

GEMMA PASTORE

LA CODIFICAZIONE REGIONALE

1. *Dai testi unici ai codici di settore. Coinvolgimento delle Regioni?*

L'idea di semplificazione a partire dagli anni '90 sino ad oggi si è arricchita di finalità e strumenti. Incentrata prima sulla necessità di rendere più semplice ed efficiente l'agire amministrativo attraverso lo strumento dei testi unici e della delegificazione, si amplia all'inizio dell'ultimo decennio quale semplificazione normativa e vede nel ricorso ai codici l'intervento più incisivo per il raggiungimento di un sistema normativo generale ordinato e fruibile, che possa quindi garantire conoscibilità e certezza di diritto. Ancora centrale è l'agire amministrativo, ma la consapevolezza che la sua complessità dipende direttamente dalla complessità delle norme che le amministrazioni sono chiamate ad interpretare ed applicare sposta l'attenzione sulla necessità di semplificare i livelli normativi [Arena, 2004].

Durante gli anni 90 l'azione di riordino normativo mediante testi unici si sviluppa attraverso il percorso delineato dalla legge 59/1997, che ha previsto il ricorso ai testi unici, i quali sono stati successivamente ridefiniti dalla legge 50/1999, che la ha introdotto i testi unici misti (art. 7), e dalla legge 340/2000, che ne ha precisato la procedura di adozione¹. I testi unici misti che segnano questa fase erano finalizzati a riunire fonti legislative e regolamentari afferenti alla medesima materia, erano una figura innovativa di testo unico, che ha avuto un eccessivo disfavore della dottrina. Pur tuttavia testi unici misti sono stati realizzati ed è innegabile che essi hanno raggiunto un alto grado di semplificazione delle

¹ L'art. 20 della l. 59/1997, nella sua iniziale formulazione, prevedeva al comma 11 la possibilità di emanare norme di delega al Governo, ovvero di autorizzazione alla delegificazione, necessarie alla compilazione di testi unici legislativi o regolamentari. Viceversa la legge 50/1999 demandava al Governo un ampio compito di riordino attraverso l'emanazione di testi unici misti. Sorgeva il dubbio se il potere conferito al Governo dall'art. 7 della legge 50/1999 trattasse del conferimento di una potestà regolamentare di notevole estensione, ai sensi dell'art. 17, c. 2, della legge 400/1988, oppure di una delega legislativa. In entrambi i casi sembrava che tale conferimento di potestà normativa violasse le norme costituzionali in tema di delega legislativa, per l'ampiezza dei principi e dei criteri direttivi e per la previsione di un esercizio ripetuto della delega per gli aggiornamenti dei testi unici. Il parere del Consiglio di Stato del 18 settembre 2000, relativo allo schema di testo unico in materia di documentazione amministrativa, pur riconoscendo la mancanza nell'art. 7 della legge 50/99 di un'esplicita delegazione legislativa, la ricavava indirettamente dal comma 11 dell'art. 20 della legge 59/1997 (che riguarda però la diversa ipotesi di testi unici legislativi e regolamentari), ed assume il carattere primario dei testi unici misti, sulla base del conferimento del potere di modificare la normativa vigente, dell'implicito effetto abrogante delle disposizioni non incluse nel testo unico e della clausola di resistenza delle sue disposizioni ad abrogazione implicita. Appariva problematica alla dottrina, nell'interpretazione che il Consiglio di Stato dava all'art. 7, l'idea che il medesimo atto (deliberazione del Consiglio dei ministri, che adotta il testo unico), potesse costituire esercizio di due diverse potestà, l'una legislativa delegata, quando si tratta di raccogliere disposizioni aventi natura primaria, l'altra regolamentare delegificante per le disposizioni di grado secondario. L'intervento della legge 340/2000 dava una sistematizzazione al problema prevedendo che ciascun testo unico comprendesse le disposizioni contenute in un decreto legislativo e in un regolamento, emanato ai sensi della legge 400/1988, così distinguendo la delega legislativa e l'abilitazione a regolamenti di delegificazione e qualificando come testo unico (misto) l'atto (c.d. testo A) deputato a raccogliere le disposizioni del decreto legislativo (c.d. testo B) e quelle del regolamento (c.d. testo C). Questa soluzione consentiva di distinguere il ruolo della legge da quello del regolamento nella formulazione di testi unici, assegnando al secondo il compito della delegificazione e della riunione in unico testo delle disposizioni regolamentari e alla prima quello della raccolta delle disposizioni legislative non delegificate, residuando infine al terzo atto il compito di riunire e di esternare, senza alcun potere innovativo, le une e le altre.

single materie regolate ². La delegificazione in questo momento storico è lo strumento principale della semplificazione normativa con essi realizzata.

In questo periodo le Regioni hanno fatto scarsamente ricorso a testi unici regionali, anche a causa dell'incidenza del sistema di controllo governativo allora vigente sulle leggi regionali e non coordinato con la natura sostanziale di fonte novativa delle leggi regionali recanti testi unici. Al contrario esse hanno avviato un percorso di semplificazione normativa, tuttora in corso, affidato a periodiche leggi di abrogazione con le quali esse riducono la dimensione quantitativa della loro legislazione

Tale prima fase storica del riordino normativo è distinta dalla fase successiva dalla legge n. 229/2003, la quale muta radicalmente i termini delle precedenti leggi di semplificazione abrogando l'art. 7 della legge 50/1999 e sostituendo i testi unici misti da esso previsti con i codici di settore.

Conseguentemente scompaiono i regolamenti di delegificazione (ormai preclusi per lo Stato fuori dalle materie di legislazione esclusiva statale) e in luogo del «riordino» normativo mediante testi unici, si prevede il «riassetto» sostanziale delle materie a livello di fonte primaria., affidato a codificazioni realizzate con decreti legislativi di riforma dei singoli settori ³.

Nonostante la legge n. 229/2003 sembri marcare una netta discontinuità rispetto al precedente processo di consolidamento prefigurato con i testi unici misti, l'Adunanza Generale del Consiglio di Stato, con il parere n. 2/04 del 25 ottobre 2004 sul Codice della proprietà industriale, sottolinea invece la continuità del processo di riordino, rilevando che le due fasi di riordino normativo sono accomunate dall'applicazione di criteri generali comuni, affiancate da criteri specifici di settore, e dalla comune finalità di fornire una risposta al fenomeno della complessità normativa.

La successiva legge 246/2005 precisa quanto previsto dalla legge 229/2003, 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, alla liberalizzazione delle attività economiche, e infine alla definizione dei principi fondamentali per la legislazione regionale conseguenti al nuovo Titolo V.

Gli articoli 1 e 2 della legge 246/2005 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.

In particolare si introduce il comma 3 bis all'art. 20 della legge 59/1997, il quale pone il criterio direttivo secondo il quale il Governo, nelle materie di competenza esclusiva statale completa il processo di codificazione di ciascuna materia emanando anche contestualmente

² Sono stati emanati il TU sulla documentazione amministrativa (d.lgs. 445/2000), il TU sull'edilizia (d.lgs. 380/2001), il TU sull'espropriazione (d.lgs. 327/2001), il TU sulle spese di giustizia (d.lgs. 111/2002). Sul versante regionale va ricordato il particolare «Testo unico delle leggi per l'elezione dei consigli comunali nella regione siciliana», approvato con decreto del Presidente della Regione Sicilia 20 agosto 1960, n. 3, e contenente disposizioni di leggi regionali e di leggi statali.

³ Su tale evoluzione pesano due circostanze. La prima è l'esigenza di una più incisiva riforma della legislazione che conduce a conferire all'esecutivo deleghe attributive di un più ampio potere normativo di modifica della legislazione preesistente. La seconda si ricollega con l'esclusione, disposta dal 6° c. dell'art. 117 Cost., di ogni potestà regolamentare dello Stato, se non per le materie di sua legislazione esclusiva, con la conseguente inammissibilità di una raccolta di testi unici regolamentari per tutte le materie di competenza concorrente o residuale delle regioni, che non sia di mera compilazione di regolamenti previgenti e che non abbia carattere di cedevolezza nei confronti degli emanandi regolamenti regionali.

al decreto legislativo di riassetto una raccolta organica delle norme regolamentari regolanti la medesima materia adeguandole alla nuova disciplina di livello primario e semplificandole⁴.

In tale modo il legislatore del 2005 riprende la finalità di codificazione di tutta la normativa vigente, sia legislativa che regolamentare, già a suo tempo perseguita con i testi unici misti

Alla legge 59/1997 si introduce l' art. 20 ter, 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 di tale previsione il 29 marzo 2007 viene stipulato in sede di Conferenza unificata l' «Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione».

L'Accordo prevede al comma 1 dell'articolo 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". L'Accordo prefigura quindi strumenti di consolidamento (testi unici) e di codificazione (codici) anche negli ordinamenti regionali.

La previsione di codici regionali nell'Accordo è certamente una novità rispetto agli statuti regionali che fanno esclusivo riferimento ai testi unici.

2. *Distinzione tra testi unici e codici. Codici regionali?*

Va chiarita la distinzione tra testi unici e codici anche al fine di valutare l' idoneità di questi ultimi rispetto all'ordinamento regionale,

Il testo unico raccoglie disposizioni e norme vigenti in una data materia coordinandole in modo omogeneo e coerente e stabilisce un considerevole grado di semplificazione legislativa. Esso costituisce lo strumento con cui procedere alla sistemazione organica della normativa riguardante un'intera materia, abrogando espressamente le varie fonti legislative sino a quel momento in vigore nella stessa materia. Secondo questa definizione i testi unici corrispondono 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. In realtà è frequente un grado di innovatività anche nell'ambito di testi unici. In particolare, ai fini della formazione di testi unici allo scopo del riordino della normazione in un determinato settore, si è assistito al conferimento al Governo di una potestà

⁴ Tale disposizione accoglie l'indicazione data dal Consiglio di Stato nel parere sul Codice della proprietà industriale, secondo il quale, appurata l'impossibilità di comprendere all'interno dei codici le norme di fonte secondaria, diviene opportuno delegare il Governo all'emanazione di un secondo codice, che si accompagni al primo e contenga appunto le norme regolamentari ad esso collegate. Per quanto riguarda poi il diverso grado che ricoprono le norme regolamentari governative e quelle ministeriali, le soluzioni percorribili sono due: o si prevede nel codice principale una disposizione che consenta di attrarre le disposizioni affidate alla disciplina di regolamenti ministeriali alla competenza di regolamenti governativi, oppure si adottano anche in questo caso due distinti regolamenti, ciascuno per la fonte prevista.

legislativa delegata (ex art. 76 Cost.) con poteri più o meno ampi di coordinamento della legislazione in vigore, con conseguente attribuzione del potere di modificarla e di determinare l'abrogazione di quella non raccolta nel testo unico.

Il Governo viene così investito di un potere legislativo primario, sottoposto ai consueti limiti di oggetto e di principi e criteri direttivi risultanti dalla legge di delegazione, che, quando non si risolvono nel coordinamento della legislazione in vigore, ben possono prevedere l'effettuazione di modifiche più o meno incisive della legislazione stessa.

La Corte costituzionale con la sentenza 53/2005 si è espressa sulla nozione di «coordinamento di norme in testo unico» affermando che «Se l'obiettivo è quello della coerenza logica e sistematica della normativa, il coordinamento non può essere solo formale Inoltre, se l'obiettivo è quello di ricondurre a sistema una disciplina stratificata negli anni, con la conseguenza che i principî sono quelli già posti dal legislatore, non è necessario che sia espressamente enunciato nella delega il principio già presente nell'ordinamento, essendo sufficiente il criterio del riordino di una materia delimitata. Entro questi limiti il testo unico può innovare per raggiungere la coerenza logica e sistematica ... al fine di rendere la disciplina più coerente nel suo complesso e in sintonia con l'evolversi dell'ordinamento».

All'aprirsi della stagione dei codici, il Consiglio di Stato non poteva evitare la questione della differenza tra testi unici e codici statali. Nel parere sul Codice della proprietà industriale esso chiarisce che il termine «riassetto» normativo ha la stessa finalità del «riordino» normativo affidato ai testi unici della legge 50/1999 e lo è anche la qualità dell'intervento, effettuato tramite uno strumento con capacità innovativa delle fonti primarie quale il decreto legislativo. Ciò che cambia, afferma il Consiglio di Stato, è la portata quantitativa dell'intervento innovativo, poiché per i decreti legislativi di riassetto vi sono criteri di delega più ampi e incisivi, che autorizzano il legislatore delegato non soltanto ad apportare modifiche di coordinamento formale alla disciplina di rango legislativo, ma anche a consistenti innovazioni del merito della disciplina codificata. E quindi per il Consiglio di Stato in relazione alla parola «riassetto» appare preferibile usare il termine «codice» che contiene entrambi gli elementi caratterizzanti dell'innovatività sostanziale e del consolidamento formale.

I codici di settore previsti dalla legge 246/2005 posseggono quindi due requisiti essenziali: la riforma dei contenuti della disciplina legislativa di una determinata materia e la creazione di una raccolta organica, a livello solo primario, di tutte le norme ad essa relative. Il primo requisito li distingue dai precedenti testi unici, quantomeno nella parte di innovazione sui contenuti; il secondo (tipico, invece, dei testi unici) li caratterizza nell'ambito degli ordinari decreti legislativi di riforma di una materia ai sensi dell'art. 76 Cost..

Il termine codice sembra allora qualificare i tradizionali testi unici innovativi [Volpe, 2005] e del resto in diritto positivo già si ritrovavano disposizioni quali l'art. 2 del Codice in materia di protezione dei dati personali (DLgs. 30 giugno 2003, n. 196), il quale recita « Il presente testo unico, di seguito denominato codice ... ».

Si afferma così l'indifferenza terminologica tra codice e testo unico innovativo e ci si chiede se essa possa valere anche negli ordinamenti regionali. Sulla fungibilità e assimilazione dei due termini e strumenti normativi può fondarsi infatti la conclusione

che, pure in presenza di previsioni statutarie relative solo ai testi unici, comunque le Regioni possano emanare codici regionali ⁵.

A tali fini appare interessante l'accento posto sul rapporto tra codificazione e consolidamento, la cui dialettica definisce la distinzione tra testi unici e codici [Patroni Griffi, 2005]. Si osserva che, nello scenario attuale della complessità normativa, codificazione e consolidamento sembrano avvicinarsi non solo sul piano terminologico, bensì dei contenuti e delle tecniche, nella comune finalità di fornire una risposta alla complessità dell'ordinamento. Infatti da una parte la codificazione agisce del tutto libera dalla sua originaria valenza politico-ideologica unificante e dall'altra il consolidamento non è limitato alla mera compilazione dell'esistente. Il Consiglio di Stato afferma che «cambia in tal modo l'idea di codificazione: essa si accompagna al raggiungimento di equilibri provvisori, ma di particolare significato perché orientati a raccogliere le numerose leggi di settore, in modo tale da conferire alla raccolta una portata sistematica, orientandola ad idee capaci di garantire l'unità e la coerenza complessiva della disciplina. Si è in una fase storica nella quale all'idea regolativa del codice si è sostituita l'esistenza di discipline sistematicamente organizzabili in una pluralità di codici di settore. Le codificazioni incentrate sull'unità del soggetto giuridico e sulla centralità e sistematicità del diritto civile stanno, quindi, lasciando spazi a micro-sistemi ordinamentali, non fondati sull'idea dell'immutabilità della società civile, ma improntati a sperimentalismo ed incentrati su logiche di settore, di matrice non esclusivamente giuridica» [CdS AG parere n. 2/2004]. E quindi afferma che «nel ventunesimo secolo, la codificazione è un'attività di manutenzione, più che di creazione, del diritto positivo» [CdS sez. atti norm parere n. 11603/2005].

Il dubbio che viene posto è se tale discorso debba essere diversificato a seconda che il riordino/riassetto intervenga prevalentemente nel campo dei rapporti privatistici o pubblicistici.

Per quanto attiene ai rapporti privatistici, il codice civile è stato nel corso del tempo affiancato da numerose leggi speciali nelle quali hanno trovato collocazione discipline derivanti dalla contingenza delle situazioni economiche (es. nuovo diritto societario). Si tratta di una fase di decodificazione [Irti, 2005], alla quale segue una fase di consolidamento, che può realizzarsi mediante la novellazione del codice civile ovvero la codificazione di settore a latere del codice civile stesso.

Questa impostazione di una codificazione satellite rispetto a un codice principale non può trovare riscontro nei codici che disciplinano prevalentemente rapporti di diritto pubblico ovvero fattispecie organizzative e procedurali che afferiscono al diritto pubblico.

In questi casi, si osserva, manca l'esistenza di un codice principale intorno al quale costituire un sistema di codici di settore. La codificazione, in altri termini, non serve a sistemare la complessità normativa che si è sviluppata nei rapporti che traggono comunque la loro origine dalla disciplina del corpus principale. Nei settori del diritto pubblico la complessità normativa trae origine e si sviluppa secondo logiche diverse, sicché la risposta di riordino inevitabilmente si presenta diversa. Se si pensa al codice sull'amministrazione digitale, ma anche ai testi unici in materia di edilizia, di espropriazione o di documentazione amministrativa, l'esigenza di sistema tipica dei

⁵ Un esempio è dato dalla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28 della Toscana intitolata « 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 ».

codici, anche di settore, cede il passo ad altre esigenze: disciplinare rapporti amministrativi e quindi procedimenti, organizzare i fatti amministrativi individuando le strutture, indirizzare e coordinare l'azione delle amministrazioni, raccordare il piano delle competenze statali con quello degli altri livelli di normazione e di amministrazione.

Appare allora pienamente condivisibile la conclusione della dottrina che afferma che è difficile negare che la “codificazione di settore” nei campi tradizionalmente gravitanti intorno al diritto e al codice civile sia sostanzialmente diversa dalla risistemazione normativa che può essere disposta negli altri campi, alle cui esigenze sembra fornire una più naturale risposta lo strumento del testo unico, nel quale meglio collocare disposizioni organizzative e procedurali, anche con il ricorso alla delegificazione, e soprattutto disposizioni per loro natura destinate a mutare rapidamente nel tempo, perché aventi ad oggetto la regolamentazione di fatti contingenti o a forte tasso tecnico.

Sembra che il fenomeno normativo così descritto e ricondotto allo strumento del testo unico, corrisponda alla sostanza degli interventi di riordino e semplificazione normativa delle Regioni, nel cui ordinamento il richiamo al concetto di codice, anche nell'attuale accezione di codice di settore, non appare corrispondente alla natura e sostanza dell'azione normativa di riordino normativa propria delle competenze regionali. Tale termine in riferimento a interventi regionali di riforma di settori omogenei, con conseguente abrogazione del quadro legislativo preesistente, finirebbe per corrispondere, più che al concetto di testo unico innovativo, al concetto di legge organica di riforma. Si tratterebbe dell'emanazione di una legge regionale, avente contenuto di riforma sostanziale di un settore, semplicemente denominata codice. Tutto ciò non appare in alcun modo utile e offre lo spunto per ulteriori considerazioni.

La questione è quella dell'idoneità di strumenti tecnici e concetti teorici ad essere esportati dall'ordinamento statale in quello regionale e viceversa.

Particolarmente esemplificativo al riguardo è il riferimento al taglia-leggi previsto dalla legge 246/2005 al fine dell'abrogazione generalizzata delle leggi, non individuate come indispensabili, anteriori al 1970. Esso è un sistema estremo ideato per ridurre quantitativamente le fonti statali, che deriva dalla necessità di affrontare un corpus normativo statale particolarmente ampio a causa del mancato ricorso a costanti interventi di abrogazione espressa. I meccanismi del taglia-leggi sono stati oggetto di critiche e perplessità da parte della dottrina, e proprio la problematicità dei suoi effetti ha indotto lo Stato all'emanazione di atti di abrogazione espressa di un cospicuo numero di fonti legislative prima della scadenza del termine di abrogazione generalizzata previsto. Quindi non è corretto ritenere che il sistema del taglia-leggi stia dando frutti positivi, anzi si direbbe che proprio la sua prossima efficacia induce il ricorso all'istituto dell'abrogazione espressa (e questo sì che è un effetto positivo) al fine di depotenziarne l'impatto e garantire certezza di diritto al quadro normativo.

Lo Stato con il DL 22 dicembre 2008, n. 200 (Misure urgenti in materia di semplificazione normativa) ha abrogato circa 29.000 fonti legislative. Basta questo dato per rendere evidente che è del tutto immotivato proporre di esportare nell'ambito dell'ordinamento regionale il taglia-leggi a fronte della dimensione quantitativa dei sistemi legislativi regionali. Questi presentano una dimensione notevolmente ridotta e quindi i problemi di inflazione normativa a livello regionale sono del tutto affrontabili con corretti sistemi di manutenzione normativa attraverso abrogazioni espresse. E infatti le Regioni già a partire dalla seconda metà degli anni '90 hanno fatto spesso ricorso a leggi periodiche di abrogazione di fonti legislative (e spesso anche

regolamentari) realizzando nel modo più corretto la riduzione quantitativa delle leggi abrogando espressamente quelle obsolete, già tacitamente abrogate, e non applicabili per qualsiasi altra causa.

Tra le prime leggi merita segnalare la legge della Puglia 13 agosto 1998, n. 28 (Semplificazione del sistema normativo. Abrogazione di disposizioni legislative).

Essa appare particolarmente interessante per il livello informativo raggiunto attraverso la precisione degli allegati che specificano le conferme di abrogazioni implicite, le abrogazioni espresse di leggi non più applicate, le abrogazione di articoli o partizioni di leggi, l'abrogazione di regolamenti. Inoltre tutte le leggi elencate sono divise per materie e tutte le singole abrogazioni sono motivate, aspetto questo che sarebbe stato meritevole di attenzione a suo tempo.

Importante poi è il fatto che nel disporre la conferma delle abrogazioni implicite verificatesi viene evitata la formula “sono o restano abrogate le seguenti disposizioni”, oramai di uso comune in leggi sia statali che regionali, e si dà indicazione dell'atto abrogante e quindi della decorrenza dell'effetto abrogativo implicito. Tale impostazione è stata poi ripresa nelle abrogazioni disposte dal Friuli Venezia Giulia con la legge 3/2001.

La conferma di un'abrogazione implicita consiste essenzialmente in una norma di condotta, alla luce della quale gli interpreti sono vincolati, nei loro giudizi sull'incompatibilità sopravvenuta della disposizione antecedente rispetto a quella successiva, all'interpretazione data dal legislatore, la quale si sostituisce definitivamente alla sommatoria delle interpretazioni degli organi dell'applicazione. L'intervento interpretativo del legislatore tuttavia non sposta la decorrenza dell'avvenuta abrogazione implicita per incompatibilità e quindi deve essere chiaro da quale momento essa è avvenuta. Tale risultato è raggiunto indicando espressamente quale legge successiva ha determinato l'incompatibilità di quella anteriore e quindi l'abrogazione implicita di quest'ultima. Si tratta evidentemente di un'operazione di qualità legislativa che è possibile compiere su decine o centinaia di abrogazioni, ma non certo su elenchi di migliaia di esse, quali quelli formati recentemente dallo Stato. La formula “sono o restano abrogate le seguenti disposizioni” è una soluzione tecnica che permette di comporre un elenco di abrogazioni senza distinguere quelle abrogate espressamente, da quelle per le quali va confermata l'abrogazione implicita già avvenuta, con il pericolo di ricondurre alla legge di conferma anche abrogazioni derivanti da leggi anteriori, e tuttavia non sarebbe possibile per lo Stato adottare la tecnica più precisa con cui sono state confezionate le leggi regionali citate.

I codici di settore e le periodiche leggi di abrogazione regionali sono esempio della peculiarità degli strumenti legislativi di cui possono dotarsi rispettivamente lo Stato e le Regioni in relazione alla dimensione quantitativa del proprio corpus legislativo, ma anche alle diverse caratteristiche materiali delle proprie competenze legislative.

Desta quindi perplessità la facilità con la quale si propone, e in certi casi si dispone, l'accoglimento da parte delle Regioni di strumenti legislativi statali, i quali poi necessariamente sussumono le loro caratteristiche dall'ordinamento regionale.

Un esempio è già costituito dalle leggi regionali di semplificazione, che sono una cosa affatto diversa rispetto quelle statali (le prime essenzialmente leggi di abrogazione e implementazione della legislazione regionale, le seconde strumenti di legislazione complessa aventi natura di leggi di delega al Governo per il riassetto di materie). L'ipotesi di codici regionali si pone nella stessa linea non convincente di uso

del nomen juris di uno strumento legislativo che verrebbe abbinato negli ordinamenti regionali ad operazioni legislative diverse da quelle per essi tipiche.

Su questo piano di ragionamento appare interessante l'art. 40 dello Statuto della Lombardia il quale, evitando qualsiasi termine tipizzato, prevede in modo originale la «legge per il riordino normativo» e stabilisce che il Consiglio regionale può disporre il riordino di una materia determinata, individuando gli atti normativi da coordinare e stabilendo i principi e i criteri direttivi del riordino, nonché il termine entro il quale il Presidente della Regione è tenuto a presentare la proposta di legge di riordino normativo, la quale è approvata dal Consiglio regionale, dopo la discussione generale, con la sola votazione finale.

3. *I testi unici negli Statuti regionali*

Nel momento in cui lo Stato affida la semplificazione normativa al riassetto delle materie con codici di settore e supera quindi la figura del testo unico, i nuovi Statuti emanati dalle Regioni ne precisano invece le caratteristiche per quanto attiene ai contenuti e al procedimento di emanazione.

Prevedono testi unici gli statuti di Abruzzo, Emilia Romagna, Marche, Lazio, Toscana. Previsioni particolari sono quelle del Lazio che prevede anche testi unici a carattere compilativo, della Toscana che prevede testi unici legislativi e regolamentari, dell'Umbria che prevede testi unici misti a carattere compilativo emanati dalla Giunta regionale.

Le proposte di statuto di Basilicata e Calabria prevedono testi unici misti disposti con legge di delega alla Giunta regionale.

Per quanto riguarda il procedimento di emanazione, le ipotesi che la dottrina ha principalmente considerato sono state quelle della delega all'esecutivo e quella di un procedimento legislativo regionale più veloce (procedimento per commissione redigente o deliberante), ma gli Statuti tengono anche conto del fatto che è opportuno realizzare testi unici regionali se esistono convenienze procedurali che non inducano il pericolo di riaprire negoziazioni sulla normativa sostanziale vigente, che con essi viene riunita e coordinata.

Gli statuti regionali emanati e le proposte di statuto regionale ancora in corso affrontano variamente tali questioni con disposizioni che prevedono: l'approvazione di testi unici da parte del Consiglio regionale con la sola votazione finale; la delega alla Giunta regionale a riordinare e coordinare in un testo unico le disposizioni relative a uno o più settori omogenei; l'incarico alla Giunta regionale di predisporre il progetto di testo unico poi approvato dal Consiglio regionale; l'approvazione di testi unici con procedura redigente; la definizione di procedure semplificate di adozione stabilite dal regolamento interno del Consiglio.

4. *Tecnica legislativa per la formazione e manutenzione dei testi unici regionali*

L'elaborazione di qualsiasi testo unico implica principalmente, in sintesi:

- a) la ricostruzione del quadro normativo vigente e la conseguente abrogazione espressa di tutta la normativa oggetto di novazione;
- b) il coordinamento e aggiornamento del linguaggio normativo;
- c) il riordino sistematico delle disposizioni;
- d) il puntuale rispetto delle regole di tecnica legislativa.

La definizione puntuale di tali criteri si ritrova nella deliberazione 15 marzo 1999, n. 262 della Giunta della Regione Toscana, nell'art. 130 del regolamento del Consiglio provinciale di Trento; nella legge regionale 7/2006 della Regione Lombardia. Non va peraltro dimenticato quanto disponeva l'art. 7 della legge 50/1999.

Il Consiglio di Stato nel parere sul Codice della proprietà industriale afferma che nel processo di formazione dei nuovi codici di settore deve tenersi conto della metodologia e tecnica consolidata per la formazione dei testi unici, che riassume al punto 4.2 del parere e riprende i punti sopra evidenziati. Nel parere si dà riconoscimento al valore comunicativo della legge riconoscendo quali essenziali i criteri dell'uniformità della terminologia, della semplicità del linguaggio e semplificazione di quello esistente, della tecnica dei rinvii e delle citazioni.

Proprie dell'azione giuridica di riordino sostanziale sono invece il trattamento delle norme intrusive, la soluzione delle antinomie, l'aggiornamento periodico dei codici e la difesa dell'unitarietà della sede della disciplina. E' sottolineata in fine l'importanza della ricognizione delle disposizioni vigenti quanto più ampia possibile, al fine di consentirne la totale abrogazione, permettendo ai cittadini di avere un quadro ben preciso e unitario delle regole che disciplinano un settore della vita sociale [punto 3.3 del parere 2/2004], non solo attraverso la riorganizzazione delle fonti, ma anche attraverso la loro drastica riduzione.

Sotto il profilo tecnico si ritiene particolarmente importante evidenziare la corrispondenza delle nuove disposizioni a quelle previgenti abrogate. Ciò può avvenire nell'ambito delle rubriche degli articoli o nell'ambito delle note illustrative al testo, o utilizzando tabelle di corrispondenza.

E' importante rendere trasparente le operazioni compiute nel segno della continuità della legislazione soprattutto ai fini dello svolgimento dei procedimenti amministrativi, e si ritiene pure che in ambito regionale, nei casi di emanazione di testi unici con legge regionale, tale corrispondenza sia un elemento sintomatico della natura di testo unico dell'atto.

Il testo unico deve poi avere valenza ricognitiva non solo delle disposizioni vigenti ma anche di tutti gli elementi che condizionano la legislazione quali: le sentenze "normative" della Corte costituzionale (di accoglimento, interpretative di accoglimento, manipolative e pure, secondo alcuni, interpretative di rigetto)

Lo Statuto dell'Emilia Romagna stabilisce al riguardo che le disposizioni riunite nel testo unico esprimono il testo vigente del complesso di norme da esso coordinate, tenendo conto delle abrogazioni e della cessata vigenza per qualsiasi causa, ma anche di materie riservate alla competenza regolamentare dei comuni, nonché delle esigenze di aggiornamento derivanti da pronunce della Corte costituzionale, da modifiche dei principi fondamentali di cui all'art. 117 della Costituzione, dalla normativa comunitaria e da qualsiasi altra causa.

I testi unici, come qualsiasi testo normativo, sono soggetti a manutenzione, ma al fine di non perdere la valenza riordinatrice con essi realizzata è necessario che ogni modifica al testo unico sia introdotta espressamente, mediante la tecnica della "novellazione".

L'obbligo di modifica testuale dei testi unici era sancito dall'art. 7 della legge 50/1999 il quale disponeva che *“Le disposizioni contenute in un testo unico non possono essere abrogate, derogate, sospese o comunque modificate se non in modo esplicito, mediante l'indicazione precisa delle disposizioni da abrogare, derogare, sospendere o modificare ...”*.

In assenza dell’inserimento di tali previsioni in fonti sovraordinate tali enunciati inseriti in leggi ordinarie hanno valore di principio e sono sintomatici della preoccupazione per il guasto che all’ordinamento creano le modifiche non testuali e le abrogazioni implicite e dell’intendimento di porre a livello legislativo attenzione per la corretta applicazione delle regole di drafting.

Nell’ordinamento statale si trovano diversi esempi di clausole che impongono l’obbligo di modificazione e abrogazione espressa: si cita per tutti il D.Lgs. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali), il quale all’art. 1, comma 4 stabilisce che “*Ai sensi dell’articolo 128 della Costituzione le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al presente Testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni*” (esso riproduce la analoga disposizione già contenuta all’art. 1, comma 3 della legge n. 142/1990).

Si tratta di disposizioni che hanno come destinatari i titolari dell’iniziativa legislativa e l’organo legislativo. Esse tuttavia non possono costituire un vincolo per quest’ultimo, in quanto in assenza di una copertura costituzionale, tale enunciazione non può essere altro che una raccomandazione che il legislatore dà a se stesso e quindi non garantisce contro il pericolo della modifica non testuale e dell’abrogazione tacita.

Il vincolo all’introduzione di modifiche espresse ai testi unici deve essere previsto, in via generale, nello statuto regionale, al fine di dare al testo unico un carattere rinforzato, e in tale senso dispongono gli statuti delle Regioni Abruzzo, Marche, Molise, Sardegna, Toscana, Calabria, Lazio.

BIBLIOGRAFIA

Arena G., *L’implementazione della semplificazione amministrativa*, in *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, a cura di M.A. Sandulli, Milano 2003, p. 237 ss;

Irti N., *Codici di settore: compimento della decodificazione*, in *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, a cura di M.A. Sandulli, Milano 2003, p. 17 ss;

Pajno A., *Una codificazione per frammenti*, in *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, a cura di M.A. Sandulli, Milano 2003, p. 135 ss;

Patroni Griffi F., *La «nuova codificazione»: qualche spunto di riflessione*, in *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, a cura di M.A. Sandulli, Milano 2003, p. 75 ss;

Volpe C., *Dalla codificazione “di sistema” alla decodificazione, al riordino e alla codificazione “di settore”* in *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, a cura di M.A. Sandulli, Milano 2003, p. 85 ss.