

I Testi unici compilativi - L'esperienza lombarda, in particolare il Testo unico delle leggi regionali in materia di volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e società di mutuo soccorso e il Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità

di *Luisa Messana*

L'esigenza di semplificare il *corpus* normativo regionale è stato uno degli obiettivi fondamentali degli indirizzi di politica istituzionale della Regione Lombardia nel corso della VII e VIII legislatura.

A tal fine, a livello legislativo, è stato introdotto con la l.r. 2/2000 (art. 2, commi da 19 a 21¹⁾ il "Programma annuale di semplificazione e delegificazione della normativa regionale". La previsione legislativa è stata attuata dalla deliberazione consiliare 268/2001, contenente il programma di semplificazione e delegificazione per la VII legislatura, nel quale è presente una parte che prevede l'unificazione, mediante testi unici, delle leggi regionali che disciplinano settori organici, per rendere più agevole la conoscenza e l'applicazione delle norme. Nella VII legislatura è stato approvato il Testo unico in materia di Protezione civile secondo le procedure previste dalla deliberazione consiliare 268/2001: Giunta e Consiglio hanno infatti costituito un gruppo di lavoro tecnico e paritetico, composto da funzionari sia della Giunta che del Consiglio, che ha esaminato la proposta di testo unico predisposto dalla Giunta, evidenziando le parti innovative da quelle meramente compilative. Il testo definito dal gruppo di lavoro è stato approvato dalla Giunta e trasmesso al Presidente del Consiglio che lo ha assegnato alla commissione competente in materia di affari istituzionali. Sulle norme ritenute di carattere innovativo dal gruppo di lavoro è stato acquisito il parere della commissione competente in materia di ambiente e protezione civile, che ha anche proceduto allo svolgimento di audizioni. Il testo è stato infine approvato con la l.r. 16/2004. Altri testi di riordino di settori omogenei hanno seguito il percorso legislativo ordinario; tra questi la l.r. 10/2003 (Riordino delle disposizioni legislative regionali in materia tributaria – Testo unico della disciplina dei tributi regionali) e la l.r. 12/2005 (Legge per il governo del territorio).

In seguito il legislatore regionale ha approvato la l.r. 7/2006 che disciplina la predisposizione dei testi unici, definendone gli specifici criteri operativi⁽²⁾ e le modalità di redazione. La l.r. 7/2006 prevede testi unici meramente compilativi e ricognitivi della normativa esistente.

⁽¹⁾ La Giunta regionale predispone entro il 31 gennaio di ciascun anno un programma di semplificazione e delegificazione della normativa regionale individuando, in particolare:

- a) gli ambiti di competenza settoriale e, al loro interno, le leggi regionali oggetto d'intervento;
- b) gli obiettivi dell'attività di semplificazione e delegificazione avuto riguardo ai criteri e principi di cui all'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa),
- c) le singole disposizioni ritenute inadeguate e le linee d'indirizzo alternative rispetto alla disciplina prevista.

Il programma è trasmesso al Consiglio regionale che lo approva entro sessanta giorni.

La Giunta regionale, in base a quanto stabilito dal programma approvato dal Consiglio regionale, assume le conseguenti iniziative di semplificazione e delegificazione.

⁽²⁾ I criteri per la redazione dei testi unici compilativi sono:

- a) coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, comprese le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica delle norme anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio;
- b) adeguamento di espressioni superate al linguaggio corrente e uniformazione della terminologia;

Ciascun testo unico racchiude l'intera disciplina legislativa regionale vigente nella materia (art. 2, comma 1) ed abroga espressamente, con effetto dalla propria entrata in vigore, le disposizioni il cui contenuto ha trovato collocazione nel testo unico medesimo, nonché le altre eventuali disposizioni che, pur non avendo trovato collocazione nel testo, devono comunque essere abrogate, o perché incompatibili con la normativa sopravvenuta, e quindi già abrogate tacitamente, o perché hanno esaurito i loro effetti (in genere leggi a contenuto provvedimentale o a carattere finanziario). Il testo unico indica altresì esplicitamente le eventuali disposizioni, non inserite nello stesso e vertenti sulla medesima materia o settore omogeneo, che restano in vigore (art. 2, comma 2). Gli eventuali successivi interventi normativi sulla materia o sul settore disciplinato dal testo unico sono attuati esclusivamente attraverso la modifica o l'integrazione delle disposizioni del testo unico medesimo (art. 2, comma 4) ⁽³⁾.

La proposta di quali testi unici predisporre è assunta dalla commissione consiliare competente in materia di affari istituzionali, con una maggioranza che rappresenti almeno i due terzi dei consiglieri regionali; nel caso tale maggioranza non sia raggiunta, la decisione è affidata al Consiglio regionale, sulla base di una risoluzione approvata dalla commissione (art. 3, comma 2).

La l.r. 7/2006 indica specifiche modalità operative per la redazione dei testi unici, ovvero la costituzione di gruppo di lavoro tecnico, composto in modo paritetico da tecnici della Giunta e del Consiglio (art. 3, comma 3). Il gruppo di lavoro, nella stesura del testo, deve osservare i criteri direttivi e le disposizioni previsti della legge, e al termine del proprio lavoro, predispone la documentazione relativa all'attività svolta (art. 3, commi 3 e 4).

La proposta di testo unico redatta dal gruppo di lavoro è approvata dalla Giunta regionale e, corredata della documentazione e della relazione elaborati dal gruppo, è trasmessa al Consiglio regionale per la sua approvazione, secondo le modalità previste dal Regolamento interno.

A seguito di tali disposizioni, la commissione competente in materia di affari istituzionali ha indicato le materie "Circoscrizioni comunali e provinciali", "Turismo", "Terzo settore" e "Parchi" meritevoli di essere organizzate in testi unici.

Il gruppo di lavoro tecnico paritetico Giunta-Consiglio, previsto dall'art. 3, comma 3, della l.r. 7/2006, è stato formalmente costituito con decreto del segretario generale della Giunta regionale, d'intesa con il segretario generale del Consiglio regionale.

A seguito dell'attività del gruppo di lavoro il Consiglio regionale ha approvato i seguenti testi unici:

-
- c) aggiornamento dell'indicazione di organi o uffici a una loro nuova denominazione o in relazione a una nuova ripartizione di competenze derivante da altre disposizioni;
 - d) correzione di errori materiali;
 - e) eliminazione di ridondanze e modifiche alle disposizioni unificate necessarie per rispettare sentenze della Corte costituzionale;
 - f) apposizione di una rubrica agli articoli, capi e altre partizioni che ne siano privi;
 - g) abrogazione espressa delle disposizioni precedentemente in vigore e di altre disposizioni collegate che siano tacitamente abrogate o comunque non più vigenti;
 - h) aggiornamento dei rinvii ad altre disposizioni i quali non corrispondano più allo stato della legislazione;
 - i) adeguamento della disciplina sostanziale, organizzativa e procedimentale allo sviluppo delle tecnologie informatiche;
 - j) mero recepimento della normativa statale e comunitaria.

⁽³⁾ Tale previsione, in quanto contenuta in una fonte primaria ma non statutaria (lo statuto lombardo non contiene infatti alcun riferimento ai testi unici), non può vincolare il legislatore successivo; ma risulta vincolante per i componenti del gruppo tecnico paritetico che redige il testo. Per il legislatore non sussiste nessun obbligo, se non di tipo politico.

- l.r. 29/2006 (Testo unico delle leggi regionali in materia di circoscrizioni comunali e provinciali);
- l.r. 15/2007 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo);
- l.r. 16/2007 (Testo unico delle leggi regionali in materia di istituzione di parchi);
- l.r. 1/2008 (Testo unico delle leggi regionali in materia di volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e società di mutuo soccorso);
- l.r. 20/2008 (Testo unico delle leggi regionali in materia di organizzazione e personale).
- l.r. 31/2008 (Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale).

A tutti i testi, oltre ai criteri previsti dalla l.r. 7/2006, sono state applicate le regole di drafting legislativo previste, soprattutto con riguardo al coordinamento formale delle disposizioni vigenti, all'aggiornamento dell'indicazione di organi ed uffici ed alla maggiore chiarezza e semplificazione del linguaggio.

Dal punto di vista procedurale è stato applicato l'art. 104 bis (introdotto dalla DCR 133/2006).

Con particolare riferimento al testo unico in materia di Terzo settore, la prima operazione intrapresa a livello tecnico dal gruppo di lavoro composto da funzionari del Consiglio e da funzionari della direzione generale famiglia e solidarietà sociale della Giunta, è stata quella di enucleare le disposizioni che, direttamente ed indirettamente, avessero come riferimento l'attività di soggetti del terzo settore, a prescindere dal settore funzionale di appartenenza e quindi dall'ambito della loro operatività.

Da questa attività ricognitiva è apparso evidente al gruppo tecnico che inserire nel testo unico tutte le disposizioni individuate sarebbe stata operazione controproducente. Anziché rispondere all'obiettivo di un riordino del quadro normativo in termini di maggiore semplificazione si sarebbe, al contrario, determinata una evidente disorganicità delle fonti e la produzione di un testo caratterizzato da un complesso frammentario di norme diverse, per materia, contenuto e finalità, con conseguenti effetti negativi sulla chiarezza ed omogeneità.

E' maturata, quindi, una scelta indirizzata a circoscrivere l'ambito di trattazione del testo unico alle norme che, organicamente, disciplinano il settore sociale e socio-sanitario ed altri settori omogenei, quali, per esempio, le cooperative sociali e le società di mutuo soccorso.

Tale valutazione ha portato il gruppo tecnico a perseguire, nell'ambito della ricognizione condotta, due obiettivi:

- la collocazione nel testo unico di interi provvedimenti legislativi o di articoli di legge aventi una loro spiccata autonomia operativa;
- la riconduzione all'interno del testo unico delle sole norme aventi diretta incidenza sui soggetti del terzo settore in ambito sociale e sociosanitario.

Si è pertanto operato in tale direzione, abrogando 5 leggi regionali oltre ad alcuni articoli di altre leggi, che per omogeneità sono stati inseriti nel testo unico. Le disposizioni abrogate sono:

- la l.r. 22/1993 (Legge regionale sul volontariato);
- la l.r. 28/1996 (Promozione, riconoscimento e sviluppo dell'associazionismo);
- la l.r. 28/1994 (Riconoscimento del ruolo sociale delle società di mutuo soccorso ed interventi a tutela del loro patrimonio storico e culturale);
- la l.r. 24/1993 (Erogazione di contributo ordinario alle articolazioni regionali ed alle sezioni provinciali dell'unione italiana ciechi, dell'ente nazionale per la protezione e l'assistenza ai sordomuti, dell'associazione nazionale famiglie caduti e dispersi in guerra, dell'associazione nazionale mutilati e invalidi civili e dell'associazione nazionale mutilati e invalidi del lavoro della regione Lombardia) nonché la disciplina relativa agli invalidi per servizio;
- la l.r. 11/2002 (Erogazione di contributo ordinario al servizio cani guida per non vedenti);
- gli articoli 4, 8 e 11 della l.r. 21/2003 (Norme per la cooperazione in Lombardia), limitatamente alla disciplina in tema di cooperative sociali;
- l'articolo 5 della l.r. 23/1999 (Politiche regionali per la famiglia), in materia di promozione dell'associazionismo familiare.

La commissione competente in materia di affari istituzionali, vista la portata dell'intervento effettuato, ha variato il titolo in "Testo unico delle leggi regionali in materia di volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e società di mutuo soccorso". Il testo unico, che consta di 44 articoli e abroga 5 leggi, in esso confluite, e 22 disposizioni di legge, in parte in esso confluite e in parte abrogate poiché modificatrici di leggi confluite nel TU, è stato approvato con la l.r. 1/2008, ed è stato oggetto di due successive modifiche da parte delle ll.rr. 38/2008 e 11/2010.

Anche il 2009 e gli ultimi mesi della VIII legislatura sono stati caratterizzati dall'approvazione di testi unici, previa decisione della commissione consiliare competente in materia di affari istituzionali. Si tratta dei testi: "Trasporti", "Sanità", "Edilizia residenziale pubblica" e "Commercio".

Con DCR 840/2009 è stato approvato il nuovo Regolamento generale del Consiglio regionale in base al quale il progetto di legge di testo unico è assegnato alla commissione competente in materia di affari istituzionali (art. 107, comma 2) che lo esamina e verifica che contenga la puntuale individuazione del testo vigente delle norme riguardanti la materia o il settore omogeneo cui è dedicato; qualora ravvisi disposizioni aventi carattere innovativo rispetto alle disposizioni vigenti, ne dispone lo stralcio o provvede a ripristinare il testo vigente delle norme (art. 107, comma 3). In sede di esame da parte della commissione sono ammesse unicamente le modifiche finalizzate a salvaguardare il rispetto dei criteri di redazione dei testi unici compilativi previsti dalle disposizioni vigenti (art. 107, comma 4).

I Testi unici sono votati nella commissione competente in materia di affari istituzionali, articolo per articolo, il Consiglio li approva, dopo la discussione generale e le eventuali dichiarazioni di voto, con la sola votazione finale, non è consentita la presentazione di emendamenti (art. 107, commi 5, 6, 7 e 8).

Le successive modifiche ai testi unici vengono apportate seguendo la procedura ordinaria (art. 107, comma 7).

A seguito dell'attività del gruppo di lavoro paritetico il Consiglio regionale ha approvato i seguenti testi unici:

- l.r. 14 luglio 2009, n. 11 “Testo unico delle leggi regionali in materia di trasporti”;
- l.r. 4 dicembre 2009, n. 27 “Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica”;
- l.r. 30 dicembre 2009, n. 33 “Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità”;
- l.r. 2 febbraio 2010, n. 6 “Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere”.

Il Testo Unico in materia di sanità, che consta di 134 articoli ed è articolato in dieci titoli, racchiude tutta la normativa di settore che è andata stratificandosi nel tempo, unificandola e armonizzandola. Il gruppo di lavoro tecnico, composto da funzionari del Consiglio (provenienti dal servizio legislativo, dal servizio assistenza alla commissione in materia di sanità e assistenza e dal servizio assemblea) e della Giunta (provenienti dal servizio legislativo e dalla direzione generale sanità) ha dovuto affrontare un'opera lunga e complessa, per realizzare un lavoro di coordinamento tra le diverse norme in materia, attenendosi a un criterio di mera compilazione. La visione d'insieme di oltre settanta leggi o parti di essa ha fatto emergere numerose incongruenze, difetti di coordinamento e di coerenza logico-sistematica, che creavano difficoltà nell'interpretazione e applicazione delle norme.

Moltissime le operazioni compiute secondo i criteri della l.r. 7/2006, come si evince dalla documentazione fornita per l'istruttoria da parte della commissione consiliare competente in materia di affari istituzionali che, data la rilevanza della materia, è stata particolarmente scrupolosa: il testo è stato esaminato attentamente dai commissari per verificare che non fossero state compiute operazioni di carattere innovativo.

Di seguito si riportano alcuni degli aspetti di maggiore criticità riscontrati nella redazione del testo.

Con riguardo alla delimitazione dell'oggetto del TU (Titolo I), il TU Sanità presenta, conformemente ai criteri direttivi di cui all'art. 3, comma 1, lett. a) e b) della l.r. 7/2006, un contenuto omogeneo e corrispondente al titolo. Ai fini dell'inquadramento della materia si è tenuto conto della *ratio* delle discipline considerate nei loro aspetti fondamentali, tralasciando quelli marginali o riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente l'interesse tutelato. Per le limitate ed inevitabili interferenze con altre materie ha trovato applicazione il criterio della prevalenza, utilizzato anche dalla Corte costituzionale, criterio applicabile nei casi in cui risulti evidente l'appartenenza del “nucleo essenziale” di una disciplina ad una materia piuttosto che ad altre.

In particolare, per quanto concerne l'interferenza con la materia dei servizi sociali relativa alle prestazioni sociosanitarie, il d.lgs. 502/1992 sul riordino della disciplina in materia sanitaria prevede espressamente che alcuni bisogni di salute della persona richiedano un'integrazione sociosanitaria ovvero di prestazioni sanitarie e azioni di protezione sociale erogate unitariamente. Le prestazioni sociosanitarie sono infatti individuate come prestazioni “sanitarie a rilevanza sociale” e “prestazioni sociali a rilevanza sanitaria” (art. 3 septies, commi 1 e 2, d.lgs. 502/1992 e DPCM 14 febbraio 2001, recante l'atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni sociosanitarie).

Conformemente all'art. 3, comma 1, lett. a) e b), della l.r. 7/2006, sono confluite nel TU le sole discipline di settore ascrivibili alla materia trattata in via esclusiva o comunque prevalente.

Così, ad esempio, nel titolo relativo all'assistenza farmaceutica resta del tutto marginale sia il carattere professionale sia l'indubbia natura commerciale dell'attività svolta dai farmacisti rispetto alla tutela del fondamentale diritto alla salute che ne giustifica ampiamente la collocazione nel TU.

Una delle leggi confluite nel TU Sanità è la 31/1997 che ha riformato il servizio sanitario regionale.

Tale legge si presentava come fortemente disorganica ed alcune sue norme erano tra loro disomogenee o addirittura incongruenti. Tale disorganicità caratterizzava la legge già in origine, poiché in sede di approvazione nel progetto di legge erano confluiti numerosi emendamenti; il carattere di disomogeneità si era inoltre aggravato nel corso degli anni, poiché la legge era stata oggetto di molteplici modifiche.

Per questo motivo, in sede di redazione del TU, si è reso necessario accorpate in norme unitarie disposizioni che, in parte, si sovrapponevano tra loro.

I criteri maggiormente utilizzati nella redazione del titolo II del TU, contenente la l.r. 31/1997, sono stati infatti quelli indicati nelle lettere a) (coordinamento formale del testo) ed e) (eliminazione di ridondanze) del comma 3 dell'art. 3 della l.r. 7/2006.

I quindici articoli di cui si componeva originariamente la l.r. 31/1997 sono diventati ventisette, sia per effetto dell'inserimento di disposizioni tratte da altre leggi, sia per aver provveduto a rendere autonome disposizioni dai contenuti molto eterogenei. Così, in particolare, le disposizioni sulla carta regionale dei servizi e sull'attività contrattuale delle aziende sanitarie sono diventate altrettanti articoli, per rendere più agevole la lettura del testo e dare maggiore risalto alle specifiche previsioni. A migliorare la formulazione concorrono anche la sostituzione di meri rinvii normativi con esplicitazioni e l'accorpamento di disposizioni sparse afferenti alle stesse tematiche.

Un altro criterio molto utilizzato in fase di redazione del TU è stato quello previsto dalla lett. g) del comma 3 dell'art. 3 della l.r. 7/2006 (abrogazione di disposizioni tacitamente abrogate).

La l.r. 31/1997 disciplinava infatti il servizio sanitario regionale e le sue integrazioni con le attività dei servizi sociali. Tutte le norme contenute nella l.r. 31/1997 in materia sociosanitaria e sociale non sono state riproposte nel TU perché già disciplinate dalla successiva l.r. 3/2008 sul governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario. In altre parole la l.r. 3/2008 aveva tacitamente abrogato le disposizioni della l.r. 31/1997 in materia sociosanitaria e sociale. Riproporre i contenuti della l.r. 31/1997 concernenti l'ambito sociosanitario e sociale avrebbe comportato un'innovazione rispetto alla volontà espressa dal legislatore nel 2008 (e quindi una violazione dei principi compilativi imposti dalla l.r. 7/2006), con la conseguente abrogazione implicita di disposizioni intervenute successivamente a disciplinare la stessa materia.

Numerosi sono stati gli adeguamenti all'evoluzione normativa e giurisprudenziale.

Molte disposizioni non sono state riproposte perché incompatibili con il nuovo assetto costituzionale, con l'evoluzione normativa di livello nazionale (per es. con il nuovo codice degli appalti o con lo stesso d.lgs. 502/1992 che reca il riordino della disciplina in materia sanitaria) o con il nuovo statuto ⁽⁴⁾.

Non sono state riproposte norme ad efficacia esaurita in quanto legate a fasi transitorie ormai concluse: anche in questo caso il criterio operativo utilizzato è quello contenuto nella lettera g) della l.r. 7/2006, in base al quale non devono essere riproposte norme “comunque non più vigenti”, formulazione ampia che comprende anche quelle ad efficacia esaurita.

Le norme approvate prima dell'entrata in vigore della l.r. 31/1997 sono state adeguate agli assetti organizzativi delineati dalla l.r. 31/1997, per esempio quelle in tema di accreditamento⁽⁵⁾.

Tra gli interventi di rilievo concernenti il titolo II si segnalano anche:

- la riformulazione del comma 17 dell'art. 13 del TU (ex comma 15 bis dell'art. 8 della l.r. 31/1997) in conformità alla normativa statale (art. 21 septies ss. della legge 241/1990) e alla giurisprudenza in materia di invalidità degli atti ⁽⁶⁾;
- la mancata riproposizione nel testo di norme contrastanti con gli assetti organizzativi conseguenti all'introduzione del sistema informativo sociosanitario (SISS) di cui all'art. 21 del TU e della carta regionale dei servizi (CRS) di cui all'art. 22 del TU.

⁽⁴⁾ Si è reso necessario, ad esempio, chiarire il ruolo della Regione ed degli enti locali relativamente al titolo di attribuzione delle funzioni amministrative, alla luce del mutato quadro normativo sia costituzionale (nuovo Titolo V della Costituzione) che interno (nuovo statuto); si è deciso, anche in coerenza a quanto prescritto dall'art. 4 del nuovo statuto, di non riproporre la distinzione tra funzioni delegate e funzioni trasferite, ragionando esclusivamente in termini di “conferimento” di funzioni.

Molte le norme del TU aggiornate alla luce del nuovo statuto (per esempio l'art. 3, comma 1, sull'approvazione del piano sociosanitario è stato reso conforme all'art. 14, comma 3, lett. h) dello statuto per quanto concerne la proposta del Presidente della Giunta). I criteri della l.r. 7/2006 che hanno supportato siffatti interventi sono stati quelli previsti nella lettera h) (aggiornamento dei rinvii ad altre disposizioni che non corrispondono più allo stato della legislazione) e nella lettera g) (abrogazione di disposizioni tacitamente abrogate).

⁽⁵⁾ Riguardo all'accreditamento delle strutture, l'art. 9, comma 3 del TU è stato riformulato in termini più chiari, avendo cura di assicurare la coerenza logica delle norme e di considerare l'evoluzione che dal 1998 (anno in cui la Giunta regionale ha approvato la deliberazione n. 38133 che ha dato avvio al percorso dell'accreditamento istituzionale) ad oggi ha portato alla definizione di un insieme di requisiti talmente articolato e complesso da rendere ormai inutili le generiche indicazioni relative all'accreditamento, di cui alle lettere a), b), c), d) del comma 3 dell'art. 4 della l.r. 31/1997.

Lo stesso Consiglio regionale, del resto, con la deliberazione n. 932/1998 concernente l'individuazione delle strutture ospedaliere dotate di pronto soccorso, ha di fatto superato, nel senso di un maggior livello di definizione, quanto disposto alla lettera d).

In altri termini, la ratio originaria dell'elencazione di cui al comma 3 (consentire l'avvio del percorso di accreditamento) non trovava più rispondenza nell'assetto attuale.

Quanto alla competenza della Giunta a stabilire ulteriori requisiti integrativi, la si ricava dal combinato disposto dell'art. 4, comma 4, della l.r. 15/1999 (a tenore del quale la Giunta regionale può stabilire “requisiti minimi integrativi ulteriori rispetto a quelli individuati dalla normativa statale”) e dell'art. 12, comma 4, della l.r. 31/1997, laddove si fa riferimento agli “indicatori” dei requisiti funzionali e organizzativi per intendere i requisiti stessi. Il difetto di coordinamento fra le due norme per quanto concerne il ruolo della commissione consiliare competente (semplicemente informata, in un caso, sentita nell'altro) è stato risolto, anche alla luce delle nuove disposizioni statutarie, facendo prevalere l'acquisizione di un parere (senz'altro più rispettosa della funzione consiliare) sulla mera comunicazione.

⁽⁶⁾ Gli atti amministrativi adottati dalle aziende sanitarie sono conformi agli atti regionali di programmazione e di indirizzo sanitari e sociosanitari. Le direzioni generali competenti, anche su indicazione del collegio sindacale o del consiglio di rappresentanza dei sindaci dell'ASL, segnalano al direttore generale dell'azienda sanitaria gli atti ritenuti non conformi alla programmazione e agli indirizzi regionali, ai fini dell'eventuale esercizio del potere di autotutela.

Il titolo III del TU corrisponde alla l.r. 15/2009 sui rapporti tra Regione e università con facoltà di medicina e chirurgia e completa la parte iniziale riservata ai profili strutturali e istituzionali.

Il titolo IV racchiude le norme relative ai prelievi e ai trapianti, all'assistenza a domicilio del paziente emofilico, alla dialisi a domicilio e all'assistenza del paziente diabetico.

La l.r. 8/1994, concernente il potenziamento e la razionalizzazione delle attività di prelievo e trapianto d'organi e dei reparti di rianimazione, è stata riformulata e alcune sue disposizioni non sono state riproposte nel TU poiché tale legge, anche se ancora valida nei principi, presentava aspetti contrastanti con la normativa sopravvenuta, in particolare con la legge 91/1999 recante le norme sui prelievi e sui trapianti e con il d.lgs. 191/2007, attuativo della direttiva 2004/23/CE sulle norme di qualità e di sicurezza per la donazione e la distribuzione di tessuti e cellule umani.

Inoltre l'abrogazione della l. 644/1975, cui faceva ripetutamente riferimento la l.r. 8/1994, rendeva la stessa legge regionale incompatibile con la successiva legge statale che ha completamente innovato la disciplina di settore.

Riguardo all'emofilia, è stata utilizzata una terminologia consona alla normativa vigente (si veda a titolo esemplificativo l'art. 5 del d.lgs. 124/1998 e l'art. 2 del DM 279/2001, laddove si precisa che la rete nazionale per la prevenzione, la sorveglianza, la diagnosi e la terapia delle malattie rare è costituita da presidi accreditati, individuati dalle regioni).

La formulazione della l.r. 8/1992, che provvede a riorganizzare e potenziare l'assistenza diabetologia è stata adeguata ai nuovi assetti organizzativi delineati dalla l.r. 31/1997: l'organizzazione dei centri di diabetologia è ora rimessa alle singole aziende sanitarie, tramite i piani di organizzazione aziendale.

Le norme che costituiscono il titolo V sulla psichiatria sono stati anch'esse adeguati ai nuovi assetti organizzativi e assistenziali delineati dalla l.r. 31/1997

Anche le disposizioni confluite nel titolo VI in materia di prevenzione e promozione della salute sono state adeguate alla normativa nazionale e comunitaria sopravvenuta. In particolare, il d.lgs. 81/2008 (Testo unico in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro) ha riformato, riunito ed armonizzato le disposizioni dettate da numerose precedenti normative in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, al fine di adeguare il *corpus* normativo all'evolversi della tecnica e del sistema di organizzazione del lavoro.

Sulla base degli stessi criteri, nei titoli VII in materia di assistenza farmaceutica e VIII in materia di sanità pubblica veterinaria non sono state riportate le disposizioni superate dagli assetti organizzativi delineati dalla l.r. 31/1997. Tutti gli interventi concernenti le disposizioni confluite nei due titoli sono riconducibili, oltre che al coordinamento formale del testo e all'eliminazione di ridondanze, all'aggiornamento dell'indicazione di organi o uffici a una loro nuova denominazione o in relazione ad una nuova ripartizione di competenze derivante da altre disposizioni, all'abrogazione espressa di disposizioni tacitamente abrogate o comunque non più vigenti e al mero recepimento della normativa statale e comunitaria.

Quarantasette le leggi abrogate perché confluite nel TU, perché hanno esaurito la loro efficacia o perché comunque superate. Novantatré le singole disposizioni correlate, sparse nell'ordinamento regionale, del pari abrogate. Riguardo alla norma sulle abrogazioni, è stato chiesto da alcuni consiglieri al gruppo tecnico un prospetto contenente l'elenco delle leggi abrogate e il "motivo dell'abrogazione", se cioè la legge fosse da abrogare perché ricompresa nel TU (e in questo caso è stato chiesto di indicare dove la norma fosse stata collocata) o fosse da abrogare perché ad efficacia esaurita o perché incompatibile con la normativa statale o regionale sopravvenuta o fosse semplicemente da abrogare in quanto legge di modifica di una legge confluita nel TU.

Completano il quadro di riferimento le leggi semplicemente menzionate perché non ascrivibili in via esclusiva o prevalente alla materia oggetto del testo unico.

Sono state altresì menzionate tra le leggi che rimangono in vigore quelle di carattere provvedimentale, ad esempio quelle che prevedono l'erogazione di contributi.

Il TU Sanità ha subito ad oggi un'unica modifica da parte della l.r. 7/2010.

In conclusione è possibile affermare che con il TU Sanità è stata compiuta un'opera di "ingegneria giuridica", funzionale all'esigenza di razionalizzazione del *corpus* normativo.

Lo strumento del Testo unico di carattere compilativo sostituisce e coordina una serie di provvedimenti legislativi che, susseguitisi nel tempo, sono di ostacolo alla chiarezza interpretativa; tale strumento ha dunque il vantaggio, sia di ridurre il numero delle leggi vigenti, sia di accorpare in un solo testo tutta la disciplina concernente una materia, limitando così il rischio per il destinatario di incorrere in errori dovuti alla pluralità di norme sparse all'interno del sistema legislativo, sia di facilitare eventuali interventi legislativi migliorativi.

Riunire in un unico testo, dotato di coerenza logico-sistematica, l'intera disciplina legislativa di un settore e creare un unico e univoco punto di riferimento legislativo contribuisce alla certezza del diritto e permette di instaurare un rapporto più semplice e diretto tra cittadini e amministrazione, in un'ottica di conoscenza della legge e, di conseguenza, di buon andamento, imparzialità, e trasparenza dell'attività amministrativa.