

Il riordino normativo mediante Testi Unici nella Regione Lombardia.

di Nadia Maccabiani
(16 maggio 2006)

Originale e - pertanto - curiosa, è la legge della regione Lombardia del 9 marzo 2006, n. 7 (Riordino e semplificazione della normativa regionale mediante testi unici)[1], in combinato disposto con la delibera consiliare del 28 febbraio 2006 n. VIII/133 di "Modifica del Regolamento interno del Consiglio regionale - Inserimento dell'articolo 104-bis (Procedimento speciale di approvazione di testi unici)". Originale, per la peculiare ed articolata (quanto complessa) procedura prevista per l'iniziativa e l'approvazione di testi unici legislativi, classificabili nella categoria di quelli di mero coordinamento[2] (salvo, naturalmente, per l'ipotesi - come si vedrà non esclusa - che contengano disposizioni sostanzialmente innovative).

La legge regionale introduce la disciplina dei testi unici legislativi[3] di "riordino e ... semplificazione della normativa regionale vigente" (art. 1), ne detta i criteri direttivi (all'articolo 3), nonché - in parte - il procedimento attraverso il quale si articola la loro formazione. Così, dispone che la "decisione di predisporre testi unici è assunta dalla commissione consiliare competente in materia di affari istituzionali" (art. 3, c. 2), con una maggioranza qualificata che rappresenti almeno due terzi dei consiglieri regionali, in difetto della quale la "decisione è rimessa al Consiglio regionale sulla base di una risoluzione adottata dalla commissione stessa" (art. 3, c. 2), nel qual caso - sembra potersi arguire - è sufficiente la maggioranza relativa. Ma tale "decisione" rappresenta semplicemente la "autorizzazione" all'avvio della vera e propria procedura di redazione del testo unico. Questa fase è attribuita ad un organo costituito *ad hoc*, definito "gruppo di lavoro tecnico" (art. 2, c. 3), peculiarmente composto - pariteticamente - di "tecnici delle strutture organizzative della Giunta regionale e del Consiglio regionale" (art. 2, c. 3). Le modifiche che il "gruppo di lavoro" è abilitato ad introdurre nella vigente legislazione sono non solo di natura formale, ma altresì sostanziale, ove necessarie "per garantire la coerenza logica e sistematica delle norme anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio" (art. 3, c. 3, lett. a). La proposta di testo unico del "gruppo di lavoro" deve, per avere un seguito, essere approvata dalla Giunta (art. 4). La legge non specifica se quest'ultima sia abilitata - sia pure nei limiti delle finalità di "coordinamento" - ad apportare modifiche alla proposta stessa. 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". Tuttavia sembra 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. La disciplina del procedimento interno al consiglio regionale, per giungere all'eventuale approvazione del testo unico, è rimessa al regolamento interno consiliare (art. 4). Anche tale procedimento - previsto dall'art. 104-bis (Procedimento speciale di approvazione di testi unici), introdotto con la D.c.r. 28 febbraio 2006, n. VIII/133 - assume connotati peculiari rispetto ad un ordinario procedimento di approvazione di una proposta di legge. Infatti, il progetto di legge è assegnato "alla commissione competente in materia di affari istituzionali" (la stessa, si ricorda, dalla quale è partito l'input per l'intero procedimento). Tuttavia, se "almeno un terzo dei consiglieri regionali ritenga che delle disposizioni abbiano carattere innovativo rispetto alle disposizioni vigenti" (art. 104bis, c. 2, reg.) può ottenere dal presidente del consiglio l'assegnazione delle medesime alla commissione competente che può emendare tali disposizioni ed il relativo parere, essendo vincolante, deve essere recepito dalla commissione affari istituzionali "senza modifiche, salvo quelle finalizzate a salvaguardare il rispetto dei criteri di redazione dei testi unici previsti dalle disposizioni vigenti" (art. 104bis, c. 3, reg.). Ma, anche sulla restante parte della proposta di testo unico, la commissione affari istituzionali non può apportare modifiche, se non nei ristretti limiti da ultimo ricordati (art. 104bis, c. 4, reg.). Tale commissione, approvato il progetto, lo trasmette all'assemblea, unitamente ad una relazione illustrativa "che evidenzia le eventuali disposizioni innovative" (art. 104bis, c. 5, reg.). Il progetto di legge è approvato - in via definitiva - dall'assemblea unicamente con la votazione articolo per articolo e la votazione finale, non sono - quindi - ammessi emendamenti. Solo per le disposizioni definite innovative dalla relazione della commissione affari istituzionali si ammette la presentazione di emendamenti, "la discussione e le dichiarazioni di voto" per i singoli articoli. Mentre "in caso di voto contrario su un articolo, non avente contenuto innovativo, il progetto di legge è rinviato in commissione ai sensi dell'art. 77" (art. 104bis, c. 6, reg.). Infine, le previsioni dell'art. 104bis, reg. "non si applicano ai progetti di legge di modifica dei testi unici, per i quali si utilizzano le procedure ordinarie" (art. 104bis, c. 7, reg.).

La descritta normativa regionale è finalizzata - con ogni evidenza - alla "razionalizzazione" dell'ordinamento regionale. Allo scopo è preordinata la funzione di coordinamento (non solo formale, ma anche sostanziale, come emerge dall'art.

3, c. 3, lett. a), l. reg. 7/2006) mediante testi unici legislativi. La legge regionale n. 7/2006, disciplinandone il procedimento, nonché il contenuto, è, pertanto, annoverabile nella categoria delle "fonti sulla produzione del diritto", benché priva di un'efficacia formale sovraordinata alla legge ordinaria regionale. Ma lo stesso ordinamento nazionale non è estraneo a tentativi di "razionalizzazione" mediante "fonti sulla produzione" contenute in leggi ordinarie. Basti ricordare l'art. 20, l. 59/1997, come - da ultimo - modificato dall'art. 1, l. 28 novembre 2005, n. 246 (intitolato "Riassetto normativo e codificazione")^[4] e gli artt. 8 e ss. (in materia di adempimento degli obblighi comunitari) della l. 4 febbraio 2005, n. 11^[5]. La "assonanza rievocativa" tra le citate disposizioni nazionali e la disciplina regionale in questione non sembra, peraltro, casuale. Le prime, infatti, mirano a "traslare" il baricentro della funzione normativa, finalizzata alla "razionalizzazione" ordinamentale, dal parlamento al governo, mediante gli istituti della delega legislativa e della delegificazione. La seconda - similmente - realizza un sostanziale spostamento della funzione legislativa di coordinamento dal consiglio regionale ad altra sede.

Al di là delle problematiche di ordine generale relative alla legittimità costituzionale di una delega della funzione legislativa dal consiglio alla giunta^[6], nella specie si pongono - comunque - preliminari e positivi ostacoli: l'art. 37 dello Statuto secondo cui "l'esercizio della potestà legislativa e regolamentare della Regione spetta al Consiglio regionale e non può essere delegato"; l'art. 40, c. 1, dello Statuto secondo cui "ogni progetto di legge, previo esame in commissione, è discusso e votato dal Consiglio articolo per articolo e con votazione finale", ed il successivo comma 3, a mente del quale il regolamento interno può stabilire procedimenti abbreviati o speciali, rispettivamente solo per i progetti di legge dei quali il consiglio dichiara l'urgenza o che comportino spese o minori entrate. Sussistono, pertanto, due fondamentali coordinate che non possono essere eluse: la funzione normativa spetta - nella sua globalità - al consiglio regionale; l'approvazione delle leggi (qualsiasi sia la loro portata sostanziale) deve avvenire con procedimento ordinario, salvi i limitati casi indicati nello statuto.

Proprio per evitare ogni censura in merito, la regione ha "cautelato" la disciplina in questione sia sul piano del contenuto che della forma. Da un lato, ha "disarticolato" la fase dell'iniziativa, quasi a voler "confondere le acque" di ogni sostanziale trasferimento di potestà normativa dal consiglio ad altri organi: la legge regionale termina - pur sempre - col riferimento ad un progetto di legge che la giunta approva e trasmette al consiglio, come negli ordinari procedimenti legislativi. Dall'altro lato, nulla dice sulla "semplificazione" del procedimento in seno al consiglio, rimettendo il tutto al regolamento interno, ed evitando - in questo modo - di esporsi alla censura di incostituzionalità per un troppo evidente contrasto della legge con lo statuto.

Resta - tuttavia - un inconfutabile dato (di diritto positivo): il consiglio, secondo le prescrizioni dell'art. 104-bis, c. 6, reg. (non a caso deliberato in pari data all'approvazione della legge regionale: 28 febbraio 2006) vede comunque alterata la pienezza della propria "funzione legislativa", dovendosi limitare ad approvare il testo unico legislativo "articolo per articolo e con votazione finale" (similmente a quanto avviene in un procedimento legislativo in sede redigente), mentre la presentazione di emendamenti è consentita solo per le disposizioni definite innovative dalla relazione illustrativa della commissione affari istituzionali, quindi esulanti dal contenuto che - tipicamente - dovrebbe assumere il testo unico di coordinamento. Il "ridimensionamento" del ruolo del consiglio nell'esercizio della funzione legislativa di coordinamento (formale e sostanziale), nonché in contrasto con l'art. 37 Statuto che - comunque - gli riserva la funzione sia legislativa che regolamentare (quindi la pienezza della funzione di normazione), lo è con il comma 1 dell'art. 40, Statuto, secondo cui "ogni progetto di legge previo esame in commissione, è discusso e votato dal Consiglio articolo per articolo e con votazione finale", e con il successivo comma terzo che ammette procedimenti abbreviati o speciali unicamente per i progetti di legge dei quali - rispettivamente - sia dichiarata l'urgenza o che comportino spese o minori entrate. Ma (ancor prima) è l'evidente sintomo rivelatore dell'avvenuto (sostanziale) trasferimento - ad altra sede - della funzione legislativa di coordinamento, benché - formalmente - ed esso (consiglio) sia stata mantenuta la potestà di approvazione finale. Quale sede? Il "gruppo di lavoro tecnico"? Sicuramente, secondo la lettera della legge, in esso risiede il potere di determinare il contenuto originario del testo unico, essendogli riconosciuta la competenza ad adottare tutte le variazioni - formali e sostanziali - necessarie alla finalità del "coordinamento". Ma "la proposta di testo unico, predisposta dal gruppo di lavoro" (art. 4, l. reg. 7/2006) deve passare attraverso la "approvazione della Giunta", senza che, tuttavia, come già detto, sia stata precisata la portata dell'intervento. Ora, se non le fosse consentito di modificare la proposta del gruppo di lavoro, il suo intervento si limiterebbe all'attribuzione della veste formale di iniziativa legislativa giuntale ad un progetto la cui decisione sostanziale rimarrebbe *in toto* rimessa ad altro (peculiare) organo. Il che realizzerebbe una (ulteriore) *vulnus* del dettato statutario che disciplina la spettanza del diritto di iniziativa legislativa (art. 38). Se, all'opposto (e come sembra più logico), fosse ammessa ad emendarlo, il trasferimento della "funzione legislativa di coordinamento", stante il detto ruolo "ridimensionato" del consiglio, deporrebbe, nella sostanza, a favore della giunta. Né si obietti che ciò è ammesso dal limitato contenuto della funzione così esercitata: di mero coordinamento della legislazione già esistente. Da un lato, tale coordinamento non è unicamente formale, ma anche sostanziale. Dall'altro

lato, e in ogni caso, la soluzione è tanto più inammissibile in vigenza di uno statuto che riserva la globalità della funzione normativa (non solo legislativa) al consiglio[7]. Qui si "chiude il cerchio", e si comprende la non "casualità" della "rievoazione" della disciplina nazionale in tema di riordino normativo che, come detto, fa uso degli strumenti della delega e della delegificazione. Nella specie, sebbene - dal punto di vista letterale e formale - non si versi in ipotesi di vera e propria delega, dato che la legge regionale non la denomina espressamente tale e conserva l'approvazione finale al consiglio, si assiste, tuttavia ad un analogo sostanziale trasferimento della funzione legislativa, sia pure per quella limitata "frazione" che si realizza nel coordinamento. Ciò, pur non essendo in sé inammissibile, lo è in vigenza di uno statuto che - come detto - riserva la pienezza della funzione normativa al consiglio.

Pertanto, la descritta disciplina dei testi unici legislativi, opportuna ed apprezzabile (sia per contenuti che per fini), ha - semplicemente - "errato" fonte del diritto. La regione, infatti, non è priva di competenza in materia. Anzi. Ai sensi dell'art. 123, c. 1, Cost. spetta alla competenza statutaria la disciplina del "diritto di iniziativa" e dei "principi fondamentali di organizzazione e funzionamento". Non a caso, altre regioni hanno trattato - successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione - la materia dei "testi unici legislativi", ma lo hanno fatto a livello statutario[8], talora ricorrendo all'istituto della delega (o autorizzazione o incarico, a seconda di differente terminologia utilizzata dagli statuti)[9] a favore della giunta, ma - naturalmente - conservando l'approvazione finale del consiglio, sia pure attraverso una procedura semplificata[10]. Pertanto, il peculiare procedimento (finalizzato alla "razionalizzazione" dell'ordinamento), ben poteva (e può) essere attivato (anche) dalla regione lombardia, purché - previamente - legittimato dalla fonte statutaria[11].

Simile esito sembra, peraltro, imporsi oltre che per ineludibili ragioni di legittimità costituzionale, altresì per ragioni di coerenza logico-giuridica. Infatti, se lo scopo è quello della "effettività" della riforma razionalizzatrice, le previsioni attualmente esistenti sono "deboli" e, pertanto, insufficienti. Essendo, quest'ultime, introdotte da una legge regionale ordinaria, il consiglio - a maggioranza semplice - ben potrebbe, in ogni tempo, contravvenirle, senza "incappare" in nessuna censura, esercitando, legittimamente, la potestà di deroga. Ne scaturisce - ove ve ne fosse bisogno - un'ulteriore conferma della tesi secondo cui le norme sulla produzione del diritto dovrebbero trovare adeguata "sistemazione formale"[12]. L'unico ostacolo da superare resta - pertanto - l'attivazione del procedimento di approvazione di una revisione - sia pure parziale - dello statuto regionale, ma trattasi di ostacolo di natura meramente politica e non giuridica, tant'è che la Corte ha, sin da subito, ammesso, interventi meramente modificativi di parti degli esistenti statuti[13].

[1] Non impugnata dal Governo, come risulta dal sito del Dipartimento Affari Regionali (la legge regionale è stata presa in esame con la delibera del Consiglio dei Ministri del 27 aprile 2006).

[2] In proposito può essere ricordata la definizione - sinottica - di coordinamento offerta dalla Corte costituzionale in una delle pronunce intervenute in tema di testi unici. In particolare, la sentenza 3 luglio 2002, n. 308 (in *Giur. cost.* 2002, p. 2391 ss), sottolinea come scopo del coordinamento sia la "riconduzione in un quadro di coerenza sistematica di norme legislative contenute in precedenti disparati atti". Pertanto, il coordinamento va inteso non solo in senso formale (cfr. Corte costituzionale 1 febbraio 1973, n. 5, in *Giur. Cost.* 1973, p. 18 ss.), ma anche sostanziale (cfr. Corte costituzionale 26 gennaio 1957, n. 16, in *Giur. cost.* 1957, p. 329 ss.). Non a caso, l'art. 3, c. 3, lett. a), l. reg. 7/2006 parla non solo di "coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti", ma anche di "modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica delle norme".

[3] L'art. 2, c. 1, l. reg. 7/2006 esordisce statuendo che "ciascun testo unico racchiude l'intera disciplina legislativa regionale vigente nella materia o nel settore omogeneo cui è dedicato" e che esso "provvede, con effetto dalla propria entrata in vigore, ad abrogare espressamente, elencandole in modo distinto, le disposizioni vigenti 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" (comma 2).

[4] Come noto, tale disposizione impone al Governo di presentare al Parlamento - entro il 31 maggio di ogni anno - un "disegno di legge per la semplificazione e il riassetto normativo" (comma 1) che, ai sensi del comma 2, deve prevedere "l'emanazione di decreti legislativi ... nonché di regolamenti ai sensi dell'articolo 17, commi 1 e 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400". Nel prosieguo, tale articolo, detta i principi e criteri direttivi per le deleghe legislative (salvi quelli stabiliti da ciascuna legge annuale di semplificazione e riordino), tra i quali assume importanza, per quanto qui ci occupa, quello indicato alla lettera a-bis), c. 3, art. 20, l. 59/1997: "coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e

per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo".

[5] Come noto, l'art. 8, c. 4, l. 11/2005, impone al Governo di presentare al Parlamento, entro il 31 gennaio di ogni anno, un disegno di legge per l'adempimento degli obblighi comunitari, che, ai sensi del successivo articolo 9, può ricorrere agli istituti della delega legislativa e della delegificazione ai fini dell'attuazione degli atti delle comunità europee.

[6] A. D'ATENA, *Statuti regionali e disciplina delle fonti: tre domande*, in www.forumcostituzionale.it. L'A. offre una risposta negativa alla istituibilità - mediante statuto - di atti con forza di legge regionali. In analogia direzione, cfr. S.BARTOLE, R.BIN, G.FALCON, R.TOSI, *Diritto regionale*, Bologna 2003, pagg. 120-121; T.MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2005, pagg. 200 ss.; P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, 2003, pagg. 175 ss. In direzione contraria, B.CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002, pagg. 54-55. Sul tema dell'ampiezza della potestà statutaria in relazione all'attribuzione di una competenza legislativa alla giunta, con particolare riguardo ai decreti legge, cfr. P.BILANCIA, *Potere legislativo regionale e interventi d'urgenza: non c'è bisogno del decreto legge*; A. CONCARO, *Revisione del titolo V della Costituzione e decretazione d'urgenza nelle materie di competenza regionale*; M. SICLARI, *Davvero necessaria la previsione di decreti legge regionali?*; N. ZANON, *Decreti legge, Governo e Regioni dopo la revisione del titolo V della Costituzione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

[7] Sul punto basti ricordare quanto statuito dalla Corte costituzionale nella nota sentenza 21 ottobre 2003, n. 313.

[8] Cfr., negli Statuti già definitivamente approvati ed entrati in vigore, art. 56, c. 2, lett. g), St. Piemonte (che, tuttavia, parla di "codici di settore o di materia"); art. 54, c. 2, St. Emilia Romagna; art. 44, St. Calabria; art. 40, St. Umbria; art. 32, St. Marche; art. 36, St. Lazio; art. 44, St. Toscana.

[9] S.BARTOLE, *La funzione normativa tra Consiglio e Giunta*, in www.issirfa.cnr.it. L'A. sottolinea che, nella formazione dei nuovi statuti, "il suggerimento in materia di delega legislativa è stato probabilmente tenuto presente quando si sono adottate le disposizioni in materia di formazione di testi unici".

[10] Sempre negli Statuti già entrati in vigore, cfr. art. 54, c. 2-3, St. Emilia Romagna (che prevede, al comma 2, la possibilità - per il consiglio - di "incaricare" la giunta di predisporre il progetto di testo unico, ed al successivo comma 3 la regola della loro approvazione in sede redigente); art. 44, St. Calabria (che, al primo comma, dispone la possibilità di delega - dal consiglio alla giunta - per la redazione di testi unici di riordino e coordinamento e, al comma 2, che il consiglio li approva con unico voto, previo parere del consiglio delle autonomie locali e della consulta statutaria); art. 40, St. Umbria (il quale dispone, al comma 1, che il consiglio "autorizza" con legge la giunta a redigere i progetti di testi unici di riordino e semplificazione e, al comma 2, che essi sono approvati dal consiglio con le sole dichiarazioni di voto); art. 56, c. 2, lett. g), St. Piemonte (che prevede la facoltà, del consiglio, di delegare alla giunta la predisposizione di codici di settore o materia, successivamente sottoposti all'approvazione del consiglio stesso). L'art. 44, St. Toscana, nulla - espressamente - dispone in merito alla possibilità di delegare alla giunta la redazione dei testi unici, limitandosi ad affermare che "è promossa ... la formazione di testi unici legislativi e regolamentari per settori organici". Tuttavia, nel successivo comma 4, precisa che "le parti di testo unico di mero coordinamento delle leggi esistenti sono approvate dal consiglio con voto unico". Parimenti, l'art. 32, St. Marche, nulla disponendo in ordine ad eventuali deleghe alla giunta, statuisce, al comma 3, che "il regolamento interno può stabilire procedure semplificate per l'esame e l'approvazione delle parti di testo unico che riproducono la normativa esistente o che contengono modifiche di mero coordinamento". All'opposto, l'art. 36, c. 3, St. Lazio, attribuisce - in via istituzionale - alla giunta la potestà di provvedere periodicamente, "al fine della semplificazione e del conferimento di organicità alla normativa vigente", "alla predisposizione ovvero all'aggiornamento di testi unici a carattere compilativo, previa comunicazione al Consiglio", tuttavia "ove tale attività consista in un riordino normativo ovvero comporti modifiche di carattere non meramente formale, la giunta sottopone l'iniziativa all'esame del Consiglio sotto forma di proposta di legge per la successiva approvazione da parte del Consiglio stesso".

[11] Sulla portata che dovrebbero assumere le previsioni statutarie in tema di razionalizzazione legislativa, cfr. R.BIN, *Abrogazione espressa, testi unici, leggi organiche, semplificazione. Gli statuti regionali tra problemi veri e soluzioni normative inutili*, in www.forumcostituzionale.it.

[12] Cfr. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 2002, p. 28, oltre che A.RUGGERI, "Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti, IV, Studi degli anni 1999-2000, Torino, 2000, p. 283. Quest'ultimo A. afferma di condividere la tesi che "richiede un forte radicamento dell'impianto positivo quale può essere dato solo fissando nella stessa Carta

costituzionale novellata i canoni essenziali relativi alla produzione di norme: sul piano delle tecniche della redazione dei testi, in primo luogo, così come dei procedimenti ... e, quindi, ... delle relazioni internormative". La posizione è ribadita, con specifico riguardo agli statuti regionali, in T.MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2005, pagg. 153 ss.

[13] Corte costituzionale, sentenza 3 luglio 2002, n. 304.

Forum di Quaderni Costituzionali

i Costituzionali