

**Università degli Studi di Firenze
Facoltà di Giurisprudenza**

**Corso di perfezionamento e specializzazione in
la “buona qualità” della normazione**

L'ESPERIENZA DEI TESTI UNICI IN REGIONE LOMBARDIA

Gianluca Bovio

A.A. 2008-2009

L'ESPERIENZA DEI TESTI UNICI IN REGIONE LOMBARDBIA

Sommario: 1. Premessa: la semplificazione in Regione Lombardia – 2. La legge regionale 9 marzo 2006, n. 7: riordino e semplificazione della normativa regionale mediante testi unici – 3. I testi unici approvati – 4. I testi unici in materia di organizzazione e personale e in materia di trasporti – 5. La legge per il riordino normativo nel nuovo statuto

1. PREMESSA: LA SEMPLIFICAZIONE IN REGIONE LOMBARDBIA

Negli ultimi anni la Regione Lombardia ha intrapreso un importante cammino di semplificazione normativa ed amministrativa diretto a ridurre sia il numero delle leggi regionali vigenti sia gli oneri amministrativi a carico dei cittadini e delle imprese.

La semplificazione normativa è stata perseguita, dapprima, attraverso l'approvazione di alcune leggi di semplificazione che hanno abrogato numerose leggi e regolamenti regionali¹, in seguito, mediante l'approvazione di testi unici di carattere compilativo riguardanti materie o settori omogenei, che hanno consentito l'avvio di una nuova fase in cui accanto all'opera di "sfortimento" dell'ordinamento regionale, ha assunto rilievo anche l'opera di razionalizzazione e sistematizzazione normativa. Con i testi unici, infatti, l'obiettivo perseguito è sostanzialmente duplice: accorpate in un'unica legge regionale le leggi disciplinanti una determinata materia o settore omogeneo e, contestualmente, abrogare le stesse leggi il cui contenuto confluisce nel *corpus* del testo unico.

Accanto alla semplificazione normativa, la Regione Lombardia ha posto in essere diverse azioni in tema di semplificazione amministrativa dirette a semplificare i procedimenti amministrativi, nonché a ridurre e, ove possibile, ad eliminare, gli adempimenti e gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese: si pensi all'introduzione della disciplina del silenzio-assenso e della denuncia di inizio attività (ll.rr. 15/2002 e 1/2005), alla liberalizzazione dell'attività di impresa attraverso l'eliminazione di atti autorizzatori previsti nelle fasi dell'avvio, dello svolgimento, della trasformazione e della cessazione dell'attività d'impresa (art. 3, l.r. 1/2005), nonché, da ultimo, all'approvazione delle leggi regionali 2 febbraio 2007, n. 1 (Strumenti di competitività per le imprese e per il territorio della Lombardia) e 2 aprile 2007, n. 8 (Disposizioni in materia di attività sanitarie e socio-sanitarie. Collegato), con le quali sono stati perseguiti tre obiettivi di fondo:

a) stimolare il tessuto economico lombardo;

¹ Tra i provvedimenti più significativi si ricordano:

- la legge regionale 27 gennaio 1998, n. 1 (Legge di programmazione economico-finanziaria ai sensi dell'art. 9 ter della L.R. 31 marzo 1978, n. 34 "Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della regione" e successive modificazioni e integrazioni), che ha abrogato 62 leggi regionali;
- la legge regionale 12 agosto 1999, n. 15 (Modifiche e abrogazioni legislative per la realizzazione dei progetti del programma regionale di sviluppo), che ha abrogato 245 leggi regionali;
- la legge regionale 22 luglio 2002, n. 15 (Legge di semplificazione 2001. Semplificazione legislativa mediante abrogazione di leggi regionali. Interventi di semplificazione amministrativa e delegificazione), che ha abrogato 318 leggi e regolamenti regionali;
- la legge regionale 1 febbraio 2005, n. 1 (Interventi di semplificazione – Abrogazione di leggi e regolamenti regionali – Legge di semplificazione 2004), che ha abrogato 194 leggi e regolamenti regionali.

- b) migliorare la qualità dei servizi e del sistema dei controlli in ambito sanitario;
- c) semplificare i rapporti e ridurre i tempi delle pratiche amministrative.

L'approvazione delle leggi regionali 1/2007 e 8/2007 ha, infatti, comportato l'abolizione di numerose autorizzazioni richieste per l'esercizio di attività economiche, di una serie di certificazioni sanitarie in materia di igiene e sanità pubblica e del nulla osta per l'esercizio di attività lavorative². Autorizzazioni, permessi e nulla osta sono stati sostituiti da una dichiarazione di inizio attività produttiva (DIAP) che il cittadino presenta avvalendosi di una modulistica unificata predisposta dalla Regione.

2. LA LEGGE REGIONALE 9 MARZO 2006, N. 7: RIORDINO E SEMPLIFICAZIONE DELLA NORMATIVA REGIONALE MEDIANTE TESTI UNICI

Con l'approvazione della legge Regionale 9 marzo 2006 , n. 7 (Riordino e semplificazione della normativa regionale mediante testi unici), il legislatore regionale ha disciplinato la predisposizione dei testi unici attraverso una chiara definizione dei criteri e delle modalità per la redazione dei testi. Nell'ottica della semplificazione, i testi unici possono da un lato costituire strumenti di più semplice e immediata lettura per gli operatori e i cittadini, dall'altro portare ad un'ulteriore riduzione del numero delle leggi. La scelta del legislatore regionale è stata a favore di testi unici meramente compilativi e ricognitivi della normativa esistente, con la conseguenza che non sono stati resi possibili testi unici a contenuto "innovativo"³. Ciascun testo unico racchiude l'intera disciplina legislativa regionale vigente nella materia e provvede ad abrogare espressamente 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 (si pensi, ad es., alle disposizioni che da tempo hanno esaurito i loro effetti). 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.⁴

È stato anche previsto che i successivi interventi normativi sulla materia o sul settore disciplinato dal testo unico siano attuati esclusivamente attraverso la modifica o l'integrazione delle disposizioni del testo unico medesimo.⁵ La previsione in legge della c.d. clausola di abrogazione espressa è decisamente importante, in quanto mira ad evitare che l'opera di riduzione e razionalizzazione del corpus normativo realizzata attraverso la

² L'abolizione di certificati sanitari è stata effettuata per la prima volta dalla legge regionale 4 agosto 2003, n. 12 (Norme relative a certificazioni in materia di igiene e sanità pubblica), su cui fra l'altro è intervenuta la Corte cost. – sent. 162/2004 - dichiarandone la legittimità.

³ Nel senso che i testi unici previsti dalla l.r. 7/2006 non introducono modifiche sostanziali alle disposizioni in esso raccolte. E' bene tuttavia precisare che tali testi unici sono da qualificare "atti fonte del diritto", in quanto sostituiscono le leggi regionali che in essi confluiscono, le quali infatti vengono abrogate, distinguendosi così dai testi unici di mero riordino, che si limitano appunto a riordinare un'intera materia o settore la cui disciplina continua però ad essere dettata dalle singole leggi oggetto del testo unico.

⁴ Cfr., l'articolo 2 della l.r. 7/2006 rubricato "caratteristiche ed effetti dei testi unici".

⁵ La disposizione è contenuta nel comma 4 dell'articolo 2 della l.r. 7/2006: "*Le disposizioni dei testi unici non possono essere abrogate, derogate, sospese o comunque modificate se non espressamente, mediante l'indicazione precisa delle norme da abrogare, derogare, sospendere o modificare; in caso di abrogazioni o modifiche, queste devono intervenire direttamente sul testo unico. I 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*".

redazione del testo unico possa essere vanificata dall'introduzione di leggi successive contenenti discipline incompatibili con quelle del testo unico che ne determinino l'abrogazione implicita o tacita⁶.

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 (in tale ipotesi si avrà, pertanto, una decisione condivisa tra forze politiche di maggioranza e di opposizione); nel caso tale maggioranza non sia raggiunta, la decisione è affidata al Consiglio regionale, sulla base di una risoluzione approvata dalla commissione.⁷

La fase di redazione del testo unico è attribuita ad un organismo costituito *ad hoc*, definito "gruppo di lavoro tecnico" (art. 2, comma 3, l.r. 7/2006), composto - pariteticamente - di tecnici delle strutture organizzative della Giunta regionale e del Consiglio regionale⁸. Il gruppo di lavoro, nella stesura del testo, deve osservare i criteri direttivi e le disposizioni previsti dall'art. 3 della legge⁹, che pongono una serie di precisi limiti alla discrezionalità del gruppo stesso¹⁰. Al termine del proprio lavoro il gruppo

⁶ Tuttavia, secondo la dottrina maggioritaria l'obbligo della novella, sancito da una legge regionale che in qualsiasi momento può essere modificata da una legge successiva, non è in grado di vincolare il legislatore successivo. Altra dottrina, minoritaria, ritiene invece che il vincolo sussista e consista nell'imporre al legislatore successivo, che intende modificare la normativa esistente senza ricorrere alla tecnica della novella, di abrogare previamente la clausola di abrogazione espressa. Cfr., ad es., BIN, *Abrogazione espressa, testi unici, leggi organiche, semplificazione. Gli statuti regionali tra problemi veri e soluzioni normative inutili*, in www.forumcostituzionale.it, 21 aprile 2003.

⁷ In questo caso – sembra potersi arguire – è sufficiente la maggioranza relativa, in tal senso cfr., N. MACCABIANI, *Il riordino normativo mediante testi unici nella Regione Lombardia*, in www.forumcostituzionale.it, 16 maggio 2006.

⁸ La disposizione non chiarisce a chi spetti il compito di definire, di volta in volta, la composizione del gruppo tecnico. Nei fatti, i gruppi tecnici sono stati "formalmente costituiti" con decreto del Segretario generale della Giunta regionale.

⁹ 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;

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.

¹⁰ Secondo M. Malo, *Testi unici della Regione Lombardia*, in www.osservatoriosullefonti.it, l'attività di realizzazione del testo unico è contraddistinta da operazioni destinate ad innovare la forma legislativa, o il tessuto dispositivo, ma non la disciplina, o il significato normativo; prive quindi di tasso di discrezionalità

predispone la documentazione relativa all'attività svolta. La proposta di testo unico, così come predisposta dal gruppo di lavoro, è approvata dalla Giunta regionale¹¹ e, corredata della documentazione e della relazione elaborati dal gruppo, è trasmessa al Consiglio regionale per la sua approvazione con le modalità previste dal Regolamento interno del medesimo Consiglio. Contestualmente all'approvazione della l.r. 7/2006 è stata, infatti, predisposta una modifica al Regolamento interno del Consiglio regionale che ha introdotto un procedimento speciale per l'approvazione dei testi unici (art. 104 *bis*). Secondo tale disposizione il progetto di legge viene assegnato, indipendentemente dalla materia, alla commissione consiliare Affari istituzionali (cioè alla stessa commissione che ha assunto l'iniziativa di redigere il testo unico), la quale lo esamina e lo approva, potendo apportare "unicamente modifiche finalizzate a salvaguardare il rispetto dei criteri di redazione dei testi unici" (art. 104 *bis*, comma 4): modifiche pertanto formali, senza innovazioni di contenuto. Tuttavia, qualora un numero di componenti della commissione, che rappresenti almeno un terzo dei consiglieri regionali, ritenga che alcune disposizioni abbiano carattere innovativo rispetto alle disposizioni vigenti, ne viene informato il Presidente del Consiglio regionale che provvede all'assegnazione di dette disposizioni alla commissione competente per materia, al fine di acquisire il parere sulle stesse. La commissione competente per materia può apportare modifiche solo alle disposizioni ad essa sottoposte ed il suo parere è vincolante ed è recepito dalla commissione competente in materia di Affari istituzionali senza modifiche. Dopo l'approvazione da parte della commissione competente in materia di Affari istituzionali, il progetto di legge di testo unico è trasmesso all'Assemblea con una relazione illustrativa. Il progetto di legge è approvato dal Consiglio regionale unicamente con la votazione articolo per articolo e la votazione finale, non sono, quindi, ammessi emendamenti. Solo per gli articoli contenenti disposizioni innovative si ammette la presentazione di emendamenti, la discussione e le dichiarazioni di voto. La dichiarazione di voto è ammessa in ogni caso in sede di votazione finale. L'eventuale voto contrario su un articolo, non avente contenuto innovativo, comporta il rinvio in commissione del progetto di legge. Infine, le previsioni dell'art. 104 *bis* del regolamento del Consiglio regionale non si applicano ai progetti di legge di modifica dei testi unici, per i quali si utilizzano le procedure ordinarie (art. 104 *bis*, comma 7).¹²

politica, tali operazioni, qualificabili come "operazioni tecniche" rendono problematica la configurazione della funzione effettivamente esercitata: legislativa nella forma, piuttosto che nella sostanza.

¹¹ N. MACCABIANI, *Il riordino*, cit., osserva come la legge non specifichi se la Giunta sia abilitata - sia pure nei limiti delle finalità di "coordinamento" - ad apportare modifiche alla proposta stessa. Se anche la lettera della legge sembrerebbe limitare la portata dell'intervento ad una mera ratifica, esprimendosi in questi termini: "la proposta di testo unico, predisposta dal gruppo di lavoro ... è approvata dalla Giunta regionale", appare tuttavia difficile che un organo al quale spetta - statutariamente - il potere di iniziativa sia privato di ogni facoltà di intervento sul contenuto della proposta, con conseguente sua collocazione in posizione "deteriore" rispetto al "gruppo di lavoro tecnico", organo - peraltro - privo (secondo il dettato statutario) del potere di iniziativa legislativa. Occorre precisare che le considerazioni dell'autrice sono anteriori all'entrata in vigore del nuovo Statuto d'autonomia della Regione Lombardia, il quale attribuisce il potere di iniziativa legislativa non più alla Giunta regionale bensì al Presidente della Regione (art. 25, comma 3, St.). In ogni caso, fino ad oggi la Giunta regionale non ha mai apportato modifiche ai testi predisposti dal gruppo di lavoro, a riprova della validità del lavoro svolto dal gruppo medesimo e della bontà della scelta compiuta dal legislatore della l.r. 7/2006 di un percorso di realizzazione dei testi unici che coinvolga le strutture della Giunta regionale e del Consiglio regionale.

¹² Nei fatti non si è mai verificato il rinvio alle commissioni competenti per materia di disposizioni ritenute innovative, così come l'approvazione in Aula è sempre avvenuta in maniera estremamente rapida.

3. I TESTI UNICI APPROVATI

Dall'entrata in vigore della legge regionale 7/2006 ad oggi, sono stati approvati sei testi unici, che hanno consentito di razionalizzare materie assai diverse fra loro (come, ad esempio, il turismo e l'agricoltura), e di abrogare ben 145 leggi regionali. In particolare, i testi unici approvati sono:

- a) circoscrizioni comunali e provinciali (l.r. 29/2006 – leggi abrogate: 53);
- b) turismo (l.r. 15/2007 – leggi abrogate: 7);
- c) istituzione di parchi regionali (l.r. 16/2007 – leggi abrogate: 53);
- d) volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e società di mutuo soccorso (l.r. 1/2008 – leggi abrogate: 5);
- e) organizzazione e personale (l.r. 20/2008 – leggi abrogate: 15);
- f) agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale (l.r. 31/2008 – leggi abrogate: 12).

Il programma di realizzazione dei testi unici naturalmente prosegue: il gruppo di lavoro ha infatti terminato la redazione del testo unico in materia di trasporti (approvato dalla Giunta regionale nella seduta del 22 aprile u.s. – probabile approvazione da parte del Consiglio regionale per fine luglio), la cui adozione comporterà l'abrogazione di ben 35 leggi regionali, mentre sono attualmente in corso i lavori di redazione del testo unico in materia di sanità, con il quale si abrogheranno circa 50 leggi regionali¹³, e del testo unico in materia di edilizia residenziale pubblica (la cui conclusione dei lavori da parte del gruppo tecnico è prevista per fine luglio), che dovrebbe portare, secondo una prima stima approssimativa, all'abrogazione di una decina di leggi regionali. Infine, la seconda parte dell'anno 2009 sarà dedicata alla redazione del testo unico in materia di commercio, i cui lavori dovrebbero concludersi entro il mese di dicembre (prevista l'abrogazione di una decina di leggi regionali). Con l'approvazione del testo unico in materia di commercio (probabile che avvenga nei primi mesi del 2010, prima comunque della chiusura della legislatura), la Regione Lombardia vanterebbe quindi ben 10 testi unici realizzati nell'arco di poco più di tre anni, a partire cioè dall'entrata in vigore della l.r. 7/2006 (29 marzo 2006).

4. I TESTI UNICI IN MATERIA DI ORGANIZZAZIONE E PERSONALE E IN MATERIA DI TRASPORTI

Come funzionario della Giunta regionale della Regione Lombardia, assegnato alla Struttura Legislativo e rapporti con il Consiglio regionale, ho partecipato ai lavori di redazione del testo unico in materia di organizzazione e personale, che ha visto la luce con l'approvazione della legge regionale 7 luglio 2008, n. 20, e ai lavori riguardanti il testo unico delle leggi regionali in materia di trasporti, che dopo l'approvazione da parte della Giunta regionale attende l'inizio dell'iter consiliare (previsto per metà giugno)¹⁴.

¹³ La conclusione dei lavori del gruppo tecnico è prevista per fine giugno. I testi unici in materia di trasporti e sanità vanno anche segnalati poiché con essi si è perseguita una finalità ambiziosa, quale quella di riordinare in un unico testo legislativo discipline particolarmente complesse ed articolate.

¹⁴ Attualmente faccio parte del gruppo di lavoro relativo al testo unico in materia di edilizia residenziale pubblica, cui tuttavia non accenno nel testo, non essendo ancora conclusa la fase di redazione tecnica.

L'esperienza di questi due testi unici mi ha dimostrato l'importanza della scelta compiuta dal legislatore del 2006 di un percorso di lavoro condiviso con i colleghi del Consiglio regionale. Le riunioni del gruppo tecnico-paritetico, di norma con cadenza settimanale, sono infatti la sede in cui ci si confronta, si dibatte, a volte ci si scontra, sempre tuttavia nel massimo rispetto per le opinioni di tutti e nell'ottica di perseguire un fine comune che è quello di predisporre un lavoro rispondente ai criteri della l.r. 7/2006. Il fatto che il testo unico rappresenti il risultato di un lavoro condiviso tra le strutture del Consiglio regionale e della Giunta regionale indubbiamente rafforza la qualità e la serietà del prodotto, in quanto i problemi di redazione del testo e di rispetto dei vincoli posti dalla l.r. 7/2006 dovrebbero essere stati (e nei fatti lo sono) già ampiamente sviscerati proprio all'interno del gruppo di lavoro. Seguono alcuni brevi cenni al contenuto dei primi testi unici sui quali ho lavorato:

- a) *Il testo unico in materia di Organizzazione e Personale* raccoglie una quindicina di leggi regionali organiche, alcune delle quali piuttosto datate, e numerose disposizioni contenute in altri interventi legislativi, quali i c.d. collegati. Nel corso dell'attività istruttoria il gruppo di lavoro ha affrontato, discusso e risolto numerose questioni derivanti dalla riunificazione delle disposizioni in materia di personale in un testo di carattere compilativo, che con l'entrata in vigore è divenuto fonte regionale regolatrice dell'ambito organizzativo e della disciplina del personale appartenente ai distinti ruoli del Consiglio regionale e della Giunta regionale.

L'elaborazione del testo ha tenuto conto, in particolare, dei principi di cui al d.lgs. 165/2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), anche alla luce della riforma del titolo V della Costituzione, degli adeguamenti formali conseguenti la devoluzione della materia inerente il rapporto di lavoro alla contrattazione collettiva, nonché delle distinzioni e peculiarità tra Consiglio regionale e Giunta regionale, discendenti dall'inquadramento in due ruoli organici distinti, facenti capo rispettivamente al Consiglio e alla Giunta, dei dipendenti regionali (art. 49, comma 1, Statuto). Il lavoro istruttorio ha consentito inoltre il coordinamento legislativo delle disposizioni di legge che hanno introdotto, nell'organizzazione degli uffici della Giunta regionale, le Direzioni centrali quali articolazioni della struttura amministrativa.

- b) *Il testo unico dei Trasporti* riunisce le disposizioni di legge regionali in materia di trasporti, con esclusione di quelle relative alle infrastrutture. Si è scelto, cioè, di circoscrivere l'ambito considerato includendovi unicamente le norme regionali concernenti i servizi e le modalità di trasporto. Tale scelta, legata soprattutto al carattere non consolidato ma in evoluzione della normativa sulle infrastrutture, ha comportato la necessità di operare un'attenta selezione nel panorama delle leggi del settore, benché sia agevole cogliere come la redazione del testo unico sia stata condotta principalmente con riferimento alla l.r. 22/1998, avente ad oggetto la "*Riforma del trasporto pubblico locale in Lombardia*" che costituisce, allo stato, la legge generale di riferimento per il trasporto pubblico locale in Regione Lombardia.

Nel corso dell'elaborazione del testo sono emerse numerose questioni, anche complesse, correlate in particolare: alle esigenze di semplificazione e coordinamento formale e sistematico di un numero consistente di leggi, ben trentacinque, confluite integralmente nel testo unico; alla necessità di coordinare leggi e disposizioni approvate in tempi molto lontani tra loro e mai oggetto di riordino o anche solo di abrogazione ad opera delle leggi successive; alle intervenute modifiche della legislazione statale (ad esempio, in materia di appalti); alla successione delle leggi regionali in relazione a determinati istituti

(ad esempio, gli strumenti di pianificazione/programmazione di settore); al carattere “misto” (strutture/servizi) o alla posizione “di confine”, rispetto al tema trattato, di alcune leggi¹⁵.

Si è reso, inoltre, necessario chiarire il ruolo di Regione ed 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); in proposito, si è convenuto, anche in coerenza a quanto prescritto dall’art. 4 del nuovo Statuto, di non riproporre la distinzione tra funzioni delegate e funzioni trasferite, ragionandosi esclusivamente in termini di “conferimento” di funzioni. Infine, sotto il profilo sistematico, si è scelto di organizzare il complesso delle norme affinché la partizione rispondesse ad esigenze di chiarezza e ragionevolezza: in tal senso, si è ritenuto opportuno dividere il testo unico in due parti ben distinte, la prima intitolata ai trasporti in generale, la seconda dedicata ai singoli servizi e modalità di trasporto.

5. LA LEGGE PER IL RIORDINO NORMATIVO NEL NUOVO STATUTO

L’articolo 40 dello Statuto d’autonomia della Regione Lombardia (in vigore dal 1 settembre 2008) prevede nel Capo III, dedicato ai procedimenti legislativi speciali (dopo la legge regionale di iniziativa degli enti locali e la legge regionale comunitaria), la legge per il riordino normativo¹⁶. La disposizione prefigura un procedimento semplificato in sede redigente che riserva all’assemblea la sola votazione finale dell’intero testo; l’iniziativa, affidata al Presidente della Giunta regionale, è preceduta da una delibera del Consiglio regionale¹⁷ che individua gli atti normativi da coordinare, stabilisce i principi ed i criteri

¹⁵ La questione delle leggi “miste” o “di confine” è stata generalmente risolta adottando il criterio della prevalenza, soprattutto quando la distinzione d’ambito non era così netta oppure non era conveniente “spezzare” la legge, generando così una frammentazione dell’ordinamento (che, fra l’altro, va nella direzione opposta rispetto a quella di riordino che il TU si propone). Così sono state considerate non afferenti all’ambito del testo unico, ad esempio, la l.r. 81/1980 (Interventi finanziari per la costruzione del collegamento ferroviario passante Bovisa-Garibaldi-Vittoria) e la l.r. 83/1980 (Provvidenze per la costruzione di opere civili connesse con opere ferroviarie). Sono state invece incluse le leggi regionali riguardanti la partecipazione della Regione al gruppo FNM S.p.A. (es. l.r. 37/1991), che pure attengono anche all’ambito finanziario. Così, ancora, si è scelto di non introdurre nel TU, e di lasciare quindi nella loro sede originaria, le disposizioni contenute nella l.r. 24/2006 (cd. legge aria), aventi attinenza con l’ambito del TU medesimo (acquisto autobus ecologici).

¹⁶ Secondo F. Corvaja, *Appunti sulla potestà normativa nel nuovo Statuto della Lombardia, Lo Statuto della Regione Lombardia: prime note*, in www.osservatoriosullefonti.it, in questo modo, con soluzioni analoghe a quelle adottate da molte altre Regioni, è risolto il problema della impossibilità, a livello regionale, di procedere a consolidazioni normative a mezzo della delegazione legislativa. Per l’A., inoltre, la disposizione statutaria dà copertura retrospettiva alla l.r. 9 marzo 2006, n. 7 e all’art. 104-bis del regolamento consiliare, che regolano la redazione e l’approvazione dei testi unici in Regione Lombardia.

¹⁷ In realtà l’art. 40 dello Statuto non dice nulla sulla forma di tale deliberazione; tuttavia, nel silenzio dello Statuto, si può escludere che sia necessaria la forma della legge, tanto più che già la l.r. 7/2006 in tema di testi unici, ragiona di una decisione assunta dalla commissione consiliare competente in materia di affari istituzionali a maggioranza dei 2/3 oppure, qualora non si raggiunga tale maggioranza, di una decisione rimessa al Consiglio regionale sulla base di una risoluzione adottata dalla commissione stessa, cfr. F. Corvaja, *Appunti*, cit.

L’articolo 106 della proposta del nuovo regolamento del Consiglio regionale – approvato dalla Commissione speciale Statuto il 7 maggio u.s., attualmente in Aula dove è in corso la discussione – prevede *la risoluzione* come forma della deliberazione con la quale il Consiglio regionale può incaricare il Presidente della Regione a presentare un progetto di legge di riordino normativo.

direttivi da seguire nel riordino ed il termine entro il quale il Presidente della Giunta è tenuto a presentare una proposta di legge redatta in articoli.

La norma, che pure ricorda il modello della legge di delega *ex art. 76 Cost.*, evocando la materia determinata, il termine, i principi ed i criteri direttivi, non può essere assimilata al fenomeno della delegazione legislativa, visto che è mantenuta ferma l'approvazione finale dell'articolato da parte dell'assemblea¹⁸.

In dottrina ci si è chiesti se i limiti che l'art. 40 dello Statuto pone ai progetti di legge di riordino normativo si impongano anche al Consiglio regionale, o se invece quest'ultimo sia libero di valutare, con una decisione solo politica, l'eventualità di far comunque proprio, attraverso la votazione finale, il disegno di legge presentato dal Presidente della Giunta. Appare preferibile la soluzione più rigorosa, in quanto il vizio della legge non sarebbe un mero vizio dell'atto di iniziativa (in quanto tale sanato nella successiva fase dell'approvazione, secondo la dottrina prevalente), ma configurerebbe anche un vizio del procedimento di approvazione regolato dal citato art. 40 dello Statuto¹⁹. Tale vizio *in procedendo* renderebbe la legge costituzionalmente illegittima per violazione dello Statuto (norma interposta) e, indirettamente, della Costituzione (art. 123).

Ad oggi lo strumento della legge di riordino *ex art. 40 Statuto* non risulta ancora utilizzato, mentre prosegue il lavoro di predisposizione dei testi unici di cui alla l.r. 7/2006. In ogni caso, ritengo si possa affermare che si tratti di due strumenti affini ma diversi: entrambi consentono di razionalizzare le disposizioni normative inerenti una determinata materia, ma mentre il testo unico (come inteso e disciplinato dal legislatore del 2006) è un testo di natura meramente compilativa che non introduce novità sostanziali (è vero che può farlo, ma se lo fa perde, per le parti innovative, il vantaggio della procedura semplificata), e che punta *in primis* a "ripulire" l'ordinamento regionale attraverso l'abrogazione espressa delle leggi e delle disposizioni collegate che vi confluiscono²⁰, la legge di riordino può essere, invece, lo strumento con il quale si mette mano ad una determinata materia cercando di riordinare le discipline che la riguardano e di apportare anche quelle modifiche sostanziali (dovute ad esempio alla necessità di superare normative ormai datate oppure di circoscrivere l'intervento legislativo a favore della delegificazione) che i rigidi e tassativi criteri dettati dalla l.r. 7/2006 per la redazione dei testi unici non consentono di operare.

¹⁸ Sotto questo profilo, osserva giustamente F. Corvaja, *Appunti*, cit., non pone quindi problemi di costituzionalità.

¹⁹ Sul punto cfr., le osservazioni di F. Corvaja, *Appunti*, cit.

²⁰ Da notare che l'art. 40 dello Statuto – a differenza della l.r. 7/2006 per i testi unici – non prevede una clausola di abrogazione espressa a tutela della stabilità della legge di riordino.