

C O N C L U S I O N I

E

P R O P O S T E

a cura di:
Patrizia Moi
Giunta regionale della Sardegna

Conclusioni e proposte

A conclusione del lavoro svolto sembra opportuno evidenziare i dati più significativi sull'argomento trattato e formulare alcune osservazioni e proposte condivise in sede di OLI.

Il primo dato positivo che sicuramente caratterizza tutti gli ordinamenti considerati è costituito proprio dalla particolare attenzione dedicata alle problematiche della qualità e del riordino legislativo, che abbiamo visto concretizzarsi nelle varie modalità ampiamente descritte nei singoli contributi.

L'osservazione più immediata è dunque legata alla grande quantità di atti di accorpamento di norme prodotti ai vari livelli: ciò non necessariamente è da condividere, potendosi verificare paradossalmente duplicazioni ed appesantimenti (per esempio nel caso di testi che non hanno lo stesso valore delle norme trasfuse e quindi, mancando l'abrogazione, non unificano ma si limitano a duplicare a livello inferiore).

Da una parte si nota che quando l'attività di riordino comporta innovazioni che superano un certo peso, non si è più in presenza di un testo unico di leggi ma di una nuova legge che ridisciplina organicamente la materia in oggetto; pertanto in questi casi sarebbe meglio parlare di "legge organica" poiché, rispetto a ciò che viene "salvato" della vecchia disciplina, prevale nettamente il nuovo.

Al contrario, nei casi in cui gli aggiustamenti sono minimi, come avviene nei cosiddetti testi unici compilativi o di coordinamento, sarebbe più adeguata una raccolta ufficiosa che consente di evitare tutta la procedura di approvazione e svolge ugualmente una funzione chiarificatrice. In alternativa è ugualmente apprezzabile la scelta compiuta da alcuni statuti regionali e regolamenti consiliari di prevedere in questi casi apposite procedure di approvazione semplificate (si vedano per esempio il nuovo statuto della Regione Toscana, approvato in seconda lettura ed impugnato dal Governo presso la Corte Costituzionale, ed il regolamento del Consiglio della Provincia autonoma di Trento). A tale proposito, proprio sul versante della legislazione regionale, è stata evidenziata in passato una certa riluttanza delle regioni ad approvare testi unici con legge, sicuramente anche a causa del rinnovato controllo statale. Infatti il testo unico regionale, in quanto nuova legge, era sottoposto all'obbligo del rinvio previsto dal vecchio articolo 127 della Costituzione, pur contenendo norme già precedentemente in vigore e che quindi avevano già superato il vaglio governativo. Dopo la riforma costituzionale dell'ottobre 2001, pur non essendoci più il rischio del rinvio, permane la possibilità che a seguito dell'approvazione del testo unico si incorra in una impugnazione in via principale da parte del Governo. Tali considerazioni farebbero propendere, nei casi sopra ricordati, per la scelta della raccolta ufficiosa.

Lo strumento del testo unico quindi rimarrebbe da preferire quando prevalgono le esigenze di semplificare e di unificare il corpus normativo relativo ad una materia, originariamente distribuito in atti diversi che vengono abrogati dal nuovo testo, senza introdurre innovazioni di grande rilevanza sostanziale.

Per il futuro e in una prospettiva più generale di attenzione alle tecniche di drafting e di composizione formale dei testi legislativi, va innanzitutto ricordata la necessità di applicare correttamente i metodi e le regole già esistenti e conosciuti. In particolare si evidenzia, per esempio, l'opportunità di elaborare ogni nuova norma in armonia col sistema all'interno del quale verrà integrata e di effettuare le novelle inserendo direttamente le modifiche nei testi legislativi vigenti. Inoltre sarebbe utile ripubblicare per notizia nella Gazzetta ufficiale il testo aggiornato ogni qualvolta ciò sia necessario in considerazione dell'entità e della quantità delle modifiche. Tale proposta è valida sia nel caso di atti di accorpamento di norme che di singole leggi. Rimarrebbe però aperto il problema della permanenza nell'ordinamento delle leggi di modifica, da cui continuerebbero a trarre vigore le norme inserite nel testo aggiornato. Si potrebbe ipotizzare una riapprovazione, all'occorrenza e con procedura semplificata, del testo aggiornato e contestuale abrogazione delle leggi di modifica¹.

Uno dei problemi più evidenti è poi quello della terminologia, non uniforme e comunque spesso non corrispondente al contenuto dell'atto. Avendo già suggerito l'adozione di strumenti e denominazioni comuni secondo le indicazioni sopra esposte, si può inoltre proporre di dedicare maggiore attenzione, al titolo degli atti di accorpamento di norme, che, oltre a esplicitare l'oggetto principale della normativa contenuta, deve indicare chiaramente di che atto si tratta (testo unico, legge organica o altro) per agevolarne la ricerca e l'individuazione.

Ciò vale soprattutto a livello regionale dove il panorama è più vario e complesso e dove, anche in presenza di un atto di accorpamento riconducibile ad una tipologia definita e con un nome preciso, spesso sono state preferite denominazioni diverse, che risultano vaghe, generiche e creano confusione.

Le considerazioni che seguono, infine, riguardano esclusivamente l'ambito statale ma sembra ugualmente utile evidenziarle in un'ottica comparativa e al fine di fornire ulteriori spunti di riflessione.

¹ Una soluzione che si avvicina a quella proposta è contenuta in un saggio di Bin pubblicato su *Le istituzioni del federalismo* e intitolato "Semplificazione e Statuto regionale" in cui suggerisce di spostare l'attenzione dai testi unici a un diverso metodo di pubblicazione delle leggi e dei regolamenti. Si potrebbe cioè prevedere negli Statuti la pubblicazione delle «delibere legislative regionali, promulgate dal Presidente della Regione, che introducono modifiche alla legislazione vigente, esclusivamente nella forma della legislazione vigente "unificata"».

In primo luogo, a proposito della distinzione tra autorizzazione e delega, è certamente indispensabile indicare in ciascun atto di accorpamento di norme, oltretutto ovviamente nell'atto che ne è fonte, se esso è retto da una delega o da una mera autorizzazione; ma, ancor prima è necessario stabilire che con il termine "delega" si indica il conferimento di un potere legislativo che consente di unificare e sostituire le disposizioni previgenti; con il termine "autorizzazione" invece si richiede all'esecutivo la realizzazione di una raccolta di norme priva di valore legislativo (Circolare 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92. *Guida alla redazione dei testi normativi*).

In conclusione sembra di poter valutare favorevolmente il superamento dell'esperienza certamente non positiva dei testi unici misti anche al fine di disincentivare le Regioni da eventuali tentativi di imitazione di uno strumento piuttosto singolare dal punto di vista giuridico e che comunque ha rivelato tutti i suoi limiti ai fini della semplificazione normativa.