in una storica – ma insoddisfacente – sentenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, IV, 1959, pp. 240-249), « la massima affermata dalla Corte, che permette che la Camera voti per l'ultima volta su un disegno di legge in una forma che sicuramente è destinata ad essere trasformata, sembra contraria: a) agli articoli 70 e 72 della Costituzione (oltre che agli stessi articoli 74 del regolamento del Senato e 91 del regolamento della Camera), perché abolisce la votazione finale; b) all'articolo 72 della Costituzione, sotto altro profilo, perché autorizza una delegazione della funzione legislativa estranea ai casi previsti dalla Costituzione. La funzione viene infatti in tal modo ad essere delegata (o subdelegata, per chi vede nella legislazione in Commissione una delegazione) da un organo collegiale ad un organo

Resta, però, l'impressione che la *querelle* sulla conformità o meno a Costituzione dell'antica prassi della Camera (ora recepita nel secondo comma dell'articolo 90 del suo regolamento) di consentire al Presidente, previa deliberazione dell'Assemblea, di procedere al coordinamento formale delle disposizioni dopo la loro approvazione finale, abbia fatto perdere di vista l'aspetto più sostanziale del problema, che consiste nella definizione della natura e dell'ambito del coordinamento formale e che è comune, a nostro parere (vedi nota 61), sia all'ipotesi qui sopra descritta, sia all'altra ipotesi di coordinamento effettuato prima della approvazione finale, ai sensi dell'articolo 103 del regolamento del Senato e 90, primo comma, del regolamento della Camera.

Il problema, quindi, andrebbe posto nei termini seguenti: fino a che punto le correzioni di forma potersi definire tali e non integrare, invece, l'ipotesi della modificazione sostanziale, surrettiziamente introdotta in violazione del principio del *ne bis in idem* e forse anche del principio costituzionale positivo dell'approvazione articolo per articolo dei testi legislativi.

Non sembra soddisfacente la tesi secondo cui la correzione di forma non dovrebbe contenere alcuna valenza normativa: infatti, al di fuori del caso di scuola della numerazione degli articoli (per cui se l'articolo 27 *bis* diviene 28 si modificano in questo senso tutte le disposizioni che contengono un rinvio all'articolo 27 *bis*), di qualche caso simile, attinente alla dislocazione delle proposizioni normative ai fini di una migliore strutturazione dell'articolato, e di poche altre ipotesi riguardanti formalità grammaticali di concordanza, resta difficile immaginare correzioni che non abbiano una portata normativa sia pur piccola. Così è, ad esempio, nel caso dell'errore materiale, del rinvio erroneo, del rinvio a norma abrogata, nonché nel caso, abbastanza ricorrente⁶⁴, di disposizioni incompatibili od incongruenti originate, il più delle volte, dall'approvazione di un emendamento per il quale non si sia fatta tempestivamente valere la preclusione.

Più soddisfacente appare, invece, la soluzione fondata sull'accertamento, caso per caso, della *substantia legis*, così come voluta dall'organo

singolare, da un organo competente ad un organo sicuramente incompetente » (*ibidem*, p. 247).

Sulla sentenza n. 9 del 1959 si veda una esauriente bibliografia ragionata di FURLANI, *Guida bibliografica*, in: *Il Regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma, 1968, pp. 674-690.

⁶⁴ Cfr. LONGI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, cit., *ibidem*.

collegiale approvante e sul suo ripristino attraverso l'eliminazione delle discrasie testuali che l'avessero turbata: il che, del resto, è suggerito tanto dall'argomento testuale deducibile dal disposto di cui all'articolo 103, primo comma, del regolamento del Senato (vedi nota 61), quanto dalla stessa impostazione accolta dalla Corte costituzionale nelle sue pronunce (cfr. note 62, 63). Tale soluzione sembra, in definitiva, la più idonea, nonostante i rischi interpretativi che comporta e che solo l'esperienza e la prudente valutazione dell'operatore può, volta a volta, contenere in limiti accettabili.

Altre norme regolamentari, invece, o, più probabilmente, l'abuso che possa farsene, tendono a restringere gli spazi di controllo testuale fino al limite minimo della operatività. Ci riferiamo a quelle disposizioni⁶⁵ che disciplinano (consentendola a certe condizioni, peraltro facilmente ottenibili) l'introduzione, nel procedimento legislativo, di testi (emendamenti, articoli aggiuntivi ed, evidentemente, subemendamenti) nuovi rispetto a quelli presentati (e quindi già vagliati) presso le Commissioni, per i quali, dunque, il primo controllo testuale avviene in una fase molto avanzata del procedimento e per di più in sedi (Comitato dei nove, Assemblea) caratterizzate da disciplina, struttura e tempi operativi che non sembrano renderle le più idonee all'approfondito ripensamento tecnico-formale dei testi.

L'accennato quadro normativo, che, nella logica di un regolamento (quello della Camera), che accoglie ed esplicita come principio ordinario e normale il criterio della preventiva presentazione degli emendamenti presso le Commissioni, si presenta, in sostanza, come una serie di deroghe successive e, se non utilizzato come strumentazione di

⁶⁵ Si intende fare riferimento alle norme (articolo 86, II, V e VI comma del regolamento della Camera) che consentono la presentazione di emendamenti ed articoli aggiuntivi nuovi rispetto a quelli presentati in Commissione fino a ventiquattro ore prima dell'inizio della seduta in cui saranno discussi gli articoli cui essi fanno riferimento, e fino ad un'ora prima se recanti la firma di un Presidente di Gruppo o di dieci deputati; nonché, in corso di seduta, di subemendamenti (da parte di un Presidente di gruppo o dieci deputati) e di subemendamenti o emendamenti da parte del Governo e della Commissione.

La disciplina di cui al regolamento del Senato (articolo 100, III, IV, V e VI comma) è sostanzialmente simile: forse leggermente più larga laddove consente al Presidente di ammettere, se ne ravvisa l'opportunità, la presentazione di emendamenti anche fuori dai casi espressamente previsti e dove non prevede il termine non derogabile di ventiquattro ore prima dell'inizio della seduta per la presentazione di quegli emendamenti, che, comportando aumento di spese o diminuzione di entrate, debbano essere esaminati dalla Commissione Bilancio.

salvaguardia per fare fronte a fatti nuovi e non prevedibili che si verifichino nel corso del procedimento, bensì come veicolo per trasferire in aula momenti istruttori, di trattativa od anche decisionali tipici delle Commissioni referenti, induce, quanto meno sotto il profilo della correttezza testuale, un effetto fortemente moltiplicatore dello « scoordinamento dell'iniziativa » ⁶⁶.

Quale che possa essere, dunque, la valenza politico-giuridica, nell'ambito dell'economia generale del procedimento legislativo, delle disposizioni che consentono di reiterare in aula aspetti propri del procedimento di Commissione, ci sembra di potere individuare proprio nelle Commissioni referenti (con particolare riguardo ai loro Comitati ristretti) e nel momento referente delle Commissioni legislative ⁶⁷ la sede « naturale » del controllo e del ripensamento tecnico-formale dei testi.

Infatti:

a) le norme che disciplinano i relativi procedimenti sono tali da consentire quel tanto di informalità, che facilita il confronto immediato delle opinioni, il lavoro cosiddetto di *équipe* e fa salva, anzitutto, la possibilità di collaborazione stretta con gli uffici;

b) si tratta, comunque, di corpi politici che hanno il potere di modificare (sia pure non definitivamente) i testi sottoposti al loro esame.

Ci pare, infatti, di poter dire che ogni suggerimento tecnico-redazionale, che gli uffici hanno il diritto e il dovere di avanzare, abbia maggiori possibilità di valutazione attenta e, in definitiva, di accoglimento se ripensato assieme al collegio politico, che, solo, ha il potere di recepirlo. Conseguentemente, è da ritenere che qualsiasi supporto burocratico esistente o istituendo abbia ampie e concrete possibilità operative solo se raccordato in maniera organica e si potrebbe dire « fisica » ai corpi politici deliberanti ⁶⁸.

⁶⁶ Cfr. MANZELLA, *Il Parlamento* cit., p. 302.

⁶⁷ Sembra potersi parlare di un momento referente della sede legislativa, anche se esso non sia formalmente individuabile (conforme MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 329), in considerazione anche della prassi frequente del trasferimento di progetti di legge dalla sede referente alla sede legislativa, nonché della ammissibilità della costituzione di Comitati ristretti presso le Commissioni in sede legislativa (su quest'ultimo punto cfr. Giunta del Regolamento, seduta del 20 settembre 1960, in *Circolari e disposizioni...* cit., p. 79).

⁶⁸ Si veda l'ampio e dettagliato studio su un istituendo « Ufficio di verifica di fattibilità delle leggi » contenuto nella *Relazione della commissione...*, cit. pp. 37-44,

2) Gli strumenti burocratici ⁶⁹.

a) *Nella fase dell'iniziativa.* — È una fase particolarmente delicata, poiché in essa possono confliggere *quoad effectum* due esigenze parimenti meritevoli di attenzione. Da una parte, non è chi non veda l'intuitiva importanza che riveste, ai fini dell'economia del procedimento, la corretta redazione del testo, fin dal momento della sua presentazione. Dall'altra, restano tutti i dubbi, già esplicitati in questo scritto, in ordine alla possibilità di regolamentare l'iniziativa, imponendo ad essa qualsivoglia onere, come requisito di ammissibilità, al di fuori dello strumento della legge costituzionale. Ne consegue che il vaglio operato dal Servizio Assemblea, che, conforme la prima esigenza sopra descritta, ha ad oggetto non solo e non tanto la correzione degli errori di stampa quanto e soprattutto il controllo di congruità del titolo e l'accertamento di eventuali disposizioni incomprensibili, incongruenti, contraddittorie, di carattere non normativo ovvero contenenti erronee citazioni e rinvii, non può, operativamente, che sfociare nella sottoposizione al presentatore dei rilievi così formulati, con tutti gli intuitivi problemi pratici di reperibilità e di tempi che questo comporta. Resta, evidentemente, la possibilità di segnalare i rilievi alle Commissioni competenti, qualora taluna delle accertate discrasie non potesse, per qualsiasi ragione, essere eliminata fin dalla prima fase.

Problemi in parte analoghi e in parte ulteriori si pongono quando il testo provenga non direttamente dal presentatore bensì dall'altro ramo del Parlamento a seguito di avvenuta approvazione. Gli eventuali rilievi da formulare, in questo caso, coinvolgono, attraverso la richiesta di correzione dei messaggi, aspetti di rapporti con l'altra Camera sempre delicati in mancanza di direttive unitarie di coordinamento.

b) *Nella fase di Commissione.* — Già nel paragrafo precedente si sono sottolineate le ragioni che inducono a ritenere la sede referente delle

nonché, ivi fra gli allegati della Parte II: RESCIGNO, *Questioni relative all'amministrazione e organizzazione dell'Ufficio fattibilità delle leggi*.

⁶⁹ Cfr. Sul punto si vedano, fra gli altri: DI CIOLO, *Parlamento: quale riforma?*, in: *Civitas*, marzo-aprile 1982, pp. 31-55; DI CIOLO, *Le « nuove frontiere » delle burocrazie parlamentari*, in *Foro amministrativo*, 1981, I, p. 1559; CIAURRO, *L'evoluzione dell'apparato tecnico-burocratico delle Camere parlamentari*, in: *Nuovi studi politici*, n. 4 del 1979; CHIMENTI, *Parlamento. Gli apparati delle Camere*, in: *Quaderni costituzionali*, n. 3 del 1981; BENVENUTO, *Osservazioni sugli uffici di documentazione del Parlamento*, in: *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 38 del 1977, pp. 77-55.

Commissioni (o il momento referente della sede legislativa) come la più idonea ed efficace per il controllo tecnico-formale dei testi legislativi.

Qui basti rilevare, con specifico riferimento ai metodi operativi della Camera dei deputati, che le Commissioni si giovano, oltre che del supporto del Servizio Studi, anche della specifica documentazione di base predisposta dal Servizio Archivio legislativo e documentazione, che, nella maggior parte dei casi, si risolve in un vero e proprio momento di verifica testuale. Si tratta di quella particolare documentazione che dal 1976 il Servizio Archivio legislativo e documentazione prepara, a richiesta delle Commissioni, nella veste di un fascicolo stampato in *offset* nel numero di copie determinato dalle esigenze contingenti e denominato « Documento di lavoro ». Esso contiene, oltre che, evidentemente, il testo dei progetti (disposti in un coordinamento a fronte, nel caso siano più di uno), il testo (anch'esso generalmente a fronte) di tutte le disposizioni richiamate, connesse o comunque utili alla comprensione del progetto considerato. A ben guardare, infatti, è proprio il criterio dell'utilità alla comprensione a presiedere a questo particolare tipo di documentazione, considerato che l'esigenza primaria di chi sia chiamato ad esaminare ed approvare un testo è esattamente quella di penetrarne il significato pur attraverso l'interazione, spesso complessa, dei rinvii, delle abrogazioni, delle deroghe, delle modifiche.

Inoltre, per i progetti che provengono dall'altro ramo del Parlamento, il « Documento di lavoro » comprende tutti gli atti relativi all'*iter* di esame e di approvazione, che rappresentano un ulteriore e a volte, indispensabile strumento di confronto e, in definitiva, di comprensione. Infine, brevissime note redazionali segnalano le discrasie emerse dalla lettura analitica delle disposizioni; per i casi più complessi e tali, comunque, da non potere essere compresi in una breve nota, l'ufficio provvede a renderne partecipe in via informale il Segretario della Commissione competente.

Questo premesso, resta soltanto da aggiungere che gli interventi del Segretario di Commissione, in ordine al profilo tecnico-formale dei testi, si diluiscono, evidentemente, nella più generale collaborazione che egli presta ai lavori della Commissione stessa; sicché, fatta eccezione per qualche momento tipico, quale può essere la revisione dei progetti posti all'ordine del giorno, l'esame degli emendamenti e la redazione e revisione dei messaggi, appare difficoltoso « tipizzarli » e darne un'indicazione analitica e di dettaglio.

c) *Nella fase d'Assemblea.* — I progetti di legge approvati dalle Commissioni in sede referente e posti all'ordine del giorno dell'Assemblea sono sottoposti ad un ulteriore esame da parte del relativo Servizio (l'esame è, evidentemente, ulteriore rispetto a quello effettuato dal Segretario della Commissione in sede di redazione e revisione del messaggio contenente il testo «licenziato» dalla sede referente), che provvede a segnalare al relatore e al Governo le incongruenze eventualmente rilevate. Lo stesso Servizio procede al vaglio degli emendamenti, subemendamenti ed articoli aggiuntivi, sia ai fini dell'ammissibilità e della classificazione, sia a quelli della congruenza testuale. A tale controllo si affianca, per i «testi nuovi», quello del Segretario della Commissione, il cui «Comitato dei nove» segue i lavori d'aula; nonché, per quelli, fra essi, che comportino aumento di spesa o diminuzione di entrata, il controllo del Segretario della Commissione Bilancio, investita del loro esame ai sensi dell'articolo 86, terzo comma, del regolamento della Camera.

Infine, sempre a cura del Servizio Assemblea, si procede ad un ultimo controllo in sede di redazione e revisione dei messaggi, con i problemi dianzi accennati quando si debba far luogo al coordinamento formale.

* * *

Da questa esposizione necessariamente rapida e sintetica riteniamo emerga, comunque, il dato dell'esistenza di numerosi e differenziati momenti di controllo testuale, che l'apparato normativo e l'organizzazione degli uffici pongono nella disponibilità delle Camere del Parlamento, quantunque tali momenti diano l'impressione di essere sovrapposti od incrociati piuttosto che coordinati organicamente, come forse sarebbe auspicabile.

Nonostante i controlli, tuttavia, restano le già rilevate disfunzioni testuali delle leggi.

Non è questa la sede per ricapitolare proposte e suggerimenti già avanzati o richiamati nel testo: basti solo sottolineare il dato comune sotteso a ciascuno di essi e consistente nella mancanza di tutti i soggetti interessati ⁷⁰.

⁷⁰ Non sono mancati i tentativi dell'amministrazione della Camera di definire criteri unitari e coordinati per alcuni aspetti attinenti alla tecnica redazionale dei testi legislativi.

La sua eventuale emanazione postula la definizione di obiettivi, ma soprattutto di strumenti. L'obiettivo – sul quale riteniamo esista una generale concordanza – è quello della cosiddetta « bonifica dell'ordinamento » espressione con la quale si intende l'eliminazione delle antinomie, delle lacune, delle ridondanze e delle indeterminatezze, al fine di assicurare nell'ordinamento stesso la persistenza (almeno in un certo grado assunto come minimo tollerabile) delle caratteristiche ideali di coerenza, completezza, economia e determinatezza ⁷¹; ed è perseguibile, a nostro parere, solo se si proceda parallelamente e con la medesima strumentazione tecnica sia sul versante delle disposizioni esistenti sia su quello della legislazione *in fieri*.

Si tratta, dunque, di definire un indicatore di mezzi strumentali, da essere utilizzato sia sul piano dell'inventario, dell'analisi e del riordino dei sistemi vigenti, sia su quello della creazione delle nuove norme; ma si tratta anche di fare assumere a questo indicatore una veste che lo renda coinvolgente e convincente per tutti i soggetti interessati: Camere del Parlamento, Governo, titolari dell'iniziativa, uffici delle Camere, *Draftsmen* ministeriali, eventuale ufficio per lo studio della fattibilità delle leggi.

Su quest'ultimo punto non crediamo invece che esista una concordanza generale. Infatti l'ipotesi di una « metalegge » ⁷² (brutta parola per indicare una legge su come fare le leggi) non pare possa andare esente da alcune obiezioni:

a) se essa assumesse la veste di legge ordinaria, da una parte resterebbero fondati dubbi sulla sua idoneità a porre obblighi al legislatore e, dall'altra non offrirebbe alcuna garanzia di « resistività » all'abrogazione tacita, alla deroga, alla modifica;

Si veda, per esempio, la lettera del Segretario generale della Camera del 20 ottobre 1977 (prot. n. 304-AS) al Vice Segretario generale, all'Estensore del processo verbale ed ai Consiglieri Capi dei Servizi maggiormente interessati, in ordine alla strutturazione interna degli articoli, alla loro suddivisione in commi e, ulteriormente, in lettere o numeri; nonché all'uso del capoverso nelle differenti ipotesi.

Si veda ancora un'altra lettera del Segretario generale della Camera dei deputati del 20 febbraio 1978 (prot. n. 78022007-AS.) al Vice Segretario generale, ai Consiglieri Capi dei Servizi Assemblea, Commissioni e Programmazione lavori, contenente direttive sulla stampa dei testi, la stampa delle relazioni per l'Assemblea, le correzioni da apportare ai messaggi, nonché disposizioni di coordinamento tra i vari Servizi.

Va tuttavia rilevato che tali tentativi, pur altamente lodevoli in sé, incontrano il limite essenziale del mancato coordinamento in una iniziativa più ampia, che possa riuscire « coinvolgente » per tutti i soggetti interessati al procedimento legislativo e non soltanto per gli apparati burocratici di uno solo dei due rami del Parlamento.

⁷¹ Cfr. MARTINO, *La progettazione*, cit., pp. 5 ss.

⁷² Cfr. MARTINO, *La progettazione*, cit, pp. 21-22.

b) se essa, invece, assumesse il rango di legge costituzionale, cadrebbe l'obiezione a); ma, a prescindere dalla estraneità alla nostra tradizione giuridica della costituzionalizzazione di tale materia, vi subentrerebbe l'obiezione relativa all'inopportunità dell'irrigidimento normativo in un settore in parte da scoprire, che evolve giorno per giorno e la cui regolamentazione deve essere quindi permeabile ai problemi e alle soluzioni che l'esperienza di continuo fa emergere, suggerisce e rappresenta.

Questo premesso, ci sembra, dunque, più opportunamente e proficuamente praticabile la via della predisposizione di un testo non necessariamente tipico e non necessariamente a contenuto normativo, ad iniziativa possibilmente congiunta degli organi esponenti dei massimi soggetti interessati alla legislazione (Presidenze delle Camere e Presidenza del Consiglio).

Su tale testo, da elaborarsi a seguito di un approfondito studio, preferibilmente comune, potrebbero poi convenire gli altri soggetti titolari di posizioni costituzionalmente tutelate.

La sua stessa atipicità lo renderebbe sufficientemente duttile, da potersi, senza particolari aggravii formali, adattare a recepire suggerimenti e nuove esigenze che la pratica sperimentazione del medesimo dovesse far emergere.

Inoltre, sotto il profilo della «vincolatività», le soluzioni accolte sarebbero intanto precettive per gli apparati di supporto governativi e parlamentari; mentre nei confronti dei soggetti «politici» dispiegherebbero una efficacia direttamente proporzionale alla loro intrinseca ragionevolezza ed utilità al fine, cioè, in ultima analisi, al grado di convincimento che saprebbero indurre nei destinatari.

Solo a queste condizioni, pare di potere concludere, potrà probabilmente iniziare un processo, che non ci nascondiamo lungo e faticoso, volto ad eliminare gli ostacoli che si frappongono alla realizzazione di un obiettivo tanto elementare ed indefettibile di democrazia, quanto misconosciuto e trascurato: che i cittadini possano reperire, conoscere e capire le leggi che sono chiamati ad osservare.

TESTI UNICI E SEMPLIFICAZIONE DEI SISTEMI NORMATIVI (*)

Premessa. I — Problematiche generali dei testi unici: *a)* Tipologia ed aspetti definitivi; *b)* I testi unici spontanei; *c)* I testi unici abilitati. II — Problemi specifici dei testi unici di coordinamento: *a)* La delega di coordinamento: natura, contenuto e limiti; *b)* La qualificazione del rapporto con le fonti preesistenti ed i meccanismi abrogativi; *c)* L'eliminazione delle disfunzioni testuali e l'esplicitazione delle interazioni implicite; *d)* Il recepimento delle sentenze della Corte costituzionale; *e)* I pareri parlamentari ed il contributo degli uffici del Parlamento. Conclusione.

Premessa.

Questioni e problemi, che in senso molto generale, possono indicarsi come connessi con la progettazione legislativa, da qualche tempo, suscitano un interesse notevole e certamente maggiore che non in passato sia presso gli studiosi¹, sia presso le sedi istituzionali².

(*) Già pubblicato in AA.VV. *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure e apparati*, Vol. I, Roma, 1987, pp. 123-164.

¹ Sulla progettazione legislativa si vedano: BETTINI, « Due principi per una progettazione legislativa », in *Studi parl. e di pol. cost.*, n. 38 del 1977; Id., « Ancora in tema di progettazione legislativa e copertura amministrativa della legge », *ibidem*, n. 46 del 1979; Id., « Nodi storici, socio-economici, culturali e politici della progettazione legislativa », in *Riv. trim. sc. amm.*, 1983, I; Id., « Leggi regionali: ricerche empiriche e prospettive della progettazione legislativa », *ibidem*, 1983, II; Id., « Monitoraggio sul sistema penale e progettazione legislativa », *ibidem*, 1984; CAMPAGNA, « Redazione delle leggi e fruibilità delle norme », in *Nuovi studi pol.*, n. 1 del 1983; CAPURSO, « L'interpretazione dei giudici. Una spia di validità delle tecniche di progettazione legislativa », in *Studi parl. e di pol. cost.*, n. 38 del 1977; COLONNA, « La progettazione

La ragione di tale fenomeno, che non è soltanto italiano ³, sembra immediatamente riconducibile all'altissimo grado di complessità della maggior parte degli ordinamenti contemporanei (che determina problemi di non semplice soluzione tanto sul versante sistematico che su quello

legislativa è sempre una proposta politica», *ibidem*, ivi; DI CIOLO, «Progettazione legislativa, informazione del parlamentare e qualità delle leggi», *ibidem*, ivi; Id., «Progettazione legislativa e qualità delle leggi», in *Parlamento* n. 11/12 del 1980; Id., «Sulla progettazione legislativa, Parlamento-Istituzioni-Democrazia», Roma, 1979; ELIA M., «Coordinamento della legislazione», in *Rass. dei magistrati*, n. 12 del 1983; GRECO, «Preliminari a uno studio giuridico sulla progettazione legislativa nell'ordinamento contemporaneo», in *Stato e Regioni*, n. 6 del 1980; LUPO, «Realizzazioni e prospettive per la creazione di testi legislativi coordinati», in *Foro it.*, V, 1983; MARTINO, «La progettazione legislativa nell'ordinamento inquinato», in *Studi parl. e di pol. cost.*, n. 38 del 1977.

² Si vedano:

— «Rapporto sui principali problemi della Amministrazione dello Stato», trasmesso alle Camere il 16 nov. 1979 dal Ministro della funzione pubblica Giannini: in particolare l'accento all'attuabilità amministrativa delle leggi, pag. 12;

— «Relazione della Commissione di studio per la semplificazione delle procedure e la fattibilità e l'applicabilità delle leggi nonché l'approntamento dei conseguenti schemi normativi», presentata dal Ministro per la funzione pubblica Darida il 17 giugno 1981 e completata il 18 giugno 1982 con la trasmissione del testo degli «studi preparatori» a cura del Ministro per la funzione pubblica Schietroma. Tale Relazione è generalmente conosciuta col nome del presidente della Commissione Barettoni Arleri e così sarà citata di seguito;

— «Relazione del Presidente del Consiglio dei ministri Craxi sul lavoro di elaborazione istituzionale svolto dalle apposite commissioni di studio costituite presso la Presidenza del Consiglio dei ministri»; presentata al Presidente della Camera dei deputati il 7 settembre 1984. In particolare, fra gli atti della Sottocommissione per la delegificazione (presidente Cassese), si veda la «Relazione sulla razionalizzazione legislativa», pagg. 77 e ss., e gli allegati schemi di progetti di legge, concernenti rispettivamente «Delega al Governo per il riordinamento della legislazione» (pagg. 87 e ss.) e «Costituzione dell'ufficio centrale per il coordinamento della legislazione statale» (pag. 93 e ss.);

— «Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali» (Camera dei deputati-Senato della Repubblica, Doc. XVI-bis, n. 3 della IX legislatura, presentato alle Presidenze il 29 gennaio 1985), in particolare, del capitolo fonti normative, il paragrafo 6.1 a pag. 31, introduttivo, e il paragrafo 6.4 a pag. 33, sulla delegificazione;

— Regione Toscana, Documento su «Suggerimenti per la redazione dei testi normativi» del luglio 1984.

³ A puro titolo informativo e senza pretesa alcuna di completezza si segnalano:

— Actes du douzième Colloque de droit européen (Fribourg 13-15 octobre 1982), *Principes et méthodes d'élaboration des normes juridiques*, Strasbourg 1983, e fra questi J. BING, *La législation et le profane. Quelques aspects de la rédaction*; K.W. PATCHETT, *Techniques d'élaboration des lois*; A. MACHERET, *Rapport général*; G. MULLER, *Règles et critères qu'on peut rétenir lors du passage des compétences normatives entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif*.

— Allegati della Parte terza della Relazione BARETTONI ARLERI, cit., pagg. 141 e ss.

— Sir WILLIAM DALE, *Legislative Drafting - A new approach*, Butterworths London, 1997.

cognitivo degli ordinamenti stessi) ed alla sempre maggiore evidenza che le relative incertezze e difficoltà assumono al cospetto di legislatori, operatori del diritto e destinatari stessi delle norme.

Alla individuazione delle disfunzioni e discrasie proprie degli ordinamenti stratificati (in quanto presupposto necessario per la definizione di soluzioni adeguate) sono stati dedicati diversi contributi di carattere generale⁴, a fronte dei quali la presente indagine si pone come tentativo di messa a punto di uno strumento particolare, il testo unico, che molti ritengono idoneo a risolvere almeno alcuni dei problemi accennati. E qui ci riferiamo non solo e non tanto al semplice riordino delle fonti di cognizione relative ad una certa materia, quanto piuttosto ad un sostanziale intervento sul tessuto delle fonti di produzione, che tenda ad eliminare le incertezze di lettura e di interpretazione soprattutto attraverso l'esplicitazione delle interazioni implicite fra norme e dei loro effetti.

Per tali aspetti, il testo unico è, probabilmente, un utilissimo strumento di « bonifica »⁵ di interi settori dell'ordinamento, ma solo a condizione che si chiariscano alcuni punti controversi, la mancata risoluzione dei quali comporta il rischio di condizionare pesantemente la funzionalità dello strumento fino al punto di renderlo, in taluni casi limite, un elemento ulteriore di confusione ed incertezza, con risultati del tutto opposti rispetto a quella chiarezza che pur si sarebbe inteso determinare.

I – Problematiche generali dei testi unici

a) *Tipologia ed aspetti definitivi.*

La rilevazione di talune categorie tipiche, così come esse appaiono nell'ordinamento vigente è, forse, il modo più corretto di accostarsi alla

⁴ Per la dottrina italiana, si veda la precedente nota 1.

⁵ Con tale espressione si intende « l'eliminazione delle antinomie, delle lacune, delle ridondanze e delle indeterminatezze, al fine di assicurare nell'ordinamento stesso la persistenza (almeno in un certo grado assunto come minimo tollerabile) delle caratteristiche ideali di coerenza, completezza, economia e determinatezza ». (CAMPAGNA, « Redazione.... », cit., pag. 35 dell'estratto; conforme MARTINO, « La progettazione.... », cit., pag. 3 e ss.).

complessa tematica dei testi unici, perché, fondandosi su una rilevazione dell'esistente e non già su una impostazione teorica prefigurata o sottintesa, lascia gli spazi più ampi all'indagine successiva e, più in particolare, consente di riconsiderare (ove necessario) sia l'autonomia logico-giuridica dei tipi individuati, sia il loro complessivo grado di esaustività delle ipotesi teoricamente possibili.

Nel vigente ordinamento, dunque, è dato rilevare:

a) testi unici compilati ed emanati al di là di ogni previsione legislativa « abilitante » ⁶, che possono indicarsi col termine « spontanei » ⁷;

b) testi unici emanati in base ad una disposizione legislativa che, con formulazione lessicale variabile ⁸, « autorizza » il Governo ad « ordinare » o « raccogliere » tutte le norme vigenti in una determinata materia, apportandovi quegli « aggiustamenti » o « modifiche », che risultassero necessari ai fini del coordinamento. Tali atti possono, provvisoriamente, indicarsi col termine « autorizzati » ⁹;

c) testi unici emanati in base ad una norma di legge che contiene una formale ed esplicita delega legislativa, che possono indicarsi col termine « delegati ».

Come si vede, le categorie b) e c) condividono il requisito della esistenza di una norma « abilitante », che manca, invece, alla categoria a) e tale circostanza, di immediata osservazione, potrebbe costituire un

⁶ Il termine « abilitante », assume, nel nostro contesto, una significazione giuridicamente neutra e non anticipa in alcun modo la qualificazione della figura.

⁷ Il termine è utilizzato da CHELI, « Aspetti problematici del sindacato di costituzionalità sui testi unici di mera compilazione », in *Giur. cost.* 1970 a pag. 397 e *passim*, nonché dallo stesso autore nella voce « Testo unico », in *Noviss. Dig. it.*, pagg. 310 e 311. In quest'ultimo scritto si rinviene anche il termine « indipendenti » per indicare lo stesso tipo di atti.

⁸ Per una ricognizione delle formule usate dal legislatore, si veda CARLASSARRE CAIANI, « Sulla natura giuridica dei testi unici », in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1961, pagg. 37 e 38 e relative note.

⁹ Il termine « autorizzato » è di derivazione legislativa e trova origine nella prassi del precedente ordinamento, che, com'è noto, fino al 1926 difettava di esplicite previsioni sulla delegazione legislativa. Cfr. Esposito, « Testi unici », in *Nuovo Dig. it.*, Torino 1940, pag. 183.

primo discrimine nell'individuazione logica e non più empirica delle categorie stesse. L'identificazione giuridica di tali categorie (vale a dire la loro verifica secondo parametri logico-sistematici relativamente alla rispettiva autonomia ed estensione) è il primo degli ordini di problemi che si pongono a questa ricerca; il secondo si riferisce al valore degli atti ricompresi nelle categorie come sopra definite, con le implicazioni che ne derivano; il terzo (di carattere sostanzialmente pragmatico ma, non per questo, meno importante) riguarda l'individuazione del tipo di testo unico, che, volta a volta, possa rispondere meglio degli altri alle finalità che si intendono perseguire.

Deve, tuttavia, avvertirsi che l'impostazione qui suggerita differisce da quella « classica » della dottrina, che muove da un'indagine contenutistica, effettuata caso per caso, assumendo come *prius* logico la determinazione del valore degli atti e non già l'esistenza o meno di una norma abilitante. Ne sono indizio evidente i termini definitori utilizzati (« legislativo » o « innovativo », da una parte; « compilativo », « cognitivo », « amministrativo » o « Informativo », dall'altra) che hanno precise significazioni contenutistiche riferite al valore dell'atto.

Tale impostazione potrà meglio comprendersi se se ne traccia un sintetico disegno evolutivo. Antichi esempi mostrano come l'origine del testo unico possa farsi risalire ad una « sollecitazione » rivolta dal Parlamento al Governo o ad una facoltà a quest'ultimo attribuita (rispettivamente attraverso un ordine del giorno od una norma di legge) a pubblicare in un solo testo più leggi, ovvero a coordinare (e pubblicare) una legge nuova insieme ad altre preesistenti.

Mancini e Galeotti ¹⁰ ricordano l'incerto inizio – allorquando, il 14 maggio 1868, il Governo rifiutò un ordine del giorno del descritto tenore « perché il Governo non può promulgare che le leggi quali sono votate dal Parlamento ed in quella precisa forma in cui furono votate » – ed il successivo affermarsi di tale prassi, fino all'attribuzione, con norma di legge approvata il 25 maggio 1882, di quelli che gli autori definiscono i « poteri larghissimi » di cui alla seguente formulazione: « Il Governo del Re è autorizzato a fare per decreto reale le disposizioni transitorie, nonché ad introdurre nel testo del Codice di commercio le

¹⁰ *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887, pag. 636.

modificazioni atte a coordinarne le disposizioni fra loro e con quelle degli altri codici, leggi ed istituti speciali ed a fare le disposizioni che sieno necessarie per la sua completa attuazione».

Ciononostante, la dottrina più antica ¹¹ si orientò a negare, in ogni caso, il valore di legge dei testi unici. A tale proposito, deve, però, sottolinearsi che l'ordinamento statutario (almeno fino al 1926) non conteneva alcuna disposizione esplicita e positiva in materia di delegazione legislativa, sebbene qualche principio (implicito) al riguardo avrebbe potuto trarsi dal disposto di cui all'articolo 1, n. 7, del RD 466 del 1901, « Oggetti da sottoporsi al Consiglio dei ministri », che prevedeva i « decreti da emanarsi dal Governo in adempimento di mandato del potere legislativo » come categoria separata e distinta dai « regolamenti generali di pubblica amministrazione e ogni altro regolamento per l'esecuzione delle leggi » ¹².

D'altra parte, l'intero quadro dei rapporti fra Parlamento e Governo, relativamente alla funzione legislativa, restava sostanzialmente ambiguo e ne è prova l'adozione *extra ordinem* dei primi decreti legge con le conseguenti complesse vicende istituzionali e politiche.

È quindi evidente come, in tale situazione, eventuali meccanismi autorizzatori Parlamento-Governo riferiti alla funzione legislativa presentassero gravi difficoltà di definizione sistematica, in mancanza di dati formali e positivi da cui ricavare le relative qualificazioni.

Successivamente l'articolo 3 della legge 31 gennaio 1926, n. 100, stabilì esplicitamente la facoltà del Governo di emanare (con decreto reale previa deliberazione del Consiglio dei ministri) norme aventi forza di legge, quando a ciò fosse delegato da una legge e nei limiti della delega ¹³.

¹¹ CAMMEO, « Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo », in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, III, Milano 1901, pag. 185 e RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. I, Torino 1909, pag. 347.

¹² Analoga ed esplicita menzione di tali atti non risulta dal testo del RD 21 dicembre 1850, n. 1122 « Approvazione del regolamento che determina le attribuzioni dei vari dipartimenti ministeriali », che, all'articolo 11, disciplinava lo stesso argomento.

¹³ Tale legge, com'è noto, venne poi irrigidita e, probabilmente, costituzionalizzata per effetto dell'articolo 12 della legge 9 dicembre 1928, n. 2693 « Ordinamento e attribuzioni del Gran Consiglio del fascismo ».

Sul versante della dottrina, quindi, si andò precisando l'idea, peraltro avvertita anche da qualche autore precedente ¹⁴, della possibilità di riconoscere la forza di legge di alcuni testi unici autorizzati, sulla base di valutazioni da effettuarsi caso per caso in ordine alla riconoscibilità della figura della delega, spesso condotte, soprattutto in sede giurisprudenziale, utilizzando i canoni della interpretazione volontaristica allora in voga ¹⁵.

Nasceva in tal modo la cosiddetta concezione « dicotomica » ¹⁶, la cui caratteristica essenziale non è solo quella della distinzione dei testi unici in due categorie a seconda del riconoscimento o meno della forza di legge (che è l'aspetto chiaramente avvertito dalla dottrina successiva), quanto quella della rinuncia alla ricerca di un criterio formale e permanente di qualificazione e della conseguente necessità dell'indagine caso per caso (che è l'aspetto meno presente alla predetta dottrina).

L'adozione di tale metodo era, probabilmente, suggerita sia dalle perplessità e cautele che la dottrina continuava a manifestare (anche dopo l'entrata in vigore della legge 100 del 1926) attorno alla figura della delegazione legislativa, reputata « eccezionale » in un ordinamento fondato sul principio della separazione dei poteri ¹⁷, sia dal persistere nella legislazione di formule abilitanti riferite all'autorizzazione, quantunque l'incongruità del ricorso a tale figura fosse perfettamente presente anche agli autori del tempo ¹⁸.

Tale impostazione complessiva, benché originata come s'è visto, da sostanziali incertezze interpretative, che sottintendono una diffidenza

¹⁴ SABINI, « I testi unici », in *Saggi di diritto pubblico*, Bari 1915.

¹⁵ A puro titolo esemplificativo, si veda la sentenza del Consiglio di Stato del 26 aprile 1939 in (*Foro amm.*, 1939, I, I, col. 180) ed i rilievi critici di MORTATI, « In tema di delegazione legislativa », in *Foro amm.*, 1940, IV, pp. 77-88 ed ora in *Raccolta di scritti*, II, *Scritti sulle fonti del diritto e sulla interpretazione*, Milano 1972, pag. 615. Gli accennati rilievi sono alle pagine 620 e ss. di quest'ultima edizione.

Sui criteri volontaristici dell'interpretazione, si veda la classica critica di BETTI al « dogma della volontà legislativa » in *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Milano 1971, pagg. 261-265.

¹⁶ Per un'esposizione della quale si veda ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*, Padova 1937, pag. 44.

¹⁷ Cfr. Tosato, *Le leggi di delegazione*, Padova 1931, pag. 99; MORTATI, « In tema di delegazione... », cit., pagg. 617 e ss.; RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1935, pag. 405.

¹⁸ Cfr. ESPOSITO, « Testi unici », cit., pag. 183 e TOSATO, *Le leggi di delegazione*, cit., pag. 159.

diffusa verso la figura della delega e verso l'utilizzazione di dati formali ad essa riferiti, è lungamente sopravvissuta in dottrina ¹⁹ e sembra essere condivisa dalla giurisprudenza della Corte costituzionale ²⁰.

Deve però aggiungersi che risulta oggi prevalente un altro filone dottrinale, formatosi sulla falsariga dell'affermazione di Esposito ²¹ sulla qualificazione « naturalmente legislativa » del testo unico, che « non costituisce mai una pura e semplice riunione di testi vigenti ma importa sempre la sostituzione di una nuova legge alle leggi preesistenti ». Lo svolgimento di questo principio, che può, in effetti, comportare l'abbandono della dicotomia tradizionale fra « legislativo », e « compilativo » ed è comune alla maggior parte degli scritti più recenti ²², non segna in realtà il completo superamento dell'impostazione tradizionale, perché non giunge (almeno esplicitamente) alla definizione di alcun criterio formale di qualificazione, in mancanza del quale non si esce dal sistema dell'indagine caso per caso, che, per tornare alla tipologia da noi proposta, determini, di volta in volta, l'assimilazione degli atti della categoria *b*) a quelli di una delle altre due.

In realtà, non si tratta tanto di superare o non superare classiche « dicotomie » (che esisteranno fino a quando ci saranno atti denominati testi unici e certamente privi della forza di legge), quanto di verificare se è proponibile la distinzione fra « abilitato » e « non abilitato » e se essa può correre lungo un confine certo presidiato da un criterio generale di qualificazione.

b) I testi unici spontanei.

Prescindendo, evidentemente, dalle raccolte private di leggi, che chiunque può compilare, rientrano sotto questa denominazione i testi

¹⁹ Vedi ROSSANO, « I testi unici nell'esercizio della funzione amministrativa e di quella legislativa », in *Rass. dir. pubb.*, 1963, pagg. 182 e ss.

²⁰ Si vedano le successive note 24 e, soprattutto, 41.

²¹ « Testi unici », cit., pag. 181.

²² Fra questi si vedano: CASETTA, « Testi unici e delegazione legislativa », in *Giur. it.*, 1958, I, 1; CARLASSARRE CAIANI, « Sulla natura giuridica... », cit., pagg. 61 e ss.; ESPOSITO, « Caratteristiche essenziali (e comuni) dei testi unici delle leggi », in *Giur. cost.*, 1961, pagg. 496 e ss.; CAPOTOSTI, « Problemi relativi alla definizione dei rapporti fra testi unici di leggi e disposizioni normative preesistenti », in *Giur. cost.*, 1969, pagg. 1478 e ss.; CHELI, « Testo unico », cit., pag. 309; MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1976, pagg. 775; LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino 1973, pag. 350.

emanati dal Governo, al di fuori di qualsivoglia « abilitazione » contenuta in una norma di legge.

È questa la categoria che lascia maggiormente perplessi sia riguardo alla qualificazione degli atti che vi si possono ricomprendere, sia con riferimento ad una valutazione più generale della sua stessa utilità e, forse, anche legittimità.

In effetti, ci si pone di fronte ad una fattispecie composta da elementi del tutto eterogenei fra loro, nella quale il Governo, sprovvisto di qualunque forma di delega od autorizzazione adotta ed emana, nella forma tipica dei decreti a contenuto legislativo o regolamentare, un testo in cui sono riprodotte norme legislative e lo pubblica²³ nella *Gazzetta ufficiale* nei modi propri degli atti normativi, o comunque produttivi di effetti giuridici o, comunque ancora, di interesse generale.

²³ La materia della pubblicazione è oggi disciplinata dalla legge 11 dicembre 1984, n. 839 « Norme sulla Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana e sulla *Gazzetta ufficiale* della Repubblica italiana ».

Poiché, tuttavia, le osservazioni formulate nel testo sono, ovviamente, riferite alla disciplina precedente, occorre tenere conto anche di quest'ultima ed, in particolare, del RD 7 giugno 1923, n. 1252, « Passaggio della *Gazzetta ufficiale* del Regno dalla competenza del Ministero dell'interno a quella del Ministero della giustizia e degli affari del culto e norme per la compilazione e la pubblicazione di essa », e del RD 24 settembre 1931, n. 1256 « Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative riguardante la promulgazione e la pubblicazione delle leggi e dei regi decreti ».

Relativamente all'inserzione nella Raccolta ufficiale, la disciplina precedente (articolo 7, 1 comma, n. 2 del RD 1256/1931) la riservava, fonti primarie a parte, ai decreti « necessari per l'esecuzione delle leggi, o la cui integrale conoscenza interessa la generalità dei cittadini » e la disciplina attuale (articolo 1, I comma, lett. d) della legge 839/1984) la prevede – sempre fonti primarie a parte – per gli « altri decreti del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio dei ministri e ministeriali, nonché le delibere e gli atti di Comitati di ministri che siano strettamente necessari per l'applicazione di atti aventi forza di legge ».

Analogamente, per quel che riguarda la pubblicazione in *Gazzetta ufficiale* la precedente normativa (articolo 3, I comma RD 1252/1923) la disponeva, oltre che per le leggi e i decreti inseriti nella Raccolta ufficiale, « su richiesta del ministro proponente, d'accordo col Ministro guardasigilli, (per) gli altri decreti reali o ministeriali di carattere speciale, nonché (per) tutte le normali e le circolari esplicative dei provvedimenti legislativi, eccetto quelli di carattere riservato » e per le disposizioni emanate dalle Presidenze delle Camere, dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e dal Ministero della Real Casa; la disciplina attuale (articolo 3, I comma della legge 839/1984), a parte gli atti da inserirsi in Raccolta ufficiale, la conserva per « gli altri atti ed i comunicati che interessino la generalità dei cittadini e la cui pubblicità risponda ad esigenze di carattere informativo diffuso ».

Deve, infine, osservarsi che la quasi totalità dei testi unici « spontanei » (con la sola eccezione dei pochissimi adottati con decreto ministeriale nel precedente ordinamento) viene inserita in Raccolta ufficiale e, quindi, anche in *Gazzetta ufficiale*, ai sensi delle disposizioni che si sono fin qui esaminate.

Ed è la peculiarità stessa della fattispecie, forse, a rendere ragione del frastagliatissimo arco di opinioni (e potremmo anche dire del sostanziale disorientamento) che su di essa la dottrina sembra mostrare.

La concordanza delle opinioni, infatti, inizia e termina sul punto della negazione della forza di legge degli atti in parola, quantunque in presenza di un orientamento non del tutto chiaro della Corte costituzionale²⁴. A parte questo, in dottrina è dato individuare: una prima tesi che riconosce ai testi unici spontanei natura e valore giuridicamente rilevanti, ma con qualificazioni molto variabili, che consistono in assimilazioni effettuate, volta a volta, alle norme giuridiche secondarie²⁵, agli atti amministrativi meramente interni²⁶, agli atti amministrativi generali a contenuto non normativo, ma obbligatori *erga*

²⁴ La Corte costituzionale che, fino al 1969, aveva sempre negato la forza di legge e quindi la sottoponibilità al sindacato di costituzionalità di tali atti – conformemente ai principi posti con la sentenza n. 54 del 1957 (*GU* n. 104 del 20 aprile 1957, sulla quale, più diffusamente si veda la successiva nota 41) – con sentenza n. 46 del 1969 (*GU* n. 85 del 2 aprile 1969) perveniva alla dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione contenuta in un testo unico spontaneo, usando l'accorgimento di collegarla, mediante un richiamo in parentesi, riportato anche nel dispositivo, alla disposizione sottostante riconosciuta in possesso della forza di legge. Successivamente, sottoponendosi a sindacato di costituzionalità un altro testo unico spontaneo (il decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223, sulla disciplina dell'elettorato attivo e la tenuta e la revisione delle liste elettorali), la sentenza n. 43 del 1970 (*GU* n. 76 del 23 marzo 1970) operava il richiamo alla norma sottostante, ma solo in motivazione (primo punto del considerato in diritto) e non anche nel dispositivo.

Infine, nella sentenza n. 47 del 1970 (*Giur. cost. suppl.*, I, 1970, 194) con cui si dichiarava l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute nel testo unico ultimo citato, il descritto riferimento scompariva tanto dal dispositivo quanto dalla motivazione.

Per un'ampia ricostruzione del possibile ragionamento della Corte e, comunque, con rilievi critici, vedi CHELI, «Aspetti...», cit., pagg. 389 e ss.

²⁵ Tale ipotesi viene prospettata da CHELI, («Testo unico», cit. pag. 311) che pure in un precedente scritto («Aspetti...», cit., pag. 398 e nota 40) vi aveva accennato come a soluzione che non sembrava trovare particolare credito in dottrina, e da PIZZORUSSO, («Fonti del diritto», in *Commentario al Codice Civile*, a cura di Scialoja e Branca, Disposizioni sulla legge in generale artt. 1/9, Bologna-Roma, 1977, pagg. 300 e ss.).

Ad essa si oppongono di solito tre argomenti: il contenuto necessariamente normativo del regolamento (CARLASSARRE CAIANI, «Sulla natura giuridica...», cit., pag. 68); l'impossibilità che un atto dotato di valore formale inferiore operi, in qualsiasi modo, su un atto dotato di valore formale superiore (CARLASSARRE CAIANI, *ibidem*, ivi); l'ineidoneità del semplice richiamo formale all'articolo 87, V comma, della Costituzione a risolvere il quesito sulla natura dell'atto (CAPOTOSTI, «Problemi...», cit., pag. 1495).

Di tali argomenti, sembra potersi condividere solo il secondo. Per quel che riguarda il primo, infatti, può osservarsi che esso non potrebbe essere opposto ad una qualificazione che inquadrasse l'atto fra i cosiddetti «regolamenti di interpretazione», che è esattamente l'opinione di Pizzorusso, che, a sua volta, lascia perplessi ma solo per pragmatiche ragioni di utilità: trattandosi infatti di un'interpretazione di valore regolamentare «che può essere

omnes in base al principio della esecutorietà²⁷; un secondo gruppo di opinioni che li ritiene semplici fonti di cognizione²⁸ o strumenti di ripubblicazione di disposizioni esistenti²⁹; ed, infine, un'ipotesi estrema, secondo la quale, i testi unici spontanei in nulla differirebbero dalle private raccolte o compilazioni di leggi³⁰.

Nessuna di queste tesi appare, però, completamente condivisibile, sia per le ragioni analizzate in dettaglio nelle note di questa parte, sia perché esse,

sempre oggetto di riesame e discussione nei limiti processuali previsti per l'esercizio del controllo sulla validità dei regolamenti » e che, pertanto, né si qualifica come autentica, né obbliga il giudice, non si comprende quale utilità potrebbe rivestire ai fini della semplificazione dei sistemi normativi, che pur l'autore sembra ritenere propria di tale tipo di atti. Sul terzo argomento, infine, devono condividersi le esatte osservazioni di CHELI (« Testo unico », cit., pag. 310) sulla non irrilevanza ed anzi sul ruolo preminente del dato formale (nel nostro caso il riferimento all'articolo 87, V comma della Costituzione) nella qualificazione degli atti pubblici in genere e di quelli normativi in particolare.

²⁶ È la tesi di diversi autori (fra cui CASETTA, « Testi unici », cit., pag. 168 e CAPOTOSTI, « Problemi... », cit., pag. 1496 e 1497) alla quale si può opporre sia il già menzionato richiamo all'articolo 87, V comma, della Costituzione, che si riferisce esclusivamente ad atti a contenuto legislativo o regolamentare (cfr. CHELI, « Testo unico », cit., pag. 310 e Id. « Aspetti... », cit., pag. 399) nonché l'intero procedimento di adozione dell'atto, che è quello proprio dei regolamenti, come definito dall'articolo 1, cpv, della legge 100 del 1926, ritenuta, per questa parte, tuttora in vigore (cfr. RESCIGNO, « Commento all'articolo 87, Il Presidente della Repubblica », *Commentario alla Costituzione* a cura di Branca, Roma-Bologna 1978, pag. 210).

²⁷ ROSSANO, « I testi unici... », cit., pag. 188. A questa tesi sono opponibili gli argomenti svolti nella nota precedente ed, inoltre, la contraddizione, non solo lessicale, insita nella definizione di « non normativo » di un atto che consiste in un insieme di disposizioni legislative. Restano inoltre gravi incertezze sull'efficacia dell'atto e sugli effetti di una sua violazione. (Per gli ultimi due argomenti, cfr. CAPOTOSTI, « Problemi... », cit., pag. 1496).

²⁸ L'opinione è piuttosto diffusa oltre che consolidata nel tempo. Fra gli altri, si vedano: Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, Milano 1936, pag. 57; GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano 1950, pag. 63 e SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli 1970, pagg. 55 e 56.

Si veda, però, anche la critica, per molti aspetti condivisibile, al concetto di fonte di cognizione come nozione autonoma ed indipendente rispetto alla nozione di fonte di produzione (CARLASSARRE CAIANI, « Sulla natura giuridica... », cit., pagg. 48 e ss.).

²⁹ ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*, cit., pag. 44. Con tale opinione contrasta la considerazione che, prevedendo l'attuale ordinamento una disciplina positiva della pubblicazione degli atti normativi, « la ripubblicazione di testi legislativi, in aggiunta giuridicamente rilevante di precedente pubblicazione delle medesime proposizioni legislative, può fondarsi solo in una novazione delle leggi ripubblicate o avvenire attraverso un meccanismo di indole legislativa » (ESPOSITO, « Caratteristiche essenziali... », cit., pag. 497. Nello stesso senso, CAPOTOSTI, « Problemi... », cit., pag. 1491).

³⁰ Cfr. CARLASSARRE CAIANI, « Sulla natura giuridica... », cit., pag. 66. La assimilazione a raccolte private di leggi, tuttavia, non riesce convincente sia per le considerazioni svolte nelle note precedenti sugli aspetti relativi ai procedimenti e forme di adozione, emanazione

pur nella loro varietà, sembrano presentare un carattere negativo comune a tutte, che consiste nell'inidoneità a ricomporre in un modulo coerente ed armonico gli eterogenei elementi della fattispecie, anche se ognuna riesce a coglierne con esattezza l'uno o l'altro degli aspetti particolari.

A parte questo, deve sottolinearsi come (almeno nella maggior parte dei casi) la dottrina abbia trascurato di soffermarsi sul punto, forse non del tutto marginale, dell'esistenza o meno di un potere del Governo ad emanare tale tipo di atti. Preliminarmente va detto che l'affermazione secondo cui «il potere del Governo di emanare testi unici è esplicitamente previsto dall'articolo 16, n. 3 del RD 26 giugno 1924, n. 1054³¹, deve essere intesa nel senso che la norma richiamata presuppone un potere governativo ma non l'istituisce né lo attribuisce, bensì, in qualche modo, lo limita, subordinandone l'esercizio all'onere dell'acquisizione del parere del Consiglio di Stato. Il fondamento di tale potere, dunque, va ricercato altrove ed, in mancanza di disposizioni espresse anche nelle fonti più antiche sulle attribuzioni del Governo³², sembrerebbe doversi ricondurre o a principi impliciti o ad una consuetudine costituzionale, risalenti entrambi all'ordinamento precedente ed, in qualche modo, traslati nell'attuale. La seconda ipotesi, tuttavia, lascia adito a qualche perplessità, perché il numero dei testi unici spontanei, che sembra piuttosto esiguo³³, potrebbe non essere ritenuto idoneo a concretizzare l'elemento materiale della consuetudine.

e pubblicazione, sia anche per la «stravaganza» stessa del ruolo che assumerebbe il Governo nella veste di privato raccoglitore di norme (per quest'ultimo rilievo cfr. CHELI, «Testo unico», cit. pag. 310).

³¹ L'affermazione riportata è di PIZZORUSSO, «Le fonti...», cit., pag. 301, nota 16. La disposizione in parola recita: «Il voto del Consiglio di Stato è richiesto: “....3. sopra tutti i coordinamenti in testi unici di leggi o di regolamenti, salvo che non sia diversamente stabilito per legge”».

³² Ci riferiamo, a parte che allo Statuto del Regno, ai citati regi decreti n. 1122 del 1850 (articolo 11) e n. 466 del 1901, articolo 1, n. 7; oltre che, ovviamente, alla legge n. 100 del 1926.

³³ ESPOSITO («Testi unici», cit., pag. 182, nota 5) ne menziona alcuni: RD 8 ottobre 1931, n. 1572, approvazione del testo unico delle leggi sul nuovo catasto; RD 8 dicembre 1933, n. 1740, approvazione del testo unico delle norme per la tutela delle strade e della circolazione. La CARLASSARRE CAIANI («Sulla natura giuridica...», cit., pag. 65, nota 28) altri: T.U. 26 agosto 1937, n. 1706, in materia di casse rurali ed artigiane; T.U. 5 giugno 1941, n. 874, in materia di pignorabilità e cessione di stipendi degli impiegati dello Stato. Non sembra, tuttavia esatta l'opinione di quest'ultima autrice (*ibidem*, ivi) secondo cui: «i rari casi di questo tipo risalgono al periodo fascista e vanno considerati come una delle manifestazioni della particolare situazione di crisi nell'equilibrio dei poteri determinata

Comunque, anche una norma di legge positiva ed esplicita – ipotizzabile *de iure condendo* – che attribuisse, in via permanente, al Governo il potere di emanare testi unici di compilazione³⁴, non ne determinerebbe la forza di legge e lascerebbe irrisolti tutti gli accennati problemi di qualificazione.

Le opinioni riportare e le considerazioni svolte mostrano le notevoli difficoltà di inquadramento dei testi unici spontanei, ma questi stessi

dall'avvento della dittatura ». Infatti, anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione sono stati emanati diversi testi unici spontanei, fra i quali CHELI (« Aspetti... », cit., pagg. 388 e 389) ricorda: il decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, testo unico delle norme per la composizione e l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali e il decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223, testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali. (In realtà il decreto del Presidente della Repubblica 570 del 1960 era stato, in un primo momento autorizzato con l'articolo 48 della legge 136 del 1956, che però aveva posto un termine di sei mesi per l'emanazione del testo unico, sicché questo ultimo è da ritenersi spontaneo, poiché emanato sulla base di una norma abilitante scaduta e, quindi, inefficace; l'atto in parola, infatti, non contiene, nelle premesse, alcun riferimento a quest'ultima).

L'elencazione precedente è da ritenersi, com'è ovvio, puramente esemplificativa.

³⁴ Che il Governo possa emanare, autonomamente, testi unici di regolamenti, è questione del tutto pacifica in dottrina (cfr. ESPOSITO, « Testi unici », cit., pag. 183 e PIZZORUSSO, « Le fonti... », cit., pag. 302).

Relativamente invece al potere di emanare testi unici di norme di rango superiore alla sua ordinaria capacità di produzione normativa, un argomento contrario potrebbe trarsi, sotto una certa condizione, dal caso dei testi unici di leggi costituzionali. Un esempio di tal genere è offerto dal decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, « Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige » emanato sulla base di una norma abilitante, contenuta nell'articolo 66 della legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1, del seguente tenore: « Entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo provvederà a compilare, esclusa qualsiasi facoltà di apportare modifiche o variazioni, il nuovo testo dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, quale risulta dalle disposizioni contenute nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, rimaste in vigore e da quelle di cui alla presente legge ».

Tale disposizione sarebbe probabilmente inutile, ove il Governo fosse dotato dell'autonomo potere di raccogliere e pubblicare norme di rango superiore alla sua ordinaria capacità di produzione normativa, a condizione che non si ritenga che tale autonomo potere, ammissibile fino al livello legislativo (alla funzione relativa al quale il Governo, sotto certi aspetti ed in particolari situazioni, partecipa) debba, comunque, arrestarsi al livello costituzionale (dalla funzione relativa al quale il Governo è sempre escluso). Si veda, tuttavia, sulla possibilità di incidenza del decreto legge su materie formalmente costituzionali: DI CIOLÒ, *Questioni in tema di decreti legge*, Milano 1970, pagg. 111 e ss.

Relativamente alla qualificazione della formula abilitante sopra riportata, escluso il riferimento all'autorizzazione od alla delega, può probabilmente parlarsi di una attribuzione specifica di un potere-dovere limitato quanto al contenuto ed all'oggetto; il che contrasterebbe però con la natura dichiarativa che potrebbe dedursi dalla improduttività di effetti del mancato rispetto del termine (su quest'ultimo punto, cfr. PIZZORUSSO, « Le fonti... », cit., pag. 302 nota 20).

argomenti, probabilmente, potrebbero suggerire l'inopportunità del ricorso a tale strumento, che, proprio a causa della sua ambiguità di fondo, finisce per risultare scarsamente produttore se non, addirittura, controproducente.

Se, infatti, funzione essenziale di un testo unico è, come sembra doversi ritenere, non solo di porre a disposizione dell'utente un ulteriore strumento cognitivo, ma soprattutto quella di contribuire, per la parte di competenza, alla semplificazione dei sistemi di norme, è evidente che gli atti in parola, per il sol fatto di non operare sul vigente sistema delle fonti di produzione, non adempiono alla descritta funzione e rischiano di ingenerare elementi ulteriori di confusione e di incertezza.

Difatti:

il testo unico spontaneo (certamente sprovvisto di forza di legge) non ha capacità abrogativa nei confronti delle disposizioni precedenti, che restano intatte;

ammesso che sia dotato di una qualche rilevanza giuridica (il cui valore potrebbe variare da quello proprio dell'atto amministrativo interno a quello delle norme giuridiche secondarie) aggiunge un *quid* all'ordinamento, con effetti che, dipendendo dall'incerta qualificazione, non possono che essere altrettanto incerti;

ove non gli sia da riconoscere alcuna rilevanza giuridica, produce, comunque, incertezza in considerazione dell'influenza persuasiva³⁵ ingenerata dal procedimento di adozione, dalla veste formale, e dalla pubblicazione fra gli atti normativi;

complica in ogni caso il sistema dei rinvii, perché determina una (sia pure apparente) duplicazione della fonte;

non risponde alle esigenze di un coordinamento sostanziale, poiché, per la ragione individuata al primo punto, non può risolvere antinomie ed eliminare ridondanze e lacune, né esplicitare modificazioni od abrogazioni implicite, né recepire pronunce di accoglimento della Corte costituzionale;

³⁵ Cfr. PIZZORUSSO « Le fonti.... », cit., pag. 301.

presenta esso stesso intrinseche e gravi difficoltà redazionali, poiché, nei sistemi a stratificazioni successive, l'opera di pura e semplice collazione di norme, senza la possibilità di modifiche di coordinamento, è altamente complessa e, comunque, inutile³⁶.

c) *I testi unici abilitati.*

Rientrano in questa nozione i testi unici emanati sulla base di una norma abilitante, sia che essa contenga la parola « delega » e la esplicita determinazione di principi e criteri direttivi, sia che contenga la parola « autorizzazione » ed il riferimento alle modificazioni di coordinamento, od altra espressione similare (categorie individuate, rispettivamente, *sub c)* e *sub b)* nel primo paragrafo).

Quanto all'individuazione tipologica ed alla qualificazione degli atti che vi rientrano, la prima delle categorie menzionate sembra essere quella che presenta meno difficoltà e problemi, potendosi affermare che i testi unici emanati sulla base di una formale legge di delega, che individui l'oggetto, ponga espliciti principi e criteri direttivi e provveda alla definizione di un termine, sono completamente assimilabili ai decreti delegati e ne condividono natura, valore e problematiche³⁷. Relativamente a queste ultime, che qui interessano indirettamente ed in parte, basti accennare che la tradizionale questione relativa all'ammissibilità dei « limiti ulteriori » alla delegazione legislativa è stata da tempo risolta, almeno in via di prassi, anche per quel che attiene allo specifico aspetto dell'intervento parlamentare sugli schemi di decreto³⁸. Perplexità

³⁶ Sull'inopportunità dell'emanazione di testi unici non dotati della forza di legge si vedano le ampie argomentazioni di CHELI, « Aspetti », cit., pagg. 400 e ss.; si vedano anche DI CIOLO, « Progettazione legislativa... », cit., pag. 68 e CAMPAGNA, « Redazione... », cit., pag. 13 dell'estratto.

³⁷ Sulla delegazione legislativa, si vedano: MORTATI, *Istituzioni*, cit., pagg., 763 e ss.; LAVAGNA, *Istituzioni*, cit., pagg. 369 e ss.; PALADIN, « Gli atti in forza di legge nelle presenti esperienze costituzionali », in *Scritti in onore di MORTATI*, II, Milano 1977, pagg. 456 e ss.; Id. « Commento all'articolo 76 », in *La formazione delle leggi*, II, del *Commentario alla Costituzione* a cura di Branca, Bologna-Roma 1979, pagg. 1 e ss.; CERVATI, « Legge delega e legge delegata », in *Enc. dir.*, XXIII, Milano 1973, pagg. 939 e ss.; PIZZORUSSO, « Le fonti... », cit., pagg. 247 e ss.

³⁸ Si vedano: CICCONE, « I limiti ulteriori della delegazione legislativa », in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, pagg. 568 e ss.; PALADIN, « Gli atti... », cit., pagg. 467 e ss.; Id., « Commento all'articolo 76 », cit., pag. 26; PATRONO, *Le leggi delegate in Parlamento*,

maggiori suscita invece il parere del Consiglio di Stato, previsto, in via generale, per tutti i testi unici dal RD 1054 del 1924, in considerazione della eterogeneità delle competenze di quest'ultimo organo rispetto ad atti con valore di legge³⁹.

Più complesso si presenta, invece, il discorso relativo ai testi unici autorizzati, perché si tratta di verificare la possibilità di procedere alla qualificazione dell'atto non più secondo il metodo dell'indagine caso per caso — che, come s'è accennato, è quello della maggior parte della dottrina⁴⁰ e della Corte costituzionale⁴¹ ma secondo un altro metodo,

Padova 1981, pagg. 73 e 55. In quest'ultimo autore, in particolare, si vedano i molti riferimenti ad una prassi ormai consolidata ed alle sue specificazioni.

Per la contraria opinione, che sostiene il divieto di affiancare al Governo organi consultivi qualsivoglia, argomentata dalla tassatività dei limiti positivi o negativi posti dalla Costituzione al modo di esercizio dei poteri (e quindi, anche all'esercizio della delegazione legislativa) si veda ESPOSITO, « Osservazione a "Incostituzionalità di leggi delegate" », in *Giur. cost.*, 1956, par. 190; nello stesso senso BALBONI-Acqua, « Le commissioni parlamentari consultive previste dalle leggi di delega », in *Giur. cost.*, 1964, pagg. 909 e ss.; e CUOCOLO, « Rapporti fra Parlamento e Governo », in *Dir. e soc.*, 1983, pagg. 434 e 435.

³⁹ L'opinione secondo cui il parere del Consiglio di Stato non debba ritenersi estraneo alla fattispecie è espressa da CAPOTOSTI, (« Problemi... », cit., pag. 1478) e si fonda sulla prevalente dottrina, secondo cui l'articolo 76 della Costituzione stabilirebbe soltanto « le condizioni minime perché si possa avere una valida delegazione legislativa ». Tale opinione, condivisibile per l'aspetto dell'ammissibilità di un limite ulteriore, non convince del tutto per la ragione, accennata nel testo, dell'eterogeneità delle competenze del Consiglio di Stato rispetto alla funzione legislativa. In effetti, il parere di quest'ultimo organo si colloca generalmente in procedimenti di carattere regolamentare od amministrativo e sembrerebbe doversi correttamente riferire solo all'emanazione dei testi unici spontanei, ma il riferimento alle eventuali, diverse disposizioni di legge, contenuto al n. 3 dell'articolo 16 del RD 1054 del 1924, lascerebbe ritenere presupposta una norma abilitante.

⁴⁰ Si vedano le considerazioni svolte alle pagine 4 e 5 del testo.

⁴¹ La giurisprudenza della Corte costituzionale, che ricalca la falsariga tracciata dalla dottrina meno recente (si veda anche la nota 24), inizia con la citata sentenza n. 54 del 1957, che pone una serie di principi:

— è esatta la distinzione fra testi unici « che per la loro formazione non richiedono esercizio di potestà legislativa delegata e quelli che sono vere e proprie leggi delegate »;

— la relativa qualificazione deve effettuarsi in base all'esame della disposizione sulla quale il testo unico è stato emanato, cioè valutare se essa « contiene una delega legislativa, nel qual caso il Governo riceve facoltà di integrare, modificare, coordinare le norme vigenti... (ovvero se)... conferisce una semplice autorizzazione alla formazione del testo unico »;

— « la formula "coordinamento e pubblicazione dei testi unici"..., senza alcun accenno al potere di modificare e integrare le norme vigenti, non esprime la volontà di conferire una delega legislativa ».

La Corte, inoltre, non risolve, non ritenendola rilevante per il caso di specie, la questione di « quale sia la categoria di atti amministrativi alla quale il testo unico di mera compilazione appartenga », né l'altra concernente « la portata della norma legislativa che

fondato sulla definizione di un criterio di natura formale, che consenta la qualificazione stessa immediatamente e, per così dire, *a priori*.

Le ragioni che possono addursi a favore della seconda soluzione (e, correlativamente, contro la prima) sono più di una, ma la principale consiste nella circostanza che, in mancanza di una qualificazione certa e generale, l'atto in questione, prima che se ne dichiari la natura, esplica effetti variabili in funzione dell'opinione che se ne siano fatta esecutori, interpreti, operatori e destinatari.

La possibilità di individuare il criterio accennato coincide, in sostanza, con la possibilità di definire dei requisiti minimi, in presenza dei quali la formula autorizzatoria possa senz'altro assimilarsi ad una norma di delegazione legislativa, quale che sia la varietà delle espressioni lessicali utilizzate: si tratta, dunque, di valutare se ogni qual volta la formula abilitante, individuata una materia definita e stabilito un termine, dia mandato al Governo di emanare un testo unico delle norme vigenti su quella materia, provvedendo al loro coordinamento, si realizzi una vera e propria delegazione legislativa nel rispetto dei requisiti che la

autorizza la formazione di un testo unico di tale natura », né, tantomeno, il quesito se « il Governo potrebbe emanare un testo unico dello stesso tipo in virtù di poteri propri senza l'autorizzazione del Parlamento ». Con la successiva sentenza n. 24 del 1961 (*GU* n. 124 del 20 maggio 1961), la Corte sembra abbracciare un'opinione, in parte, diversa, poiché, paragonando due disposizioni abilitanti, di cui la prima contenente un riferimento espresso all'emanazione di atti aventi forze di legge e l'esplicita determinazione dei principi direttivi, la seconda « senz'altra direttiva di quella, ivi formulata, di apportare alle norme stesse le modificazioni richieste dal coordinamento con le preesistenti disposizioni in materia », afferma: «la minore estensione del potere attribuito con quest'ultima non è sufficiente ad alterare la natura dell'atto; ciò non solo sotto l'aspetto formale, dato che per l'emanazione del testo unico viene prescritto lo stesso procedimento formativo richiesto per gli altri atti delegati, ma anche sotto quello sostanziale, risultando palese l'intento del legislatore di conferire al testo coordinato valore non già solo informativo, bensì novativo della fonte delle norme in esso inserite ».

In altra sentenza (la n. 32 del 1962 in *GU* n. 99 del 14 aprile 1962), la Corte reputa elementi sufficienti a fare ritenere la natura legislativa del testo unico l'emanazione nella forma dei decreti legislativi ed una formula abilitante del seguente tenore: « apportando alle disposizioni stesse le modificazioni necessarie per il loro coordinamento e la loro migliore formulazione ». Un'ulteriore sentenza (la n. 57 del 1964, *GU* 157 del 27 giugno del 1964) si muove sulla linea della sentenza n. 54 del 1957.

A prescindere dalla non condivisibilità metodologica dell'indagine caso per caso, i criteri deducibili dalle menzionate sentenze della Corte non sembrano del tutto soddisfacenti. Infatti il dato formale dell'emanazione nelle forme dei decreti legislativi (decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 87, V comma della Costituzione e richiamo alla norma abilitante nelle premesse) non prova molto, perché i primi due elementi sono comuni persino ai testi unici spontanei ed il terzo a tutti i testi unici autorizzati; inoltre l'espressa menzione delle modifiche ed integrazioni in aggiunta alle nozioni di « coordinamento » e di « testo unico » è da ritenersi, per le ragioni individuate nel testo, del tutto pleonastica, come pure, per le stesse ragioni, l'espressa attribuzione della forza di legge da parte dell'atto delegante.

Costituzione richiede all'atto di delega, ivi compresa la determinazione dei principi e criteri direttivi⁴².

Sembra, quindi, che la soluzione del quesito da altro non dipenda che dal significato e dall'estensione da dare alle nozioni di « testo unico » e di « coordinamento ».

Quanto alla nozione di « testo unico » è corrente l'opinione che la sua funzione istituzionale sia quella di « portare ordine e chiarezza là dove più impera il rischio dell'oscurità e della confusione »⁴³; quanto alla nozione di coordinamento può, in prima istanza, accogliersi l'opinione che lo ritiene un'attività interpretativa⁴⁴, volta al ripristino della *substantia legis*⁴⁵, attraverso l'eliminazione delle antinomie, discordanze e lacune⁴⁶, che possano turbarla o, comunque, renderla meno intellegibile.

⁴² Relativamente all'espressione « principi e criteri direttivi » è noto che la dottrina prevalente la ritiene un'endiadi (cfr. PALADIN, « Decreto legislativo », in *Noviss. Dig. it.*, V, Torino 1960, pag. 298; MORTATI, « Istituzioni », cit., pag. 768; LIGNOLA, *La delegazione legislativa*, Milano 1956, pagg. 54 e ss.).

Si veda, però, la contraria opinione di CERVATI (« Legge delega », cit., pag. 950), che ritiene i principi norme programmatiche utilizzabili nell'ambito di oggetti definiti ed i criteri finalità da perseguire od enunciazioni di specifiche modalità idonee a guidare l'attività normativa del Governo. Nel senso della autonomia concettuale dei principi dai criteri, anche LAVAGNA (*Istituzioni*, cit., pag. 320) il quale ritiene vincolanti solo i principi, mentre i criteri sarebbero « ulteriori direttive, di natura politica e tecnica non incidenti sulla legittimità ma solo sul merito dell'atto delegato ». Con specifico riferimento ai testi unici, infine, la CARLASSARRE CAIANI (« Sulla natura giuridica... », cit., pag. 77) si muove sulla linea della differenziazione, e, relativamente alla delega di coordinamento ritiene quest'ultima « un criterio direttivo, contenente in sé, implicito, un limite negativo ».

⁴³ CHELI, « Aspetti... », cit., pag. 400.

⁴⁴ MORTATI, *Istituzioni*, cit., pag. 775.

⁴⁵ Per una definizione di coordinamento come sostanziale ripristino della « *substantia legis* » (riferita però alla fattispecie non del tutto omologa del coordinamento finale dei testi approvati dalle Camere) si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 9 del 1959 « Raccolta ufficiale delle sentenze e delle ordinanze della Corte costituzionale, 1959, VII, pagg. 73 e ss. ». Sul punto, cfr. CAMPAGNA, « Redazione... », cit., pagg. 28 e ss. dell'estratto.

⁴⁶ Tale definizione di coordinamento si accoglie, in prima ipotesi, in quanto ritenuta sufficiente a dimostrare la fondatezza delle conclusioni assunte nel testo. Deve, tuttavia, ritenersene la complessiva inadeguatezza sostanziale, ove non comprenda l'esplicitazione delle interazioni implicite fra norme ed il recepimento delle sentenze della Corte costituzionale.

Quest'ultima, quanto alla definizione in parola, presenta un orientamento piuttosto oscillante, con accezioni, a volte particolarmente ampie per cui il coordinamento è ritenuto « attività spinta a conseguire un armonico sviluppo dell'ordinamento giuridico in modo che le singole norme siano interpretate come parti di un sistema organico in continuo divenire, per eliminare le disarmonie, le discordanze, le discrepanze, le lacune » (sentenza del 2 gennaio 1957, in *Giur. cost.*, 1957, pagg. 319 e ss.); altre volte meno ampie, escludendosi

Da tali definizioni e dalla loro combinazione possono trarsi alcune conseguenze, che vi sono implicitamente contenute:

«l'operazione del coordinare richiede che si risalga ai principi della materia cui le norme si riferiscono onde poterle disporre in un sistema armonico, operando di conseguenza fusioni di quelle che hanno lo stesso contenuto, omettendo le altre superate da successive disposizioni contrarie, ed anche ampliandone la portata quando la loro formulazione letterale, considerata nell'insieme, appaia insufficiente ad esprimere la volontà normativa in esse racchiusa (essendo noto che ogni operazione interpretativa può condurre ad integrare le formule legislative)»⁴⁷;

le operazioni anzidette non possono non essere assistite dalla forza di legge, a pena della loro stessa illegittimità, o, comunque, della mancanza di efficacia *erga omnes* dell'atto, con vanificazione della funzione stessa del testo unico⁴⁸;

un coordinamento che non comprenda tali operazioni e si limiti a semplici ritocchi di natura formale (ammesso che ne esistano di sprovvisti della sia pur minima valenza normativa)⁴⁹ od alla pura e semplice riproduzione dell'esistente è, probabilmente, negli ordinamenti stratificati, una mera ipotesi di scuola. Ove fosse possibile, non presenterebbe grande utilità, tale possibilità implicando nelle disposizioni considerate un grado di chiarezza tale da rendere superflua qualunque operazione di riordino sopra di esse.

Dal complesso di quanto fin qui esposto consegue, dunque, che il « mandato a coordinare in testo unico » non può che essere indice della inequivoca, quantunque implicita, volontà del legislatore di conferire al Governo una vera e propria delega legislativa⁵⁰ e che lo stesso

la possibilità di eliminare le lacune (sentenza n. 24 del 1959, *ibidem*, 1959, pagg. 340 e ss.); altre volte, infine, minime (sentenza n. 57 del 1964, cit.), sembrando ridursi il coordinamento alla semplice sistemazione « formale » delle norme considerate.

⁴⁷ MORTATI, *Istituzioni*, cit., *ivi*.

⁴⁸ CHELI, « Testo unico », cit., pag. 308.

⁴⁹ Cfr. CAMPAGNA, « Redazione » cit., loc. ult. cit.

⁵⁰ Su tale requisito di natura sostanzialmente volontaristica, si veda, a parte la giurisprudenza della Corte costituzionale, di cui alla precedente nota 41, PIZZORUSSO, « Le fonti... », cit., pag. 249; si veda anche CERVATI, (« Legge delega... » cit., pag. 941 e nota 9) secondo cui l'esigenza di una espressa previsione della potestà legislativa delegata non implica necessariamente l'uso della parola « delega », potendo utilizzarsi, altrettanto

riferimento, unitamente alla determinazione dell'oggetto, pone, *ob relationem*⁵¹, i principi e i criteri direttivi, che sono quelli che reggono la normativa esistente ed il cui « ripristino » è esattamente la funzione e il limite dell'attività di coordinamento⁵².

Tali conclusioni, infine, possono confortarsi con alcune considerazioni argomentate « a contrario ». Da un punto di vista sistematico, infatti, fuor dall'ipotesi della delega, la norma abilitante dovrebbe ricomprendersi o nella figura della « autorizzazione » od in quella della « attribuzione di competenza ». La prima sembra doversi scartare sia in ragione della sua incongruità rispetto ai principi che disciplinano la titolarità della funzione legislativa⁵³, sia in considerazione della tipicità

efficacemente, altro termine (« autorizzazione » o « facoltà »), purché chiaramente risulti l'intendimento di attribuire al Governo la potestà predetta.

⁵¹ In senso favorevole alla possibilità di definire i principi e criteri direttivi *ob relationem* con altri testi normativi, cfr. PIZZORUSSO, « Le fonti... », cit., loc. ult. cit.; anche CARLASSARRE CAIANI, « Sulla natura giuridica... », cit., pag. 77.

⁵² Sul punto se il semplice riferimento al coordinamento, non confortato da altre specificazioni, sia sufficiente a costituire il requisito della determinazione dei principi e criteri direttivi, si vedano, con qualche perplessità, Carlassarre Caiani, « Sulla natura giuridica... », cit., loc. ult. cit.; e CAPOTOSTI, « Problemi... », cit., pagg. 1478 e 1479. Tali perplessità, a nostro parere, sembrano compromettere la compattezza del ragionamento degli autori, entrambi, peraltro, orientati ad ammettere la natura legislativa di tutti i testi unici abilitati.

In senso favorevole, coerentemente con premesse e conclusioni, si veda CHELI, « Aspetti... », cit., pagg. 308 e 309.

Infine, per un'ampia ed argomentata confutazione della tesi, che negherebbe la natura legislativa dei testi unici sulla base della mancanza del requisito contenutistico della « novità », si veda Capotosti, « Problemi... », cit., da pag. 1481 a pag. 1486.

⁵³ L'incongruità del ricorso alla figura dell'autorizzazione, ai fini della qualificazione dell'atto abilitante e la sua sostanziale riconducibilità alla figura della delega erano presenti anche alla dottrina meno recente (ESPOSITO, « Testi unici », cit., pag. 183 e Tosato, *Le leggi di delegazione*, cit., pagg. 159 e ss.) in presenza della classica definizione degli atti autorizzativi come atti che « rendono possibile l'esercizio di un diritto o di un potere che già appartiene al soggetto autorizzato » (Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, Milano 1954, pag. 264). Ma anche ad accogliere una successiva definizione che qualifica l'autorizzazione come elemento integrativo di una fattispecie complessa già parzialmente realizzata (GASPARRI, « Autorizzazione », in *Enc. dir.*, IV, Milano 1959, pag. 509), non si vede quale le elemento della fattispecie debba intendersi esistente o realizzato (presso il soggetto autorizzando) stante l'assoluta esclusione del Governo dalla titolarità della funzione legislativa e la ordinaria esclusione del medesimo dall'esercizio della stessa funzione.

Sull'utilizzazione promiscua dei termini « autorizzazione » e « delega » da parte del legislatore e per l'opinione di non farne discendere qualificazioni decisive, cfr. CARLASSARRE CAIANI, « Sulla natura giuridica... », cit., pagg. 57 e 58; Capotosti, « Problemi... », cit., pag. 309.

delle ipotesi autorizzatorie previste fra Parlamento e Governo dall'ordinamento vigente⁵⁴; la seconda non potrebbe che assumere contenuti che, almeno nella prassi, il Governo ha esercitato autonomamente attraverso l'emanazione di testi unici spontanei⁵⁵.

Da un punto di vista pragmatico, poi, dal momento che fuori di delega non esiste forza di legge, i testi unici autorizzati ricadrebbero (tutti od in parte) nelle incerte e confuse qualificazioni proprie della categoria dei « compilativi », con il conseguente assoggettamento a tutte le critiche relative all'inutilità (o alla disutilità) esposte nel paragrafo precedente.

Bisogna ancora considerare che la tesi qui esposta si presenta, finalisticamente, come la più produdente rispetto all'obiettivo della semplificazione dei sistemi, perché non solo elimina le incertezze relative alla qualificazione dell'atto e, quindi, alla sua efficacia, ma offre al legislatore uno strumento che, avendo pari efficacia e maggiore agilità della ordinaria legislazione delegata, può più facilmente essere utilizzato in tutte quelle occasioni (e non sono poche) in cui si ritenga di dovere riordinare una certa materia, senza modificare i principi che la reggono, ritenuti, in ipotesi, tuttora validi a soddisfare le esigenze politico-giuridiche per cui si erano posti.

II — Problemi specifici dei testi unici di coordinamento

a) *La delega di coordinamento: natura, contenuto e limiti.*

L'assimilazione dei testi unici autorizzati al coordinamento ai testi unici delegati e, quindi, ai decreti legislativi, ipotizzata nel capitolo precedente, potrebbe indurre a ritenere la corrispondenza anche dei relativi aspetti problematici; così non è, perché la « delega di coordinamento » che pur sotto l'aspetto formale è identica a qualunque altra delega legislativa e ne condivide la natura, proprio in ragione del

⁵⁴ La tipicità dei rapporti autorizzatori, da regolarsi con legge, fra Parlamento e Governo deriva dalla tipicità dell'oggetto, identificabile « nell'esercizio di determinate funzioni considerate proprie del Governo, che costituiscono in via ordinaria l'esplicazione dell'indirizzo politico nei suoi aspetti più rilevanti » (MORTATI, *Istituzioni*, cit., pag. 669); conforme CAPOTOSTI, « Problemi.... », cit., pag. 1488).

⁵⁵ Si veda la precedente nota 33.

suo contenuto, presenta peculiarità sufficienti a porla in un rapporto di *species* a *genus* nei confronti delle deleghe ordinarie.

Deve preliminarmente sottolinearsi che, nell'ipotesi in cui vertiamo (caratterizzata dalla mancanza di una determinazione esplicita dei principi e criteri direttivi), al soggetto delegato si richiede una duplice attività interpretativa, dal momento che il consueto *iter* logico dal generale al particolare (che è proprio di ogni specificazione concreta di principi posti esplicitamente), deve essere preceduto da un procedimento mentale inverso, rivolto proprio alla enucleazione dei principi che reggono la materia⁵⁶. Traccia di tali procedimenti logici (e dei loro contenuti) è spesso dato rinvenire nelle relazioni⁵⁷ che accompagnano gli schemi di decreto e che assumono una certa qual forma di diffusione (e forse anche di rilevanza) esterna, soprattutto nel caso che i predetti schemi di decreto siano da sottoporsi ad un parere parlamentare.

Quanto alla definizione dell'oggetto, gli aspetti teorici non sembrano essere granché dissimili da quelli propri di ogni delegazione legislativa, se si eccettua la peculiarità che, nel nostro caso, è dall'oggetto stesso che il legislatore delegato deve ricavare i principi e criteri direttivi. Deve, però, tenersi presente che la delega di coordinamento, essendo solitamente riferita (per ragioni intuitive) a materie ad alto grado di complessità e stratificazione, ben difficilmente potrà identificarle con riferimento alle fonti e dovrà ricorrere ad espressioni ordinarie dal significato non altrettanto univoco. Ne consegue che il soggetto delegato dovrà compiere un'opera di interpretazione anche per questo profilo, utilizzando vari criteri, fra i quali, tratti da esperienze concret⁵⁸,

⁵⁶ Conforme, CARLASSARRE CAIANI, « Sulla natura giuridica... », cit., pag. 87.

⁵⁷ Tali relazioni compilate usualmente dalla commissione o gruppo di esperti che procede alla redazione del testo unico restano, evidentemente, nell'ambito governativo, quando in esso si esaurisca l'intero *iter* procedimentale, vengono invece trasmesse, insieme agli schemi di decreto, ai competenti organi parlamentari, nel caso in cui questi siano chiamati ad intervenire nel procedimento.

Sprovviste di valore giuridico, rappresentano, tuttavia, uno strumento di grande utilità per l'interprete e potrebbero, forse, costituire mezzi di prova, sia pure sforniti di efficacia privilegiata.

⁵⁸ Gli esempi che, in alcune parti, illustrano questo capitolo sono tratti dagli atti del procedimento, tuttora in corso, per l'emanazione del testo unico sui patti agrari. È un caso tipico di testo unico di coordinamento, autorizzato dall'articolo 60 della legge 3 maggio 1982, n. 203, con la seguente formulazione: « Il Governo della Repubblica è autorizzato ad emanare, entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge, sentito il parere delle

possiamo indicare la forza attrattiva esercitata su materie « finitime », da norme che, ricomprese in un atto certamente rientrante nell'oggetto individuato, disciplinino aspetti anche marginali di quelle; od anche la forza attrattiva che la disciplina sostanziale di certi rapporti esercita sulla disciplina processuale dei medesimi ⁵⁹.

commissioni permanenti delle due Camere, competenti per materia, un testo unico di tutte le disposizioni legislative in vigore in materia di contratti agrari. Nella formazione del testo unico il Governo provvede al coordinamento delle norme suddette, apportandovi, ove necessario ai fini del coordinamento stesso, le occorrenti modificazioni ». Il termine era stato successivamente prorogato al 31 dicembre 1984 (*ex* articolo 18 della legge 194 del 1984) ed effettivamente entro la data prevista, ma poco prima della scadenza, il Governo ha presentato uno schema di testo unico accompagnato da una relazione. Le Commissioni agricoltura della Camera e del Senato, tuttavia, hanno ritenuto opportuno un più approfondito esame (si veda la successiva nota 100), sicché il Governo si è astenuto dall'emanare il decreto nei termini previsti. È ora all'esame della Camera dei deputati un progetto di legge di iniziativa parlamentare, già approvato dal Senato (*cfr.* atto Senato n. 1092 della IX legislatura e corrispondente atto Camera n. 2773 della stessa legislatura) che definisce un nuovo termine e, significativamente (*cfr.* la precedente nota 39), esclude il parere del Consiglio di Stato.

⁵⁹ Relativamente ai profili menzionati nel testo, la relazione sullo schema di testo unico sui contratti agrari, di cui alla nota precedente, offre alcuni spunti di particolare interesse:

a) i procedimenti logico-giuridici seguiti al fine dell'enucleazione dei principi che reggono la materia sono evidenziati attraverso un'ampia ricostruzione sia della genesi che del significato delle principali disposizioni costituzionali e legislative, queste ultime succedutesi nel tempo, fino alla legge 203 del 1982, che ha segnato un primo tentativo di riordino parziale del settore e che ha consentito, comunque, alla Commissione di fissare taluni elementi fondamentali, espressi in tredici proposizioni alle pagine 18 e 19 del testo dattiloscritto;

b) quanto alla definizione dell'oggetto, relativamente a talune materie di confine, la Commissione ha ritenuto di includere le norme in materie di enfiteusi, « perché la legislazione speciale, a far corso dalla legge 327 del 1963, ha disposto l'assoggettamento delle tradizionali colonie miglioratarie delle province del Lazio e dei rapporti ad esse assimilabili alla normativa in materia di enfiteusi, nella quale, proprio nel quadro di tale conversione, ha introdotto radicali modifiche, e perché la stessa legge n. 203 del 1984, all'articolo 54, detta disposizioni particolari per tali rapporti ».

Inoltre, si è ritenuto di inserire nel testo unico le norme processuali in materia di contratti agrari, in considerazione sia della stretta connessione fra norme sostanziali e norme processuali che regolano la stessa materia, sia della circostanza che la legge 203 del 1982 contiene disposizioni processuali o, comunque, in materia di proponibilità dell'azione giudiziaria.

Infine, l'inclusione delle norme del codice civile in materia di contratti agrari è stata suggerita tanto dal tenore letterale della delega, quanto dalla considerazione che « essendo state abrogate gran parte delle disposizioni del codice civile in materia di contratti agrari, ivi comprese quelle di maggiore rilievo, dalla legislazione speciale, la conservazione nel testo del codice delle poche norme vigenti in tale materia, avrebbe creato una disarmonia e avrebbe costituito un intralcio all'intento di porre a disposizione del cittadino un testo di legge chiaro e compiuto, che non lo costringa a valersi di altre fonti per conoscere tutta la disciplina dei contratti agrari » (*cfr.* le pagine 21 e 22 del testo dattiloscritto).

Deve, infine, considerarsi che dalla nozione stessa di coordinamento (sia che questo costituisca il contenuto della delega, sia che ne rappresenti il criterio direttivo)⁶⁰ derivano un limite di carattere generale all'attività del legislatore delegato ed una particolare qualificazione dell'efficacia interpretativa dell'atto.

Sotto il primo profilo è da ritenere indiscutibile il divieto di porre norme nuove quanto alla loro *ratio* politico-giuridica, vale a dire norme che non possano ricondursi, come loro specificazioni, ai principi che reggono le disposizioni già vigenti⁶¹.

Sotto il secondo profilo è da smentire l'opinione che, muovendo dalla definizione dell'attività di coordinamento come sostanzialmente interpretativa e dal valore di legge dell'atto che ne risulta, deduce la qualificazione di quest'ultimo come atto di interpretazione autentica⁶². Sembra, infatti doversi affermare, che mentre l'atto di interpretazione autentica è rivolto a sostituire una nuova volontà legislativa a quella precedente, di modo che la sua efficacia *erga omnes* prescinde dall'esattezza dell'apprezzamento interpretativo⁶³ in esso contenuto, l'atto di coordinamento, invece, incontra sempre il limite dei principi deducibili dalle disposizioni vigenti, dal rispetto dei quali dipende la sua legittimità, sicché la volontà interpretativa che esso manifesta, sarà certamente obbligatoria per tutti, ma sempre sindacabile, per eccesso di delega, anche sotto il profilo considerato⁶⁴.

b) *La qualificazione del rapporto con le fonti preesistenti ed i meccanismi abrogativi.*

L'attribuzione della forza di legge ai testi unici di coordinamento consente di escludere preliminarmente quelle opinioni secondo cui l'atto non eserciterebbe influenza alcuna sul sistema esistente delle fonti, che

⁶⁰ La seconda soluzione meglio si attaglia all'opinione di quegli autori, che distinguono i principi dai criteri direttivi (cfr. la nota 42).

⁶¹ Conforme CARLASSARRE CAIANI, « Sulla natura giuridica... », pagg. 79 e ss.

⁶² In questo senso: Tosato, *Le leggi di delegazione*, cit., pag. 58 e CAPOTOSTI, « Problemi... », cit., pag. 1492.

⁶³ MORTATI, *Istituzioni*, pag. 775.

⁶⁴ Cfr. Carlassarre Caiani, « Sulla natura giuridica... », cit., pag. 92. Conforme MORTATI, *ibidem*, ivi.

conserverebbero, quindi, l'originaria vigenza ed efficacia⁶⁵; allo stesso modo sembra potersi trascurare la ricostruzione fondata sulla massima *cessante ratione legis, cessat et ipsa lex*⁶⁶, ma per la diversa ragione concernente la probabile estraneità alla fattispecie in esame del principio contenuto nel brocardo predetto, che, secondo i più, è riferibile solo a casi di impossibilità sopravvenuta di applicazione di una certa normativa⁶⁷.

Devono, tuttavia, più compiutamente esaminarsi altre due opinioni dottrinali, che qualificano il rapporto in parola, rispettivamente, come « abrogazione per regolamentazione dell'intera materia »⁶⁸ e come « novazione » o « rinnovazione della fonte »⁶⁹.

La prima tesi, a prescindere dalle difficoltà insite nella figura invocata, relativamente alla quasi impossibilità di individuare con certezza il concetto di intera materia e la sua estensione⁷⁰ e, conseguentemente, di valutare se la nuova regolamentazione sia o meno integrale, sembra

⁶⁵ È, evidentemente, l'opinione comune a quella parte della dottrina che nega la forza di legge dei testi unici. Per quest'aspetto particolare, comunque, cfr. SANDULLI, « Fonti del diritto », in *Noviss. Dig. it.*, VII, Torino 1961, pag. 524.

⁶⁶ Agrò, « Leggi di recezione e riserva di legge », in *Giur. cost.*, 1965, pagg. 1260 e ss. Per una critica alla complessiva correttezza giuridica di questa regola, vedi BIONDI, « Intorno al principio *cessante ratione legis cessat et ipsa lex* », in *Giur. it.*, 1958, I, 1, pagg. 709 e ss.

⁶⁷ Cfr. CAPOTOSTI, « Problemi... », cit., pag. 1500; LAVAGNA, *Istituzioni*, cit., pag. 185.

⁶⁸ CAPOTOSTI, *ibidem*, ivi.

⁶⁹ Tale opinione, implicita in ESPOSITO (« Testi unici », cit., pagg. 181 e 182) è ripresa e specificata da CARLASSARRE CAIANI Sulla natura giuridica... », cit., pagg. 93 e ss.) che riprende anche la distinzione privatistica fra « rinnovazione » relativa alla fonte del rapporto e « novazione » relativa al rapporto stesso; nel nostro caso, pertanto, sarebbe più corretto parlare di « rinnovazione ».

⁷⁰ Si vedano in proposito le perplessità sottolineate dallo stesso CAPOTOSTI (loc. ult. cit. ivi), che riporta l'opinione di GIANNINI (« Problemi relativi all'abrogazione delle leggi », in *Annali dell'Università di Perugia*, 1942, pag. 23) secondo cui le due forme di abrogazione tacita previste dall'articolo 15 delle preleggi sarebbero « forme meramente paradigmatiche, cioè forme logiche estreme, di cui colui che applica il diritto si serve come strumenti tecnici, separabili per comodità di pratico ragionamento ».

Sulla difficoltà della definizione di « intera materia », si veda anche QUADRI, « Applicazione della legge in generale », in *Commentario al Codice civile*, a cura di Scialoja e Branca, Disposizioni sulla legge in generale, Artt. 10/15, Roma-Bologna 1974, pagg. 342 e ss.

incompatibile con la preferenza per le forme abrogative espresse, che pare debba essere un vero e proprio corollario della funzione del testo unico.

La seconda, invece, che, com'è noto, si fonda sulla traslazione di una figura privatistica⁷¹, per alcuni aspetti, riesce del tutto convincente: infatti la sostituzione di una dichiarazione di volontà ad una precedente, con effetto per l'avvenire (che è la causa della figura privatistica) può utilmente traslarsi nella funzione del testo unico che è quella di sostituire, unificandole e coordinandole, le disposizioni precedenti e, con pari efficacia, l'*utilitas* (che nel campo privatistico appartiene al novero dei motivi) può qui individuare lo scopo di contribuire alla migliore conoscenza e certezza del diritto⁷². La stessa figura, però, suscita più di una perplessità per quel che riguarda la configurazione dei suoi effetti estintivi, che non sembrerebbero potersi produrre (con la natura e l'efficacia proprie dell'abrogazione) al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 15 delle preleggi. Ne consegue che (a meno di ritenere la novazione della fonte una terza forma di abrogazione implicita) i suoi effetti estintivi sulle fonti precedenti non possono che essere ricondotti ad una delle due forme previste.

A parte tali considerazioni, comunque, ragioni sostanziali di semplificazione e di chiarezza portano a dovere ribadire l'accennata preferenza per i modi espliciti dell'abrogazione, conforme tanto la più volte richiamata funzione dei testi unici, quanto il significato stesso dell'abrogazione espressa, che consiste precipuamente nella facilitazione dell'opera dell'interprete, come riconosce anche la dottrina, che riconducendo il fenomeno abrogativo alla semplice soluzione dei contrasti fra norme, ne deduce un'identità essenziale fra le forme tacite e quelle espresse⁷³.

È evidente, che laddove un testo unico non preveda apparati abrogativi espliciti, sarà l'interprete a dovere ricostruire il rapporto con le norme preesistenti secondo i canoni ordinari (ivi compresi i modi di

⁷¹ Si veda: MAGAZZÙ, « Novazione (dir. civ.) », in *Enc. Dir.*, XXVIII, Milano 1978, pag. 779 e ss.

⁷² Cfr. CARLASSARRE CAIANI, « Sulla natura giuridica... », cit., pag. 93 e nota 23.

⁷³ Cfr. SORRENTINO, « L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico », in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 1, pag. 11.

abrogazione implicita) e lo stesso dovrà fare per quelle disposizioni che, pur sembrando rientrare in quella materia, non siano né abrogate espressamente, né riformulate nella nuova fonte.

Questo premesso, tuttavia, non va dimenticato che l'opzione per la forma esplicita dell'abrogazione introduce sempre e comunque un elemento interpretativo di natura volontaristica, che può provocare qualche difficoltà in taluni casi particolari, fra cui proprio quello da ultimo accennato.

Non è improbabile che, nel caso di una disposizione accidentalmente rimasta fuori dal testo unico e, al tempo stesso, non abrogata espressamente, l'interprete esiterebbe a servirsi del criterio dell'abrogazione per incompatibilità, anche ove ne ricorressero i presupposti.

Infatti, potendo il legislatore delegato al coordinamento abrogare solo per ragioni ad esso riconducibili (incompatibilità e, forse, ridondanza) e non anche per ragioni di merito, la mancata abrogazione di una certa norma (in presenza di un sistema di abrogazioni espresse) lascerebbe intendere la positiva intenzione di mantenerla, in quanto ritenuta compatibile. È questa, probabilmente, l'unica ipotesi in cui, in aggiunta alle proposizioni abrogative esplicite, potrebbe avere un significato la criticatissima clausola⁷⁴ «sono abrogate tutte le altre disposizioni incompatibili con la presente legge». Tale clausola verrebbe ad indicare la volontà del legislatore di abrogare comunque tutte le disposizioni incompatibili con la disciplina posta, sicché la volontà contraria (che, come s'è detto, sembrerebbe apparentemente, risultare da una o più abrogazioni omesse) non potrebbe essere opposta come argomento interpretativo specifico alla eventuale successiva adozione del criterio dell'abrogazione tacita per incompatibilità⁷⁵.

⁷⁴ Cfr. MARTINO, «La progettazione legislativa...», cit., pag. 7 e 8; DI CIOLO, «Progettazione legislativa...», cit., pag. 68; CAMPAGNA, «Redazione...», cit., pag. 8 dell'estratto.

⁷⁵ Esempio: lo schema di testo unico delle disposizioni sui patti agrari non abroga espressamente la legge 320 del 1963 «Disciplina delle controversie innanzi alle sezioni specializzate agrarie». Delle disposizioni ivi contenute, talune sono recepite dal testo unico (letteralmente o con gli opportuni adattamenti), altre, di natura transitoria, hanno cessato di essere efficaci. Tuttavia, l'articolo 7, che prevede un tentativo di conciliazione

Problemi analoghi potrebbero porsi nel caso non infrequente in cui si abroghi una fonte, che, fra le altre disposizioni, ne contenga di esplicitamente ed esclusivamente abrogatrici. Non è chi non veda l'alto grado di rischio insito nella eventualità di inconoscibili ed indefinibili catene di reviviscenze di norme, cui però è possibile ovviare o con formule idonee (di salvezza delle norme abroganti) o con opportune soluzioni interpretative⁷⁶; resta in ogni caso da evitare l'uso promiscuo

obbligatorio in prima udienza giudiziaria, non risulta né recepito, né espressamente abrogato.

Il testo unico prevede però, all'articolo 132, un tentativo di conciliazione parimenti obbligatorio (anzi presupposto dell'esperibilità dell'azione giudiziaria) in sede amministrativa, davanti al Capo dell'Ispettorato dell'agricoltura.

Relativamente al tentativo di conciliazione giudiziaria, l'interprete potrebbe essere indotto a ritenere l'esplicita volontà del legislatore di conservarlo, dal momento che la relativa disposizione non è ricompresa fra quelle espressamente abrogate. Ed anche ove lo ritenesse incompatibile con la successiva disciplina (nel nostro caso il tentativo di conciliazione in sede amministrativa), la predetta volontà del legislatore potrebbe usarsi come argomento interpretativo opposto al ricorso al criterio dell'abrogazione implicita per incompatibilità.

La funzione della clausola predetta non è, però, estensibile ad ipotesi di leggi diverse da un testo unico di coordinamento: in esse, infatti, la volontà abrogatrice del legislatore non è condizionata al diritto-dovere di abrogare tutte e soltanto le norme incompatibili, sicché l'eventuale ricorso ad abrogazioni espresse non è indice di esaustività di tutti i casi di disposizioni incompatibili con la nuova disciplina, e resta all'interprete la possibilità di utilizzare (senza dovere superare opposti argomenti interpretativi) le figure dell'abrogazione implicita.

⁷⁶ La complessità dell'ipotesi consiste nella circostanza che, pur non esistendo, nella generalità dei casi, la volontà di fare rivivere le norme, a suo tempo abrogate, la scelta stessa della forma esplicita di abrogazione lascia presupporre esattamente questa intenzione.

È noto, infatti, che la dottrina prevalente, pur escludendo in via generale la reviviscenza di norme abrogate a causa dell'istantaneità dell'effetto abrogativo (cfr. DONATI, « Abrogazione della legge », in *Scritti di diritto pubblico*, Padova, 1966, pagg. 157 e ss.) la ammette in presenza di una disposizione espressamente abrogatrice di una norma abrogante, sul presupposto della volontà in tal senso del legislatore (Pugliatti, « Abrogazione », in *Enc. dir.*, I, Milano, 1958, pag. 153; SORRENTINO, « L'abrogazione... », cit., pag. 18; e, in forma dubitativa, QUADRI, « Applicazione... », cit., pag. 330) e sulla base della considerazione che, altrimenti, l'ultima norma abrogante resterebbe (del tutto o in parte) priva di effetti (PUGLIATTI, *ibidem*, ivi).

Pertanto, o si deve ammettere che, nel caso di disposizione che abroghi un'intera fonte e non già una singola disposizione (essa stessa esplicitamente ed esclusivamente abrogante) che sia contenuta in quella fonte, non ricorra la presunzione della volontà del legislatore di fare rivivere la norma abrogata; oppure, con idonee formule, bisogna fare salve le disposizioni abroganti ogni volta che si abroghi una fonte che ne contenga.

Alla prima soluzione può obiettarsi che una norma che abroghi espressamente un'intera fonte ne colpisce, comunque, ogni singola disposizione; inoltre, si può pure osservare che resta tuttora inspiegata la mancanza di effetti dell'ultima norma abrogante, per la parte che riguarda le disposizioni abrogatrici.

Alla seconda ipotesi si può osservare che comporta il rischio di ingenerare gravi dubbi nell'interprete ogni volta che alla formula non si faccia ricorso. Tuttavia, fuori di queste soluzioni, non resta che ricorrere ad un artificio interpretativo più complesso, secondo cui, le norme eventualmente rinate (per abrogazione della norma che le abrogava) sono da ritenersi istantaneamente riabrogate o per incompatibilità (se ne ricorrono i presupposti) o

dei due criteri, vale a dire l'utilizzazione, nello stesso testo, delle predette formule solo per alcuni casi di abrogazione e non per altri⁷⁷.

c) *L'eliminazione delle disfunzioni testuali e l'esplicitazione delle interazioni implicite.*

La natura interpretativa dell'attività di coordinamento comporta che, nella redazione di tale tipo di testo unico, vengano compiute operazioni del tutto simili, nella loro sostanza, a quelle che qualunque interprete potrebbe compiere e che, in effetti, compie in mancanza di una soluzione interpretativa obbligatoria per tutti.

Ne consegue che i procedimenti logici volti all'eliminazione delle disfunzioni non differiscono dall'uso ordinario dei normali strumenti interpretativi, fondati sull'applicazione delle regole poste dagli articoli da 10 a 15 delle preleggi.

Tali disfunzioni, che comprendono qualunque fenomeno suscettibile di ingenerare elementi di indeterminatezza e conseguenti difficoltà interpretative, possono distinguersi in « testuali » e « sistematiche »⁷⁸: le prime riguardano una singola disposizione e sono, generalmente, determinate dall'uso di termini equivoci o polisenso, dall'impropria applicazione di regole sintattiche, dall'uso promiscuo di congiunzioni e disgiunzioni⁷⁹; le seconde attengono ai rapporti fra disposizioni e si

per nuova regolamentazione dell'intera materia (se nel caso di specie si riesce a ricostruire gli elementi di tale forma di abrogazione).

⁷⁷ Esempio: lo schema di testo unico sui contratti agrari, all'articolo 170, secondo comma (rubrica: abrogazione ed inapplicabilità di norme) dichiara inapplicabile alla materia delle enfiteusi rustiche la legge 607 del 1966. Da tale inapplicabilità fa salve alcune disposizioni della predetta legge 607, cioè gli articoli 8, 9 e il secondo comma dell'articolo 18. Di queste disposizioni, le prime due modificano, abrogandone alcune parti, gli articoli 972 e 973 del codice civile, la terza abroga l'articolo 962 del codice civile e gli articoli da 142 a 149 delle disposizioni di attuazione del codice civile.

È vero che vertiamo in un caso di dichiarazione di inapplicabilità e non di abrogazione, ma non è meno vero che la disposizione in parola esplica sulla legge 607, relativamente alla materia delle enfiteusi rustiche, effetti limitativi dell'efficacia del tutto identici a quelli dell'abrogazione. Senonché, l'uso della formula di espressa salvezza delle disposizioni abroganti non solleverebbe perplessità particolari (salvo quelle di indole generale menzionate alla nota precedente) se, in altri casi di abrogazioni di fonti contenenti disposizioni abroganti, la si fosse parimenti utilizzata; non ricorrendo questa circostanza, invece, non può che suscitare nell'interprete gravi ragioni di incertezza.

⁷⁸ Cfr. CAMPAGNA, « Redazione... », cit., pagg. 2 e 6 dell'estratto.

⁷⁹ Cfr. CAMPAGNA, *ibidem*, ivi.

ricondono alla maggiore o minore chiarezza delle interazioni (abrogazione, modifica, deroga, sospensione di efficacia, rinvio) che ogni nuova norma provoca (implicitamente o esplicitamente) nel sistema in cui si inserisce ⁸⁰.

Le disfunzioni testuali non presentano caratteristiche comuni tali da consentire l'individuazione di un criterio generale di intervento al di là della regola di scopo (la chiarezza) e di quella di metodo (il ripristino dell'osservanza delle norme che presiedono all'uso del linguaggio); le disfunzioni sistematiche, invece, sono riconducibili, nella maggior parte dei casi, alla mancata esplicitazione delle interazioni, secondo uno schema, che, in un caso semplice, potrebbe essere il seguente: la nuova disposizione « A » interviene a disciplinare una certa materia, già regolata dalla disposizione « B », tralasciando ogni esplicito riferimento alla fonte di « B »; la disposizione « B », a questo punto, potrebbe contenere una o più norme compatibili con la nuova disciplina posta da « A », una o più norme sostanzialmente identiche a quelle di « A » e una o più norme incompatibili (questo schema, evidentemente, può presentarsi in forme più complesse, ove vi intervengano altre fonti, ma i sottostanti meccanismi, nella sostanza, non mutano). Nell'esempio considerato, le interazioni sono del tutto chiare, quanto alla loro qualificazione, sicché la norma di coordinamento « C » deve soltanto esplicitarle, secondo gli stessi criteri, che qualunque interprete userebbe (e che, in effetti, usa, in mancanza di « C »).

Quest'ultima disposizione, dunque, conterrà tutte le disposizioni di « A » e la parte di « B », rimasta in vigore, in quanto compatibile con « A »; abrogherà espressamente sia « A » che « B ». In tal modo si sono rese esplicite: una novazione implicita della fonte (la parte di « B » riprodotta in « A ») e un'abrogazione implicita (la parte di « B » incompatibile con « A »); sotto altro profilo, attraverso le abrogazioni delle due fonti precedenti, si è eliminata la ridondanza indotta dalla ripetizione in « A » di una parte di « B ». Infine, si è semplificato il sistema dei rinvii, che, per l'avvenire, dovranno essere riferiti a « C » e, per il passato, gli si intenderanno ugualmente effettuati ⁸¹.

Inoltre, i testi unici, in ragione del loro scopo (almeno tendenziale) di raggruppare in una sola fonte tutte le disposizioni vigenti su una certa

⁸⁰ Cfr. CAMPAGNA, *ibidem*, pagg. 6-18 dell'estratto.

⁸¹ Il citato schema di testo unico sui contratti agrari, all'articolo 20, u.c., contiene un'esplicita formula nel senso indicato.

materia, rappresentano lo strumento certamente più idoneo ad eliminare le indeterminatezze che derivano dal sistema dei rinvii e dal fenomeno cosiddetto delle « norme intruse »⁸².

Il sistema dei rinvii, con particolare riferimento al rinvio formale, che il legislatore predilige, perché lo solleva dall'onere di riformulare materialmente le disposizioni richiamate e fa salvo l'automatismo delle successive modifiche⁸³, non è fonte di indeterminatezza in sé e per sé, ma lo diviene in ordinamenti stratificati, in cui aggiungendosi rinvio a rinvio, si determinano catene di spropositata lunghezza e di non facilissima conoscibilità; evidentemente il sistema si semplifica molto, se tutte le disposizioni riguardanti una certa materia possono essere ricomprese in una fonte unica.

Analogamente, il testo unico svolge la funzione di ridurre ad unica fonte tutte quelle disposizioni che, pur riguardando quella materia, sono contenute in testi *omnibus* o relativi a materia affatto diversa: fenomeno che non è infrequente, perché ragioni di tempestività⁸⁴ inducono spesso il legislatore ad avvalersi di un procedimento già avviato in luogo di instaurarne uno nuovo, con conseguente più sollecita approvazione della norma di cui trattasi, ma anche con effetti negativi non trascurabili in ordine alla sua immediata reperibilità.

Quanto alla possibilità di colmare lacune, elaborando le relative formule dispositive, è da ritenere che essa sia ricompresa nella nozione di coordinamento⁸⁵, che al tempo stesso la legittima e ne pone i limiti.

d) *Il recepimento delle sentenze della Corte costituzionale.*

Le sentenze di accoglimento della Corte costituzionale, quale che ne sia la qualificazione giuridica⁸⁶, l'estensione dell'efficacia nel

⁸² Cfr. Relazione BARETTONI ARLERI, cit., pag. 22 e CAMPAGNA, « Redazione... », cit., pag. 25 dell'estratto.

⁸³ Cfr. Relazione BARETTONI ARLERI, cit., pag. 24 e CAMPAGNA, *ibidem*, pag. 24 dell'estratto.

⁸⁴ Vedi nota 82.

⁸⁵ Si vedano, in particolare, le argomentazioni svolte nel paragrafo c) del precedente capitolo.

⁸⁶ Per la tesi che comprende le sentenze di accoglimento della Corte costituzionale fra le fonti primarie, vedi SANDULLI, « Fonti del diritto », in *Noviss. Dig. it.*, VII, Torino 1961, pag. 529; per la tesi inversa: CRISAFULLI, « Fonti del diritto (dir. cost.) », in *Enc.*

tempo⁸⁷ e la tipologia in relazione al contenuto⁸⁸, producono sempre, dal giorno della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale*, la cessazione dell'efficacia della norma dichiarata incostituzionale.

Da tali sentenze, secondo alcuni, deriverebbero dei limiti anche per il legislatore che intendesse ritornare sulla stessa materia⁸⁹, ed è opinione, che lascia alquanto perplessi, fuor dell'ipotesi che ci si intenda riferire a limiti di correttezza nei rapporti fra organi costituzionali; ma si tratta di fattispecie del tutto differente da quella in cui, ad intervenire sulla materia, sia il legislatore delegato al coordinamento, il quale, come ricordato più volte, compie operazioni interpretative e di riordino su disposizioni valide ed efficaci. Ne consegue che sarà tenuto al recepimento delle sentenze della Corte o, se si preferisce, a non utilizzare – nel duplice procedimento logico preordinato alla costruzione delle « nuove » disposizioni – le norme dichiarate illegittime.

Dal punto di vista della tecnica redazionale, non è possibile suggerire dei criteri fissi secondo i quali procedere all'accennato recepimento, stante l'ampia varietà tipologica delle pronunce della Corte, alle quali, di volta in volta, dovrà adattarsi il redattore del testo unico.

dir., XVII, Milano 1968, pag. 946 e nota 39. Pur senza qualificarle esplicitamente tali, riconosce che operano come fonti primarie PIZZORUSSO, « Fonti del diritto », cit., pag. 274. Le qualifica, invece, atti giurisdizionali di « accertamento costitutivo » PIERANDREI, « Corte costituzionale », in *Enc. dir.*, X, Milano 1962, pagg. 967 e 968.

⁸⁷ Sull'efficacia nel tempo delle sentenze della Corte costituzionale e sulla concordanza della formulazione di cui all'articolo 136 della Costituzione, con quella di cui all'articolo 30, terzo comma della legge 87 del 1953, si vedano, in generale, MORTATI, « Istituzioni », cit., pagg. 1415 e ss., e ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna 1977, pagg. 176 e 55. Si veda anche la successiva nota 93.

⁸⁸ Per le varie ulteriori specificazioni delle sentenze interpretative e loro definizioni (sentenze « additive », « manipolative », « sostitutive » etc.), si vedano: MORTATI, *Istituzioni*, cit., pagg. 1422 e ss.; SILVESTRI, « Le sentenze normative della Corte costituzionale », in *Giur. cost.*, 1981, pagg. 1684 e ss.; LANZILLO, « Poteri creativi della Corte costituzionale nei giudizi incidentali sulla validità delle leggi », in *Riv. dir. civ.*, 1982, I, pagg. 668 e ss.; ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., pagg. 151-165.

⁸⁹ Una massima secondo cui l'articolo 136 della Costituzione ha per destinatario non solo chi è chiamato ad applicare la legge ma anche lo stesso legislatore, che violerebbe, quindi, tale precetto, ridando efficacia ad una legge dichiarata incostituzionale è ricavabile dalla sentenza della Corte costituzionale n. 88 del 1966 (*Giur. cost.*, 1966, pagg. 1106 e ss.).

Sulla questione si vedano: LANZILLO, « Poteri creativi... » cit., pag. 679; BARBERA, « Giudicato costituzionale e poteri del legislatore », in *Giur. cost.*, 1963, pagg. 611 e ss.; ASSINI, « Il seguito (legislativo) delle sentenze della Corte costituzionale in Parlamento », in *Giur. cost.*, 1982, I, pagg. 1853 e ss.

In alcuni casi sarà sufficiente omettere la disposizione dichiarata illegittima, in altri solo alcune parole, ma, più spesso, si tratterà di creare un'ideale formula con nozioni tratte dal dispositivo. Non è opportuno invece, per ragioni che risulteranno chiare da quanto detto più avanti, ricorrere a nozioni tratte dalla motivazione, quantunque non sembra che se ne possa fare a meno in tutti quei casi in cui la Corte adotti una decisione « ai sensi e nei limiti di cui in motivazione ».

Dal punto di vista dei limiti sostanziali, ove il recepimento comporti la necessità di una « nuova » formulazione positiva, questa dovrà attenersi, il più strettamente possibile, al tenore letterale o, comunque, al precetto desumibile dal dispositivo, evitando di darne letture estensive o riduttive, specificazioni o manipolazioni di qualsiasi genere. Tali interventi, infatti, debbono intendersi riservati al legislatore, che, successivamente, decida di intervenire sulla materia, libero da ogni vincolo e limite di coordinamento.

L'accennato riparto dei compiti può meglio spiegarsi attraverso l'illustrazione di un recentissimo caso concreto, che ne costituisce un esempio di corretta applicazione. La recente sentenza n. 138 del 1984 (in materia di contratti agrari) ha, fra l'altro, dichiarato « l'illegittimità costituzionale dell'articolo 25 della legge 3 maggio 1982, n. 203, nella parte in cui non prevede che, nel caso di concedente, il quale sia imprenditore a titolo principale ai sensi dell'articolo 12, legge 9 maggio 1975, n. 133 o comunque abbia dato un adeguato apporto alla direzione dell'impresa di cui ai contratti associativi previsti dal primo comma dell'articolo 23, la conversione richiesta dal mezzadro o dal colono abbia luogo senza il consenso del concedente stesso ». Nello schema di testo unico sui contratti agrari, la decisione predetta è stata recepita con la seguente formula: « La conversione di cui al primo comma non ha luogo per i contratti di mezzadria e colonia parziaria quando il concedente sia imprenditore a titolo principale ai sensi dell'articolo 12, legge 9 maggio 1973, n. 133 o quando il concedente abbia dato un adeguato apporto alla direzione dell'impresa, salvo il consenso del concedente ». Tale formula, sebbene costruita con espressioni non tutte ricavate dal dispositivo della sentenza, sembra (relativamente all'individuazione della qualità o dell'attività del concedente idonea ad escludere la conversione del contratto a semplice richiesta del

concessionario) perfettamente conforme al dispositivo stesso⁹⁰. Sulla stessa materia esistono anche due proposte di legge di iniziativa parlamentare⁹¹, successive alla sentenza della Corte, e di esse, l'una svincola la causa di esclusione della conversione dal possesso della qualità di imprenditore a titolo principale da parte del concedente e la riconduce esclusivamente all'adeguato apporto che questi abbia fornito alla direzione dell'impresa; l'altra, solo apparentemente fa salva la duplicità delle ipotesi, prospettata dalla Corte, e, attraverso un meccanismo più complesso, riconnette ugualmente la esclusione della conversione all'apporto adeguato, con la differenza, rispetto alla prima, che il possesso della qualità di imprenditore a titolo principale vale ad invertire l'onere della prova sull'apporto stesso. Entrambe le soluzioni, che (salva l'eventuale successiva valutazione della Corte, ove divenissero legge) sono perfettamente legittime nella loro sede, avrebbero, con ogni probabilità, ecceduto i limiti della delega di coordinamento, nel caso in cui fossero state prospettate nello schema di testo unico.

Il caso descritto contiene un altro elemento, che suggerisce una ulteriore riflessione di carattere generale: entrambe le proposte citate contengono una dettagliata definizione della nozione di «apporto adeguato», che attualmente non è ricavabile da alcuna disposizione positiva, né dalla decisione della Corte; il testo unico, invece, non ne contiene alcuna. La scelta dei redattori di quest'ultimo pare senz'altro da condividersi, quantunque potrebbe obiettarsi che, essendo la specificazione della nozione predetta un'attività di carattere interpretativo (tant'è che il giudice deve comunque compierla) rientrerebbe, come tale, nel

⁹⁰ Giudizio ugualmente positivo non può essere espresso sull'espunzione dalla formula di recepimento della sentenza 138 del 1984 delle parole « anche con clausola migliorataria » riferite ai contratti di colonia parziaria. Tale espressione, infatti, è contenuta nell'articolo 25, primo comma della legge 203 del 1982, al quale il dispositivo della citata sentenza fa riferimento, per individuare i contratti di cui trattasi. L'interprete potrebbe essere indotto a ritenere che l'esclusione della conversione a richiesta, sempre che ricorrano le condizioni definite dalla Corte costituzionale, operi per i contratti di mezzadria e colonia parziaria, ma non anche per i contratti di colonia parziaria con clausola migliorataria.

⁹¹ Si tratta delle proposte di legge « Disposizioni interpretative e modifica di alcune norme della legge 3 maggio 1982, n. 203, relative alla conversione in affitto a coltivatore diretto dei contratti agrari associativi » (Atto Camera n. 2125 della IX legislatura a firma Mannuzzu ed altri) e « Conversione dei contratti agrari associativi in affitto a coltivatore diretto e casi di esclusione » (Atto Camera n. 2674 della IX legislatura a firma Zambon ed altri).

concetto di coordinamento. Tale obiezione sarebbe, però, da respingere: la formulazione delle disposizioni del testo unico si fonda sulle norme esistenti e sui principi da esse ricavabili (è dubbio che si possa risalire ai principi generali), per cui, in difetto assoluto di disposizioni, non si possono ricavare principi sulla base dei quali formularne di nuove, né, d'altra parte, il redattore del testo unico dispone della facoltà di « innovare » sostanzialmente, che è propria del legislatore svincolato dal coordinamento, né del sistema specifico dei mezzi di prova tratti *aliunde* rispetto al sistema delle norme vigenti, che è proprio del giudice.

Con motivazioni analoghe, si può risolvere negativamente il quesito se un testo unico di coordinamento, recependo una sentenza di accoglimento, possa regolarne l'efficacia relativamente a taluni dei rapporti pregressi. Infatti, ammessa generalmente l'efficacia di tali sentenze sui rapporti anteriori, la dottrina è tutt'altro che concorde sul valore da attribuire alla disposizione dichiarata illegittima prima della dichiarazione stessa⁹² e quindi sulla possibilità di farne derivare diritti quesiti oltre quelli che discendono da elementi oggettivi dell'ordinamento autonomamente operanti (il giudicato, la prescrizione, la decadenza). Per ragioni analoghe a quelle esposte in precedenza, anche in questa ipotesi è da ritenere che il compito di definire il novero dei « rapporti esauriti » spetti al legislatore e quello di valutare, sotto questo profilo, uno specifico rapporto spetti al giudice.

⁹² Sul punto dell'obbligatorietà della legge poi dichiarata incostituzionale, una prima opinione ne ritiene l'efficacia meramente formale ed apparente, che non obbliga alcuno, sicché la successiva pronuncia fa decadere tutti gli effetti che si fossero verificati in base ad una semplice operatività di fatto, dalla quale non possono discendere diritti quesiti, salvo quelli derivanti, come detto nel testo, da elementi dell'ordinamento autonomamente operanti (giudicato, prescrizione e decadenza). (BARILE, « La parziale retroattività delle sentenze della Corte costituzionale », in *Giur. it.*, 1960 e ONIDA, « In tema di interpretazione delle norme sugli effetti delle pronunce di incostituzionalità », in *Giur. cost.*, 1965, pag. 1413).

Ritiene, invece, l'obbligatorietà nei confronti della pubblica amministrazione, ESPOSITO, (« Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia », ne *La Costituzione italiana*, Padova 1954, pag. 270); mentre, per la piena efficacia *erga omnes* si esprimono MODUGNO, (« Esistenza della legge incostituzionale e autonomia del potere esecutivo », in *Giur. cost.*, 1963, pag. 1773) e PIERANDREI, (« Corte costituzionale », cit., pag. 971).

Tranne il primo gruppo di opinioni, dunque, le menzionate posizioni della dottrina non aiutano a definire il novero dei rapporti esauriti, che resta problema di legislazione ordinaria (cfr. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., pag. 173) o di interpretazione giudiziaria concreta.

Infine, con riferimento alle sentenze interpretative di rigetto, nonostante la loro mancanza di efficacia *erga omnes* ⁹³, sembra doversi affermare l'opportunità del loro recepimento in un testo unico di coordinamento, nel senso che questo si atterrà, nella formulazione delle disposizioni, all'interpretazione che la Corte ha dichiarato conforme a Costituzione ed, ovviamente, eviterà quella ritenuta illegittima, ove essa emerga chiaramente dalla sentenza. Infatti, l'inversa operazione di conservare il tenore letterale della disposizione considerata, quantunque non illegittima di per sé (dal momento che per essere fatta oggetto di una sentenza del tipo indicato deve, comunque, poter consentire un'interpretazione legittima) sembra meno rispondente dell'altra alla nozione di coordinamento.

e) *I pareri parlamentari ed il contributo degli uffici del Parlamento.*

La partecipazione parlamentare alla fase preparatoria del procedimento di emanazione dei decreti delegati (ammessa generalmente dalla dottrina ⁹⁴ e confortata da una prassi ormai consolidata) pone alcuni quesiti sia di carattere teorico sia di carattere sostanziale e pratico.

I primi riguardano la configurabilità di un procedimento legislativo « comune » in cui si inserirebbero tanto le leggi di delega che i decreti delegati ⁹⁵, nonché la qualificazione dei vizi che deriverebbero ai decreti delegati in caso di inosservanza degli aspetti procedurali stabiliti dalle leggi di delega ⁹⁶; i secondi si ricollegano, in definitiva, al quesito se la figura del parere obbligatorio e non vincolante (in cui si concretizza nella maggior parte dei casi la partecipazione parlamentare) sia idonea

⁹³ Cfr. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., pag. 187; MORTATI, *Istituzioni*, cit., pag. 1433, ne ritiene un'efficacia parziale anche nei confronti del giudice *a quo* « perché se egli non può adottare l'interpretazione riconosciuta incostituzionale dalla Corte, può invece risolvere il caso a lui sottoposto facendo valere una diversa interpretazione, relativamente alla quale ritenga manifestamente infondata ogni questione di incostituzionalità ».

⁹⁴ Si veda la nota 38.

⁹⁵ In questo senso: PALADIN, « Decreto legislativo » in *Noviss. Dig. it.*, pagg. 294 e 295; MORTATI, *Istituzioni*, cit., pag. 768, nota 1; LAVAGNA, *Istituzioni*, cit., pag. 312. Per l'opinione contraria, CERVATI, *La delega legislativa*, Milano 1972, pagg. 32, 45 e ss., 68 e ss.

⁹⁶ Si veda sul punto, con riferimenti, PALADIN, « Commento all'articolo 76 », cit., pag. 27, nota 10.

ad assicurarle sufficiente forza e concretezza o se, invece, non si debba piuttosto ricorrere ad altri meccanismi; quali il parere obbligatorio e vincolante⁹⁷ o una sorta di ratifica finale del Parlamento, almeno nei casi di contrasto insanabile fra Governo e Commissione consultiva⁹⁸.

Sembra, tuttavia, che, almeno nel caso dei testi unici di coordinamento, che, per la loro natura, non dovrebbero implicare aspetti politici di importanza capitale, il sistema usuale (del parere obbligatorio e non vincolante) risponda abbastanza bene alle esigenze prospettate, tanto più che, nel caso di contrasti gravi e non sanabili, restano nella disponibilità del Parlamento strumenti decisivi, quali la revoca⁹⁹ della delega (in corso di procedimento), e l'intervento successivo con legge di modifica del decreto già emanato. Deve, inoltre, considerarsi che, nella sostanza, l'efficacia dell'intervento parlamentare si fonda su due elementi (la tempestività della presentazione da parte del Governo dello schema di decreto e la reale volontà politica d'intervento da parte del Parlamento) che, entrambi, non dipendono granché dalla qualificazione giuridica del parere.

I due aspetti sono strettamente connessi, perché se è vero che l'intempestività governativa (per essa intendendosi la presentazione del testo in prossimità della scadenza del termine) si risolve, oggettivamente, nella vanificazione dell'intervento parlamentare, è pur vero che le commissioni, ove ricorra una reale volontà di controllo, possono astenersi dall'esprimere il parere, lasciare scadere il termine, e, attraverso opportuni congegni legislativi, fissarne un altro più ampio, che consenta

⁹⁷ Cfr. in senso favorevole CERVATI, *La delega...*, cit., pag. 50 e ss. Si veda anche, con ampia ricognizione di dottrina e prassi, PATRONO, « Le leggi delegate... », cit., pagg. 88 e ss.

⁹⁸ Come ipotesi, LAVAGNA, *Istituzioni*, cit., pag. 324; in senso favorevole al duplice parere, benché non ritenuto ancora un « vero meccanismo di garanzia », MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1977, pag. 312; per la liceità costituzionale di entrambe le soluzioni (parere vincolante o ratifica finale) PALADIN, « Commento all'articolo 76 », cit., pag. 28.

⁹⁹ Per la revocabilità della delega, conformemente ai principi, vedi, per tutti MORTATI, *Istituzioni*, cit., pag. 771, MANZELLA, (*Il Parlamento*, cit., ivi) ipotizza una sorta di « potere d'arresto » della Commissione consultiva, consistente nella possibilità di richiamo alle Camere di tutta o parte della materia in contestazione. Ad opinione dell'autore, tale potere rientrerebbe in quello più generale di revoca della delega.

al Parlamento di procedere ad un più approfondito esame¹⁰⁰. Ovviamente, nel caso (improbabile) che il Governo proceda ugualmente, restano gli interventi risolutori dianzi accennati.

Rimane da valutare, infine, con specifico riferimento ai testi unici di coordinamento, in che cosa debba e possa consistere l'intervento parlamentare. Sembra incontroverso che esso debba identificarsi in un controllo politico-giuridico che ha ad oggetto il rispetto della delega ed, in ultima analisi, della volontà del legislatore. Tale operazione ne presuppone, però, un'altra, che consiste in un controllo, questa volta tecnico-giuridico, sulla correttezza dei procedimenti interpretativi e dei loro risultati in ordine alla conformità alla nozione di coordinamento.

Quest'ultimo aspetto (che, nel caso degli atti in questione, non può non assumere una rilevanza particolare) coinvolge, evidentemente, la collaborazione degli uffici del Parlamento, così come la fase tecnico-redazionale, sul versante del Governo, non avrebbe potuto prescindere dall'intervento di organismi tecnici di quest'ultimo. Il contributo degli uffici del Parlamento (a parte i contatti con le omologhe strutture governative e l'ordinaria assistenza alle sedute di commissioni e comitati) può consistere nella predisposizione di un'idonea documentazione, che, per questi casi, potrebbe assumere una fisionomia tipica.

Detta documentazione dovrebbe contenere:

1) una tabella ordinata secondo la sequenza dell'articolato dello schema di testo unico, nella quale, a fianco di ogni articolo o parte di esso, è indicata la fonte (o le fonti) da cui è ripresa la disposizione, e, con un simbolo, il « tipo » dell'eventuale modificazione apportata.

In particolare, si potrebbe indicare:

con il simbolo « A » la riproduzione di testi identici ovvero la introduzione di modifiche assolutamente formali, quali possono essere

¹⁰⁰ Quanto ipotizzato nel testo è esattamente ciò che è avvenuto relativamente allo schema di testo unico sui contratti agrari. Le Commissioni agricoltura della Camera e del Senato sono pervenute alla stessa conclusione e con motivazioni analoghe, rispettivamente nelle sedute del 18 e del 20 dicembre 1984. A titolo di curiosità, può rammentarsi che, mentre la Commissione agricoltura della Camera non procedeva alla votazione di alcun parere, l'omologo organo del Senato formulava la proposta e l'auspicio di pervenire alla fissazione di un nuovo termine nel testo di un parere formale che veniva votato dalla Commissione.

quelle determinate dalla variazione del numero degli articoli e dei commi, o dai mutati termini di riferimento, come « testo unico » in luogo di « legge » e così via;

con il simbolo « B » i testi che presentano, rispetto alla fonte da cui sono stati tratti, modificazioni di coordinamento grammaticale e sintattico od anche di coordinamento sistematico, intendendosi compresi in questa formula anche l'esplicitazione delle interazioni implicite ed il recepimento delle sentenze della Corte costituzionale. In quest'ultimo caso, però, in considerazione della peculiarità della fattispecie, la sentenza dovrebbe essere segnalata anche con idonea e specifica nota;

con il simbolo « C » i testi che, anche se « rimodulati » su disposizioni esistenti, sembrano presentare valenze normative di « innovazione » sostanziale;

con il simbolo « D » i testi che non hanno alcun riscontro nelle disposizioni esistenti e che, quasi sempre, si riducono a poche norme abrogative o di raccordo.

2) Tante tabelle quante sono le leggi di settore ricomprese nel testo unico, per ognuna delle quali, accanto ad ogni articolo o parte di esso, è annotata la collocazione nel nuovo testo ed il tipo di recepimento effettuato, attraverso l'utilizzazione dei simboli e con i significati descritti al punto precedente. A ciascuna di queste tabelle, dovrebbe essere premessa una sinteticissima nota, in cui si fa menzione: dell'avvenuta (o meno) abrogazione espressa dell'intera legge o di parte di essa, ad opera delle disposizioni abroganti contenute nel testo unico; dell'esistenza di eventuali sentenze della Corte costituzionale che riguardino quella legge; di eventuali questioni controvertibili in relazione all'inserimento o al mancato inserimento di alcune parti nel testo unico.

Alla descritta documentazione tipo, è necessario premettere una breve nota, in cui si esplicitino i criteri seguiti, l'uso dei simboli ed il loro significato e si risolvano anche eventuali anomalie apparenti, fra cui ricorre spesso quella determinata dal variare della qualificazione del tipo di recepimento a seconda che essa si effettui riguardo alla fonte originaria, ovvero riguardo a questa insieme alle eventuali fonti successive,

che vi abbiano apportato modificazioni implicite ¹⁰¹. È evidente che un *dossier* di tal genere, che richiede un esame analitico delle fonti, frammento per frammento, sarà tanto più attendibile e completo quanto più tempestivamente lo schema di testo unico sarà posto nella disponibilità del Parlamento. Deve, infine, osservarsi come la mancanza di siffatti ausili renda particolarmente difficoltosa, per i parlamentari, la possibilità del controllo tecnico, che, in questa materia, è un vero e proprio presupposto del controllo politico.

Conclusione.

L'indagine fin qui condotta consente, forse, di trarre alcune sintetiche conclusioni:

a) il ruolo e l'efficacia dei testi unici sono tuttora da ritenersi fondamentali nel processo di semplificazione dei sistemi di norme, a condizione che si eliminino le incertezze sulla loro natura e valore, che, confondendone i contorni, tendono, di fatto, a limitarne la operatività;

b) il testo unico con delega di coordinamento si presenta come il più idoneo ad operare con agilità ed efficacia nel senso indicato;

c) in generale, il coordinamento legislativo non può prescindere dal raccordo costante e dall'unità di intenti fra Parlamento, Governo e Corte costituzionale;

d) relativamente all'emanazione dei testi unici, il ruolo del Governo, in qualità di legislatore delegato al coordinamento, sembra

¹⁰¹ Esempio. Nella premessa al *dossier* « Materiali per la lettura dello schema testo unico sui patti agrari » (predisposto dal Servizio studi della Camera dei deputati, per la Commissione agricoltura, nel dicembre 1984), è detto: « Nella tabella di settore dedicata al Codice civile si legge che l'articolo 1637 (Accollo di casi fortuiti) diventa l'articolo 42, secondo comma, del testo unico, con tipo di recepimento "C". Nella tabella del testo unico, invece, all'articolo 42, si legge che il secondo comma del medesimo è tratto dall'articolo 1637 del codice civile con tipo di recepimento "B". L'apparente discrasia è data dalla circostanza che la formulazione contenuta nel testo unico ha in effetti portata innovativa rispetto al tenore letterale dell'articolo 1637 CC, mentre presenta solo modifiche di coordinamento sistematico a fronte dello stesso articolo 1637 considerato alla luce delle modifiche implicite apportate da norme sopraggiunte (in questo caso l'articolo 11 della legge 567/62) ».

difficilmente sostituibile, sia per la maggiore vastità e varietà dei suoi apparati tecnici, sia per la natura sostanzialmente interpretativa e, se così si può dire, di « presupposto dell'esecuzione », che gli atti in discorso mostrano di possedere;

e) la partecipazione parlamentare, anche nella forma « minima » del parere obbligatorio e non vincolante, svolge una funzione essenziale di « raccordo » prima ancora che di « verifica » e di « controllo »; inoltre, se correttamente intesa e puntualmente attuata, sull'accennato duplice presupposto della possibilità e della volontà, e, soprattutto se tenuta dal Governo nella considerazione dovuta, contribuisce non poco ad attenuare la « storica » diffidenza verso la normazione delegata, che, in definitiva, non è estranea a molte delle incertezze descritte ed, in particolare, all'uso di formule autorizzatorie improprie, forse ispirate da null'altro che da criteri prudenziali.

Ne consegue che l'usuale procedimento di emanazione dei testi unici di coordinamento (sempre che ricorra la condizione indicata in *a)*, alla realizzazione della quale questo studio si è proposto di contribuire) sembra potenzialmente possedere tutte le caratteristiche che lo rendono idoneo allo scopo; si tratta solo di meglio puntualizzare la volontà delle parti che vi concorrono, talché, evitando sviamenti di attenzione verso interessi contingenti, possa tendere unicamente al fine della trasparenza dell'ordinamento.

IL COORDINAMENTO LEGISLATIVO ATTRAVERSO TESTI UNICI (*)

Come consigliere della Camera dei Deputati sono attualmente impegnato in tutt'altri settori ma per un periodo non breve della mia esperienza professionale mi sono occupato, prima nel servizio documentazione e poi nel servizio studi, di tecnica legislativa e anche di testi unici.

Vi faccio questa premessa, non tanto per annoiarvi con dei dati autobiografici, quanto per spiegare il taglio eminentemente pragmatico ed operativo della conversazione di oggi.

Voi sapete che, alla Camera dei Deputati, i funzionari devono affrontare delle periodiche « verifiche di professionalità », che consistono nella redazione e nella discussione di una tesina di carattere professionale. Nell'84 o nell'85, come funzionario del servizio studi che seguiva la Commissione Agricoltura, dovetti occuparmi di uno schema di testo unico, che il Governo presentava, per il parere parlamentare, alle Commissioni competenti per materia, cioè la Commissione Agricoltura della Camera e la Commissione Agricoltura del Senato. Lo schema di testo unico riguardava una delle materie più complicate, dibattute, stratificate e complesse che esistano nella legislazione; la materia dei contratti agrari. In quella circostanza mi trovai nella condizione di preparare per i deputati della Commissione Agricoltura della Camera un dossier che facilitasse loro la comprensione delle tematiche che andavano ad affrontare e che contribuisse a chiarire, più in generale, certi meccanismi e certe procedure.

(*) Il presente lavoro riproduce il testo di una conferenza tenuta l'8 aprile 1991 in Roma presso l'ISLE, nell'ambito dell'attività della Scuola di scienza e tecnica della legislazione; esso è già stato pubblicato in *Rassegna parlamentare*, 1991, pp. 395-410.

Quando poi, dopo un anno o giù di lì, dovetti fare questa discussione di verifica interna alla Camera, scelsi (di presentare una tesina sui testi unici, traendo spunto dall'esperienza che avevo maturato).

Precedentemente mi ero occupato di « documentazione di base ». Che cos'è la documentazione di base? È un particolare dossier che si fornisce ad una Commissione parlamentare, quando inizia l'esame di un progetto di legge, sia esso di iniziativa parlamentare, sia esso di iniziativa governativa, ed ha, soprattutto, lo scopo di evidenziare le catene dei rifornimenti normativi.

Voi sapete che nella legislazione stratificata, come è gran parte di quella vigente, esistono catene sterminate di riferimenti. Sicché, in mancanza della loro esplicitazione, è facile che un testo di legge risulti del tutto illeggibile.

Tali problemi mi si ponevano quotidianamente, perché preparavo i predetti dossier per le Commissioni parlamentari e li preparavo con il criterio di mettermi nei panni del depurato, che, per potere decidere su un testo, aveva bisogno, anzitutto, di capire che cosa significasse.

Obiettivo semplice ad enunciarsi, ma, a volte, assai difficile a conseguirsi in un sistema di legislazione stratificata.

I problemi del « drafting legislativo » - che vuol dire scrivere, preparare un testo di legge - fino a non moltissimo tempo addietro erano pressoché sconosciuti; poi sono venuti in evidenza, non dico drammatica, ma certo molto pressante, perché ci si è resi conto di avere a che fare con un sistema di leggi a stratificazione successiva, che taluni dicono comprende circa 8.000 fonti vigenti. Non so se sono 8.000 o se sono 10.000, ma certamente sono un numero assai considerevole. Da qualche tempo, la consapevolezza sempre maggiore di tali questioni ha prodotto una serie di contributi sia da parte di studiosi, sia da parte di istituzioni governative.

Quando, per le ragioni che vi ho accennato, mi sono occupato di testi unici, mi è stato chiaro che il testo unico poteva essere uno strumento molto utile per la « bonifica » dell'ordinamento, a patto, però, che si risolvessero una serie di problemi, sia di indole teorica, sia di indole pratica, in mancanza di che, l'adozione di un testo unico rischiava di aggiungere confusione a confusione, incertezza ad incertezza.

La scelta di partire dall'osservazione dell'esistente mi è sembrata non solo la più congrua al mio obiettivo professionale ma anche quella metodologicamente più corretta.

Ho osservato che nell'ordinamento vigente esistono i seguenti « tipi » di testi unici: testi unici che sono compilati ed emanati al di là di ogni previsione legislativa « abilitante », che possiamo provvisoriamente chiamare « testi unici spontanei » e testi unici emanati sulla base di una disposizione legislativa, che con formulazione lessicale variabile, li « autorizza » (« autorizza » fra virgolette, perché la parola « autorizzazione » è spesso usata in maniera impropria anche nel linguaggio legislativo corrente). Questi testi unici, per il momento possiamo chiamarli « autorizzati ». Esiste, poi, una terza categoria di testi unici, che sono emanati in base ad una norma di legge che contiene una delega esplicita, ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione, e, quindi, stabilisce un termine, individua la materia e pone esplicitamente criteri e principi direttivi.

Le due ultime categorie condividono il requisito di avere a monte una norma che in qualche modo abilita il soggetto Governo ad intervenire in vario modo nella materia considerata; i testi unici spontanei, invece, hanno la caratteristica di non avere a monte alcuna norma, che abiliti il Governo a fare alcunché.

Il problema che mi si poneva in termini concreti era quello di identificare quale di queste categorie di testi unici meglio si prestasse ad essere strumento dell'operazione di semplificazione e « bonifica » dell'ordinamento.

Devo, però, sottolineare che la tripartizione empirica proposta si discosta nettamente dalla classica impostazione della dottrina, che divide i testi unici in due categorie: i cosiddetti testi unici « compilativi », o « meramente amministrativi ». Questa impostazione muove da una significazione di contenuto riferita al valore attribuito all'atto, che invece, a mio parere, dovrebbe essere il risultato e non il presupposto della ricerca.

La storia dei testi unici è antica ed ha avuto uno svolgimento non sempre lineare. Mancini e Galeotti, nel classico « Norme e usi del Parlamento italiano », ricordano che nel 1868, il 14 maggio, il Governo rifiutò un ordine del giorno parlamentare che lo autorizzava a pubblicare in un solo testo più leggi, ovvero a coordinare e pubblicare una legge nuova insieme ad altri preesistenti con questa motivazione: « il Governo non può promulgare che le leggi quali sono votate dal Parlamento in quella precisa forma in cui furono votate ».

Da questa prima esperienza assolutamente negativa, si giunse, però, nel giro di circa 25 anni, ad un rovesciamento totale della posizione, perché nel 1882 il Governo accettava una formulazione che egli conferiva poteri molto larghi nell'emanazione di un testo unico: « Il Governo del Re è autorizzato a fare per decreto reale le disposizioni transitorie, nonché a introdurre nel testo del Codice di Commercio le modificazioni atte a coordinare le disposizioni fra loro e con quelle degli altri codici, leggi e istituti speciali ed a fare le disposizioni che siano necessarie alla sua completa attuazione ».

Ciononostante, la dottrina più antica si è orientata, per lungo tempo, a negare la forza di legge dei testi unici. Bisogna, però, tenere presente che, nell'ordinamento precedente, fino all'entrata in vigore della legge n. 100 del 1926 sulla facoltà del Governo di emanare norme giuridiche, non esisteva alcuna disposizione espressa sulla delegazione legislativa, benché, qualche principio implicito potesse ricavarsi da una vecchia fonte sull'ordinamento del Governo: il regio decreto n. 466 del 1901, intitolato « oggetti da sottoporsi al Consiglio dei ministri », che prevedeva « decreti da emanarsi dal Governo in adempimento di mandato del potere legislativo » come categoria autonoma ed indipendente dai « regolamenti generali della Pubblica Amministrazione e da ogni altro regolamento per l'esecuzione delle leggi ».

Il quadro di rapporti tra Governo e Parlamento in merito alla titolarità e all'esercizio della funzione legislativa, pur restando esclusa in via di principio la partecipazione del Governo alla funzione stessa, rimase sostanzialmente ambiguo (e ne è prova l'emanazione « extra ordinem » dei primi decreti legge) fino all'approvazione della legge n. 100 del 1926. Questa legge stabiliva espressamente la facoltà del Governo di emanare, con Decreto Reale e previa deliberazione del Consiglio dei ministri, norme aventi forza di legge, quando a ciò fosse delegato da una legge e nei limiti della delega.

Nel 1926, quindi, viene introdotta la figura della delegazione legislativa, che, per la verità, la dottrina dell'epoca guarda ancora con diffidenza, ritenendola sostanzialmente eterogenea rispetto ad un ordinamento liberale fondato sul principio rigido della separazione dei poteri. È stato probabilmente questo atteggiamento a portate, in materia di testi unici, all'impostazione corrente dell'indagine caso per caso, senza la ricerca di un criterio, di un principio formale, che consenta, una volta

per tutte, di affermare che, in presenza di certe caratteristiche dell'atto di « autorizzazione », ci troviamo di fronte ad un testo unico che è dotato di forza di legge.

Questo è sostanzialmente il quadro introduttivo dell'argomento che stiamo affrontando.

Passiamo, ora, ad esaminare le tre categorie che ho prefigurato: la prima categoria è quella dei testi unici spontanei. Quali sono i testi unici spontanei? Sono quelli emanati dal Governo senza che sia intervenuto alcun atto legislativo, che lo abbia in qualche modo « invitato », « autorizzato », « delegato » ad emanare un testo unico, e cioè a raccogliere in un unico testo più norme di legge.

Questa categoria mi lascia fortemente perplesso, per una serie di ragioni di utilità e di legittimità, che adesso cercherò di illustrarvi. In effetti, si tratta di una fattispecie che è composta da elementi assolutamente eterogenei fra di loro: il Governo, sprovvisto di qualunque delega o autorizzazione, predispone un testo, lo adotta con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, cioè nella forma tipica degli atti a contenuto legislativo o regolamentare, e lo pubblica nella raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti e nella prima parte della Gazzetta Ufficiale della Repubblica, nei modi propri degli atti normativi, o, comunque, produttivi di effetti giuridici.

È una fattispecie assolutamente peculiare, sulla quale la dottrina mostra, nel suo complesso, una grande incertezza. Infatti tutti coloro che se ne sono occupati, concordano esclusivamente su un punto: nel negare la forza di legge dei testi unici « spontanei ». Quando poi si passa alla qualificazione in positivo del loro valore, l'accordo cessa immediatamente e comincia un arco assai frastagliato di pareti, che va da un'opinione massima, che riconosce a tali atti il valore di norme giuridiche di secondo grado, cioè norme giuridiche di carattere regolamentare, ad un'opinione minima che li assimila a private raccolte o compilazioni di leggi.

Questa semplice constatazione dimostra, a mio parere, che il testo unico spontaneo è uno strumento che, ai fini della semplificazione dell'ordinamento, non solo non produce effetti positivi, ma è idoneo a determinare ulteriori incertezze e confusioni. Infatti, privo di forza di legge (punto su cui sono tutti d'accordo) e, quindi, sprovvisto di capacità abrogative o modificative, non può incidere sul sistema precedente delle

fonti, che rimangono tutte intatte. Inoltre, ammesso che sia dotato di una qualche rilevanza giuridica (il cui valore potrebbe variare da quello della norma regolamentata fino a quello dell'atto amministrativo interno), aggiungerebbe un « quid » all'ordinamento giuridico, con effetti che, dipendendo dall'incerta sua qualificazione, non possono che essere altrettanto incerti.

Se poi, come una parte della dottrina ritiene, non sia da riconoscere al testo unico spontaneo alcuna rilevanza giuridica, esso si risolve ugualmente in un motivo di confusione, perché ingenera nell'utente un « effetto persuasivo », a causa della sua forma di adozione e di pubblicazione. In ogni caso complica il sistema dei rinvii, perché determina una, sia pur apparente, duplicazione della fonte. Non risponde ad esigenze di coordinamento sostanziale, perché non dotato di forza di legge, non può risolvere antinomie fra norme, né eliminare lacune e ridondanze, né esplicitare interazioni implicite, né recepire pronunce di accoglimento della Corte costituzionale. Presenta, infine, intrinseche e gravi difficoltà redazionali, perché l'esperienza dimostra che, nei sistemi normativi a forte stratificazione, la pura e semplice collazione di norme, che non comprende la possibilità di introdurre le modifiche necessarie al coordinamento, è esercizio altamente complesso e, tutto sommato, inutile.

Per queste ragioni, a mio parere, il testo unico spontaneo deve essere evitato. Per motivi di brevità ometto il discorso sul punto se il Governo abbia o non abbia la facoltà di emanare questi testi unici. Nella realtà ne ha emanati alcuni, quasi sempre nelle forme degli atti normativi a contenuto secondario (solo nell'ordinamento precedente c'è qualche esempio di testo unico emanato con un decreto ministeriale, in materie molto settoriali rientranti nella competenza di una sola branca dell'amministrazione).

Esaminiamo ora i testi unici abilitati. Quali sono? Secondo la ripartizione esposta in precedenza, i testi unici abilitati sono quelli che hanno a monte una norma di legge, che, per il momento, abbiamo chiamato « abilitante ». In questa nozione « larga » di « testi unici abilitati », rientrano, come si è detto, sia quelli emanati in base ad esplicita delega legislativa con definizione di materia, termine e principi direttivi; sia quelli emanati in base ad una disposizione, che, con formula

variabile, « autorizza » o « delega » il Governo a raccogliere, in un solo testo, tutte le norme che riguardano una certa materia, apportandovi le modifiche necessarie al coordinamento.

I testi unici delegati sono delle vere e proprie leggi delegate, e quindi, presentando gli aspetti problematici propri di questa categoria, riguardano solo marginalmente la trattazione di oggi. È il caso, invece, di soffermarsi sui testi unici emanati in base ad una norma abilitante del seguente tenore: « il Governo è autorizzato a raccogliere in un solo testo e a coordinare le norme relative ad una certa materia, con facoltà di apportare quelle modifiche o variazioni, necessarie al coordinamento ».

È opportuno ricordare preliminarmente che la giurisprudenza della Corte costituzionale su questi particolari testi unici è fortemente oscillante. Detta giurisprudenza inizia con la sentenza 54 del 1957, con cui la Corte, ricalcando la falsariga tracciata dalla dottrina meno recente, afferma:

è esatta la distinzione fra testi unici, che per la loro formazione non richiedono esercizio di potestà legislativa delegata e quelli che sono vere e proprie leggi delegate;

la qualificazione deve effettuarsi in base all'esame della disposizione sulla quale il testo unico è stato emanato;

la formula « coordinamento e pubblicazione dei testi unici », senza accenno al potere di modificare e integrare le norme vigenti, non esprime la volontà di conferire una delega legislativa.

Successivamente, nel 1961 (con la sentenza n. 124) la Corte costituzionale sembra accogliere un'opinione in parte diversa, perché, paragonando due disposizioni abilitanti, delle quali la prima contiene un riferimento esplicito all'emanazione di atti avente forza di legge e l'espressa determinazione di criteri e principi direttivi, e la seconda « senz'altra direttiva che quella ivi formulata di apportare alle norme stesse le modificazioni richieste dal coordinamento con le preesistenti disposizioni sulla materia », afferma: « la minore estensione del potere attribuito con quest'ultima non è sufficiente ad alterare la natura dell'atto; ciò non solo per l'aspetto formale, dato che per l'emanazione del testo unico viene prescritto lo stesso procedimento formativo richiesto per gli altri atti delegati, ma anche sotto quello sostanziale, risultando palese

l'intento del legislatore di conferire al testo coordinato valore non già solo informativo, bensì novativo della fonte delle norme in esso contenute ».

Questa linea viene ribadita da una sentenza del 1962 (la n. 32), ma una successiva pronuncia del 1964 (la n. 57) ritorna sulle posizioni della sentenza del 1957.

A prescindere dalle oscillazioni giurisprudenziali, quindi, il dato meno condivisibile della posizione della Corte sembra essere la rinuncia ad individuare un criterio, cioè dei requisiti minimi; in presenza dei quali si sia certamente di fronte ad una norma « abilitante », di per sé idonea a dare valore di legge al testo unico emanato.

Si possono individuare questi requisiti? Probabilmente sì. È noto che i principi della delega sono: la dichiarata volontà di delegare, la definizione di una materia, la posizione dei principi e criteri direttivi, la fissazione di un termine. Valutiamo se la formula dell'autorizzazione a coordinate in testo unico contiene, sia pure implicitamente, questi principi.

La definizione della materia – nelle formule che autorizzano a raccogliere norme in testo unico – si presenta negli stessi termini e con le stesse difficoltà con cui si presenta in una ipotesi di delega ordinaria. È appena il caso di ricordare che tale definizione è tanto più complessa, quanto più stratificato e « disperso » è l'ordinamento sottostante.

Neanche per il termine esistono particolari problemi, o, comunque, problemi diversi da quelli che si presentano nel caso della delega ordinaria.

Quanto ai « principi e criteri direttivi », è nota che, nella delegazione ordinaria, essi sono posti esplicitamente dal delegante. È, parimenti, noto che la norma delegata non è altro che l'applicazione e la specificazione di questi principi e criteri direttivi, mediante procedimento logico che va dal generale al particolare. Nella autorizzazione a coordinare in un testo unico, si può individuare la fissazione dei principi e criteri direttivi, sia pure per implicito? La risposta è positiva, perché l'autorizzazione a raccogliere in un testo unico, apportando le sole modifiche necessarie al coordinamento, la normativa che esiste in una certa materia, implica necessariamente che i principi e i criteri direttivi sono quelli che reggono, in quel momento, quella materia, con divieto di innovarvi. Questo è il punto più delicato, perché pone le problematiche specifiche dei testi unici di coordinamento. Succede, infatti, che in mancanza della

definizione esplicita dei principi e criteri direttivi, questi debbono essere ricavati in via interpretativa, sicché il consueto iter logico dal generale al particolare deve essere preceduto da un procedimento mentale inverso, che è quello di ricostruire i principi e criteri che reggono, in atto, materia considerata, e che, attraverso il coordinamento, devono essere ripristinati e chiariti.

Il coordinamento, infatti, è il ripristino del « significato della norma », cioè della « *substantia legis* », ogni volta che questo significato sia stato reso confuso, oscuro o meno intelleggibile dall'insorgenza di disfunzioni testuali o sistematiche. È, pertanto, ragionevole affermare che una qualsivoglia formula abilitante, che individua una materia e stabilisce un termine, dia mandato al Governo di raccogliere in testo unico tutte le disposizioni che regolano quella materia, apportandovi le modifiche ed integrazioni necessarie al coordinamento, è, per ciò stesso, idonea a conferire forza di legge all'atto emanando, perché tale formula contiene tutti i requisiti della delega, ivi compresi – sia pure implicitamente – i principi direttivi, che sono quelli che già reggono la materia considerata.

Quali sono le peculiarità della « delega di coordinamento »? In altre parole che cosa può fare il legislatore delegato al coordinamento? Posto che nel caso della « delega di coordinamento » i principi e criteri direttivi sono quelli che già regolano la materia e, perciò, il legislatore delegato al coordinamento non può apportare alcuna innovazione che non sia riconducibile a quei principi e criteri come sua specificazione, ciò comporta che non possono essere introdotte norme con valenze normative nuove, modificative della « *ratio* » che già regola la materia. Si possono, però, eliminare le ridondanze, probabilmente eliminare le lacune e soprattutto (ed è, nei fatti, l'operazione più utile), possono esplicitarsi le « interazioni implicite fra norme ». Tali operazioni sottintendono sempre attività di tipo interpretativo, che però non vanno confuse con quelle che compie il legislatore nell'interpretazione autentica.

La legge di interpretazione autentica è, infatti, una legge successiva che sostituisce con una nuova volontà legislativa quella precedente. La nuova volontà legislativa è valida ed efficace a prescindere dall'esattezza dell'apprezzamento interpretativo.

L'apprezzamento interpretativo che invece è contenuto in una norma delegata al coordinamento, deve rispettare il limite della « *substantia legis* » che regola quella materia, che non può essere modificata, sicché

la volontà legislativa che la contiene è certamente obbligatoria per tutti, ma sempre sindacabile per eccesso di delega anche sotto il profilo considerato.

Il riconoscimento della forza di legge ai testi unici di coordinamento pone il problema del rapporto con le fonti precedenti e quello della qualificazione di tale rapporto. Le ricostruzioni, cui più frequentemente ricorre la dottrina, sono quelle che lo qualificano come « abrogazione per regolamentazione dell'intera materia » o come « novazione » o « rinnovazione » della fonte. È noto che, ai sensi delle preleggi, la regolamentazione dell'intera materia è una delle forme dell'abrogazione implicita. Sembra però potersi affermare che alla funzione del testo unico di coordinamento sia connaturale una preferenza per le forme abrogative espresse; inoltre l'accennata impostazione si scontra con la difficoltà pratica di individuare con esattezza « l'intera materia » e la sua estensione e, conseguentemente, di stabilire se la nuova regolamentazione sia davvero integrale o meno. A parte questo, la ricostruzione in parola non presenta difficoltà insormontabili di indole teorica.

L'altra ricostruzione – di derivazione civilistica – è quella della « novazione » della fonte. Tale figura, che, in diritto civile, consiste nella sostituzione di una dichiarazione di volontà ad una precedente, con effetto per l'avvenire, può facilmente traslarsi nell'ipotesi pubblicistica considerata. Restano però non trascurabili perplessità quanto alla configurazione degli effetti estintivi sulle fonti precedenti, che, al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 15 delle preleggi, non sembrerebbero potersi produrre con la stessa efficacia con cui si producono nelle forme abrogative.

Deve però sottolinearsi che l'accennata preferenza per le forme esplicite dell'abrogazione deve essere intesa in senso puramente tendenziale, giacché non deve trascurarsi che l'elemento interpretativo di natura volutaristica, che l'abrogazione esplicita sempre introduce, è, a volte, idoneo a determinare cause di incertezza.

Non è improbabile che, nel caso di una disposizione accidentalmente rimasta fuori dal testo unico e, al tempo stesso, non abrogata espressamente, l'interprete esiterebbe a servirsi del criterio dell'abrogazione per incompatibilità, anche ove ne ricorressero i presupposti.

Infatti, potendo il legislatore delegato al coordinamento abrogare solo per ragioni ad esso riconducibili (incompatibilità e, forse, ridondanza) e non anche per ragioni di merito, la mancata abrogazione di una certa norma (in presenza di un sistema di abrogazioni espresse)

lascerebbe intendere la positiva intenzione di mantenerla, in quanto ritenuta compatibile. È questa, probabilmente, l'unica ipotesi in cui, in aggiunta alle proposizioni abrogative esplicite, potrebbe avere un significato la criticatissima clausola «sono abrogate tutte le altre disposizioni incompatibili con la presente legge». Tale clausola varrebbe ad indicare la volontà del legislatore di abrogare comunque tutte le disposizioni incompatibili con la disciplina posta, sicché la volontà contraria (che, come s'è detto, sembrerebbe apparentemente risultare da una o più abrogazioni omesse) non potrebbe essere opposta come argomento interpretativo specifico alla eventuale successiva adozione del criterio dell'abrogazione tacita per incompatibilità.

Problemi analoghi potrebbero porsi nel caso non infrequente in cui si abroghi una fonte, che, fra le altre disposizioni ne contenga di esplicitamente ed esclusivamente abrogatrici. Non è chi non veda l'alto grado di rischio insito nella eventualità di inconoscibili ed indefinibili catene di riviviscenze di norme, cui però è possibile ovviare o con formule idonee di salvezza delle norme abroganti; o con opportune soluzioni interpretative; resta in ogni caso da evitare l'uso promiscuo dei due criteri, vale a dire l'utilizzazione, nello stesso testo, delle predette formule solo per alcuni casi di abrogazione e non per altri.

Esamineremo ora quali disfunzioni, un testo unico di coordinamento può eliminare.

La natura interpretativa dell'attività di coordinamento comporta che, nella redazione di tale tipo di testo unico, vengano compiute operazioni del tutto simili, nella loro sostanza, a quelle che qualunque interprete potrebbe compiere e che, in effetti, compie, in mancanza di una soluzione interpretativa obbligatoria per tutti.

Ne consegue che i procedimenti logici volti all'eliminazione delle disfunzioni non differiscono dall'uso ordinario dei normali strumenti interpretativi, fondati sull'applicazione delle regole poste dagli articoli da 10 a 15 delle preleggi.

Tali disfunzioni, che comprendono qualunque fenomeno suscettibile di ingenerare elementi di indeterminatezza e conseguenti difficoltà interpretative, possono distinguersi in «testuali» e «sistematiche»: le prime riguardano una singola disposizione e sono, generalmente, determinate dall'uso di termini equivoci o polisenso, dall'impropria applicazione di regole sintattiche, dall'uso promiscuo di congiunzioni e disgiunzioni; le seconde attengono ai rapporti fra disposizioni e si

ricondono alla maggiore o minore chiarezza delle interazioni (abrogazioni, modifica, deroga, sospensione di efficacia, rinvio) che ogni nuova norma provoca (implicitamente o esplicitamente) nel sistema in cui si inserisce.

Le disfunzioni testuali non presentano caratteristiche comuni tali da consentire l'individuazione di un criterio generale di intervento, al di là della regola di scopo (la chiarezza) e di quella di metodo (il ripristino dell'osservanza delle norme che presiedono all'uso del linguaggio); le disfunzioni sistematiche, invece, sono riconducibili, nella maggior parte dei casi, alla mancata esplicitazione delle interazioni, secondo uno schema che, in un caso semplice potrebbe essere il seguente: la nuova disposizione « A » interviene a disciplinare una certa materia, già regolata dalla disposizione « B », tralasciando ogni esplicito riferimento alla fonte di « B »; la disposizione « B », a questo punto, potrebbe contenere una o più norme compatibili con la nuova disciplina posta da « A », una o più norme sostanzialmente identiche a quelle di « A » e una o più norme incompatibili (questo schema, evidentemente, può presentarsi in forme più complesse, ove vi intervengano altre fonti, ma i sottostanti meccanismi, nella sostanza, non mutano). Nell'esempio considerato, le interazioni sono del tutto chiare, quanto alla loro qualificazione, sicché la norma di coordinamento « C » deve soltanto esplicitarle, secondo gli stessi criteri che qualunque interprete userebbe (e che in effetti usa in mancanza di « C »).

Quest'ultima disposizione, dunque, conterrà tutte le disposizioni di « A » e la parte di « B », rimasta in vigore, in quanto compatibile con « A »; abrogherà espressamente sia « A » che « B ». In tal modo si sono rese esplicite: una novazione implicita della fonte (la parte di « B » riprodotta in « A ») e un'abrogazione implicita (la parte di « B » incompatibile con « A »); sotto altro profilo, attraverso le abrogazioni delle due fonti precedenti, si è eliminata la ridondanza indotta dalla ripetizione in « A » di una parte di « B ». Infine, si è semplificato il sistema dei rinvii, che, per l'avvenire, dovranno essere riferiti a e, per il passato, gli si intenderanno ugualmente effettuati.

Inoltre, i testi unici, in ragione del loro scopo (almeno tendenziale) di raggruppare in una sola fonte tutte le disposizioni vigenti su una certa materia, rappresentano lo strumento certamente più idoneo ad eliminare le indeterminanze che derivano dal sistema dei rinvii e dal fenomeno cosiddetto delle « norme intruse ».

Il sistema dei rinvii, con particolare riferimento al rinvio formale, che il legislatore predilige, perché lo solleva dall'onere di riformulare materialmente le disposizioni richiamate e fa salvo l'automatismo delle successive modifiche, non è fonte di indeterminatezza in sé e per sé, ma lo diviene in ordinamenti stratificati, in cui aggiungendosi rinvio a rinvio, si determinano catene di spropositata lunghezza e di non facilissima conoscibilità; evidentemente il sistema si semplifica molto, se tutte le disposizioni riguardanti una certa materia possono essere ricomprese in una fonte unica.

Analogamente, il testo unico svolge la funzione di ridurre ad unica fonte tutte quelle disposizioni che, pur riguardando quella materia, sono contenute in testi *omnibus* o relativi a materia affatto diversa; fenomeno che non è infrequente, perché ragioni di tempestività inducono spesso il legislatore ad avvalersi di un procedimento già avviato in luogo di instaurare uno nuovo, con conseguente più sollecita approvazione della norma di cui trattasi, ma anche con effetti negativi non trascurabili in ordine alla sua immediata reperibilità.

Quanto alla possibilità di colmare lacune, elaborando le relative formule dispositive, è da ritenere che essa sia ricompresa nella nozione di coordinamento, che al tempo stesso la legittima e ne pone i limiti.

Un'altra delle operazioni che il testo unico di coordinamento può utilmente svolgere è il recepimento delle sentenze della Corte costituzionale.

Le sentenze di accoglimento della Corte costituzionale, quale che ne sia la qualificazione giuridica, l'estensione dell'efficacia nel tempo e la tipologia in relazione al contenuto, producono sempre, dal giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale*, la cessazione dell'efficacia della norma dichiarata incostituzionale.

Da tali sentenze, secondo alcuni, deriverebbero dei limiti anche per il legislatore che intendesse ritornare sulla stessa materia, ed è opinione, che lascia alquanto perplessi, fuor dell'ipotesi che ci si intenda riferire a limiti di correttezza nei rapporti fra organi costituzionali; ma si tratta di fattispecie del tutto differente da quella in cui, ad intervenire sulla materia, sia il legislatore delegato al coordinamento, il quale, come ricordato più volte, compie operazioni interpretative e di riordino su disposizioni valide ed efficaci. Ne consegue che sarà tenuto al

recepimento delle sentenze della Corte o, se si preferisce, a non utilizzare – nel duplice procedimento logico preordinato alla costruzione delle «nuove» disposizioni – le norme dichiarate illegittime.

Dal punto di vista della tecnica redazionale, non è possibile suggerire dei criteri fissi secondo i quali procedere all'accennato recepimento, stante l'ampia varietà tipologica delle pronunce della Corte, alle quali, di volta in volta, dovrà adattarsi il redattore del testo unico. In alcuni casi sarà sufficiente omettere la disposizione dichiarata illegittima, in altri solo alcune parole, ma, più spesso, si tratterà di creare un'idonea formula con nozioni tratte dal dispositivo. Non è opportuno invece, per ragioni che risulteranno chiare da quanto detto più avanti, ricorrere a nozioni tratte dalla motivazione, quantunque non sembra che se ne possa fare a meno in tutti quei casi in cui la Corte adotti una decisione «ai sensi e nei limiti di cui in motivazione».

Dal punto di vista dei limiti sostanziali, ove il recepimento comporti la necessità di una «nuova» formulazione positiva, questa dovrà attenersi, il più strettamente possibile, al tenore letterale o, comunque, al precetto desumibile dal dispositivo, evitando di darne letture estensive o riduttive, specificazioni o manipolazioni di qualsiasi genere. Tali interventi, infatti, debbono intendersi riservati al legislatore, che, successivamente, decida di intervenire sulla materia, libero da ogni vincolo e limite di coordinamento.

Infine, con riferimento alle sentenze interpretative di rigetto, nonostante la loro mancanza di efficacia *erga omnes*, sembra doversi affermare l'opportunità del loro recepimento in un testo unico di coordinamento, nel senso che questo si atterrà, nella formulazione delle disposizioni, all'interpretazione che la Corte ha dichiarato conforme a Costituzione ed, ovviamente, eviterà quella ritenuta illegittima, ove essa emerga chiaramente dalla sentenza. Infatti, l'inversa operazione di conservare il tenore letterale della disposizione considerata, quantunque non illegittima di per sé (dal momento che per essere fatta oggetto di una sentenza del tipo indicato deve, comunque, poter consentire un'interpretazione legittima) sembra meno rispondente dell'altra alla nozione di coordinamento. Ancora alcune parole sul tema dei pareri parlamentari sui testi unici.

La partecipazione parlamentare alla fase preparatoria del procedimento di emanazione dei decreti delegati (ammessa generalmente dalla dottrina e confortata da una prassi ormai consolidata) pone alcuni quesiti sia di carattere teorico che di carattere sostanziale e pratico.

I primi riguardano la configurabilità di un procedimento legislativo « comune » in cui si inserirebbero tanto le leggi di delega che i decreti delegati, nonché la qualificazione dei vizi che deriverebbero ai decreti delegati in caso di inosservanza degli aspetti procedurali stabiliti dalle leggi di delega, i secondi si ricollegano, in definitiva, al quesito se la figura del parere obbligatorio e non vincolante (in cui si concretizza nella maggior parte dei casi la partecipazione parlamentare) sia idonea ad assicurarle sufficiente forza e concretezza o se, invece, non si debba piuttosto ricorrere ad altri meccanismi, quali il parere obbligatorio e vincolante o una sorta di ratifica finale del Parlamento, almeno nei casi di contrasto insanabile fra Governo e Commissione consultiva.

Sembra, tuttavia, che, almeno nel caso dei testi unici di coordinamento, che, per la loro natura, non dovrebbero implicare aspetti politici di importanza capitale, il sistema usuale (del parere obbligatorio e non vincolante) risponda abbastanza bene alle esigenze prospettate, tanto più che, nel caso di contrasti gravi e non sanabili, restano nella disponibilità del Parlamento strumenti decisivi, quali la revoca della delega (in corso di procedimento), e l'intervento successivo con legge di modifica del decreto già emanato. Deve, inoltre, considerarsi, che, nella sostanza, l'efficacia dell'intervento parlamentare si fonda su due elementi (la tempestività della presentazione da parte del Governo dello schema di decreto e la reale volontà politica d'intervento da parte del Parlamento) che, entrambi, non dipendono granché dalla qualificazione giuridica del parere.

I due aspetti sono strettamente connessi, perché se è vero che l'intempestività governativa (per essa intendendosi la presentazione del testo in prossimità della scadenza del termine) si risolve, oggettivamente, nella vanificazione dell'intervento parlamentare, è pur vero che le commissioni, ove ricorra una reale volontà di controllo, possono astenersi dall'esprimere il parere, lasciare scadere il termine, e, attraverso opportuni congegni legislativi, fissarne un altro più ampio, che consenta al Parlamento di procedere ad un più approfondito esame. Ovviamente, nel caso (improbabile) che il Governo proceda ugualmente, restano gli interventi risolutori dianzi accennati.

Rimane da valutare, infine, con specifico riferimento ai testi unici di coordinamento, in che cosa debba e possa consistere l'intervento parlamentare. Sembra incontroverso che esso debba identificarsi in un controllo politico-giuridico che ha ad oggetto il rispetto della delega ed, in ultima analisi, della volontà del legislatore. Tale operazione ne presuppone, però, un'altra, che consiste in un controllo, questa volta tecnico-giuridico, sulla correttezza dei procedimenti interpretativi e dei loro risultati in ordine alla conformità alla nozione di coordinamento.

RIFLESSIONI SUL « GARANTISMO » (*)

È da qualche tempo che il tema del « garantismo » si è solidamente insediato in un posto preminente delle mode culturali italiane, divenendo oggetto di interventi più o meno autorevoli, di dibattiti, di prese di posizione ed, addirittura, di appositi convegni.

Dato comune alle preoccupazioni, che emergono da tanto fervore di interessi, è, tuttavia, quello di riferirsi, in via pressoché esclusiva, alle situazioni processuali di taluni personaggi, che l'Autorità giudiziaria ritiene, a vario titolo, collegati con gli avvenimenti terroristici di questi ultimi anni, ed alle problematiche, che, in qualche modo, ne discendono. Evidentemente, se « garantismo » significa, come crediamo che significhi, tutela giuridica delle posizioni soggettive nei confronti dell'attività dei pubblici poteri, ovvero, per altro verso, certezza (nel senso e nei limiti che questa parola ha nel campo delle scienze umane) che a determinati comportamenti corrispondano effetti giuridici determinati, non v'è dubbio che l'area del diritto penale meriti la più grande e preminente attenzione, per essere quella in cui l'azione dei pubblici poteri interviene nelle situazioni soggettive dei privati nella loro parte più delicata e meritevole di attenzione, che è la sfera della libertà personale.

Tanto premesso, e, se è vero la tutela giuridica delle posizioni soggettive dei singoli nei confronti dei pubblici poteri che- abbiamo assunto ad ipotesi di definizione di « garantismo » - trovi il suo principale fondamento nella conformità dei comportamenti di quelli a parametri certi, che, nello Stato di diritto non possono che essere le norme giuridiche positive, viene da chiedersi:

a) se, nell'attuale assetto dell'apparato dello Stato, dei corpi intermedi e della società civile e nell'assetto delle loro reciproche

(*) Scritto inedito reperito tra le carte personali di Donato Campagna e privo di data.

interrelazioni, esistano le condizioni di fatto per «garantire» i comportamenti nel senso di cui sopra;

b) se, nell'ipotesi di risposta anche parzialmente negativa al primo quesito, possa realisticamente postularsi la possibilità dell'esistenza di «isole felici» in un quadro generale «non garantito».

La caratteristica principale dello «stato dei partiti», quale, in larga misura, può definirsi l'attuale sistema italiano, consiste non tanto e non solo nel fatto della direzione e dello svolgimento di funzioni pubbliche di capitale importanza da parte di soggetti, che, dal punto di vista dello stretto diritto, sono associazioni private non riconosciute, ma soprattutto nella circostanza, indotta, peraltro, dallo stato di cose qui sopra accennato, che l'azione dei pubblici poteri, largamente condizionata dalla volontà delle forze politiche in un dato momento dominanti, tende a discostarsi sempre più dal parametro di riferimento delle norme giuridiche positive, per accostarsi, invece, al differente parametro dell'opportunità politica, come essa viene, di volta in volta, valutata e definita da quelle forze, che riescano a coagularsi in un arco di consenso sufficientemente ampio. I meccanismi, attraverso i quali tali manovre possono compiersi, sono molteplici e di non sempre facile individuazione, sicché un'analisi approfondita su di essi richiederebbe e meriterebbe un apposito studio; qui basti accennare, «per incidens», alla possibilità di utilizzazione capziosa ovvero di stravolgimento per la via dell'interpretazione di taluni strumenti normativi offerti dallo stesso ordinamento giuridico, alla forza a volte abrogante ed a volte costitutiva delle prassi non contrastate, alla vischiosità del sistema dei controlli, alla macchinosità ed alla lentezza dei congegni giudiziari.

Siffatta situazione, peraltro, lungi dal limitarsi ad un solo aspetto dei rapporti fra i cittadini e lo Stato, caratterizza, in larga misura, tutti i campi della vita associata, di guisa che la richiesta di «garantire» un solo settore — per quanto delicato o preminente possa essere — resta fortemente parziale e, se si vuole, anche ingenua. Inoltre, il più delle volte, manca del tutto un'analisi od anche un semplice tentativo di comprensione delle cause vicine e, soprattutto, lontane delle situazioni denunciate, che finirebbe per equivalere ad una chiamata di correo nei confronti di quelle forze, che hanno contribuito a determinare il quadro generale, e che pur proclamandosi «garantiste» per alcuni versi, per

molti altri approfittano ampiamente degli spazi e delle possibilità offerti dall'assetto « non garantito » dell'apparato dello Stato e del suo rapporto con la società civile. Ed infatti, se è « garantismo » che nel procedimento penale l'imputato sia tutelato in ogni aspetto della sua posizione, nel senso che sia tenuto in restrizione di libertà solo se concorrano a suo carico indizi gravi e concludenti, che sia rispettato il segreto istruttorio, che il processo sia equo e, soprattutto, rapido, non si dimentichi che « garantismo » – per fare solo qualche esempio macroscopico – è anche che i posti di lavoro del settore pubblico siano assegnati mediante concorsi e che questi concorsi si svolgano correttamente, premiando i più preparati e non i più protetti; che le nomine dei dirigenti degli enti pubblici avvengano tenuto conto delle capacità e non delle tessere di partito o dell'area di appartenenza politica; che le elezioni amministrative si svolgano allo spirare dei termini naturali e non siano rinviate per decreto-legge a tempi più propizi per il Governo o le forze politiche di maggioranza; che le aziende pubbliche siano gestite con criteri di economicità e non avendo riguardo alle ragioni delle clientele politiche e sindacali; che chiunque cagioni un danno – privato cittadino o pubblica amministrazione – sia tenuto a risarcirlo; che chi chiede giustizia la ottenga in termini di tempo ragionevoli e che essa giustizia abbia un minimo di certezza e non divenga una lotteria il cui esito dipende dalle inclinazioni politiche del giudice.

Chi chiede « garantismo », quindi, chiede tutte queste cose e molte altre ancora, potendo un elenco degli esempi continuare pressoché all'infinito; ma quel che non è lecito è, invece, appuntare attenzione e richieste solo su taluni aspetti del problema, prescindendo dagli altri che possano tornare meno comodi.

Se si chiede certezza nei rapporti giuridici si chiede la stretta osservanza delle norme vigenti e di tutte le norme vigenti, in qualsiasi circostanza e da parte di qualsivoglia soggetto, finché queste norme non siano state abrogate o modificate attraverso gli strumenti legittimi posti dall'ordinamento.

Tutto questo significa, evidentemente, la ricomposizione dei meccanismi del potere nel quadro disegnato dalla Costituzione e dalle leggi; significa la riappropriazione da parte di organi anche altissimi dello Stato (sulla cui crisi si approfondono lacrime tanto copiose quanto dubbie) di una parte non trascurabile delle loro competenze e funzioni con correlativo spossessamento di quei centri di potere di fatto che se ne

sono appropriati; significa la più rigorosa imparzialità e legittimità dei comportamenti della Pubblica Amministrazione; significa la totale spoliticizzazione del giudice.

Chi è che lo vuole?

APPUNTI DI LAVORO

La presente sezione comprende alcuni recenti appunti d'ufficio, pubblicati con l'autorizzazione del Segretario generale della Camera, che affrontano aspetti particolari del diritto parlamentare. Ciascun appunto è stato redatto in relazione a specifici problemi sorti nell'ambito dell'attività degli organi parlamentari. Per facilitarne la lettura si è ritenuto di raggruppare gli appunti in due ambiti tematici osservando, nell'ambito di questi, un criterio cronologico.

I primi due appunti riguardano le autorizzazioni a procedere nei confronti dei membri del Parlamento ex articolo 68 della Costituzione (prima della riforma costituzionale del 1993), e in particolare le modalità relative alla trasmissione delle domande alle Camere da parte dell'autorità giudiziaria e il regime delle domande stesse nel periodo di prorogatio delle Camere.

Gli altri appunti riguardano invece il procedimento d'accusa nei confronti del Presidente della Repubblica e l'autorizzazione a procedere per reati ministeriali, dopo la riforma costituzionale del 1989. Essi concernono, in particolare, il rapporto tra vecchio e nuovo procedimento d'accusa a seguito della riforma costituzionale; la procedibilità nei confronti del Presidente della Repubblica per reati comuni; la possibilità, alla luce della riforma, della presentazione di denunce da parte degli stessi componenti del Comitato parlamentare per i procedimenti d'accusa; e infine, per quanto riguarda i reati ministeriali, l'applicabilità alle relative autorizzazioni dell'articolo 111 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura penale, riferito all'autorizzazione a procedere prevista dell'articolo 68 della Costituzione (quest'ultima attualmente soppressa a seguito della legge costituzionale n. 1 del 1993).

LA TRASMISSIONE ALLE CAMERE DELLE DOMANDE DI AUTORIZZAZIONE A PROCEDERE

1. Esiste una prassi consolidata secondo cui le domande di autorizzazione a procedere pervengono alle Camere per il tramite del Ministro di grazia e giustizia.

Le non molte domande trasmesse direttamente alla Camera dai magistrati procedenti sono state restituite con una lettera a firma del Segretario generale che – senza dichiarare l'irricevibilità dell'atto – invita il magistrato ad inviare nuovamente la domanda per il tramite del Guardasigilli.

2. Tale prassi – che, per quanto attiene ai rapporti fra il Ministro della giustizia e la Magistratura, si fonda su una serie di circolari del Ministro stesso emanate fra il 1948 e il 1974 – non sembra avere alcun fondamento normativo nell'ordinamento generale.

Le circolari in questione stabiliscono e successivamente confermano (salva una breve interruzione di cui si dirà in seguito) che le domande di autorizzazione a procedere nei confronti dei parlamentari sono trasmesse in duplice copia e per la via gerarchica al Ministro di grazia e giustizia, che debbono contenere la chiara indicazione del fatto e del capo di imputazione e che, a loro corredo, deve essere trasmesso al Ministro anche il fascicolo processuale.

Di queste disposizioni solo quelle relative al contenuto delle domande sono ora riprese dall'articolo 111 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale: « Con la richiesta di autorizzazione a procedere, il pubblico ministero enuncia il fatto per il quale intende procedere, indicando le norme di legge che si assumono violate, e fornisce all'autorità competente gli elementi sui quali la richiesta si fonda ».

Il ruolo di tramite del Ministro della giustizia, invece, non è previsto da alcuna norma: né dall'articolo 68 della Costituzione, né dall'articolo 15 del codice di procedura penale abrogato, né dagli artt. 343 e 344 di quello attualmente in vigore.

L'articolo 344 del codice di procedura penale, in effetti, pone per la « presentazione » della domanda di autorizzazione a procedere un termine di trenta giorni che decorre dall'iscrizione nel registro delle notizie di reato del nome della persona interessata, ma nulla dispone esplicitamente sui modi in cui tale « presentazione » debba avvenire.

3. Per quanto riguarda l'ordinamento parlamentare, il vigente Regolamento della Camera non contiene più una norma analoga a quella di cui all'articolo 42, primo comma, del Regolamento abrogato con la riforma del 1971, secondo cui il Ministro di grazia e giustizia trasmetteva alla Giunta per le autorizzazioni a procedere della Camera i documenti da essa richiesti per l'esame delle domande. Tale disposizione (che riguarda, peraltro, una sorta di integrazione istruttoria e, quindi, una fase successiva a quella della trasmissione delle domande) vige tuttora, per il Senato, ai sensi del primo comma dell'articolo 135 del Regolamento di quel ramo del Parlamento.

Parimenti non esiste più una disposizione analoga a quella di cui al secondo comma dell'articolo 42 del Regolamento della Camera abrogato nel 1971, secondo cui il Ministro di grazia e giustizia doveva comunicare alla Camera le « desistenze o cessazioni di una procedura iniziata », verificatesi per causa di amnistia, recessione di parte o per qualsiasi altro motivo. Tale disposizione sopravvive, per il Senato, ai sensi del secondo comma dell'articolo 135 del Regolamento di quel Consesso.

Come è noto infine, non è stato emanato il Regolamento della Giunta per le autorizzazioni a procedere previsto dall'articolo 18, quarto comma, del Regolamento della Camera, né risultano esistenti sulla materia circolari o disposizioni presidenziali ad eccezione delle lettere al Ministro di grazia e giustizia di cui si dirà qui di seguito.

Deve, in proposito, ricordarsi che, con circolare del 18 settembre 1973, il Ministro di grazia e giustizia, revocando le disposizioni precedenti, stabiliva l'invio diretto delle domande di autorizzazione a procedere alla Presidenza della Camera di appartenenza dell'interessato.

In relazione a tali nuove disposizioni, il Presidente del Senato, con lettera del gennaio 1974, invitava il Ministro a riconsiderare la sua determinazione, sottolineando l'opportunità di un intervento ministeriale

volto ad assicurare omogeneità, completezza e chiarezza espositiva soprattutto nell'indicazione e rubricazione dei reati. Il Presidente del Senato faceva, inoltre, riferimento ad « un'ininterrotta prassi parlamentare recepita, del resto, nell'articolo 135 del vigente Regolamento del Senato ».

Il Presidente della Camera, con lettera del 30 gennaio 1974, dichiarava preliminarmente di apprezzare i criteri ispiratori della nuova disciplina sostitutiva del sistema tradizionale « che poteva adombrare un rapporto di subordinazione gerarchica della magistratura rispetto al governo », ma avanzava riserve di ordine tecnico analoghe a quelle formulate dal Presidente del Senato ed invitava il Ministro a considerare l'opportunità di assicurare — ferma restando la posizione di principio — « una revisione tecnica sulla formulazione delle richieste avanzate dai magistrati procedenti ».

In relazione alle osservazioni dei Presidenti dei due rami del Parlamento, il Ministro revocava l'ultima disposizione, e richiamava in vigore il sistema precedente, riservandosi al tempo stesso di porre allo studio una migliore regolamentazione della materia.

4. La letteratura si è occupata marginalmente di tale questione. Si possono tuttavia individuare tre posizioni: secondo una di esse (che però non si diffonde sulle ragioni a sostegno) « ogni rapporto tra l'autorità giudiziaria e la Camera avviene sempre tramite il Ministro di grazia e giustizia » (Longi) un'altra opinione rappresenta forti dubbi sulla legittimità della prassi in questione, fondati soprattutto sulla posizione dell'ordine giudiziario come « autonomo e indipendente da ogni altro potere » sancita dall'articolo 104, primo comma, della Costituzione (Manzella); la terza opinione (Di Muccio) ravvisa nella prassi di cui si discute una vera e propria consuetudine, ma può obiettarsi che, oltre le consuete difficoltà nell'individuare l'esistenza della « opinio iuris », esiste una interruzione del comportamento uniforme e costante, dimostrata dalla circolare del 1973, di cui si è detto precedentemente.

5. La prassi in esame risale a tempi ben precedenti l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, quando trovava fondamento in una diversa struttura istituzionale, nella quale il Ministro di grazia e giustizia — organo gerarchicamente sopraordinato al Pubblico Ministero — poteva considerarsi ente esponentiale esterno della magistratura. Sembra dubbio che, alla luce degli artt. 101 e seguenti della Costituzione, tale posizione possa ancora essere riconosciuta al Guardasigilli, poiché le stesse disposizioni che gli attribuiscono la vigilanza sull'esercizio delle

funzioni che la legge assegna al Pubblico Ministero (articolo 39 della legge sulle guarentigie della magistratura) e «l'alta sorveglianza su tutti gli uffici giudiziari, su tutti i giudici e su tutti i magistrati del pubblico ministero» (articolo 13 della stessa legge, ma si veda anche la norma di cui all'articolo 56 delle disposizioni di attuazione della legge sul Consiglio superiore che precisa e limita tale potere di sorveglianza) vanno ora lette alla luce delle surricordate disposizioni costituzionali.

Inoltre, con più decisioni, la Corte costituzionale ha riconosciuto la legittimazione di singole autorità giurisdizionali a sollevare conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, argomentando, fra l'altro, che «i singoli organi giurisdizionali esplicano le loro funzioni in situazione di piena indipendenza costituzionalmente garantita». Se, dunque, una singola autorità giurisdizionale è legittimata a compiere un atto di importante valenza istituzionale, quale la promozione di un conflitto di attribuzione, senza necessità del tramite di un foro esterno, sembra «a fortiori» che sia legittimata a trasmettere direttamente alla Camera le domande di autorizzazione a procedere.

6. Relativamente all'antica «querelle» sulla definizione dell'autorizzazione a procedere come condizione di procedibilità o come condizione di proseguibilità, è da rilevare che la questione interessa, sia pure indirettamente, l'argomento trattato e che coinvolge alcuni istituti, parimenti di interesse, in parte innovati o precisati dal nuovo codice di rito.

Il vigente codice di procedura penale, infatti, ha accolto in maniera assai più netta che in passato (e ne esistono precisi riferimenti testuali nella Relazione al Progetto preliminare) il principio della separazione tra il «processo penale in senso proprio» ed una «fase preprocessuale» sostanzialmente coincidente con le indagini preliminari.

Il momento d'inizio del «processo penale in senso proprio» coincide con l'esercizio dell'azione penale che la norma (articolo 405) ora espressamente pone nel momento in cui il Pubblico Ministero chiede il rinvio a giudizio ovvero – nei riti differenziati – formula il capo d'imputazione. Sia le disposizioni del codice (artt. 50 e 405) sia la Relazione governativa sottolineano e precisano l'alternatività fra l'esercizio dell'azione penale e l'archiviazione (collocata «al di fuori della giurisdizionalità» secondo l'espressione della Relazione nella parte

relativa all'attuale articolo 405), sicché non pare dubbio che il nuovo codice abbia eliminato la possibilità stessa di ricostruire dottrinalmente l'archiviazione come modo di esercizio dell'azione penale.

Per quanto riguarda il momento iniziale della fase preliminare o « preprocessuale » può ragionevolmente ricostruirsi che esso coincida con la conoscenza della notizia di reato da parte del Pubblico Ministero, ovvero con l'iscrizione della stessa nell'apposito registro (articolo 335), adempimento questo che il Pubblico Ministero è tenuto a fare « immediatamente ».

Con più specifico riferimento alle autorizzazioni a procedere (topograficamente collocate fra le condizioni di procedibilità) l'articolo 344 del codice dispone che il Pubblico Ministero la chieda « prima di procedere a giudizio direttissimo o di richiedere il giudizio immediato, il rinvio a giudizio o di richiedere il decreto penale di condanna ». Poiché questi atti del Pubblico Ministero concretano tutti l'esercizio dell'azione penale, sembra evidente che, con riferimento al processo penale in senso stretto, l'autorizzazione a procedere si configura ora come una vera e propria condizione di procedibilità.

Deve, peraltro, ricordarsi che l'articolo 343 del codice elenca una serie di atti che non possono essere compiuti – in mancanza di autorizzazione a procedere – nei confronti della persona per cui essa è necessaria: fermo, misure cautelari personali, perquisizione personale o domiciliare, ispezione personale, individuazione, confronto, intercettazione di conversazioni o comunicazioni. È consentito solo l'interrogatorio a richiesta della persona interessata.

Poiché i menzionati atti possono ben rientrare nella fase delle indagini preliminari (anzi taluni di essi sono tipici di questa fase) consegue che la mancanza della autorizzazione a procedere determina effetti ostativi sia sull'inizio del processo penale in senso stretto, sia anche su una serie di attività, pre-processuali. In questo senso pare che l'autorizzazione a procedere possa configurarsi anche come una condizione di « pre-procedibilità » o, se si preferisce, come un presupposto di diritto per il compimento di determinati atti preliminari. Questa ricostruzione è confortata dalla disposizione (articolo 405) secondo cui il termine ordinatorio di sei mesi posto al Pubblico Ministero per il compimento delle indagini preliminari, che decorre dal momento dell'iscrizione della notizia di reato nell'apposito registro, resta sospeso,

nei casi in cui è necessaria l'autorizzazione a procedere, dal momento della richiesta e ricomincia a decorrere dal momento in cui l'autorizzazione perviene al Pubblico Ministero.

La precedente disciplina (articolo 15 c.p.p.) si limitava a porre al Pubblico Ministero l'obbligo di chiedere l'autorizzazione a procedere prima che fosse emesso «alcun mandato». D'altra parte il codice abrogato non definiva esplicitamente quali atti costituissero esercizio di azione penale, con ciò determinando la possibilità di non irrilevanti margini di incertezza sulla definizione del confine fra attività preliminari ed atti processuali in senso stretto. Comunque, sia che il mandato costituisse un modo di esercizio dell'azione, sia che fosse invece un comportamento concludente indice di una volontà non revocabile di esercitare l'azione, sembra potersi affermare che il codice abrogato subordinava all'autorizzazione a procedere il compimento di atti, compiuti i quali, non era poi possibile chiedere l'archiviazione.

Il sistema vigente invece, caratterizzato, come si è visto, dalla definizione espressa dei modi di esercizio dell'azione penale, da un'ulteriore precisazione della natura dell'archiviazione e della separazione netta fra fase preliminare e fase processuale in senso stretto, esplicitamente subordina all'autorizzazione a procedere anche il compimento di atti certamente preliminari e, quindi, non necessariamente implicanti il successivo esercizio dell'azione penale.

7. Infine, per quanto possa occorrere, si ricorda che le disposizioni (costituzionali, ordinarie e regolamentari) che disciplinano il vigente regime dei procedimenti sui reati ministeriali non contengono alcun riferimento ad un eventuale ruolo di tramite del Guardasigilli nella trasmissione di atti dall'Autorità giudiziaria competente alle Camere e che, nella prassi fin qui registrata, tali trasmissioni sono avvenute direttamente.

PROROGATIO DELLE CAMERE E REGIME DELLE DOMANDE DI AUTORIZZAZIONE A PROCEDERE IN GIUDIZIO

Prima di affrontare lo specifico problema dell'estensione dei poteri delle Camere in periodo di *prorogatio*, con particolare riguardo all'esame delle domande di autorizzazione a procedere, occorre brevemente accennare al problema dei termini di durata della *prorogatio*, da cui discende anche la determinazione del limite temporale di efficacia delle prerogative parlamentari. Al riguardo vanno richiamate le due diverse posizioni dottrinarie esistenti in relazione alla determinazione del *dies ad quem* della *prorogatio*. La prima tesi identifica tale termine nella prima riunione delle nuove Camere, ipotizzando, quindi, sia pure per un limitatissimo periodo, non superiore a venti giorni, la contemporanea esistenza di due Camere: la prima, la vecchia Camera, legittimata ad esercitare le funzioni parlamentari fino alla data della prima riunione; la seconda, rappresentata dalla nuova Camera, formalmente non costituita e proprio a ragione di ciò, capace di esercitare le sue attribuzioni dopo tale data. Tale tesi postula che per il periodo intervenuto tra l'elezione e la data della prima riunione verrebbero ad usufruire delle prerogative parlamentari sia i componenti della vecchia Camera sia i nuovi deputati, che entrano nel pieno esercizio delle loro funzioni dal momento della proclamazione. La seconda tesi, che appare prevalente e maggiormente fondata, ritiene che, dopo lo svolgimento delle elezioni, in caso di necessità non si possa mai procedere alla convocazione delle vecchie Camere, ma che vada anticipata la convocazione delle nuove. Aderendo a questa tesi, per i componenti le vecchie Camere, le prerogative cesserebbero con lo svolgimento delle elezioni, dal momento che a partire da tale data solo i nuovi eletti potrebbero esercitare le funzioni parlamentari.

Circa i poteri delle Camere in regime di *prorogatio*, la tesi prevalente è nel senso che essi sono limitati all'ordinaria amministrazione, intesa nel senso di un'amministrazione straordinaria o meglio un'attività sollecitata da casi di particolare urgenza.

Va sottolineato che la prassi parlamentare al riguardo si è andata particolarmente delineando ed arricchendo a partire dalla VI legislatura, prima della quale tanto la Camera quanto il Senato non hanno mai tenuto seduta in periodo di *prorogatio*.

Per quanto riguarda, in particolare, le domande di autorizzazione a procedere ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione, la prassi offre molti casi di annunzio, in sedute delle Assemblee tenute in periodo di *prorogatio*, di richieste di autorizzazione e di loro deferimento alle apposite Giunte delle due Camere (vedi, nella V legislatura, la seduta del 7 marzo 1972; nella VI legislatura, la seduta del 19 maggio 1976; nella VIII legislatura le domande da n. 149 a n. 153, benché pervenute alla Camera, non furono annunciate in Aula, non essendo stata convocata la Camera dopo la loro trasmissione).

La prassi offre altresì un caso di esame in Aula, con convocazione *ad hoc* della Camera dei deputati dopo lo scioglimento, di domande di autorizzazione a procedere. Si tratta della seduta di martedì 8 giugno 1976 nella quale la Camera discusse ed approvò le due proposte formulate dalla Giunta di concessione dell'autorizzazione a procedere e dell'autorizzazione ad emettere ordine o mandato di cattura o altri provvedimenti restrittivi della libertà personale nei confronti del deputato Saccucci, accusato dell'assassinio di un giovane comunista a Sezze Romano; e approvò la richiesta di autorizzazione a procedere in giudizio e quella per la perquisizione del domicilio del deputato Ippolito, accusato di corruzione e interesse privato in atti d'ufficio e di rivelazione di segreti di ufficio (doc. IV, n. 282 e 282-*bis*), mentre negò, sempre in conformità delle proposte avanzate dalla Giunta, l'autorizzazione ad emettere mandato di cattura nei suoi confronti. Va altresì segnalato il caso relativo alle domande di autorizzazione a procedere e di autorizzazione alla cattura nei confronti del senatore Pittella, accusato di vari reati con l'aggravante di aver agito per finalità di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico (doc. IV, n. 96 e 97) per il quale poi ci si è limitati al deferimento delle relative richieste alla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato (cfr. Resoconto sommario delle sedute del 5 e del 12 maggio 1983, pag. 4) e alla presentazione della

relazione conclusiva (cfr. Resoconto sommario della seduta del 21 giugno 1983, pag. 5) da parte della Giunta, senza peraltro pervenire alla discussione in assemblea e questo, presumibilmente, tanto per l'immunità delle elezioni, quanto per non essere stato nel frattempo il senatore Pittella ricandidato nelle liste del suo partito (PSI) il che avrebbe comunque risolto, a distanza di pochi giorni, il problema, perché sarebbe venuta meno per lo stesso l'immunità parlamentare. Per quanto riguarda l'attività della Giunta per le autorizzazioni a procedere della Camera, va segnalato che essa, in periodo di *prorogatio*, è stata convocata solo per procedere all'esame delle domande, sopra indicate contro Saccucci ed Ippolito (VI legislatura, seduta del 4 giugno 1976).

In sostanza può ritenersi che la legittimità se non addirittura la doverosità (in particolare, per l'autorizzazione a misure cautelari) per le Camere – secondo le stesse indicazioni desumibili oltre che dalla Costituzione, dalle stesse norme regolamentari – di corrispondere, anche in periodo di *prorogatio*, alle domande formulate da un altro potere dello Stato, qual è appunto la magistratura, non può essere revocata in dubbio, ancorché, poi, l'esame concreto della domanda di autorizzazione e la convocazione dell'Assemblea per la relativa deliberazione siano rimessi a valutazioni politiche sull'urgenza di provvedere anche in riferimento al tipo di reati contestati ed alle reazioni della pubblica opinione.

Per quanto riguarda inoltre la materiale restituzione delle domande di autorizzazione a procedere al Ministero di grazia e giustizia, va segnalato che nella VII legislatura si procedette alla restituzione il 22 giugno 1979, due giorni dopo la prima seduta delle nuove Camere, e nella VII legislatura, si procedette alla restituzione il 29 giugno 1983 e il 4 luglio 1983, prima delle riunioni delle nuove Camere fissata per il 12 luglio 1983. Tale prassi appare sostanzialmente corretta. Infatti non è possibile sicuramente procedere alla restituzione prima delle elezioni, potendo, tra l'altro, ben accadere che vengano trasmesse in relazione a domande inevase richieste di autorizzazione a misure cautelari.

Va, infine, segnalato che nel caso di sedute dell'Assemblea in periodo di *prorogatio* si è anche proceduto all'annunzio di ordinanze di archiviazione della Commissione per i procedimenti d'accusa, da che si ricava che analogo regime è da applicarsi a decreti di archiviazione per reati ministeriali e alle ordinanze del Comitato parlamentare per i procedimenti d'accusa.

Nel caso di richiesta di autorizzazione a procedere per reati ministeriali, la convocazione della Giunta e dell'Assemblea sono da ritenersi doverose stante il disposto degli articoli 18-*bis* e 18-*ter* del Regolamento della Camera.

FASI DEL PROCEDIMENTO DAVANTI AL COMITATO PARLAMENTARE PER I PROCEDIMENTI D'ACCUSA DOPO LA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 1989

Il sistema del procedimento d'accusa nella legge n. 20 del 1962 e nel regolamento parlamentare vigente anteriormente alle modificazioni introdotte nel 1979 si caratterizza, per quanto riguarda la scansione temporale delle diverse fasi procedurali, per la mancanza di previsione ai termini per la disciplina delle fasi del procedimento davanti alla Commissione inquirente. Invero, a parte il termine di dieci giorni dal ricevimento della denuncia trasmessa dal Presidente della Camera per la convocazione della Commissione, il regolamento non prevedeva termini per l'esperimento delle sommarie indagini, al termine delle quali la Commissione poteva deliberare l'archiviazione per manifesta infondatezza della notizia del fatto, o, diversamente, il Presidente dichiarava l'apertura dell'inchiesta con ordinanza. Anche per il compimento dell'inchiesta (che si svolgeva anche nell'ipotesi in cui l'archiviazione, approvata con il voto favorevole di meno dei quattro quinti dei componenti la Commissione, fosse revocata su richiesta della maggioranza assoluta dei membri del Parlamento) non era previsto alcun termine.

Come è noto, compiuta l'inchiesta, la Commissione poteva deliberare la messa in stato di accusa o di non doversi procedere. Nel primo caso, ed anche nel secondo, quando la deliberazione era approvata con il voto favorevole di meno di tre quinti dei componenti la Commissione presentava una relazione. Se questa proponeva la messa in stato d'accusa, ed anche nell'ipotesi di deliberazione di non doversi procedere, quando ne veniva fatta richiesta dalla maggioranza assoluta dei componenti del Parlamento, il Presidente convocava il Parlamento in seduta comune entro dieci giorni dalla distribuzione della relazione o dalla presentazione della richiesta.

Dopo l'entrata in vigore della legge 10 maggio 1978, n. 170, e delle conseguenti modifiche al regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa, invece, la scansione temporale delle varie fasi del procedimento viene disciplinata da termini ben precisi.

Confermato il termine di dieci giorni dalla trasmissione della denuncia da parte del Presidente della Camera, e dalla presentazione di una richiesta di promovimento di indagini di ufficio, per la convocazione della Commissione parlamentare per i procedimenti di accusa, veniva, infatti, nel nuovo sistema previsto un termine per il compimento delle indagini. La Commissione entro il termine di sei mesi dalla data della trasmissione degli atti da parte del Presidente della Camera, ovvero, nel caso di indagini d'ufficio, dalla data della comunicazione allo stesso Presidente, doveva esperire le indagini del caso. Il termine poteva essere prorogato, per una sola volta, per non più di tre mesi, qualora almeno sei commissari ne facessero richiesta al presidente della Commissione che ne dava comunicazione al Presidente della Camera che decideva in merito. Entro il suddetto termine, la Commissione se riteneva che i fatti fossero manifestamente infondati, deliberava l'archiviazione. Se riteneva che i fatti non fossero manifestamente infondati, presentava la Relazione al Parlamento in seduta comune. Tale relazione veniva ugualmente presentata, ed entro il termine suddetto, qualora l'archiviazione fosse stata deliberata con il voto favorevole di meno dei quattro quinti dei componenti la Commissione o ne facesse richiesta un terzo dei componenti il Parlamento in seduta comune.

Scaduti i termini per le indagini senza che la Commissione avesse archiviato il procedimento oppure presentato la relazione al Parlamento in seduta comune, il Presidente della Camera convocava, nel termine di tre mesi, il Parlamento in seduta comune per le deliberazioni di sua competenza.

È il caso di segnalare che la seduta nella quale la commissione votava sulla proposta di archiviazione por manifesta infondatezza era sempre pubblica e ad essa era ammessa la presenza del denunciante.

Dopo la riforma costituzionale del gennaio 1989, nel sistema normativo risultante dalla legge 5 giugno 1989, n. 219, e dal regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa, approvato nel 1989, la disciplina temporale delle varie fasi del procedimento risulta maggiormente specificata, anche se vanno sottolineate, come si vedrà più avanti, alcune incongruenze normative.

Le denunce pervenute al Presidente della Camera vanno trasmesse al Presidente del Comitato che deve convocare il Comitato stesso nel termine di dieci giorni, termine che va riferito all'effettiva riunione del Comitato. Nello stesso termine il Comitato è convocato per deliberare, su proposta di un suo componente, il promovimento di indagini di ufficio. Il Comitato deve esperire le indagini entro il termine massimo di cinque mesi; ove si tratti di indagini particolarmente complesse, il Comitato può deliberare per una sola volta la proroga del termine suddetto per un periodo non superiore a tre mesi. Né la legge, né il regolamento prevedono però espressamente il *dies a quo* dal quale decorre tale termine.

Se il Comitato ravvisa la manifesta infondatezza della notizia di reato dispone, nei suddetti termini, l'archiviazione degli atti del procedimento. In ogni altra ipotesi presenta al Parlamento in seduta comune la relazione. Se è disposta l'archiviazione, l'ordinanza viene trasmessa, entro dieci giorni dall'adozione, ai Presidenti delle due Camere per l'annuncio. Entro dieci giorni dalla comunicazione (per la quale non c'è termine) un quarto dei componenti il Parlamento può chiedere che il Comitato presenti la relazione al Parlamento medesimo. L'avvenuta presentazione di tale richiesta è comunicata dal Presidente della Camera al Comitato il quale deve presentare la relazione entro un mese da tale comunicazione. Il Presidente della Camera dei deputati emette l'atto di convocazione del Parlamento in seduta comune entro trenta giorni dalla data della presentazione della relazione da parte del Comitato ovvero, nel caso di mancata o tardiva presentazione della relazione, entro trenta giorni dalla scadenza dei termini per il compimento delle indagini o del termine di trenta giorni previsto nell'ipotesi di revoca dell'archiviazione.

La seduta comune deve avere luogo entro trenta giorni dalla emissione dell'atto di convocazione.

Nel quadro normativo così delineato, vi è l'elemento di incertezza, già sottolineato, costituito dalla mancata espressa indicazione del *dies a quo* per il computo dei termini previsti per il compimento delle indagini. Potrebbe, al riguardo, ritenersi che valgano le indicazioni contenute nel precedente regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa. Tale conclusione potrebbe forse essere revocata in dubbio dalla ricostruzione sistematica, che sembra sia stata operata dall'attuale Comitato per i procedimenti d'accusa, della scansione delle varie fasi del procedimento davanti ad esso. Sembra, invero, che il Comitato ritenga, al di là del dato

strettamente letterale dell'attuale regolamento, e raccogliendo indicazioni contenute nel regolamento del 1961, che una volta ricevuta una denuncia questa possa essere, qualora la notizia di reato appaia manifestamente infondata, archiviata *de plano* senza il compimento di attività di indagine. In tale ipotesi, non si applicherebbe il disposto dell'articolo 11 della legge n. 219 del 1989 che prevede che alle sedute del Comitato destinate alla votazione sulla proposta di archiviazione ovvero su quella di presentazione della relazione per il Parlamento, l'inquisito, che deve essere all'uopo convocato, ha diritto di essere sentito. Nel caso il Comitato ritenga di non poter procedere subito all'archiviazione, deve aprire formalmente le indagini. A conclusione di queste ultime, il Comitato può votare o l'archiviazione o la presentazione della relazione al Parlamento. Ed è solo a questa seduta, vale a dire a quella tenuta dopo la formale apertura delle indagini, che andrebbe citato il Presidente della Repubblica. Accettando questa ricostruzione il termine di cinque mesi, prorogabili ad otto, per il compimento delle indagini, decorrerebbe dal momento della formale apertura delle indagini. Questa ricostruzione sistematica, che nasce da esigenze facilmente intuibili, si presta ad alcuni rilievi critici. A parte la perplessità collegata ad una possibile archiviazione per manifesta infondatezza assunta eventualmente dopo otto mesi di indagine, vi è il problema collegato al fatto che il regolamento, non prevedendo espressamente la formale apertura delle indagini, non stabilisce un termine entro il quale il Comitato dovrebbe deciderla in alternativa all'archiviazione, per cui il *dies a quo* per la decorrenza dei cinque mesi (prorogabili ad otto) verrebbe ad essere di incerta determinazione oltre a rendere possibili dilazioni nel tempo che mal si accorderebbero, anzi snaturerebbe, la rigida disciplina temporale delle varie fasi del procedimento di accusa.

RESPONSABILITÀ E PROCEDIBILITÀ NEI CONFRONTI DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

per reati diversi da quelli previsti dall'articolo 90 della Costituzione, commessi prima dell'assunzione della carica, o successivamente, ma al di fuori dell'esercizio delle funzioni

1. Come è noto, sul punto la Costituzione tace. In dottrina la questione è discussa, ma, a parte qualche tesi isolata, prevale nettamente la tendenza a considerare il Presidente della Repubblica responsabile come qualunque cittadino. Sulla questione, invece, della sua perseguibilità durante il settennario sono da registrare posizioni dottrinarie contrastanti, anche se appare prevalente la tesi della normale perseguibilità del Capo dello Stato durante il settennato, fondata anche sui lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, sostenuta, tra gli altri, dal Crisafulli, « Lezioni di diritto costituzionale », pag. 459; Zagrebelsky, « La giustizia costituzionale », pag. 402; Carlassare, Articolo 90, in « Commentario alla Costituzione » a cura di Branca; Paladin, voce « Presidente della Repubblica », in « Enciclopedia del diritto »; affermano invece, fra gli altri, il privilegio personale della improcedibilità; Rescigno G.U., Corso di diritto pubblico, pagg. 470-472; Crosa, « Rivista trimestrale di diritto pubblico », 1951, 112. È interessante, al riguardo, sottolineare che qualche autore, a sostegno della tesi della procedibilità, richiama il disposto degli articoli 8, comma 2, 9, commi 2 e 3, e 10, della legge 5 giugno 1989, n. 219, ricavandone in modo inequivocabile la possibilità che inizi o sia pendente un procedimento penale a carico del Capo dello Stato e che esistono reati da lui commessi per i quali l'autorità giudiziaria ordinaria o militare sia competente; tale considerazione, tuttavia, non appare decisiva ai fini della procedibilità, potendo correttamente

desumersi dal combinato disposto degli articoli citati solo una conferma della responsabilità penale del Presidente della Repubblica.

2. Una volta escluso che nell'ordinamento attuale sia stata operata una scelta nel senso di rendere il Capo dello Stato un soggetto immune, non possono sussistere dubbi sulla sua perseguibilità per reati commessi in precedenza, quando ricopriva incarichi di Governo (così, Carlassare, *op. cit.*, pag. 188, Crisafulli, *Lezioni*, II, pag. 417). Al riguardo si può ricordare che nessuno, del resto, mise in dubbio la possibilità di procedere in occasione dell'ipotesi, poi smentita, di una responsabilità del Presidente Leone in relazione all'affare Lockheed nel tempo in cui era Presidente del Consiglio. Lo stesso Presidente della Repubblica non intese sottrarsi, anzi esortò ad accelerare le indagini, come è testimoniato da una lettera indirizzata al Presidente dell'Inquirente il 23 aprile 1976; e dal fatto che in seguito a denuncia presentata dai deputati radicali l'8 marzo 1977, la Commissione Inquirente fu chiamata a svolgere indagini in ordine ad una eventuale responsabilità del Capo dello Stato per fatti riferentisi al periodo in cui egli ricopriva la carica di Presidente del Consiglio: la Commissione Inquirente – eseguite le indagini preliminari – archiviò il caso per manifesta infondatezza nella seduta pubblica del 14 aprile 1977. Egualmente non dovrebbero sussistere dubbi sugli organi competenti per l'accusa ed il giudizio. La soluzione appariva sicuramente più agevole prima della riforma costituzionale del 1989, quando e per i reati ministeriali o per i reati presidenziali era affermata la competenza del Parlamento in seduta comune e della Corte Costituzionale nella composizione integrata.

Tuttavia anche dopo la suddetta riforma costituzionale, se si ammette l'assoggettabilità del Presidente della Repubblica alla magistratura ordinaria per reati comuni, non dovrebbe escludersi a fortiori la competenza del collegio di cui all'articolo 7 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, per il compimento delle indagini e del tribunale per il giudizio una volta ottenuta la prevista autorizzazione a procedere.

In ogni caso appare meritevole di riflessione critica l'applicabilità di misure limitative della libertà personale, alla luce di quanto disposto dagli articoli 10 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, 23 della legge 25 gennaio 1962, n. 20, e 7 della legge 5 giugno 1989, n. 219, e di misure interdittive, alla luce di quanto previsto dall'articolo 12, comma, 4, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e dall'articolo 10, comma 4, della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1.

3. Nella ipotesi in cui si aderisca alla tesi che sostiene la improcedibilità temporanea nei confronti del Presidente della Repubblica per reati commessi al di fuori dell'esercizio della sue funzioni, e quindi anche per reati ministeriali commessi antecedentemente all'assunzione della carica, il Collegio di cui all'articolo 7 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, potrebbe, ricorrendone le condizioni, emettere decreto di archiviazione per manifesta infondatezza della notizia di reato; qualora ritenesse, invece, la necessità di compiere indagini preliminari, dovrebbe emettere ordinanza di sospensione del procedimento.

4. La disciplina dell'autorizzazione prevista per i reati ministeriali, alla luce di quanto disposto dall'articolo 5 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, può altresì riguardare soggetti che non sono membri del Parlamento, qualora questi abbiano concorso nella commissione del reato con il Presidente del Consiglio o con il Ministro indagato. In tale ipotesi il comma 2 dell'articolo 4 della legge 5 giugno 1989, n. 219, statuisce che l'Assemblea indica a quale concorrente, anche se non Ministro né parlamentare, non si riferisce il diniego, per assenza dei presupposti di cui al comma 3 dell'articolo 9 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1. Al riguardo va segnalato che in relazione alla domanda di autorizzazione a procedere in giudizio contro il ministro Nicolazzi (doc. IV-*bis*, n. 3-A), il collegio ha ritenuto che dall'articolo 4, comma 2, della legge 5 giugno 1989, n. 219, discenda non già l'obbligo per l'autorità giudiziaria di richiedere l'autorizzazione anche nei confronti dei concorrenti, bensì soltanto l'onere per la Camera di indicare eventuali limiti soggettivi della deliberazione di diniego da essa adottata, che deve intendersi altrimenti riferita a tutti i concorrenti. Questi i principi che dovrebbero trovare applicazione anche nella ipotesi di concorso di « laici » nella commissione del reato « ministeriale » da parte del Presidente della Repubblica.

Non sembra che possa affermarsi, anche alla luce di quanto disposto dalla normativa relativa, la competenza del collegio e la necessità dell'autorizzazione a' procedere al di fuori della specifica ipotesi di concorso di persone nel reato; in particolare tale competenza non opererebbe nella ipotesi di più persone che con condotte indipendenti hanno determinato l'evento, ipotesi pur prevista dall'articolo 12 del c.p.p. come causa di connessione di procedimenti.

PRESENTAZIONE DI DENUNCE DA PARTE DI COMPONENTI DEL COMITATO PARLAMENTARE PER I PROCEDIMENTI DI ACCUSA

Innanzitutto, l'articolo 3, comma 1, del Regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa stabilisce che i componenti del Comitato *non possono essere ricusati* (primo periodo); hanno tuttavia *facoltà di astenersi* con il consenso del Presidente della Camera dei deputati, nei casi in cui il codice di procedura penale ammette la ricusazione del giudice o quando esistono gravi ragioni di convenienza (secondo periodo).

Pertanto, innanzitutto viene esclusa radicalmente la possibilità che sia sollevata la questione di presunte incompatibilità per quanto concerne i membri del Comitato (che non possono essere ricusati).

In secondo luogo, è rimessa alla totale discrezionalità dell'interessato (che ne ha facoltà) l'iniziativa per una eventuale astensione, sulla base di due criteri:

- 1) il consenso del Presidente della Camera;

- 2) la sussistenza di almeno una delle cause per cui il C.P.P. ammette la ricusazione del giudice; oppure, in alternativa, di «gravi ragioni di convenienza» (formula lata, che consente di ricomprendere una vasta gamma di ipotesi).

Circa la prima ipotesi del requisito *sub* 2), l'articolo 37 (riguardante la ricusazione del giudice), lettera a, del C.P.P., rinvia, tra l'altro, all'articolo 36, comma 1, lettera g, il quale a sua volta richiama gli articoli 34 e 35, il primo dei quali riguarda l'incompatibilità determinata da atti

compiuti nel procedimento e prevede espressamente l'ipotesi di « chi ha proposto denuncia » (articolo 34, comma 3).

Si ricorderà che l'articolo 3 del vigente Regolamento per i procedimenti di accusa non prevede più la figura dell'*astensione obbligatoria*, stabilita (nei confronti dei parlamentari membri del Governo interessato ai fatti trattati) dall'articolo 4, comma 4, del Regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa del 1961 (modificato nel 1979), non più vigente.

Inoltre, si fa presente che – per quanto concerne la formazione della volontà del Comitato – l'articolo 4, comma 2, del Regolamento per i procedimenti di accusa stabilisce che i componenti del Comitato non possono astenersi dal voto.

Infine, si sottolinea che le norme del C.P.P. si osservano, ma solo in *quanto applicabili e salvo che non sia diversamente disposto* (articolo 34 della legge 25 gennaio 1962, n. 20).

* * *

Sulla base del combinato disposto dell'articolo 5, comma 2, della legge n. 219 del 1989 e dell'articolo 10, comma 2, del Regolamento per i procedimenti di accusa si evince che ben possono i parlamentari componenti del Comitato presentare loro stessi denunce nei confronti del Capo dello Stato, in quanto altrimenti se ne restringerebbero i diritti rispetto agli altri parlamentari. Inoltre, espressamente, se pur a proposito del promuovere d'ufficio le indagini, è prevista l'iniziativa di ciascun membro del Comitato, la quale non è stata riservata al Presidente.

Infine, deve essere richiamato il principio generale, secondo cui le norme sulle incompatibilità e le astensioni, essendo limitative di diritti, debbono essere interpretate restrittivamente, né tanto meno – in mancanza di una espressa previsione – possono essere ricavate per via ermeneutica.

* * *

In conclusione, i componenti del Comitato possono loro stessi presentare una denuncia contro il Capo dello Stato, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge n. 219 del 1989; e in tal caso non hanno alcun obbligo di astenersi o comunque di non partecipare alle sedute del

Comitato, dedicate alla trattazione delle loro iniziative, né al riguardo possono essere presentate istanze di riconsiderazione.

Tuttavia, alla luce delle norme richiamate, sarà possibile, sussistendone i requisiti, previo consenso del Presidente della Camera, avvalersi della facoltà di astenersi.

L'APPLICABILITÀ DELL'ARTICOLO 111 DELLE DISPOSIZIONI DI ATTUAZIONE DEL CODICE DI PROCEDURA PENALE AL PROCEDIMENTO PER I REATI MINISTERIALI

1. Si pone la questione di valutare la applicabilità dell'articolo 111 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, che stabilisce i requisiti essenziali delle domande di autorizzazione a procedere, al procedimento per i reati ministeriali di cui all'articolo 96 della Costituzione, al fine di motivare una proposta di restituzione degli atti all'autorità giudiziaria per difetto dei requisiti suddetti.

2. L'articolo 111 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale deve essere letto, trattandosi di norma che, pur di rango primario è attuativa di altre norme, in stretta connessione con le norme del codice di rito che riguardano l'autorizzazione a procedere in giudizio. In tale materia l'impianto del nuovo codice di procedura appare abbastanza chiaro: l'articolo 343 prevede che «qualora sia prevista l'autorizzazione a procedere il pubblico ministero ne fa richiesta a norma dell'articolo 344». Il rimanente testo dell'articolo 343 prevede le attività consentite al pubblico ministero in assenza di autorizzazione, mentre il successivo articolo 344 prevede i tempi e le modalità procedurali della richiesta. Secondo l'interpretazione corrente (cfr. Orlandi, in *Commentario al codice di procedura penale*, coordinato da Chiavario, Torino, 1991, 81) l'articolo 343 si riferisce ai casi di autorizzazione a procedere da parte del Ministro di Grazia e Giustizia per alcuni particolari tipi di reati, ovvero per il caso di autorizzazione delle Camere per vilipendio delle Assemblee legislative (articolo 313 del codice penale, ovvero, ai casi di autorizzazione a procedere previsti dall'articolo 68 della Costituzione (nei confronti dei membri del Parlamento), nonché all'articolo 3 della legge costituzionale n. 1 del 1948 (autorizzazione a procedere per i membri della Corte costituzionale).

3. Il procedimento d'accusa per i reati ministeriali è regolato da una serie di norme di rango costituzionale, legislativo e regolamentare che lo configurano, almeno per ciò che concerne la fase delle indagini preliminari, come un procedimento assolutamente speciale rispetto a quello ordinario previsto dal codice di procedura penale. Tali norme sono, in primo luogo, l'articolo 96 della Costituzione e gli articoli da 4 a 13 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, quindi gli articoli da 1 a 4 della legge 5 giugno 1989, n. 219, e, infine, gli articoli 18-*bis* 18-*ter* 18-*quater* del Regolamento della Camera ed il corrispondente articolo 135-*bis* del Regolamento del Senato.

La legge costituzionale n. 1 del 1989 ha profondamente innovato in tema di responsabilità penale per i reati commessi dai ministri nell'esercizio delle loro funzioni. Il vecchio testo dell'articolo 96 della Costituzione, rimasto in vigore per più di un quarantennio, prevedeva che i ministri fossero sottratti alla giurisdizione ordinaria e che potessero essere posti in stato di accusa soltanto dal Parlamento in seduta comune e giudicati dalla Corte costituzionale. Una commissione bicamerale, che veniva definita inquirente, svolgeva indagini sostitutive di quelle rientranti nella competenza della magistratura ordinaria, proponendo poi al Parlamento la messa in stato di accusa ovvero deliberando l'archiviazione. L'ispirazione di fondo della riforma è stata quella di sottrarre i ministri alla giustizia « politica » e di affidarli a quella ordinaria. Le peculiarità introdotte dalla legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 riguardano sia la fase delle indagini preliminari, sia quella dell'autorizzazione a procedere.

Per ciò che concerne la fase delle indagini preliminari, la novità è data dal fatto che l'intera fase delle indagini preliminari viene svolta, anziché dal pubblico ministero competente per territorio, com'è per il rito ordinario, da un apposito collegio di magistrati, costituito preventivamente presso il tribunale del capoluogo di distretto di corte d'appello competente per territorio. Il collegio procede, pertanto, alle indagini preliminari, con tutti i poteri che spettano al pubblico ministero, nonché con quelli che nel rito ordinario spettano al giudice per le indagini preliminari (articolo 1, comma 2, della legge 5 giugno 1989, n. 219), senza necessità di specifica autorizzazione. Solo nel caso in cui il collegio ritenga, dopo la fase delle indagini preliminari, contenuta per legge nel termine di 90 giorni, di non dover archiviare il procedimento, esso è tenuto a trasmettere gli atti ad una delle Camere per ottenerne

l'autorizzazione. L'autorizzazione interviene, pertanto, solo nel caso di rinvio a giudizio e non si applicano le norme di cui agli articoli 343 e 344. Da tale circostanza devono dedursi alcune prime considerazioni di carattere sistematico circa la non applicabilità dell'articolo 111 delle disposizioni preliminari: da un lato, infatti, il complesso modello normativo che fa capo alla legge costituzione n. 1 del 1989 si pone, per ciò che attiene al procedimento, come legge speciale rispetto a quella generale fissata dal codice di rito. Pertanto, in base all'interpretazione dell'articolo 15 delle preleggi sulla successione delle leggi nel tempo (*lex posterior specialis derogat generali*) si deve ritenere la non applicabilità dell'articolo 111 in quanto norma generale. Tale argomento è ulteriormente rafforzato dalla considerazione del fatto che, per espressa disposizione normativa, al procedimento in questione non si applicano le norme – appunto gli articoli 343 e 344 – del codice di cui l'articolo 111 costituisce norma di attuazione.

4. Appare essenziale, a questo punto, mettere in luce le fondamentali differenze che intercorrono tra l'autorizzazione a procedere prevista dall'articolo 68 e quella prevista dall'articolo 96 della Costituzione. Oltre alle differenze relative alla collocazione dell'autorizzazione nell'ambito del procedimento penale, di cui si è detto (l'autorizzazione a procedere *ex* articolo 68 si colloca, di regola, all'inizio delle indagini preliminari, mentre quella *ex* articolo 96 si colloca dopo lo svolgimento delle suddette indagini) le diversità più significative concernono la struttura stessa dell'autorizzazione. L'articolo 9 della legge costituzionale n. 1 del 1989 prevede che il Parlamento possa negare l'autorizzazione, con deliberazione motivata soltanto « ove reputi », con valutazione insindacabile, che l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo. »

In altre parole la Camera non è chiamata a valutare l'esistenza di un *fumus persecutionis* (ritenendosi implicitamente impossibile tale ipotesi proprio per il fatto che il procedimento è affidato ad un organo speciale – il collegio per i reati ministeriali – la cui composizione è legata a precise garanzie di indipendenza e imparzialità) ma solo la sussistenza delle due esimenti in questione. L'applicazione dell'articolo 68 è, del resto, esplicitamente esclusa dal secondo comma dell'articolo 10 della medesima legge costituzionale. Sulla autonomia logica e funzionale dei procedimenti *ex* articoli 68 ed *ex* articolo 96 della Costituzione concorda

unanimemente la dottrina (cfr., per tutti, Elia, *Premessa* al commento alla legge costituzionale n. 1 del 1989, in *Legislazione Penale*, 1989, 475, e gli specifici commenti agli articoli 1 e 10 rispettivamente di Carlassare e Toschi, nella medesima *Rivista*, 482 e 510). Tale interpretazione è univocamente confermata dai lavori preparatori della legge costituzionale (cfr., sul punto, le dichiarazioni del relatore del progetto di legge alla Camera Segni, in *Bollettino delle Giunte e Commissioni* del 24 febbraio 1988, 10, nonché l'intervento del deputato Gargani, in *Resoconto stenografico*, 12 maggio 1988, 13). Il modello prefigurato dalla legge costituzionale prevede, pertanto, due tipi di deliberazioni: o la concessione dell'autorizzazione a procedere, ovvero il diniego per la sussistenza delle due esimenti. A tali due possibilità l'articolo 18-ter del Regolamento della Camera aggiunge la possibilità di restituzione degli atti all'autorità giudiziaria qualora alla Camera non spetti di deliberare ex articolo 5 della legge costituzionale n. 1 del 1989, vale a dire quando la Camera ritenga che la competenza a decidere appartenga all'altro ramo del Parlamento. L'ambito di estensione di tale norma è stato ampliato, in via di interpretazione, al caso in cui la Camera non ritenga sussistente la nozione stessa di reato ministeriale. Lo stesso Regolamento precisa tuttavia espressamente, al comma 2 del suddetto articolo, che, al di là del caso di cui si è detto, le uniche due deliberazioni consentite sono quelle della concessione o del diniego dell'autorizzazione.