

Università degli Studi di Firenze

Facoltà di giurisprudenza

**Corso di perfezionamento e specializzazione in:
LA QUALITA' DI LEGGI E REGOLAMENTI: PROBLEMI DI ISTRUTTORIA, DI
FATTIBILITA', DI IMPATTO E DI SEMPLIFICAZIONE"
Anno Accademico 2009/2010**

**LA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE TRA NORME E PRASSI NELLA
REGIONE LOMBARDIA: IL RIORDINO NORMATIVO ATTRAVERSO I TESTO UNICI**

A cura di Maria Cefalà

LA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE TRA NORME E PRASSI NELLA REGIONE LOMBARDIA: IL RIORDINO NORMATIVO ATTRAVERSO I TESTO UNICI

1. La qualità della normazione

E' estremamente difficile circoscrivere il tema della "qualità della normazione", tema assai vasto, di cui si parla da diverso tempo, generalmente messo in collegamento con i problemi della inflazione normativa (proliferazione delle leggi, loro rapido mutamento, frammentazione e stratificazione delle norme) e dell'*inquinamento legislativo* (inteso come ambiguità del linguaggio, uso di norme intrusive, rinvii criptici ad altre leggi, eccessivo ricorso alla abrogazione implicita ed altri fattori che rendono particolarmente difficile l'individuazione della regola vigente).

Già la sentenza della Corte costituzionale 364/1988 poneva in correlazione il principio della inescusabilità dell'ignoranza della legge penale con il dovere dell'ordinamento democratico di porre i privati in grado di comprendere il precetto normativo senza comprimere la loro sfera giuridica con divieti non riconoscibili e interventi sanzionatori non prevedibili¹, poiché il cittadino deve poter sapere in ogni momento cosa gli è lecito e cosa gli è vietato. La stratificazione delle norme comporta infatti difficoltà nell'applicazione della disciplina contenuta, a scapito della effettività delle leggi e del rispetto del principio della certezza del diritto.

Alla problematica della iperproduzione normativa si è cercato di porre rimedio da una parte mediante il ricorso alla delegificazione, demandando, ove costituzionalmente possibile, alle fonti secondarie il compito di disciplinare specifici settori, e dall'altra con iniziative di riordino normativo, mediante la redazione di testi unici o anche di veri e propri codici di settore.

A partire dagli anni Novanta ha cominciato poi ad emergere con sempre maggiore chiarezza la consapevolezza del nesso tra qualità della regolazione, costi e qualità del sistema amministrativo-burocratico, da un lato, e competitività del sistema economico, e quindi crescita e sviluppo del Paese, dall'altro².

Per essere realmente efficace, l'attività di semplificazione legislativa deve essere accompagnata da un'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), consistente nella valutazione preventiva degli effetti dell'eventuale intervento normativo su cittadini, imprese e pubblica amministrazione; dall'analisi tecnico-normativa (ATN), *ex ante*, nell'iter di formazione degli atti normativi, e infine dalla valutazione *ex post* del raggiungimento delle finalità della legge, della stima dei costi e degli effetti prodotti sugli stessi soggetti, cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, cioè dalla valutazione di impatto della regolamentazione (VIR).

¹ Punti 18 e 19 del Considerato in diritto, dove il principio della inescusabilità viene posto in collegamento con il principio della certezza del diritto, gravemente minacciato dal "rapidissimo succedersi di nuove leggi e di abrogazioni, espresse o tacite, di antiche disposizioni".

² Luigi Carbone, Qualità della regolazione e competitività: ricette diverse ma ingredienti comuni, nell'ambito del seminario su Tecniche di produzione normativa e "better regulation", Roma, La Sapienza, 26 gennaio 2007

Si giunge quindi ad una vera e propria politica della qualità della regolazione, fondata su strumenti e tecniche raccomandati dall'OCSE e da tempo sperimentati in altri Paesi³.

Non può certo questo breve elaborato dare conto di tutti i profili e delle diverse problematiche che tale tema attraversa. Pare però utile soffermarsi brevemente almeno sull'inizio della storia: un breve flash su come questi temi si sono affacciati nella normativa.

Il primo riferimento legislativo che considera unitariamente gli aspetti della semplificazione, normativa e amministrativa, della competitività del sistema e della crescita economica e ravvisa l'esigenza di sistematicità dello stesso intervento di semplificazione (prevedendone la periodicità), si rinviene nella l. 59/1997, che delega il Governo a presentare al Parlamento un disegno di legge annuale per la semplificazione e il riassetto normativo⁴.

L'art. 5 della successiva l. 50/1999 demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la definizione di tempi e modalità di effettuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese.

L'espressione "qualità della regolazione" appare nella normativa nazionale con la l. 229/2003, che delega il Governo ad adottare un decreto legislativo per il riassetto delle disposizioni statali di natura legislativa vigenti in materia di produzione normativa, semplificazione e *qualità della regolazione*, secondo i principi e criteri di cui all'art. 20 della l. 59/1997, nel rispetto di una serie di principi e criteri direttivi quali: la garanzia della coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa, l'adeguamento, aggiornamento e semplificazione del linguaggio normativo; il ricorso al riassetto normativo per materie e la riduzione delle disposizioni legislative vigenti, anche mediante leggi periodiche contenenti l'indicazione delle disposizioni abrogate o comunque non più in vigore; la previsione e la definizione di procedure di verifica dell'impatto regolatorio, ai sensi delle direttive del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di analisi tecnico-normativa e di analisi dell'impatto della regolamentazione.

Si delineano quindi i possibili filoni sui quali occorre intervenire per giungere ad una legislazione "di qualità": riordino normativo, coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la correttezza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo⁵; semplificazione amministrativa; rilevazione preventiva dei possibili effetti dell'intervento normativo (AIR); analisi tecnico-normativa per valutare l'incidenza dell'intervento sull'ordinamento vigente, sul piano della disciplina internazionale, comunitaria e del diritto interno, comprensiva anche delle regole di *drafting*

³ Bassanini, Papai e Tiberi, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere*, Astrid-Rassegna, n. 11, giugno 2005.

⁴ L'art. 20 della l. 59/1997 indica quali principi e criteri direttivi della delega: il riassetto normativo e la codificazione della normativa vigente, con esplicita indicazione delle norme abrogate (facendo comunque salva l'applicazione dell'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile); la semplificazione amministrativa (denuncia inizio attività, silenzio assenso); l'eliminazione di limiti all'accesso e all'esercizio di attività economiche e la sussidiarietà, mediante attribuzione delle funzioni amministrative ai comuni.

⁵ Il comma a-bis sul coordinamento e la redazione tecnica delle disposizioni è stato inserito nel comma 3 dell'art. 20 della l. 59/1997 dall'art. 1 della l. 246/2005 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005).

(ATN); valutazione degli effetti delle politiche su cittadini, imprese e pubblica amministrazione (VIR).

2. La qualità della normazione in Regione Lombardia.

Sia lo statuto d'autonomia approvato con legge regionale statutaria 30 agosto 2008, n. 1, sia il regolamento generale approvato con DCR 9 giugno 2009 contengono, in linea con gli statuti e i regolamenti approvati dopo le riforme costituzionali degli anni 1999-2001, disposizioni specifiche sulla qualità della normazione e il riordino normativo.

Lo statuto della Regione Lombardia non contiene disposizioni specifiche concernenti i testi unici. L'art. 44 dello statuto (rubricato appunto "Qualità e impatto della formazione"), inserito nel Capo V – l'ultimo - del Titolo III (sull'attività normativa della Regione), afferma in linea generale che i testi normativi sono improntati alla "chiarezza, alla semplicità e al rispetto della qualità della normazione" (comma 1) e rinvia ad una successiva legge regionale la definizione dei casi nei quali i testi normativi sono accompagnati da una relazione sull'analisi tecnico-normativa e sull'impatto della regolazione proposta, da trasmettere al Comitato paritetico di controllo e valutazione di cui all'art. 45 (comma 2).

Il regolamento generale dedica invece ai testi unici uno specifico articolo, il 107, inserito, con il 105 e il 106, nel Capo XI rubricato "Qualità della normazione e procedimenti speciali per l'approvazione delle leggi di riordino normativo e dei testi unici compilativi".

Dall'analisi delle disposizioni emergono i punti di contatto e le differenze tra i due procedimenti, di approvazione delle leggi di riordino normativo e dei testi unici compilativi.

Cominciando dagli aspetti comuni, si può osservare che per entrambi i procedimenti l'art. 41 reg. int. prevede a la sede redigente (che non era contemplata dal precedente regolamento interno); i testi sono quindi votati in commissione articolo per articolo, essi giungono in aula sostanzialmente definitivi: 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, non sono consentiti abbinamenti (articoli 106, commi 6, 7 e 8, e 107, commi 6, 7 e 8, reg. int.).

Quanto alle differenze, le leggi di riordino normativo sono previste dall'art. 40 dello statuto⁶, che non rinvia ad una legge regionale specifica, ma prevede che il Consiglio può disporre il riordino di una determinata materia individuando gli atti normativi da coordinare e stabilendo principi e criteri direttivi del riordino.

La richiesta al Presidente della Giunta e la indicazione di principi e delle direttive del riordino avviene con apposita risoluzione, su proposta della commissione competente per materia.

Il progetto di legge di riordino normativo viene poi assegnato dal Consiglio alla commissione competente per materia.

L'elaborazione di testi unici non è invece sorretta da alcuna previsione statutaria; l'art. 107 del reg. int. rinvia infatti al rispetto delle disposizioni contenute nella legislazione

⁶ Inserito nel Capo III, sui procedimenti legislativi speciali, con la legge regionale di iniziativa degli enti locali e la legge regionale comunitaria, del Titolo III dello statuto, sull'attività normativa della Regione.

regionale vigente (commi 1, 4 e 5), cioè alla l.r. 7/2006, oltrechè alle disposizioni che esso stesso contiene.

Proprio per accentuare l'aspetto istituzionale dell'intervento, il progetto di legge di testo unico viene assegnato non alla commissione competente, ma a quella competente in materia di affari istituzionali (comma 2).

I commi 3 e 4 specificano i compiti della commissione: ad essa compete esaminare il progetto di legge e verificare che esso contenga la puntuale individuazione del testo vigente delle norme riguardanti la materia o il settore omogeneo cui è dedicato; qualora ravvisi nel testo disposizioni aventi carattere innovativo rispetto alle disposizioni vigenti, ne dispone lo stralcio o provvede a ripristinare il testo vigente delle norme (comma 3); il comma 4 rafforza ulteriormente la portata della normativa regionale in materia, ribadendo che 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.

3. I testi unici nella Regione Lombardia

Il momento iniziale del percorso lombardo di riordino per testi unici compilativi può essere individuato nel Programma di semplificazione e delegificazione approvato con deliberazione consiliare n. 268 del luglio 2001⁷. Il Programma si prefiggeva lo snellimento delle procedure amministrative regionali disciplinate da leggi; l'eliminazione dall'ordinamento giuridico delle leggi solo formalmente in vigore, ma che avevano esaurito i loro effetti (in quanto a contenuto provvedimentale o a carattere finanziario); la unificazione, mediante testi unici, delle leggi regionali contenenti la disciplina di settori organici per rendere più agevole la conoscenza e l'applicazione delle norme; la soppressione di comitati, commissioni, collegi.

Con particolare riferimento ai testi unici, poiché ogni modifica di legge regionale non può avvenire che con altra legge e poiché non esiste nell'ordinamento regionale lo strumento della delega legislativa, e si voleva, d'altro canto, in quella prima fase, giungere ad una legge che fosse insieme di riordino normativo e anche innovativa, Giunta e Consiglio hanno ritenuto di attivare un percorso procedurale particolare che prevedeva l'attivazione di un gruppo di lavoro paritetico a composizione mista Giunta-Consiglio.

Il gruppo tecnico aveva il compito di esaminare le proposte di testo unico predisposte dalla Giunta e di distinguere con opportune evidenziazioni le parti innovative da quelle compilative.

Il testo definito dal gruppo di lavoro paritetico veniva poi approvato dalla Giunta e trasmesso al Presidente del Consiglio che l'avrebbe assegnato non alla commissione di merito, ma alla commissione per gli affari istituzionali, per accentuare l'incidenza istituzionale del testo.

Sulle disposizioni che il gruppo di lavoro riteneva di carattere innovativo, doveva essere acquisito il parere della commissione di merito.

Lo stesso Programma annuale specificava nel dettaglio quali fossero le operazioni consentite in sede di testo unico compilativo⁸.

⁷ Il Programma annuale è stato introdotto dalla l.r. 2/2000.

⁸ Sono considerate operazioni non aventi carattere innovativo: il coordinamento formale delle disposizioni vigenti, comprese le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica delle norme, anche al

Il primo gruppo di lavoro paritetico è stato costituito nel novembre 2001 per predisporre il testo unico in materia di protezione civile; ha esaminato un testo di 18 articoli tratti da due leggi regionali e ha concluso i lavori nel marzo 2002, predisponendo gli ausili documentali richiesti, con evidenziazione delle parti innovative rispetto a quelle meramente compilative. L'elaborato è stato poi trasmesso alla Giunta, da questa presentato al Consiglio, e in seguito assegnato alla commissione II affari istituzionali. Per l'esame degli aspetti innovativi emersi nel corso dell'esame del testo durante l'istruttoria innanzi alla commissione affari istituzionali, il testo è stato trasmesso per il parere alla commissione di merito, che ha poi svolto audizioni.

Il testo è stato infine approvato con legge regionale 22 maggio 2006, n. 16 (Testo unico delle disposizioni regionali in materia di protezione civile).

Alcune incertezze procedurali che si sono verificate nel corso del procedimento di approvazione del Testo unico per la protezione civile, quali il passaggio dalla commissione affari istituzionali alla commissione consultiva, e l'ampiezza dei poteri di quest'ultima, hanno poi suggerito di affrontare il tema dei testi unici con maggiore decisione, all'inizio dell'VIII legislatura, sostenendolo con l'introduzione di indicazioni procedurali più incisive riguardo al carattere dichiaratamente compilativo dell'intervento per testi unici.

Da osservare che nello stesso periodo sono state approvate diverse altre leggi che perseguivano anche fini di riunificazione della normativa esistente e di "pulizia" dell'ordinamento e che hanno sin dall'inizio seguito il percorso ordinario in commissione e in Consiglio⁹.

Per alcune materie individuate dalla stessa commissione II affari istituzionali in accordo con la Giunta regionale, si è invece ritenuto di intervenire con testi unici compilativi, soggetti quindi alla procedura poi stabilita, nel corso del 2006, con modalità che meglio hanno precisato, per il tipo di fonte e il dettaglio delle previsioni, le modalità procedurali dell'istruttoria in commissione e in Consiglio, e i criteri e le modalità operative cui deve attenersi il gruppo di lavoro paritetico.

Con DCR 133 del 28 febbraio 2006 è stato introdotto nel previgente regolamento generale del Consiglio l'art. 104-bis, e pochi giorni dopo è stata approvata la legge regionale 9 marzo 2006, n. 7 (Riordino e semplificazione della normativa regionale mediante testi unici), che specifica criteri e modalità di redazione dei testi unici.

Per sottolineare comunque l'aspetto istituzionale dell'intervento, l'art. 104-bis del regolamento interno prevedeva che il progetto di legge di testo unico venisse assegnato, indipendentemente dalla materia, alla commissione competente in materia di Affari istituzionali. Precisava inoltre che la commissione, qualora ravvisasse che alcune disposizioni avessero carattere innovativo "diversamente da quanto indicato nella

fine di adeguare e semplificare il linguaggio; l'adeguamento delle espressioni superate al linguaggio corrente e l'uniformazione della terminologia; l'aggiornamento delle denominazioni di organi e uffici; la correzione di errori materiali; l'eliminazione di ridondanze e le modifiche necessarie per rispettare sentenze della Corte costituzionale; l'apposizione di rubriche agli articoli, capi e altre partizioni che ne fossero privi; l'abrogazione espressa delle disposizioni precedentemente in vigore e di altre collegate, tacitamente abrogate o comunque non più in vigore; l'aggiornamento dei rinvii a disposizioni non più corrispondenti allo stato della legislazione; l'adeguamento della disciplina sostanziale, organizzativa e procedimentale allo sviluppo delle tecnologie informatiche. Tali punti coincidono con quelli previsti dall'art. 130 del regolamento della Provincia autonoma di Trento.

⁹ Cfr. p. es. la legge regionale 14 luglio 2003, n. 10 (Riordino delle disposizioni legislative in materia tributaria – testo unico della disciplina dei tributi regionali) che ha abrogato 4 leggi regionali e circa 9 altri articoli, e la legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), che ha abrogato 28 leggi e circa 10 articoli.

documentazione”, poteva, su richiesta di almeno un terzo dei componenti, acquisire il parere della commissione competente.

In base al regolamento previgente, il progetto di legge di testo unico veniva approvato dal Consiglio regionale articolo per articolo, con voto palese; gli emendamenti erano consentiti solo per gli articoli contenenti disposizioni innovative; la dichiarazione di voto era ammessa in sede di votazione finale.

Per la modifica dei testi unici si rinviava alle procedure ordinarie.

Ad una settimana di distanza dalla modifica del regolamento interno, è stata approvata anche la l.r. 7/2006 che, nello specificare criteri e modalità operative per l’attività del gruppo di lavoro paritetico, ribadisce alcuni aspetti già individuati nella DCR 268/2001 e ne aggiunge altri.

Limitandosi agli aspetti di novità, e comunque fermo il ben diverso peso della fonte (legislativa, non più provvedimentale), la l.r. 7/2006 precisa i seguenti aspetti:

- quanto al contenuto, il testo unico deve avere contenuto specifico, omogeneo, corrispondente al titolo;
- quanto agli effetti, il testo unico deve essere completato con l’indicazione: delle disposizioni legislative vigenti, collocate nel testo unico, che devono essere abrogate; delle altre che, anche se non comprese nel testo, devono comunque essere abrogate (leggi ad efficacia esaurita, per decorso dei termini, o perché sottoposte a condizione in seguito verificatasi, o perché leggi di novella di legge a sua volta abrogata), e anche delle disposizioni non inserite nel testo e vertenti su materia o settore omogeneo, che restano in vigore;
- quanto alle successive modifiche, viene inserita la clausola c.d. di modifica espressa: i testi unici possono essere abrogati solo con modifica espressa: successivi interventi normativi sulla materia o sul settore disciplinati dal testo unico possono essere apportati solo attraverso la modifica delle disposizioni del testo unico vigente (con esclusione quindi di leggi *ad hoc* al di fuori del testo unico, e di modifiche implicite);
- quanto ai criteri da seguire nella redazione, la materia o settore omogeneo devono essere delimitati in modo da evitare o ridurre al minimo interferenze con altre materie o settori omogenei e il testo unico deve procedere al coordinamento formale del testo, adeguare e semplificare il linguaggio normativo;
- quanto agli interventi consentiti, l’art. 3, comma 3, della l.r. 7/2006 ribadisce sostanzialmente l’elenco delle operazioni consentite in sede di testo unico compilativo già presente nella DCR 268/2001, integrato con le variazioni dovute al “mero recepimento della normativa statale e comunitaria”.

Il gruppo di lavoro deve dare conto dell’attività svolta con apposita documentazione che viene trasmessa in Giunta, a corredo della proposta di testo unico, e poi da questa al Consiglio regionale.

Mentre l’art. 104-bis precisa le modalità di discussione e approvazione del testo in commissione e in aula, la l.r. 7/2006 detta le indicazioni fondamentali per il successivo lavoro dei gruppi tecnici paritetici.

Per completare l’evoluzione normativa, occorre infine segnalare le modifiche introdotte dall’art. 107 del nuovo regolamento generale (approvato con deliberazione del Consiglio regionale 9 giugno 2009, n. VIII/840) rispetto all’art. 104-bis del precedente, per quanto concerne la discussione e l’approvazione del testo unico compilativo in commissione e in aula.

In particolare, qualora la commissione ritenga che alcune disposizioni abbiano carattere innovativo, non è più prevista l'acquisizione del parere obbligatorio e vincolante della commissione di merito, ma compete alla stessa commissione affari istituzionali decidere se stralciare le parti innovative o ripristinare il testo vigente delle norme.

Inoltre, in seguito alla introduzione nel nuovo regolamento generale della modalità di approvazione da parte della commissione in sede redigente¹⁰, l'approvazione del testo articolo per articolo non avviene più in Consiglio, ma nella commissione stessa, al termine della discussione, mentre in Aula basta la sola votazione finale; è ribadita l'esclusione della possibilità di presentare emendamenti e di disporre abbinamenti.

Viene ancora ribadito che le successive modifiche ai testi unici vengono apportate seguendo la procedura ordinaria.

4. Testi unici compilativi approvati

Nel corso dell'VIII legislatura, sono stati elaborati e approvati dall'assemblea 10 testi unici compilativi.

Sono di seguito riportate le leggi regionali di approvazione, il numero degli articoli da cui sono composte, il numero delle leggi e delle disposizioni di legge abrogate, le eventuali successive modifiche apportate e l'indicazione di eventuali giudizi innanzi alla Corte costituzionale.

| Legge regionale | Titolo | n. art. TU | n. leggi e disposizioni abrogate dal TU | Leggi che modificano il TU | Contenzioso costituzionale |
|-------------------------|--|------------|---|--|--|
| 15 dicembre 2006, n. 29 | TU delle leggi regionali in materia di circoscrizioni comunali e provinciali | 25 | 53 leggi e 2 disposizioni | Nessuna | |
| 16 luglio 2007, n. 15 | TU delle leggi regionali in materia di turismo | 101 | 7 leggi e 20 disposizioni | 3 febbraio 2009, n. 2 5 febbraio 2010, n. 7 9 febbraio 2010, n. 8 22 febbraio 2010, n. 11 | Sentenza 369/2008 (dep. 14 nov. 2008) su ricorso TAR Lombardia |
| 16 luglio 2007, n. 16 | TU delle leggi regionali in materia di parchi | 206 | 53 leggi e 5 disp. | 7 aprile 2008, n. 12 7 aprile 2008, n. 13 29 giugno 2009, n. 10 4 dicembre 2009, n. 26 5 febbraio 2010, n. 7 | |
| 14 febbraio 2008, n. 1 | TU delle leggi regionali in materia di volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e società di mutuo soccorso | 44 | 5 leggi e 22 disp. | 30 dicembre 2008, n. 38 22 febbraio 2010, n. 11 | |
| 7 luglio 2008, n. 20 | TU delle leggi regionali in materia di organizzazione e personale | 103 | 15 leggi e 65 disp. | 23 dicembre 2008, n. 33 3 agosto 2009, n. 14 | |

¹⁰ Cfr. articoli 38, 41 e 106 del regolamento interno approvato con DCR 840/2009.

| | | | | | |
|-------------------------|---|-----|---------------------|---|---|
| 5 dicembre 2008, n. 31 | Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale | 180 | 12 leggi e 34 disp. | 23 dicembre 2008, n. 33 3 agosto 2009, n. 14 1 febbraio 2010, n. 3 5 febbraio 2010, n. 7 9 febbraio 2010, n. 9 22 febbraio 2010, n. 11 | |
| 1 aprile 2009, n. 11 | Testo unico delle leggi regionali in materia di trasporti | 145 | 35 leggi e 55 disp. | 6 novembre 2009, n. 24 | Ricorso del Governo n. 61 del 22 settembre 2009 |
| 4 dicembre 2009, n. 27 | Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica | 53 | 27 leggi e 54 disp. | 28 dicembre 2009, n. 30 5 febbraio 2010, n. 7 | |
| 30 dicembre 2009, n. 33 | Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità | 134 | 46 leggi e 93 disp. | 5 febbraio 2010, n. 7 | |
| 2 febbraio 2010, n. 6 | Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere | 156 | 16 leggi e 42 disp. | nessuna | |

5. Considerazioni conclusive

- La predisposizione di testi unici compilativi è particolare rispetto ad ogni altro testo di progetto di legge, in quanto il testo viene elaborato dal gruppo di lavoro paritetico Giunta-Consiglio, che comprende funzionari delle Direzioni generali della Giunta competenti in relazione alla materia oggetto del testo unico, funzionari del Servizio commissioni, legali del legislativo della Giunta e del legislativo del Consiglio, e in coordinamento con il Servizio Bilancio della Giunta, per poter disporre delle competenze tecniche, specifiche della materia e giuridiche, necessarie per lo studio dei testi e valutare pienamente l'opportunità, la necessità e la portata delle modifiche¹¹.

Il gruppo paritetico predispone infatti un testo che, al termine della sua istruttoria e una volta approvato dal Consiglio diviene legge dell'ordinamento regionale, con tutti i rischi che ciò comporta sul piano di possibili impugnazioni in via principale, e con la consapevolezza che alcune disposizioni potrebbero non essere più in armonia con il mutato assetto dell'ordinamento, comunitario, costituzionale, statale e quindi *devono* essere modificate¹².

- Il testo unico costituisce comunque un'occasione di riordino normativo. Primo compito del gruppo di lavoro è di effettuare la ricognizione delle leggi regionali nella materia o settore indicato (anche le leggi c.d. multimateria) e delimitare il contenuto del testo unico. Al termine del testo devono infatti essere riportate, oltre alle leggi in esso inserite o che devono comunque essere abrogate, anche quelle altre, vertenti sulla stessa materia o settore omogeneo, che rimangono in vigore.

¹¹ Il gruppo di lavoro viene costituito con decreto del segretario generale della Giunta regionale d'intesa con il segretario generale del Consiglio.

¹² Occorre quindi porre molta attenzione alle disposizioni sulla delega di funzioni, o sull'esercizio del potere sostitutivo, o su quelle che richiamano disposizioni statali che recano principi fondamentali, potendo ben essere mutato il rapporto legge statale-legge regionale, dopo la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

Spesso la predisposizione e l'approvazione del testo unico preludono alla presentazione di un progetto di legge di riforma organica del settore¹³.

- La documentazione predisposta dal gruppo di lavoro a corredo del progetto di legge di approvazione del Testo unico deve rendere conto delle modifiche apportate.

Viene a tal fine predisposto un documento su tre colonne, che riporta: il testo del progetto di legge recante il Testo unico, il testo delle disposizioni vigenti e l'indicazione dei criteri seguiti per l'introduzione delle singole modifiche, evidenziate e motivate in base ai criteri indicati dalla l.r. 7/2006, eventualmente corredati da brevi note esplicative.

- Con riferimento alla manutenzione dei testi unici, perché gli effetti dell'intervento di riordino non si dissolvano in breve a causa della rapida evoluzione normativa, la stessa l.r. 7/2006 prevede che le modifiche alle disposizioni dei testi unici non possono essere apportate se non espressamente, in modo esplicito, mediante intervento diretto sul testo unico stesso.

Tale previsione, in quanto contenuta in una fonte primaria ma non statutaria, è senz'altro indicativa per l'interprete riguardo alla volontà del legislatore, ma non pare possa essere ritenuta vincolante per il legislatore futuro che, per il principio della *inesauribilità della legislazione*, non può essere vincolato da leggi preesistenti. La legge successiva che dovesse contenere disposizioni di modifica implicita al testo unico sarà quindi valutata e interpretata secondo i principi generali sulla successione delle leggi nel tempo.

Peraltro, la stessa previsione della clausola di modificazione espressa, l'attenzione posta dai gruppi tecnici e dal legislatore medesimo, l'obiettiva considerazione che le diverse modifiche ad oggi apportate ai testi unici sono state introdotte con leggi di novella, costituiscono elementi significativi della crescente attenzione posta dal legislatore alla cultura della qualità della normazione e ai valori ad essa sottesi, quali la certezza del diritto, la razionalità della norma giuridica e la funzionalità dell'apparato politico-amministrativo.

Maria Cefalà*

12 marzo 2010

¹³ Un progetto di legge organico sulla disciplina del settore dei trasporti regionali è stato presentato dalla Giunta il 29 ottobre 2009, a pochi mesi di distanza dall'approvazione, con l.r. 1 aprile 2009, n. 11, del Testo unico in materia di trasporti.

* dirigente dell'Ufficio assistenza alle commissioni e all'Assemblea del Consiglio regionale della Lombardia