

I TESTI UNICI REGIONALI

SOMMARIO

Premessa – 1. L’EVOLUZIONE STORICA DEI TESTI UNICI- 2.I TESTI UNICI DELLA REGIONE TOSCANA- 3. APPROFONDIMENTI - CONCLUSIONI

Premessa

Il tema dei testi unici si situa all'interno delle iniziative sulla qualità della normazione ed alla semplificazione. Due sono i principali fini:

- restituire coerenza e certezza al diritto sotto il profilo giuridico formale mediante la raccolta delle disposizioni e norme vigenti in una data materia, la loro razionalizzazione e coordinamento, il riordino dei testi normativi, la riduzione quantitativa del numero delle leggi vigenti mediante la loro abrogazione;
- perseguire la minore onerosità della normazione da un punto di vista sostanziale, economico ed amministrativo. In questa direzione vanno le disposizioni che comportano misure di delegificazione, la semplificazione dei procedimenti amministrativi, la devoluzione di funzioni amministrative, la riduzione quantitativa della normazione.

1. L’EVOLUZIONE STORICA DEI TESTI UNICI

Storicamente il ricorso ai testi unici si è sviluppato attraverso il riordino normativo delineato dapprima dalla 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). Successivamente la Legge 8 marzo 1999, n.50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - legge di semplificazione 1998), e la Legge 24 novembre 2000, n. 340 (Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi -Legge di semplificazione 1999) hanno ridefinito i testi unici. In questo periodo le Regioni hanno fatto scarsamente ricorso a testi unici regionali, probabilmente sfavorite anche dalla presenza di un sistema di controllo governativo che veniva ad incidere pesantemente anche su atti-fonte come i testi unici. A questa prima fase storica ha fatto seguito una seconda, nettamente distinta dalla precedente, che ha preso le mosse dalla legge 29 luglio 2003, n. 229, recante *“Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001”*; con essa si opera un mutamento radicale delle precedenti leggi di semplificazione. La legge 229/2003 abroga l’art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 e sostituisce i cd. “testi unici misti” da esso previsti con i codici. La legge 28 novembre 2005, n.246 (Semplificazione e riassetto normativo per l’anno 2005) rispetto alla legge 229/2003 si pone in linea di continuità con la precedente prevedendo l’emanazione di decreti legislativi di riassetto normativo (codici di settore) finalizzati alla razionalizzazione delle disposizioni vigenti in determinate materie, ma anche alla semplificazione sostanziale dei procedimenti amministrativi e alla liberalizzazione delle attività economiche, nonché alla definizione dei principi fondamentali per la legislazione regionale conseguenti al nuovo titolo V. Gli artt. 1 e 2 introducono nuovi principi e criteri direttivi generali per i codici e prevedono forme di collaborazione tra Stato e regioni per favorire la semplificazione e la qualità della regolazione (nuovo art. 20 ter della legge Bassanini). L’art. 2 della legge 246/2005

introduce l' art. 20 ter della legge 15 marzo 1997, n. 59, il quale prevede che il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludono, in sede di Conferenza Stato Regioni o di Conferenza unificata, anche sulla base delle migliori pratiche e delle iniziative sperimentali statali, regionali e locali, accordi per il perseguimento delle comuni finalità di miglioramento della qualità normativa nell'ambito dei rispettivi ordinamenti. In attuazione dell'art. 20 ter è stato stipulato in sede di Conferenza unificata l'“Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione.” (siglato in sede di Conferenza unificata il 29 marzo 2007 e pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 13 aprile.- n.d.r. -)L'Accordo prevede al comma 1 dell'art. 8, che lo Stato, le Regioni e le Province autonome "si impegnano a ridurre progressivamente e costantemente il numero delle leggi vigenti, al fine di raggiungere equilibri ottimali fra regolazione e autoregolazione". Il comma 2 esplicita le modalità per la realizzazione di tale impegno limitatamente alle Regioni, le quali "adottano testi unici e codici ovvero ricorrono alla delegificazione". Per gli ordinamenti regionali l'Accordo fa quindi riferimento tanto a strumenti di consolidamento (Testi unici) quanto a strumenti di codificazione (Codici). Nel porre mano al riordino normativo mediante testi unici o con codificazione occorre tuttavia chiarire la distinzione tra i due strumenti legislativi, utilizzando il criterio-guida consistente nella diversa misura e nel carattere delle innovazioni introdotte nel corpo normativo unitario. Per i testi unici tali innovazioni sono solo di tipo giuridico-formale (innovazioni testuali, ma non normative), mentre i codici sono marcatamente caratterizzati da innovazioni di tipo sostanziale di carattere politico oltre che "tecnico-giuridico",¹ le quali introducono una nuova disciplina. E' tuttavia innegabile che i termini "testo unico" e "codice" pongono problemi di esattezza terminologica, giungendosi, nella pratica comune, ad una loro fungibilità. Senza contare che, sempre sul versante terminologico, spesso la natura riordinatrice di un testo legislativo, può venire indicata con l'espressione "legge organica", in senso generico e equivalente, rispetto alle espressioni "testo unico" e "codice". Le Regioni sul finire degli anni 90, sensibilizzate oltre che dall'impulso nazionale anche dalla necessità oggettiva di ridurre la complessità normativa, hanno approfondito il tema di testi unici di leggi regionali e pur non avendo ricorso in modo sistematico ai testi unici, hanno provveduto ad approvarne alcuni sia con legge regionale sia mediante atti non legislativi. Non di rado inoltre, in ambito regionale², anche all'indomani della riforma del Titolo V della Costituzione, sono stati adottati provvedimenti organici che hanno contribuito al riordino del corpus normativo regionale; di norma, si tratta di testi che recano la nuova disciplina di settore, che abrogano contestualmente buona parte della normativa preesistente e che prevedono l'emanazione di norme di attuazione demandate a un regolamento. Va inoltre sottolineato che sono state emanate alcune leggi che, pur non rivestendo la qualifica di testi unici (e non godendo pertanto della procedura abbreviata di approvazione), si configurano come "leggi organiche di settore". A tale termine tuttavia non corrisponde un procedimento legislativo differenziato rispetto alle altre leggi ordinarie, come avviene in altri ordinamenti. Attualmente i testi unici sono previsti da gran parte dei nuovi statuti regionali, come tema legato alla qualità della legislazione, anche con specifico riguardo ai temi della semplificazione. In qualche caso, il tema della qualità si lega a quello del riordino

1 Vedi G. Pastore in "Corso di perfezionamento sulla qualità della formazione" Università di Firenze - Facoltà di Giurisprudenza - gennaio/giugno 2008 - 14 marzo 2008 -

2 ISSiRFA - (Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini") Rapporto sulla legislazione 2002

normativo: gli Statuti delle Regioni Abruzzo (art. 40) e Toscana (art. 44) affrontano insieme le questioni attinenti alla chiarezza e semplicità dei testi ed alla elaborazione di testi unici.³ Alcune Regioni riservano ai Consigli regionali la potestà di elaborare ed approvare, in forma legislativa, testi unici (art. 32 dello Statuto delle Marche; art. 54 dello Statuto dell'Emilia-Romagna, che definisce anche i criteri per la loro redazione; art. 44 dello Statuto della Toscana; art. 29 dello Statuto campano approvato in prima deliberazione).L'articolo 44 dello Statuto della Toscana prevede inoltre l'adozione di una **legge regionale sulla normazione**; spetta invece al regolamento interno del Consiglio la disciplina delle forme di esercizio delle funzioni sopra richiamate. Per quanto riguarda i codici in verità negli statuti regionali non si rinvenivano riferimenti espliciti ad essi;ciò ha portato alcuni ad osservare che a fronte delle previsioni dell'Accordo, l'adozione di codici costituirebbe una novità che dovrebbe essere disciplinata anche con opportune modifiche ed integrazioni statutarie. Tuttavia non sembra estranea la conclusione cui in molti ordinamenti regionali si è pervenuti, ovvero di interpretare secondo la massima possibile estensione il grado d'innovatività assegnato tradizionalmente alla definizione di Testo unico. Inoltre, data la finalità precipua di ogni testo unico , ovvero la sistemazione organica della normativa riguardante un'intera materia, a beneficio dei diretti destinatari privati e pubblici, degli operatori giuridici e della pubblica amministrazione e dello stesso legislatore, che mira in tal modo a ridurre l'ambito di operatività ceduto all'interprete (in sede giurisdizionale o amministrativa che sia), sembra utile ribadire che con un simile provvedimento , si esercita in ogni caso la potestà legislativa. Anche se il testo unico contenesse modifiche di coordinamento, in ipotesi, assai modeste, si avrebbe comunque una nuova produzione normativa. Ciò vale a respingere la distinzione fra testi unici, come fonti di produzione e come fonti di cognizione del diritto (cosiddetti testi unici meramente compilativi). Si ritiene che i testi unici corrispondano a fonti di produzione del diritto in teoria prive di innovazioni sostanziali, volte bensì a contenere riordinate, attraverso varie operazioni essenzialmente giuridiche, le disposizioni che in un dato ordinamento e ad un determinato livello di normazione disciplinano una qualche materia.

2. I TESTI UNICI della REGIONE TOSCANA

In Toscana, il tema dei testi unici ha visto un primo decisivo impulso con la **Decisione G.R. del 12-11-2001 , n .6 recante** : “Criteri per la riduzione della normazione primaria e per la elaborazione dei testi unici. Direttive ai Dipartimenti del Centro Direzionale”. Tale provvedimento prendeva le mosse dal progetto speciale “Una Toscana più efficiente e meno burocratica”, ponendosi come obiettivo il completamento della riorganizzazione della legislazione regionale in testi unici, con riduzione delle leggi in vigore e la limitazione della produzione di nuove leggi, evitando la legislazione di dettaglio. In particolare, l'Allegato B, recante “Criteri per la elaborazione di testi unici”. In sostanziale linea di continuità si è posto il **PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO 2006-2010** (PRS), col progetto integrato regionale (PIR) “4.4-Efficienza, riorganizzazione, semplificazione”, che ha previsto, tra i “Risultati attesi” al termine del periodo di vigenza del PRS, la riduzione del 50 per cento delle fonti normative regionali, da ottenersi anche attraverso “ *leggi di riordino per settori organici* “. Nel frattempo il nuovo

3 Commissione parlamentare per la semplificazione NOTA BREVE n. 1 – 1 dicembre 2008

Statuto della Regione Toscana⁴, dedicava il già citato articolo 44, alla “Qualità delle fonti normative” :

Art. 44

Qualità delle fonti normative

1. La Regione tutela la certezza del diritto e a tal fine cura la qualità delle fonti normative regionali e ne garantisce l’organicità, la chiarezza, la semplicità delle procedure.
2. E’ promossa, per le finalità del primo comma, la formazione di testi unici legislativi e regolamentari per settori organici.
3. I testi unici legislativi sono approvati con legge e possono essere abrogati o modificati, anche parzialmente, solo in modo espresso.
4. Le parti del testo unico di mero coordinamento delle leggi esistenti sono approvate dal consiglio con un unico voto.
5. I testi unici regolamentari possono essere abrogati o modificati, anche parzialmente, solo in modo espresso.
6. La legge e i regolamenti interni, del consiglio e della giunta, stabiliscono gli obblighi volti a garantire la qualità delle fonti normative e le modalità di formazione, approvazione e mantenimento dei testi unici.
7. Le proposte di legge che non osservano le disposizioni stabilite a tutela della qualità della legislazione sono dichiarate improcedibili dal presidente del consiglio, d’intesa con l’ufficio di presidenza.

Successivamente , la **Legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55 (Disposizioni in materia di qualità della normazione)** riservava l’articolo 12 alla formazione dei testi unici :

Art. 12

Testi unici

1. La Giunta e il Consiglio promuovono la formazione e la manutenzione di testi unici legislativi e regolamentari, in conformità alle disposizioni dell’articolo 44 dello Statuto.
2. I testi unici o loro parti, di mero coordinamento di leggi o di regolamenti contengono la puntuale individuazione delle fonti normative inserite nel testo coordinato.

Sulla scorta di quest’ultima previsione legislativa è stato di seguito modificato anche il **Regolamento interno del Consiglio regionale della Toscana** ⁵, con l’introduzione dell’articolo Art. 105 quinquies :

Art. 105 quinquies

Procedure per la votazione dei testi unici

- I.** In merito ai testi unici legislativi, il parere referente reso al consiglio dalla commissione competente indica se il testo unico o alcune sue parti hanno carattere di mero

⁴ Approvato dal Consiglio regionale con prima deliberazione in data 6 maggio 2004 e con seconda deliberazione in data 19 luglio 2004, pubblicato sul BURT n. 12 dell’11 febbraio 2005, parte prima

⁵ Regolamento 30 marzo 1973, n. 1

coordinamento compilativo. Su tali testi unici o loro parti il consiglio si esprime con un unico voto.

2. Su testi unici o loro parti recanti modifiche di carattere sostanziale, il consiglio si esprime nelle forme ordinarie.

In Toscana, il tema dei testi unici, è stato quindi oggetto di una progressiva stratificazione normativa. Nella prassi del Consiglio regionale può notarsi che i testi unici fanno parte della sola categoria dei testi innovativi che riordinano un'intera materia o settore. Non è mai stata sperimentata la via di testi compilativi. Si può dunque affermare che l'iter di approvazione dei testi unici regionali risulta articolato secondo le fasi procedurali ordinarie per l'approvazione delle leggi regionali: predisposizione della proposta di testo unico da parte della Giunta regionale (con l'istituzione di gruppi di lavoro all'interno della Direzione Generale che assume l'iniziativa del provvedimento); fase di concertazione preliminare secondo l'art. 48 dello Statuto (con gli enti locali, le formazioni sociali e le categorie economiche di volta in volta interessate); approvazione del Testo unico da parte della Giunta regionale; trasmissione del testo, con relativi supporti documentali, al Presidente del Consiglio per l'assegnazione alla Commissione consiliare competente, parere del CdAL e parere vincolante della Commissione di merito; presentazione in Aula. in seguito all'apertura della fase consiliare ed in presenza di emendamenti derivanti dalle consultazioni istruttorie compiute dalla Commissione; non di rado il testo viene fatto oggetto di esame congiunto da parte degli Uffici legislativi di Giunta e Consiglio coadiuvati dai referenti di linea della Direzione Generale, impegnati nella formulazione del testo definitivo.

Riportiamo i provvedimenti più significativi (in nota le modifiche) :

❖ **Legge regionale 23 marzo 2000, n. 42**

Testo unico delle Leggi Regionali in materia di turismo⁶

Ha abrogato **10 LEGGI.**

❖ **Legge regionale 26 luglio 2002, n. 32**

Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro.⁷ Al momento

⁶ Legge regionale 17/01/2005, n. 14

Modifiche alla legge regionale 23 marzo 2000, n. 42 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo).

⁷ Legge regionale 19/05/2008, n. 26

Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro) in tema di istituzione dell'Azienda unica regionale per il diritto allo studio universitario.

Legge regionale 01/02/2005, n. 20

Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro) in materia di occupazione e mercato del lavoro.

Legge regionale 03/01/2005, n. 5

Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro) in materia di programmazione della rete scolastica regionale.

Legge regionale 24/12/2003, n. 65

dell'entrata in vigore del regolamento di esecuzione si è prodotta l'abrogazione di **14 LEGGI**.

❖ **Legge regionale 07/02/2005, n.28**

Codice del Commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti.⁸ Ha comportato l'abrogazione di **4 LEGGI**.

❖ **Legge regionale 08/01/2009, n. 1**

Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale. Ha abrogato **10 LEGGI**.

❖ **Legge regionale 09/01/2009, n. 3**

Testo unico delle norme sui consiglieri e sui componenti della Giunta regionale [Proposta di legge del Consiglio regionale 24 ottobre 2008, n. 305]. Ha abrogato **16 LEGGI**.

3. APPROFONDIMENTI

La **L.R. 32/02** è intervenuta, ancora a Statuto regionale invariato, su di un ambito molto vasto, toccando diverse materie in maniera rilevante. La proposta di unificare in un testo unico la normativa in materia di istruzione - formazione professionale - lavoro risale al Programma regionale di sviluppo 2001/2005 (PRS), approvato all'inizio della legislatura e al Documento di programmazione economico finanziaria (DPEF) predisposto per l'anno 2002. La redazione originaria della proposta di legge è avvenuta anteriormente all'entrata in vigore della riforma del titolo V della Costituzione ed ha rappresentato una razionalizzazione ed integrazione delle normative già esistenti a competenze invariate. Le disposizioni unificate nel testo di legge appartenevano a materie abbastanza contigue, ma non certo pertinenti allo stesso settore, ciò ha creato dubbi sulla natura di testo unico che, almeno teoricamente, avrebbe dovuto raccogliere disposizioni legislative inerenti uno

Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n.32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro).

Legge regionale 29/09/2003, n. 53

Modifica alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro).

Legge regionale 05/08/2003, n. 42

Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro)

⁸ Legge regionale 12/11/2007, n. 55

Modifiche alla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28 (Codice del commercio. Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti).

Legge regionale 05/06/2007, n. 34

Modifiche alla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28 (Codice del commercio. Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti).

stesso settore. La finalità di procedere ad un accorpamento delle discipline di settore ha prevalso, comunque, sulla esigenza di tutelare la diversità di alcuni ambiti di competenza legislativa particolari quali i servizi per la prima infanzia, o la garanzia del diritto allo studio universitario, che avevano una storia specifica, autonoma rispetto all'istruzione o al diritto allo studio scolastico. La L.R. 32/02 ha innovato sostanzialmente il quadro normativo delle materie, non solo perché ha unificato in un unico atto settori non sostanzialmente omogenei, ma ha altresì provveduto ad una ridefinizione degli obiettivi delle politiche di intervento per la costruzione di un sistema regionale integrato, che "garantisca in coerenza con le strategie dell'Unione europea per lo sviluppo delle risorse umane, la piena realizzazione della libertà individuale e dell'integrazione sociale, nonché il diritto all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, quale fondamento necessario per il diritto allo studio e il diritto al lavoro". È questa la finalità fondamentale, il "filo rosso" che lega i settori di legislazione interessati, la cui omogeneità è data dal costituire parte del percorso di vita di un cittadino.⁹ Ciò ha comportato una vasta opera di raccolta delle norme per selezionare, tra le disposizioni ritenute non più coerenti col nuovo quadro politico che andava definendosi, quelle che potevano invece conservarsi – anche con opportune operazioni di razionalizzazione ed adeguamento, ove necessario – perché confacenti all'obiettivo generale. Siamo pertanto in presenza di un provvedimento che ha richiesto scelte calibrate e complesse in quanto i fattori da tenere in considerazione sono stati molteplici e se si vuole ancora più gravosi in confronto ad una legislazione creata ex novo, perché anche le norme mantenute in vita, estrapolate da più testi e divenute parti di un tutto affatto diverso, non sono state semplicemente unificate, ma riarmonizzate in una nuova struttura unitaria, che la legge, in quelle materie, ha assunto non solo come fonte di produzione, ma, potremmo dire, intrinsecamente per il suo senso sostanziale. Il provvedimento ha accorpato – in una sorta di "mosaico" - intere materie e settori in una nuova normativa unificata, senza lasciare in vigore nessuna delle precedenti disposizioni legislative. Sotto questo aspetto, il testo unico si può considerare esaustivo, poiché raggiunge l'obiettivo di sostituire integralmente ogni legge o regolamentazione finora applicata nella Regione Toscana, abrogando espressamente tutte le disposizioni previgenti in ciascuna materia compresa nel suo oggetto. Così il testo unico ha fatto opera di semplificazione come previsto dal citato progetto speciale "Una Toscana più efficiente e meno burocratica", ma anche di ampia delegificazione. Il risultato finale è infatti quello di estendere in modo cospicuo lo spazio di autonoma determinazione del regolamento (si è fatta l'ipotesi che si possa configurare un regolamento 'delegato', ma è uno strumento che la dottrina tende ad escludere dalle facoltà della legislazione regionale). Da questo ed altri punti di vista, la LR 32/2002 ha costituito un vero e proprio caso di studio; le problematiche che ha sollevato (in particolare appunto, sul concetto di delegificazione, ed il conseguente problema della gerarchia delle fonti e della conoscibilità delle norme) rappresentano ancora oggi le tematiche sulle quali si confrontano ancora tecnici, politici e studiosi. La LR 32/2002 è stata inoltre attraversata a più riprese dalla necessità di apportare modifiche dovute in special modo al riassetto nazionale delle materie disciplinate. Le modifiche sono state introdotte espressamente, mediante la tecnica della "novellazione", il cui uso, se pur sempre raccomandabile per qualunque atto normativo, risulta tanto più apprezzabile nel caso di testi unici in relazione all'obiettivo del riordino normativo, che altrimenti verrebbe in breve tempo vanificato.

⁹ Fonte : Consiglio Regionale- Rapporto sulla legislazione 2002

La **L.R. 28/05** interviene subito dopo l'entrata in vigore del nuovo Statuto. Si tratta di un testo corposo, composto da 113 articoli che disciplina l'esercizio dell'attività commerciale in Toscana, relativamente a: a) il commercio all'ingrosso ed al dettaglio in sede fissa; b) la vendita della stampa quotidiana e periodica; c) il commercio su aree pubbliche; d) la somministrazione di alimenti e bevande; e) la distribuzione dei carburanti; f) le forme speciali di commercio al dettaglio. Persegue inoltre le seguenti finalità: trasparenza del mercato, concorrenza, libertà d'impresa e libera circolazione delle merci, tutela dei consumatori, modernizzazione della rete distributiva, equilibrio fra diverse tipologie e diverse forme di vendita, salvaguardia del lavoro, qualificazione dei servizi nelle aree urbane, rurali, montane, insulari, costiere e termali ed infine sviluppo della concertazione tra enti locali, categorie economiche, dei lavoratori e dei consumatori utenti.¹⁰ Stabilisce, inoltre, con apposite prescrizioni nel PIT (piano di indirizzo territoriale), i criteri per la pianificazione territoriale nel settore commerciale, cui le Province ed i Comuni devono conformarsi nei loro strumenti di pianificazione. Il Testo unico abroga 4 leggi, tra cui la recente l.r. 24 marzo 2004, n. 19 in materia di carburanti; le abrogazioni sono differite, cioè per la maggior parte delle leggi si realizza al momento dell'entrata in vigore del regolamento. La proposta di legge contenente il testo unico è stata accompagnata dalla scheda di analisi di impatto della regolazione (AIR) svolta dagli uffici della Giunta regionale. Merita intanto notare l'intitolazione del provvedimento che assomma in sé le due espressioni: **Codice del Commercio** e **Testo Unico** il che appare quasi come una superfetazione della portata normativa delle leggi di semplificazione nazionali di quel periodo, con l'introduzione dello strumento "codicistico" nel panorama degli strumenti di riordino normativo. Inoltre il **CODICE DEL COMMERCIO** è stato qualificato come testo unico ai sensi dell'articolo 44, comma 3, dello Statuto; pertanto non è stato approvato in aula secondo le procedure del comma successivo (unico voto) ma con la procedura tipizzata ordinariamente per le leggi regionali e può essere modificato solo in modo espresso. A conferma di ciò si è posta la corposa modifica - in 66 articoli - intervenuta successivamente (Legge regionale 05/06/2007, n. 34) comprensiva anche di interi articoli sostituiti. Modifiche così profonde, a soli due anni dalla sua entrata in vigore del Codice, - oltre a generare comprensibili domande circa il grado di stabilità proprio dei testi unici (ma anche dei codici) - possono produrre difficoltà di comprensione negli utenti. Quindi, se da una parte si evidenzia l'inevitabilità di ricorrere a testi nuovi, in casi come questo del Codice del commercio, che vuole essere lo strumento unitario di disciplina, diventa indispensabile la rapidità nel fornire agli utenti i testi coordinati o aggiornati attraverso lo stesso strumento del Bollettino ufficiale o ancora meglio attraverso la pubblicazione in via informatica.

Circa il tema dell'abrogazione espressa si pone anche la questione se la norma prevista dallo Statuto debba essere intesa come obbligo dei testi unici ad essere modificati sempre e solo attraverso leggi di modifica oppure se possa rinvenirsi un limite alle modifiche da svolgersi tramite questo tipo di operazione potendo astrattamente il testo unico (o il codice) essere interamente sostituito, con notevoli problemi di certezza del diritto.

La **L.R. 1/09** opera un riassetto e un riordino della normativa regionale vigente in materia di organizzazione e personale, intervenendo tramite modifiche ed integrazioni sulle norme della legge regionale 17 marzo 2000, n. 26 (Riordino della legislazione regionale in materia di organizzazione e personale) e della legge regionale 5 agosto 2003, n. 44 (Ordinamento della dirigenza e della struttura operativa della regione. Modifiche alla legge

¹⁰ Fonte : Consiglio Regionale- Rapporto sulla legislazione 2005

regionale 17 marzo 2000, n. 26 “Riordino della legislazione regionale in materia di organizzazione e personale”), che entrambe confluite integralmente nel testo unico unitamente alle disposizioni contenute nella legge regionale 20 luglio 1992, n. 32 (Azioni positive per le dipendenti regionali). Il provvedimento interviene decorsi i primi anni di applicazione della riforma del titolo V della Costituzione e si propone di adeguare l’apparato organizzativo regionale al nuovo assetto dell’ente regione, come risultante anche a seguito dell’approvazione del nuovo Statuto: il testo unico razionalizza le funzioni chiave della macchina regionale, articolate secondo gli schemi definiti per i “processi trasversali strategici” del nuovo modello organizzativo della Regione Toscana come delineato a partire dalla decisione della Giunta regionale n. 11 del 27 dicembre 2004. L’entrata in vigore di modifiche della normativa nazionale in materia (costituita essenzialmente dal decreto legislativo 165/2001) e la sottoscrizione di nuovi contratti collettivi nazionali per la dirigenza ed il comparto hanno fornito ulteriori elementi di riflessione che hanno indotto ad introdurre anche a livello regionale una diversa regolamentazione di alcuni istituti o a applicare o interpretare diversamente la normativa già esistente in relazione ad altre fattispecie, senza considerare che nel settore si sono verificati di recente profondi mutamenti a seguito della cosiddetta “contrattualizzazione” del rapporto di pubblico impiego. All’interno della relazione illustrativa viene espressamente enunciato il carattere meramente ricognitivo di gran parte delle norme contenute nel testo unico, accanto a disposizioni di carattere innovativo. La finalità principale perseguita dal testo unico è infatti rappresentata dal coordinamento, dalla semplificazione e razionalizzazione della normativa del settore e dei relativi procedimenti amministrativi. Ciò giustifica l’operazione di riscrittura di gran parte delle norme delle leggi regionali 26/2000 e 44/2003 volta ad eliminare lacune, nonché a dare soluzione ai problemi operativi sorti durante l’applicazione delle leggi regionali apportando un significativo miglioramento della comprensibilità dei testi normativi, fattore particolarmente rilevante nel settore in esame, preso costantemente a riferimento dalle leggi finanziarie ai fini del contenimento della spesa pubblica.

CONCLUSIONI

I tre esempi di Testo Unico qui riportati, la **L.R. 32/02**, la **L.R. 28/05** e, da ultimo, la **L.R. 1/09** differiscono molto tra di loro, sia per genesi storica di formazione, sia per il diverso grado d’innovatività (forse meglio: di interpretazione del grado di innovatività) delle disposizioni in ciascuno di essi contenute.

La **L.R. 32/02** è rappresentativa di un periodo in cui, agli albori della riforma del Titolo V della Costituzione, si andava sistematizzando, anche sulla scorta del consolidamento della programmazione dei Fondi strutturali europei (in particolare del Fondo Sociale Europeo), una visione globalizzata delle opportunità di istruzione, formazione e lavoro. Appare evidente come lo strumento legislativo, aldilà di ogni riduzione concettuale e dottrinale, sia stato interpretato come una sorta di contenitore ordinato e funzionale alla costruzione, secondo principi, di un nuovo sistema integrato di programmazione delle politiche regionali nelle materie interessate. La visione europeista risulta inoltre palese nella volontà di dar vita ad un Piano intersettoriale, generale ed integrato, inteso come dispositivo unificato degli interventi specifici nell’intento di aumentarne l’azione sistemica e finanziaria. L’ampio margine lasciato alla normazione di tipo secondario risulta anch’esso funzionale alla definizione, in termini di flessibilità, delle specifiche condizioni di accesso al sistema, oltre che all’individuazione delle modalità di fruizione e sviluppo delle opportunità da parte dei soggetti dell’ordinamento regionale.

la L.R. 28/05 , già vigente il nuovo Statuto, rinforza invece l'idea del Testo unico-codice come fonte unica ed esclusiva della disciplina di materia da parte degli utenti come degli operatori economici e non a caso si colloca nel periodo che più di ogni altro ha storicamente conosciuto la suggestione del riordino normativo di tipo codicistico. Questa caratteristica che vorrebbe assicurare al codice una sua intrinseca struttura di normazione consolidata e durevole , viene però smentita dalla necessità di rimetter mano, nella mutevolezza e complessità del quadro normativo nazionale, a larghe parti del testo, apportandovi modifiche significative che vanno ben oltre, quindi, all'originaria intenzione del legislatore.

Infine la recentissima L.R. 1/09, che appare più d'ogni altra attagliarsi alla definizione "classica" di Testo Unico, come atto-fonte cui viene ricondotta , con assai scarso impatto d'innovazione, l'intera normativa del settore dell'organizzazione e del personale.

Tuttavia, nonostante queste differenze, per i tre testi unici, per i quali valgono le considerazioni anche terminologiche (che pur ne dicono la sostanza) già poco sopra espresse, colpisce come la procedura di approvazione risulti sempre quella ordinaria. Per verità, fa riflettere in modo particolare, il caso dell'ultimo testo unico che, nato in un contesto normativo che già forniva in modo completo tutte le regole di formazione dei testi unici, non ha seguito il dettato del comma 4 dell'art. 44 dello Statuto, almeno per le parti di mero coordinamento. In ordine alle stesse si sarebbe infatti potuti ricorrere all'approvazione del consiglio con un unico voto. Certamente per arrivare a questo risultato sarebbe occorsa una diversa organizzazione dei testi, con un'istruttoria verosimilmente più partecipata tra uffici di Giunta e Consiglio (escludendosi la possibilità di conferire alla Giunta, con legge regionale, la delega a riordinare la normativa esistente mediante un coordinamento formale) frutto di un'intesa istituzionale. Ciò avrebbe consentito di avvantaggiarsi – anche solo per una parte- di alcune convenienze procedurali: ovvero di una procedura più rapida in aula senza possibilità di ricorso ad emendamenti, evitando inoltre la riapertura di discussioni politiche. Infatti, nella chiarezza delle regole del gioco, l' approvazione un nuovo atto-fonte non "riserva sorprese" poiché le disposizioni del Testo unico sono identiche a quelle delle leggi in vigore confluite nel medesimo testo unico. Ciò che invece emerge è il ricorso sistematico alla procedura ordinaria, riservata a tutte le leggi che , apportando innovazioni normative, sono il frutto di nuove scelte politiche, ovvero costituiscono il risultato di obiettivi politici messi a segno in un dato momento storico, ciò indipendentemente dalla natura più o meno innovativa delle disposizioni contenute nei testi unici. In altre parole, risulta prevalente l'idea della centralità del dibattito politico anche su atti che comportino un basso impatto d'innovazione normativa. Il dato residuale diviene dunque quello di dar vita a prodotti normativi unificati, che compendino ed organizzino non solo un' intera materia omogenea ma anche più materie tra loro collegate, evidenziandone i nessi intrinseci di principio (che non possono sfuggire ad una naturale complessità) con operazioni talora ingegneristiche, dove il riordino normativo più che essere il frutto di una razionalizzazione delle disposizioni è il risultato di una sorta di "meta-pensiero" unificante.

I TESTI UNICI REGIONALI

Abstract

La relazione affronta il tema dei testi unici regionali, come strumenti normativi volti a restituire coerenza e certezza al diritto sotto il profilo giuridico formale di fronte all'eccesso di produzione normativa. Dopo un'analisi dell'evoluzione storica dei testi unici (dalla fine degli anni '90 fino all'Accordo Governo-Regioni-Autonomie locali del marzo 2007), si approfondiscono gli aspetti della formazione dei testi unici in Regione Toscana, alla luce del nuovo Statuto, della Legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55 (Disposizioni in materia di qualità della normazione), del Regolamento interno del Consiglio regionale, riferendosi a tre TT.UU. ritenuti particolarmente significativi : L. r. 26 luglio 2002, n. 32 , in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro - la L.r. 7/2/2005, n.28 Codice del Commercio. Testo Unico in materia di commercio, la L.r. 8/1/2009, n. 1 in materia di personale)