

**Analisi delle schede di rilevazione degli atti
di accorpamento delle norme**

a cura di:

Rosalba Iannucci (Giunta regionale dell'Umbria)

Carla Paradiso (Consiglio regionale della Toscana)

ANALISI DELLE SCHEDE DI RILEVAZIONE DEGLI ATTI DI ACCORPAMENTO DELLE NORME

Il gruppo di lavoro per l'individuazione dei significati e delle procedure degli atti di accorpamento delle norme ha deciso, all'interno del proprio lavoro, di rilevare il comportamento delle regioni in merito all'approvazione degli atti che si usano per unificare e riordinare il proprio corpo normativo.

Sono state predisposte delle schede per rilevare la tipologia degli atti di accorpamento, individuando in particolare le leggi di riordino o le leggi organiche, i testi unici, compilativi e/o innovativi, e i codici. Per ciascuno degli atti così individuati è stato chiesto se erano state utilizzate apposite procedure di predisposizione degli atti, diverse da quelle usate per gli atti ordinari; se sono usate procedure di approvazione ad hoc e quali sono gli uffici che hanno avuto il compito di predisporli. Un'ultima colonna riguarda l'esistenza di definizione di tali atti nella propria legislazione.

Le schede sono state inviate a tutte le regioni e alle province autonome. Hanno risposto 16 regioni e le due province autonome.¹

I risultati emersi sono qui di seguito illustrati.

La colonna più utilizzata della scheda trasmessa alle regioni per rilevare lo stadio raggiunto nell'accorpamento delle norme, è stata la prima, dove si richiedeva di segnalare le leggi di riordino o le leggi organiche, cioè quelle leggi che contenessero una disciplina organica di una certa materia o di parte di essa. Si può affermare che tutte le regioni², pur senza definire in questo modo le loro leggi di "riordino", si sono orientate ad approvare complessi di norme che raccolgono tutte le disposizioni utili a disciplinare una certa materia.

Alcune regioni indicano nel titolo questo carattere onnicomprensivo della legge (per esempio l'Emilia Romagna spesso chiama le sue leggi "Disciplina generale..." volendo dare una impronta più a largo raggio alla materia oggetto della legge), altre parlano di riordino, ma spesso in senso atecnico, non conseguendo poi nel testo, disposizioni di abrogazione della disciplina previgente, magari incompatibile, con quella appena approvata (fa eccezione, nel proprio ordinamento, la legge regionale della Lombardia n. 23/1981 il cui titolo riporta: "Abrogazione delle leggi regionali nn. 23/73 e 52/75 e successive modificazioni - Disposizioni transitorie ed avvio procedure di riordino deleghe ad Enti infraregionali"), altre ancora pur non intitolando specificatamente le leggi, nella sostanza, disciplinano organicamente una materia, una riorganizzazione (vedi, per esempio Umbria e Marche). La regione

¹ Hanno risposto le seguenti Regioni: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

² Ad eccezione della Liguria, per i motivi descritti nella relazione, tutte le regioni e le province autonome hanno indicato la presenza di leggi di riordino nel loro ordinamento.

Veneto fa presente che tre delle leggi organiche citate sono attuative di decreti legislativi di trasferimenti di funzioni; in un caso dalla legge organica sono state stralciate le disposizioni relative alle abrogazioni per farne un progetto di legge autonomo. Le regioni Abruzzo, Friuli Venezia Giulia e Toscana, invece, hanno operato un vero e proprio riordino con le proprie leggi di settore, avendo cura di abrogare le precedenti leggi regionali e, in alcuni casi l'abrogazione ha riguardato l'intera normativa preesistente in materia.

Sempre per quanto riguarda il concetto di "riordino", l'articolo 84 della legge provinciale di Bolzano n. 7/2001, demanda alla Giunta provinciale il compito di presentare in Consiglio provinciale un disegno di legge al fine di armonizzare e rendere organico l'ordinamento sanitario provinciale e riunire le norme provinciali in un testo unico, sulla cui base, in seguito la Giunta dovrà approvare un testo unico regolamentare in materia di sanità: in questo caso quindi "riordino" viene inteso come corpo unico delle leggi provinciali in materia sanitaria (ancora, tuttavia, da compilare). La Liguria non ha segnalato le proprie leggi organiche o di riordino, rilevando proprio la difficoltà di ridurre ad un unico termine leggi di generico tenore riepilogativo, che è effettivamente un limite terminologico della rilevazione, ma comunque come si è visto, abbastanza usato, anche se non nella pura accezione tecnica, nella produzione legislativa regionale.

Per quanto riguarda la seconda voce della scheda e cioè l'esistenza ed i modi di compilazione ed approvazione dei testi unici regionali (compilativi ed innovativi)³, si segnala l'esperienza dell'Abruzzo i cui tre testi unici innovativi costituiscono un effettivo riordino della materia disciplinata in modo definitivo e sostitutivo della precedente legislazione regionale e, sommati alle leggi organiche - che hanno anche fissato i principi di fondo rispetto alle specifiche materie trattate - e ad un codice delle leggi regionali relativa al periodo 1971/1996 - ancorché non aggiornato - costituiscono uno stato avanzato del lavoro sulle proprie leggi operato a livello regionale.

Un'altra esperienza notevole per l'utilizzo di testi unici ai fini dell'accorpamento normativo è quella della regione Sardegna, dove si è proceduto alla adozione di testi unici compilativi, frutto di un lavoro di consolidamento e coordinamento del vigente, con modifiche di carattere formale (che nella tabella sono stati definiti "non legislativi") e progetti di testi unici innovativi predisposti sulla base di quelli compilativi, che intervengono semplificando organismi, istituti e procedure, abrogando espressamente tutte le leggi e le disposizioni superate. La regione Toscana ha approvato due testi unici, tra il 2000 e il 2003; inoltre segnala

³ A questa voce hanno risposto, per i testi innovativi 10 regioni e 1 provincia autonoma (Abruzzo, Calabria, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Toscana, Veneto, Provincia autonoma di Bolzano, la Sardegna ha predisposto diversi testi unici innovativi che non sono ancora stati approvati dal Consiglio regionale). I testi unici compilativi sono presenti in una provincia autonoma e in una regione (Provincia autonoma di Trento e Regione Sardegna)

l'esistenza di un testo unico dei regolamenti regionali in materia di gestione faunistico-venatoria, approvato nel 2002 dalla Giunta con delibera ed emanato con decreto del presidente della Giunta regionale (il testo unico dei regolamenti è stato recentemente riapprovato in Consiglio regionale a seguito delle pronunce della Corte costituzionale in riferimento all'emanazione di regolamenti). Anche la regione Molise si è dotata di testi unici innovativi in varie materie (tra cui l'attuazione di una norma statutaria) come le Marche che ne hanno approvato uno in materia di industria ed artigianato e servizi alla produzione, mentre quelli della regione Friuli Venezia Giulia sono tutti parzialmente innovativi. Tra questa categoria merita una segnalazione a parte la Calabria che ha recentemente approvato un testo unico predisposto, pare di capire, dai Consiglieri regionali, sul finanziamento dei gruppi consiliari (materia questa veramente meritevole di riordino, in quanto le leggi regionali sull'argomento sono davvero tante). La Lombardia, come l'Umbria, pur qualificando una legge come testo unico, precisa che essa non è stata adottata con un iter legislativo specifico. Sotto questo aspetto si fa presente che nessuna regione ha approvato i testi unici con le procedure di adozione e di votazione propri di questa forma di legislazione, anche se, in taluni casi, tali procedure sono previste negli ordinamenti regionali (vedi per esempio l'Emilia-Romagna, la Calabria, la Lombardia e la Provincia autonoma di Bolzano).

La provincia autonoma di Trento fa notare che nella seconda metà degli anni '90 sono stati pubblicati sul Bollettino ufficiale provinciale dei testi coordinati, ma che con l'adozione degli strumenti informatici e la realizzazione di una banca dati delle leggi provinciali non è più necessario.

La Liguria ha riportato nella scheda il Codice di comportamento contro le molestie e gli atti lesivi della dignità personale sul luogo di lavoro, approvato come regolamento, e la Provincia autonoma di Bolzano, alla voce "altro" ha segnalato la legge di "Semplificazione delle procedure", contenente modifiche e procedure appartenenti a varie leggi di settore.

Per quanto riguarda la domanda sulla procedura di approvazione in merito alle leggi organiche o di riordino, non sono state segnalate procedure particolari, ma sono utilizzate le procedure per l'approvazione delle leggi ordinarie. Gli uffici incaricati della predisposizione degli atti sono, nella quasi totalità delle regioni, gli uffici delle giunte competenti per materia, con la collaborazione degli uffici legislativi, in alcuni casi, ai gruppi di lavoro istituiti per la predisposizione dei testi partecipano anche gli uffici legislativi del Consiglio. Nella regione Calabria, nel caso di due leggi di disciplina di riordino, nella predisposizione è stata coinvolta la commissione di riferimento e dei consulenti esterni. Nella provincia autonoma di Trento in un caso hanno collaborato uffici competenti di Giunta e il legislativo del Consiglio.

Dalle schede, in nessun atto normativo, è rilevabile l'esistenza di definizioni dei termini 'riordino' e 'legge organica', tanto meno di 'testo unico'.

Per quanto riguarda la procedura di approvazione dei testi unici e dei codici nella maggior parte dei casi si segue l'iter delle leggi ordinarie. Nel caso della regione Lombardia è stato previsto con deliberazione del Consiglio regionale che la Giunta doti la proposta di testo unico degli ausili per individuare le parti compilative e le parti innovative. La commissione per gli affari istituzionali dovrebbe poi definire all'unanimità quali sono le parti innovative e quali quelle compilative, in merito alle prime si acquisisce il parere vincolante della commissione di merito. L'Emilia-Romagna prevede, nel regolamento interno del Consiglio regionale (art. 68), che il Consiglio detti criteri direttivi mediante l'approvazione di apposito ordine del giorno e che possa demandare alla Giunta regionale la redazione dei testi unici. I progetti di legge conseguentemente proposti dalla Giunta sono assegnati in sede redigente dal Presidente del Consiglio, che ne dà annuncio all'assemblea nella prima seduta successiva all'assegnazione.

Per quanto riguarda la predisposizione dei testi unici, nella maggior parte dei casi, è la stessa Giunta regionale che provvede; in alcuni casi per la Toscana sono stati creati gruppi di lavoro comprendenti anche rappresentanti del Consiglio. In Sardegna per la realizzazione dei testi unici compilativi, detti di coordinamento, è stato attivato un progetto (TESEO) che ha creato un gruppo di lavoro per ciascun testo unico, supportato dal Formez. In altri casi la legislazione prevede la predisposizione di testi unici affidandone la redazione genericamente alla Giunta o più direttamente a gruppi di lavoro. Infatti la regione Calabria, nella legge di riordino delle funzioni amministrative regionali e locali l.r. 34/2002), ha previsto il riordino della normativa mediante l'emanazione di testi unici (art. 156) e per il raggiungimento degli obiettivi prevede la costituzione di un gruppo di lavoro interdipartimentale (art. 157). La Provincia autonoma di Bolzano prevede in legge (l.p. 5/2001, art. 84) la redazione di testi unici in materia di sanità affidando la predisposizione del disegno di legge alla Giunta provinciale. Nello stesso articolo è previsto che dopo l'entrata in vigore del testo unico la Giunta approvi un testo unico regolamentare in materia di sanità.

Non ci sono definizioni per i testi unici compilativi o innovativi in atti o regolamenti, sono invece previste alcune operazioni che si possono fare sui testi e che caratterizzano i testi unici innovativi, come nel caso della Toscana, della Lombardia e della provincia autonoma di Trento. Nel primo caso, la Giunta regionale ha approvato una decisione (dec. n. 6 del 12 novembre 2001 "Criteri per la riduzione della normazione primaria e per la elaborazione dei testi unici. Direttive ai Dipartimenti del Centro Direzionale") nella quale si individuano le fasi, i criteri e la struttura per la redazione dei testi unici.

La regione Lombardia si è dotata di linee guida e criteri per la predisposizione di testi unici (deliberazione del Consiglio del 10 luglio 2001, n. VII/268 "Programma annuale di semplificazione della normativa regionale ai sensi dell'art. 2, commi dal 19 al 22 della l.r 22/2000 – Linee guida e criteri per la predisposizione di testi unici"). La delibera detta la procedura ed individua alcune operazioni da svolgere nella redazione dei testi. La delibera inoltre prevede l'istituzione di un gruppo di lavoro paritetico, composto da soli tecnici della Giunta e del Consiglio il cui compito specifico consiste nell'esaminare la proposta di progetto di legge predisposta dalla Giunta e di approntare gli ausili documentali necessari per evidenziare le parti ritenute innovative rispetto a quelle compilative. Nel caso della Provincia autonoma di Trento, il regolamento interno del Consiglio provinciale cita i testi unici e dà indicazioni su come farli.

Come si vede la problematica del riordino, della organicità e della semplificazione del corpo normativo regionale è ben presente nelle regioni dato che tutte hanno cercato di affrontarla e, approfittando dell'occasione offerta dai nuovi statuti, quasi tutte le regioni vi hanno inserito delle norme sulla qualità dei testi normativi e sui testi unici (facendo spesso coincidere i due concetti).

Così la Calabria, la prima regione ad aver approvato un nuovo statuto, all'art. 44, prevede che il Consiglio possa delegare, naturalmente con legge, alla Giunta di riordinare e coordinare in un testo unico le disposizioni riguardanti più settori omogenei; la Giunta nel predisporre il provvedimento nel termine assegnato, dovrà seguire i criteri fissati nella legge, tra cui le fonti legislative e regolamentari da raccogliere nel testo unico, disponendone l'abrogazione, dalla data dell'entrata in vigore della "disciplina di riordino". Il Consiglio regionale, a sua volta, approva il testo unico con unico voto, acquisiti i pareri del Consiglio delle autonomie locali e della Consulta statutaria. L'articolo 47 dello statuto della regione Abruzzo, approvato in prima lettura, è identico a quello precedentemente descritto, nella sostanza, ma se ne differenzia nella formulazione in quanto prevede che sia la Giunta regionale a redigere i testi unici per materie omogenee determinate dalla legge - sottintendendo "regionale" ma non si possono avere dubbi in proposito – che fissa termini, criteri e principi. La votazione in Consiglio è solamente finale. La Toscana inserisce esplicitamente le disposizioni sui testi unici nell'articolo 44 dello statuto, anche in questo caso approvato in prima lettura, dedicato alla "Qualità delle fonti": esse fissano, piuttosto che le procedure per la loro formazione, demandate ad apposite leggi o a regolamenti interni, gli elementi che ne fanno uno strumento per il controllo della qualità normativa e cioè la previsione che i testi unici, sia legislativi che regolamentari, possano essere abrogati o modificati, anche parzialmente, solo in modo espresso; che debbono riguardare, in entrambe le forme settori organici; ed infine limita alle sole parti di un testo unico di mero coordinamento di leggi esistenti, la votazione unica finale da parte del Consiglio.

L'Emilia-Romagna, all'articolo 39 della propria proposta di statuto stabilisce che al fine della razionalizzazione e semplificazione, la normativa regionale venga "riunita" – quindi ai fini della nostra ricerca, siamo in presenza di un riconoscimento statutario esplicito di una forma di "accorpamento normativo"- in testi unici, che debbono seguire i criteri elencati nell'articolo medesimo, i quali, nel panorama delle disposizioni statutarie sull'argomento, contengono disposizioni originali: oltre all'indicazione dei contenuti abrogativi dei testi unici, si stabilisce chiaramente che la finalità della redazione del testo unico è quella della riduzione delle disposizioni originarie e che quella delle norme riunificate consiste nella determinazione di una disciplina generale, cui può seguire una ulteriore disciplina regolamentare, attribuita alla Giunta. Inoltre, sempre ai fini della riunificazione normativa, si dà ai testi unici la facoltà di accorpare anche disposizioni regolamentari se ciò è necessario ai fini di un coordinamento organico della disciplina di settore; il testo unico infine è indicato anche come strumento per una taratura più snella dei procedimenti contenuti nella legislazione vigente, nel caso in cui venga verificata una non rilevante e comprovata utilità nell'acquisizione degli elementi di valutazione necessari all'adozione del provvedimento.

Per quanto riguarda l'organo competente a definire il testo unico, la norma prevede la possibilità, da parte dell'Assemblea legislativa, di incaricare la Giunta di predisporre il testo unico, facendo intendere con questo, che non solo l'adozione, ma anche la redazione del testo unico, possono rimanere in capo all'organo legislativo.

Il Lazio all'articolo 35 della proposta di statuto approvata in prima lettura, inserisce la questione dei testi unici nella disciplina dell'esercizio della funzione legislativa e, dopo aver conferito al regolamento del Consiglio la potestà di ordinare la qualità dei testi legislativi, affida alla Giunta regionale il compito di procedere periodicamente alla predisposizione e all'aggiornamento dei testi unici compilativi, previa comunicazione al Consiglio regionale; se invece si tratta di un riordino normativo, ovvero se il testo comporta modifiche non meramente formali, la Giunta sottopone al Consiglio il testo sotto forma di proposta di legge per la sua approvazione (non si dice però in che forma).

L'Umbria all'articolo 40 del testo statutario, approvato in prima lettura, prevede che il Consiglio con legge autorizzi la Giunta a redigere testi unici, fissando l'ambito del riordino, i termini e gli adempimenti procedurali; la Giunta, entro il termine assegnato presenta al Consiglio il progetto di testo unico che viene sottoposto ad approvazione finale con le sole dichiarazioni di voto (da questa formulazione per la verità non è chiaro se la approvazione finale coincide concettualmente con la votazione finale; in caso contrario il testo unico verrebbe approvato con la procedura ordinaria articolo per articolo). Seguono poi le disposizioni di garanzia del testo unico come strumento di riordino organico delle leggi, per cui le disposizioni in esso contenute non possono essere abrogate se non

espressamente e la approvazione di integrazioni, modifiche o deroghe deve essere testuale e sottoposta a coordinamento del testo.

Da questa breve esposizione delle novità contenute negli statuti regionali si possono dedurre due considerazioni principali: innanzi tutto è rilevante la attenzione alle problematiche della qualità dei testi legislativi e alla semplificazione normativa in generale, benché sotto questo aspetto, sia da segnalare, in controtendenza, la posizione della regione Puglia che non ha previsto, nel proprio statuto, norme ad hoc per la redazione dei testi unici; più specificamente, per quanto attiene ai testi unici come strumento di riordino, anche dai pochi esempi riportati, si evidenzia un panorama non omogeneo della disciplina ad essi riferibile, soprattutto per quanto riguarda gli organi cui viene demandata la loro redazione, la necessità o meno della autorizzazione del Consiglio regionale alla redazione stessa, le formalità di discussione e votazione dei testi unici in aula.

Sarà interessante ed opportuno procedere ad uno studio più approfondito della questione riguardante i testi unici una volta che il quadro delle norme statutarie sarà completo.

SCHEDA DI RILEVAZIONE DELL'ACCORPAMENTO DELLE NORME DELLA REGIONE _____

Tipologia atti ⁴		Procedura di formazione degli atti ⁵	Procedura di approvazione ⁶	Uffici incaricati della predisposizione	Definizione dell'atto nella propria legislazione) ⁷
a) leggi di riordino (o cd. leggi organiche)					
b1) testi unici compilativi					
b2) testi unici innovativi					
c) codici					
d) altro					

Specificare il tipo di operazioni che è stato svolto nell'assemblare i testi normativi (es., per i testi unici, operazioni di solo coordinamento oppure interventi modificativi ecc.)

La scheda è stata compilata da _____

⁴ Inserire nella colonna di fianco all'elenco gli estremi dell'atto, compreso il titolo

⁵ Si fa riferimento all'iter procedurale formale

⁶ Esistono procedure di approvazione specifiche e particolari per ciascuno di questi atti?

⁷ Nella propria normativa è prevista una definizione di tutti o parte di questi atti? E se sì, in quale atto normativo?

