

Area di assistenza giuridico-legislativa alle commissioni ed al Consiglio in materia istituzionale.

Dati relativi alla I commissione

1. Pareri sulle proposte di legge

1.1 Drafting

Per quanto concerne le attività di assistenza alla I Commissione consiliare, competente in materia di affari istituzionali, si segnala che la predetta Commissione emette due tipi di pareri sulle proposte di legge o di deliberazione sottoposte al suo vaglio, e il lavoro dell'ufficio si caratterizza diversamente a seconda della natura del parere.

Nel primo caso la Commissione emette parere referente, dunque esamina l'atto sotto il profilo della legittimità, della coerenza alla normativa vigente e della tecnica redazionale. Vi è poi un secondo tipo di parere (previsto dall'articolo 31, comma 2 del Regolamento Interno) che concerne solo gli aspetti istituzionali del provvedimento, mentre è rimesso alla Commissione competente per materia l'esame degli altri profili, compreso quello redazionale.

Quindi, solo nel caso di pareri del primo tipo, cioè referenti, questo ufficio cura il drafting.

Nel periodo che qui interessa i pareri referenti sono stati 18¹ e 17² quelli di carattere istituzionale.

Per quanto concerne specificamente il drafting si deve segnalare che è prassi della I Commissione autorizzare gli uffici a curare gli aspetti redazionali "d'ufficio", una volta licenziato il provvedimento. Ciò fa sì che non possano verificarsi casi di suggerimenti relativi all'applicazione del manuale che non vengano accolti. La correzione del testo è curata dall'ufficio scrivente in raccordo con la segreteria della Commissione. Il lavoro viene approntato già prima che l'atto vada in discussione in Commissione. Tuttavia, ai Commissari viene sottoposto il testo come risulta nella versione originale, pervenuta dai proponenti. Solo dopo il

¹ dati provvisori

² dati provvisori

passaggio in Commissione le correzioni vengono effettivamente apportate sul testo che risulta dai lavori della Commissione stessa.

1.2 Pareri sulla legittimità e coerenza normativa delle proposte di legge regionale e al Parlamento nazionale

Per quanto concerne altro tipo di osservazioni, non di mero drafting, nel caso di pareri istituzionali, l'ufficio solitamente concorda le proprie considerazioni con l'omologo ufficio che assiste la Commissione competente per materia, o comunque ne dà notizia a quest'ultimo; spesso, infatti, accade che le osservazioni formulate vengano riproposte nella scheda istruttoria poi fornita alla Commissione referente; comunque, la I Commissione nel periodo che qui si esamina ha sempre fatto propri i pareri espressi dall'ufficio. Ciò non significa che questi possano dirsi così definitivamente accolti, dato che il provvedimento è soggetto al vaglio di un'altra Commissione e quindi dell'aula.

Nel caso dei pareri referenti, invece, esaminando i provvedimenti iscritti in questo anno solare all'esame della I Commissione e che abbiano anche concluso l'intero iter diventando leggi regionali, risulta che la maggioranza delle osservazioni formulate dagli uffici sono state accolte, o nel senso esattamente indicato dall'ufficio stesso o comunque attraverso modificazioni all'articolato che hanno determinato il superamento delle perplessità che il testo originale aveva suscitato.

Per quanto concerne, infine, i pareri referenti su provvedimenti che abbiano solo concluso l'iter in Commissione, ma debbano ancora essere esaminati e licenziati dall'aula, si è verificato l'accoglimento delle osservazioni proposte dall'ufficio, quanto meno con voto a maggioranza dei Commissari.

Si fa presente che talvolta i provvedimenti su cui la Commissione si è espressa vengono esaminati dall'aula e vengono da questa rinviati alla Commissione stessa per un'integrazione di istruttoria. Nel periodo qui considerato il predetto caso si è verificato due volte: per la pdl n.217 del 2003 relativa alla costituzione del Comune di Marina di Massa e per la pdl n. 63 del 2000 di modifica della legge regionale n. 68 del 1983 relativa alle dichiarazioni concernenti la situazione associativa di eletti e nominati della Regione.

Si è trattato, nella prima ipotesi, della necessità di esaminare nuovi profili problematici emersi; nel secondo caso, di una espressa

richiesta del proponente, concomitante, fra l'altro, con l'intervento di nuova normativa di riferimento a livello nazionale.

Si segnala che su un totale di 17³ pareri referenti resi dalla I prima Commissione 2⁴ sono stati referenti congiunti con altre Commissioni permanenti. Nella presente relazione si è dato conto anche di questi ultimi. Tale elemento dovrà essere tenuto in considerazione poiché probabilmente determina una duplicazione dei dati numerici riferiti in altre parti del rapporto curate dai colleghi del settore legislativo che assistono le altre Commissioni permanenti.

La I Commissione, infine, esamina, nelle materie riferibili ai suoi ambiti di competenza, le proposte di legge al Parlamento di cui si facciano promotori i Consiglieri regionali, benché, ovviamente, si tratti di provvedimenti soggetti a potestà legislativa dello Stato. In questi casi il parere dell'ufficio non cura il drafting e valuta in modo essenziale la congruità con i principi costituzionali e con la legislazione vigente.

Nel periodo di riferimento sono state esaminate 2 proposte di questo tipo: Pdl al Parlamento n. 5 "Modifica dell'articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale 1 marzo 1946, n. 48 "Ricostituzione dei Comuni di Massa, Carrara e Montagnoso"; Pdl al Parlamento n. 6 "Disciplina delle unioni di fatto".

Alcune fra le osservazioni formulate nel periodo considerato che sono apparse più rilevanti o più frequenti hanno riguardato:

- 1) la non adeguatezza dello strumento utilizzato (es. atto di indirizzo per dettare disciplina per la quale sarebbe apparsa appropriata una deliberazione consiliare; programma per il conferimento di finanziamenti senza adeguato dettato di criteri in legge)
- 2) La mancata specificazione di procedure in legge in assenza di rinvio a regolamento (es. per erogazione di finanziamenti)
- 3) il rinvio del dettato di criteri generali, anziché tecnici, a regolamento di attuazione
- 4) attribuzione della competenza all'approvazione di piani e programmi esecutivi regionali alla giunta regionale.
- 5) Conferimento di funzioni (o delega) agli enti locali secondo criteri non del tutto coerenti con il quadro ordinamentale vigente

³ dati provvisori

⁴ dati provvisori

Sembra importante segnalare che la più recente legislazione regionale si è caratterizzata per contenuti di minor dettaglio ed effettivamente più di principio, quindi maggiormente consoni alla natura della fonte legislativa. In conseguenza di ciò si è avuto un più cospicuo rinvio allo strumento regolamentare (in relazione al quale, dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 113 del 2003, si è recentemente aperta la questione di quale sia l'organo competente all'adozione, stante l'attuale indicazione statutaria in favore del Consiglio). Fra l'altro si segnala anche che, rispetto alla problematica evidenziata nel rapporto sulla legislazione 2002 che avvertiva di una tendenza ad effettuare rinvii a regolamento poco circostanziati, e dunque "in bianco", questo aspetto sembra essersi corretto e il contenuto dei rinvii appare puntuale, ma adeguato allo strumento, quindi più rispettoso della funzione di indirizzo e dettato di criteri generali da parte della legge. Qualche osservazione in questo senso è comunque ancora rinvenibile nei pareri di questo anno.

In conclusione si osserva poi come l'attuale periodo di consolidamento della riforma costituzionale del 2001 relativa al titolo V della Carta costituzionale, con il massiccio contenzioso costituzionale fra Stato e Regione tutt'ora in corso, e la notevole occupazione di spazi legislativi che la Regione ha ritenuto competerle in via esclusiva o concorrente, hanno caratterizzato e, comunque, influenzato la produzione legislativa di questo anno.

2. Altre attività dell'ufficio

Oltre alle attività "codificate" che l'ufficio svolge in sede di assistenza alle Commissioni e all'aula e di cui si è sommariamente dato conto ai punti precedenti, vi è poi un'attività di assistenza ai consiglieri per l'esercizio della loro attività di proposta legislativa e una di assistenza giuridica che può concernere, fra l'altro, e per quanto qui interessa, l'interpretazione legislativa.

Inoltre, e non sempre ufficializzata, vi è un'attività, spesso svolta in raccordo più o meno formalizzato con gli uffici della GR, di partecipazione a gruppi di lavoro per la redazione di pdl o la revisione o unificazione di testi di pdl esistenti.

In particolare si segnalano le seguenti attività, svolte o in corso di svolgimento:

- Revisione della pdl n. 176 in materia di Piccoli Comuni montani e redazione di un emendamento sostitutivo, in raccordo con un gruppo

di lavoro della Giunta regionale costituito al fine di verificare l'impatto della proposta di legge sulla legislazione regionale vigente.

- Redazione della proposta di legge regionale n. 249 in materia di Comuni minori
- Redazione di un testo unificato fra le due proposte di legge predette
- Partecipazione ad un gruppo di lavoro Consiglio - Giunta per l'approfondimento delle questioni conseguenti alla presentazione delle proposte di legge regionale nn. 216 e 217 relative alla costituzione dei nuovi Comuni di Torre del Lago, e di Marina di Massa, con redazione di pareri, redazione di una bozza di proposta di legge per l'eventualità della effettuazione di referendum consultivo delle popolazioni interessate in coincidenza della tornata elettorale amministrativa e redazione di proposte di deliberazione del Consiglio regionale relative al medesimo oggetto.
- Revisione, sotto il profilo istituzionale, della proposta di legge n. 255 "Interventi per la qualificazione delle stazioni invernali e del sistema sciistico della Regione Toscana"
- Revisione, in raccordo con i competenti uffici della Giunta regionale, della pdl in materia di ordinamento della dirigenza e della struttura operativa regionale
- Redazione, in collaborazione con l'ufficio nomine del Consiglio, della proposta di legge di modifica della legge regionale 8 marzo 1979, n.11 (Norme sulle nomine e designazioni dei rappresentanti della Regione in enti e organismi esterni)
- Redazione della proposta di legge di modifica della legge regionale 21 giugno 1983, n. 49 (Disposizioni per la pubblicità della situazione patrimoniale dei titolari di cariche elettive e di cariche direttive in alcuni enti)
- Redazione, in raccordo con l'ufficio Ragioneria, di una bozza di proposta di legge di modifica della vigente normativa regionale in materia di indennità e rimborsi spese ai Consiglieri regionali
- Redazione della proposta di legge elettorale regionale
- Revisione di un emendamento all'atto di indirizzo per la sperimentazione della società della salute con conseguente proposta di errata corrige.

- Redazione di proposta di legge in favore del recupero di attività lavorativa per gli ex detenuti

Si allega elenco dei provvedimenti esaminati e schedati con alcuni dati di riferimento

Area di assistenza giuridico-legislativa alle commissioni ed al Consiglio in materia economico-produttiva.

Dati relativi alla II commissione

1. Delle dieci proposte di legge, indicate nell'allegato elenco, che hanno concluso il loro iter in 2^a commissione, e di cui si occupano le seguenti note, se ne possono sostanzialmente distinguere tre di settore ed altre sette di modifica di normative vigenti. L'inquadramento in tali categorie di massima tuttavia non deve necessariamente portare ad una qualificazione delle prime come di disciplina di un'intera materia né delle seconde come di semplici interventi di manutenzione normativa, potendosi in realtà individuare proposte di legge di settore ma di portata estremamente specifica e limitata così come proposte di legge di modifica ma di grande rilevanza per le riforme apportate e per l'ampiezza dell'intervento normativo.

Si conferma inoltre la tendenza già manifestatasi all'inizio della legislatura che vede, rispetto al passato, un marcato aumento dell'iniziativa legislativa da parte dei consiglieri regionali: più della metà delle proposte di legge qui esaminate ha infatti tale provenienza, e tra queste nessuna è stata elaborata con la preventiva collaborazione dell'Area di assistenza giuridico-legislativa, segno forse di una scarsa dimestichezza dei consiglieri con gli strumenti a loro disposizione.

L'area di assistenza giuridico-legislativa alla 2^a Commissione ha, per ciascuna delle proposte di legge esaminate, redatto una scheda di legittimità in cui hanno trovato spazio osservazioni di merito, relative appunto agli aspetti concernenti la conformità e la coerenza delle disposizioni all'ordinamento vigente, comunitario, nazionale, regionale, tenuto conto del mutato quadro costituzionale, ma anche i rilievi sulle contraddizioni interne all'atto, sulla scarsa chiarezza di concetti e passaggi che potrebbe creare fraintendimenti sulla portata giuridica di talune norme. Non solo: le proposte sono state esaminate sotto il profilo della corretta tecnica redazionale, rinviando, quasi sempre, ad un testo corretto, rielaborato in collaborazione con l'area di assistenza generale alla 2^a Commissione.

2. Come si è accennato in premessa, la legittimità delle proposte di legge è stata valutata sotto diversi profili e senza dubbio, date le materie trattate, che trovano tutte la fonte primaria di disciplina nel diritto comunitario, il profilo che ha dato luogo a numerosi rilievi di criticità è stato quello inerente la conformità all'ordinamento comunitario. Si osservino in particolare, le pdl n.245 e n. 281 in cui le modifiche formali e procedurali in tema di imprenditori agricoli a titolo principale intervenivano su una disciplina regionale non più conforme alle norme comunitarie che le proposte di legge lasciavano, peraltro, immutata. Anche la pdl 279, in materia di caccia, è stata osservata sotto il profilo della scarsa coerenza con la direttiva 409/1979, ed ancora la pdl n.283, in materia di pesca marittima presentava lacune che avrebbero potuto dar luogo ad un'inadempimento in tema di registro delle navi da pesca comunitarie. Ad eccezione di quest'ultima, le altre osservazioni non hanno trovato accoglimento.

Infine, per tutte le proposte di legge istitutive di aiuti (v.pdl n. 283 e n.25), è stata sollevata, e sempre accolta positivamente, la questione della necessaria, preventiva, notifica alla Commissione CE.

Particolarmente complesso e problematico è stato poi l'esame delle proposte di legge sotto il profilo della conformità all'ordinamento statale. La cautela nel rilevare aspetti d'illegittimità non è venuta, peraltro, meno pur potendo disporre di una giurisprudenza costituzionale che ha, in determinate materie, contribuito a chiarire gli ambiti di competenza normativa tra lo Stato e le Regioni.

Premesso che la Regione Toscana ha, con alcune proposte di legge, in materia di agriturismo e di pesca marittima, inteso rivendicare la competenza normativa esclusiva nelle materie di cui all'articolo 117 Cost, quarto comma, si è comunque dovuto porre particolare riguardo, in ogni proposta di legge, alle cosiddette materie trasversali o "valori", appartenenti cioè alla competenza normativa statale anche se necessariamente interferenti con gli oggetti disciplinati a livello regionale. I rilievi hanno interessato possibili lesioni della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di ordine pubblico e sicurezza (v. pdl 279 in materia di calendario venatorio e di modifica della disciplina in materia di caccia), di ordinamento civile (v.pdl 220 in materia di disciplina dell'agriturismo), di governo del territorio e di valorizzazione dei beni

ambientali (v. pdl 283 in materia di pesca marittima). Tali rilievi sono stati, in verità, ritenuti trascurabili dai commissari che hanno teso a considerare prevalente la competenza generale sulla materia.

Infine, per quanto concerne la coerenza delle proposte di legge con l'ordinamento regionale vigente, appare senz'altro emblematico il caso della caccia (v.pdl 279), in cui a fronte di previsioni legislative che individuano i provvedimenti "gestionali" in materia, in atti amministrativi di Giunta regionale, si è risposto con leggi provvedimento, ahimè di uguale contenuto rispetto ai primi, ma, evidentemente, non raggiungibili da eventuali impugnazioni giurisdizionali.

E' stato riscontrato poi un caso di mancato coordinamento tra normative che prevedono finanziamenti ad azioni dello stesso tipo, nello stesso settore produttivo (v. pdl 283).

In generale, è stato frequentemente oggetto delle osservazioni nel merito, l'applicazione non corretta di istituti giuridici come la revoca e la sospensione di provvedimenti amministrativi, la licenza, l'autorizzazione (v. pdl 220, pdl 283, pdl 287). Tali segnalazioni hanno sempre portato ad una modifica del testo.

Anche il rapporto tra fonte regolamentare e legge, ed i contenuti da rinviare alla prima o da mantenere in legge sono stati più volte motivo di perplessità e di contestazione, come nelle pdl 283, 220, 25, e di particolare importanza sotto questo profilo è apparso altresì il rapporto tra regolamenti regionali di attuazione e regolamenti degli enti locali relativi alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite dalla legge regionale (v. pdl 283). Ma mentre sul primo punto i commissari hanno dimostrato disponibilità ad un adeguamento del testo, sull'ultimo rilievo hanno prevalso motivi di opportunità politica a lasciare alla norma secondaria regionale anche gli elementi che, secondo il dettato costituzionale, dovrebbero essere invece disciplinati dagli enti locali.

- 3.** Il lavoro dell'area di assistenza giuridico legislativa consiste, tuttavia, per ogni atto all'esame della Commissione in un'attività complessa che va oltre la "semplice" redazione della scheda di legittimità e che implica una continua collaborazione con il servizio di assistenza generale alla commissione, con i proponenti delle proposte di legge ed eventualmente con le altre aree di assistenza giuridica.

Sono, in particolare, le leggi di settore che introducono una nuova disciplina della materia, ma anche quelle leggi di manutenzione normativa che tuttavia innovano in modo sostanziale l'ordinamento vigente, a richiedere approfondimenti, ricerche, e spesso, rielaborazioni del testo originario, che esclusivamente sotto il profilo giuridico, sono condotte anche nell'ambito di gruppi di lavoro appositamente costituiti.

Nel nostro caso hanno richiesto un impegno particolare affinché giungesse, per quanto possibile, in commissione un testo giuridicamente "pulito" le proposte di legge 220, 283 e soprattutto le proposte n.115, 206, 207, in materia di bonifica, provenienti rispettivamente dalla Giunta regionale, da consiglieri di maggioranza e da consiglieri di opposizione, che si è cercato di ricondurre ad un unico testo che riscuotesse il consenso di tutti i proponenti.

4. La tecnica redazionale, nelle proposte di legge esaminate nel 2003 dalla 2^a commissione, vede confermata la tendenza ad un netto miglioramento per quanto concerne i progetti di Giunta; non altrettanto per le proposte di provenienza consiliare.

Si accenna soltanto a quelli che permangono come gli errori più frequenti, ma anche più banali e che attengono alla scrittura, come l'uso improprio di parentesi, virgolette e segni d'interpunzione, e come gli errori relativi ai verbi servili ed alle iniziali maiuscole, mentre richiede una maggiore riflessione la tecnica redazionale per quanto concerne le modifiche ed i rinvii.

E' stata infatti frequentemente osservata la modifica implicita, peraltro in alcun modo segnalata nel testo, di normative vigenti, ma anche l'errata formulazione delle disposizioni che contengono le novelle, ed in generale errori nella sistematica delle modifiche: nel caso della. pdl 287, i problemi in questo senso sono derivati dall'estrema difficoltà ad intervenire su un articolato, come quello della legge regionale n.25/1984, caratterizzato dalla totale assenza di rispetto delle regole del drafting.

Altra segnalazione, a parer nostro significativa, concerne la mancata connotazione dei rinvii ad altre leggi: non viene mai precisato, come del resto in passato, se il rinvio è materiale o formale, se è cioè alla norma o alla fonte.

Infine, si nota spesso una certa difficoltà a strutturare correttamente la parte finale dell'atto normativo: a volte vi si comprendono disposizioni sostanziali della materia, in altre invece si qualificano come norme transitorie di leggi modificate disposizioni che riguardano la transitorietà della stessa legge di modifica.

In commissione, mentre sussiste una sostanziale "delega in bianco" per quanto riguarda la correzione degli errori di scrittura e di linguaggio ma anche di quelli di strutturazione del testo, risulta più difficile l'approccio alle osservazioni sui rinvii e sulle modifiche implicite.

Allegato:

- Pdl n. 220 Disciplina delle attività agrituristiche in Toscana
- Pdl n. 245 Modifiche alla legge regionale 20 giugno 2002, n. 21 (Disciplina per la gestione ed il controllo del potenziale viticolo) alla legge regionale 23 gennaio 1989, n. 10 (Norme generali per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di agricoltura) ed alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 6 (Istituzione degli Albi provinciali degli imprenditori agricoli professionali)
- Pdl n. 115 Consorzi di bonifica- Modifiche alle modalità di istituzione, al sistema di contribuzione e alla programmazione delle opere di bonifica
- Pdl n. 206 L.R. 34/94 Modifiche alle modalità di istituzione e al sistema di contribuzione di Consorzi di bonifica
- Pdl n. 207 Norme in materia di bonifica
- Pdl n. 281 Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 6 (Istituzione degli Albi provinciali degli Imprenditori Agricoli Professionali)
- Pdl n. 279 Calendario della stagione venatoria 2003-2004 e modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994 n. 3 (recepimento della L.11/2/1992, n. 157 Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio)
- Pdl n. 287 Modifiche alla legge regionale 24 aprile 1984, n. 25 Tutela della fauna ittica e regolamentazione della pesca dilettantistica
- Pdl n. Interventi regionali per l'incentivazione ed il consolidamento delle attività della pesca
- Pdl n. 283 Disciplina dell'attività di pesca marittima e di acquacoltura

**Area di assistenza giuridico-legislativa alle commissioni ed al
Consiglio in materia economico-produttiva.**

Dati relativi alla II commissione

Proposta di legge n. 134 "Interventi di ricerca relativi alla coltivazione, trasformazione e commercializzazione della canapa a scopi produttivi ed ambientali"

Nel merito, ufficio rilevava che, relativamente all'assegnazione finanziaria (art. 2 della pdl), mancava la previsione dell'entità dei finanziamenti ripartiti per obiettivi, entità che, si segnalava, doveva ad essere indicata in euro (anziché in lire).

Inoltre si faceva osservare che la norma finanziaria di cui all'articolo 3 appariva incompleta ed in particolare priva della specifica imputazione all'unità previsionale di base del bilancio di previsione 2002.

Per quanto riguarda la tecnica redazionale si osservava:

- la violazione delle regole del Manuale per la citazione degli atti comunitari;
- la violazione delle regole sulle maiuscole/minuscole.

E' interessante ricordare che, a seguito delle osservazioni, sopra illustrate, contenute nella "scheda" legislativa, la Commissione consiliare decise l'istituzione di un gruppo di lavoro misto (composto dall'ufficio legislativo del Consiglio e dai competenti Uffici della Giunta), col compito di elaborare un testo che tenesse conto di tali rilievi. Il testo così elaborato fu quindi sottoposto all'esame della Commissione, che accolse le osservazioni prospettate.

Proposta di legge n. 221 "Disciplina delle strade del vino, dell'olio extra vergine di oliva e dei prodotti agricoli ed agroalimentari di qualità"

In primo luogo l'ufficio legislativo osservava che con questa legge si mantenevano sostanzialmente le funzioni amministrative in capo alla Regione; si trattava specificamente delle funzioni di riconoscimento, di fissazione dei criteri per l'assegnazione di finanziamenti ed erogazione di contributi.

Si valutava tale impostazione come correttamente motivata dal fatto che i percorsi caratterizzanti le "strade" non erano, almeno a priori,

identificabili all'interno di un determinato territorio comunale o provinciale.

Si faceva poi un'altra osservazione di carattere generale segnalando che la proposta di legge, istituendo un nuovo regime di aiuti, doveva essere notificata alla Commissione dell'Unione Europea (cfr. art. 88, paragrafo 3 della versione consolidata del Trattato istitutivo della CEE), secondo le procedure previste dall'ordinamento e segnatamente dalla legge regionale 29 novembre 1996, n. 91 "Notifica alla Commissione UE delle proposte inerenti regimi di aiuti (art. 93 paragrafo 3 Trattato istitutivo CEE)".

La legge è stata effettivamente notificata alla Commissione UE (con lettera a firma del Presidente della Giunta regionale datata 26 febbraio).

Per ciò che riguarda l'articolato, l'Ufficio rilevava le seguenti osservazioni di carattere sostanziale.

Prima di tutto, una mancanza di chiarezza nel fare riferimento agli standard minimi di qualità che sarebbero stati definiti dal regolamento di attuazione: di tali standard minimi si parlava relativamente a: a) un centro di informazione, b) un centro espositivo, c) spazi espositivi e di degustazione dei prodotti (art. 2 comma 3).

In particolare, non risultava ben delineato un aspetto fondamentale e cioè se tali standard minimi rappresentassero requisiti per ottenere il riconoscimento regionale alla "strada" oppure requisiti per ottenere i contributi finanziari.

Nel testo licenziato dalla Commissione è stato, infine, evidenziato che l'adeguamento dei centri di cui sopra agli standard minimi stabiliti dal regolamento era una delle condizioni per l'erogazione del contributo regionale (art. 7, comma 1, lett.b)

Altra osservazione concerneva la mancata previsione della previa verifica dei requisiti stabiliti dalla legge e dal regolamento ai fini del riconoscimento regionale "della strada" (art. 5 comma 6).

Anche questa osservazione è stata accolta inserendo nel testo approvato dalla Commissione tale integrazione.

La revoca del riconoscimento della strada veniva collegata alla verifica di "gravi inadempienze nella gestione della strada". L'ufficio faceva rilevare la necessità di esplicitare, nel regolamento di attuazione,

i casi costituenti gravi inadempienze (art. 5 comma 7). Questa osservazione non è stata accolta dalla Commissione.

Ulteriore rilievo svolto dall'ufficio riguardava la necessità di precisare che in caso mancato raggiungimento delle finalità proposte, il recupero del contributo doveva essere accompagnato dall'atto formale di revoca del finanziamento (art. 7 comma 6). L'articolo è stato integrato come suggerito dall'ufficio legislativo.

L'articolo 7 comma 7 della pdl prevedeva che il Consiglio regionale stabilisse linee di indirizzo e priorità per la ripartizione delle risorse finanziarie tra le varie tipologie di intervento.

L'ufficio faceva rilevare che, mancando qualsiasi scansione temporale dell'atto, il meccanismo di erogazione dei contributi rimaneva totalmente privo di impianto programmatico. Nella versione licenziata dalla Commissione fu introdotta l'annualità della programmazione dei finanziamenti.

L'articolo 7 comma 8 prevedeva una relazione annuale a consuntivo della Giunta al Consiglio. L'ufficio segnalava la necessità di indicare un termine entro cui trasmettere tale relazione. Anche tale rilievo è stato accolto dedicando un apposito articolo alla disciplina del monitoraggio e valutazione (art.8).

Relativamente al contenuto del regolamento di attuazione (art. 9) l'ufficio rilevava l'opportunità di distinguere con precisione la disciplina dei requisiti necessari al riconoscimento dalla disciplina dei criteri da utilizzare per attribuire i finanziamenti. L'osservazione veniva accolta (art. 10 del testo licenziato).

Inoltre veniva segnalata la necessità di prevedere un meccanismo di raccordo tra la data di entrata in vigore della nuova legge e l'abrogazione della legge vigente (art. 11). Anche tale rilievo veniva accolto, differendo l'efficacia delle disposizioni della legge (nonché l'abrogazione della legge vigente) alla data di entrata in vigore del regolamento (art. 12 del testo licenziato).

Infine si rilevava che sarebbe stato opportuno mantenere, per le vecchie strade, l'efficacia del riconoscimento preesistente. In tal senso, nel testo licenziato, è stato previsto che i procedimenti in corso si concludono a norma della disciplina previgente (art. 12 comma 3).

Tecnica redazionale

Le regole violate risultano le seguenti:

- Linguaggio e scrittura: utilizzo verbi servili, citazioni, utilizzo maiuscole/minuscole
- Struttura: ripartizione in commi
- Rinvii: sequenzialità della citazione

n.b. La violazione delle regole sulla citazione degli atti normativi viene qui rilevata sia sotto il profilo della scrittura che del rinvio (vedi tabella).

E' interessante ricordare che, a seguito delle osservazioni, sopra illustrate, contenute nella "scheda" legislativa, la Commissione consiliare decise l'istituzione di un gruppo di lavoro misto (composto dall'ufficio legislativo del Consiglio e dai competenti Uffici della Giunta), col compito di elaborare un testo che tenesse conto di tali rilievi. Il testo così elaborato fu quindi sottoposto all'esame della Commissione, che accolse le osservazioni, come sopra dettagliato.

Proposta di legge n. 254 Modifiche dell'art. 2, comma 2, della legge regionale 9 ottobre 2002, n. 24 (A.C)

"Interventi a favore degli allevatori partecipanti alla attuazione del Piano di sorveglianza sierologia e del Piano vaccinale per la febbre catarrale degli ovini (Blue Tongue)" a seguito dei rilievi richiesti dalla C.E.

L'ufficio ha effettuato rilievi di tecnica redazionale, attinenti sia al linguaggio e alla scrittura (mancata rispondenza del titolo licenziato dalla Giunta con il titolo presente nel frontespizio dell'assegnazione alla Commissione, errata citazione della legge regionale) che alle modifiche (nel titolo si suggeriva di eliminare il riferimento all'articolo; nella rubrica dell'articolo si suggeriva di eliminare il riferimento al comma). I rilievi sono stati accolti.

Proposta di legge n. 312 "Intervento finanziario straordinario per l'anno 2003 in favore di "Fondazione Slow Food per Biodiversità – ONLUS"

L'ufficio ha segnalato la violazione della regola di tecnica redazionale concernente l'utilizzo delle maiuscole. Le osservazioni sono state accolte.

**Tabella riassuntiva delle osservazioni istruttorie presenti nelle schede
dell'area di assistenza giuridico legislativo alla 2^ commissione**

Scheda pdl	Legittimità cost.le	Coerenza normativa vigente	Coerenza interna dell'atto	Tecnica redazionale			
				Linguaggio/ scrittura	Struttura	Rinvii	Modifiche
220	no	si	si	si	si	si	no
245	Si	No	No	Si	No	No	no
115	No	No	Si	Si	No	No	si
206	No	No	Si	Si	No	No	si
207	No	No	Si	Si	No	No	si
281	Si	No	No	Si	No	No	no
279	Si	Si	No	Si	No	No	si
287	No	No	No	Si	Si	No	si
283	No	Si	Si	Si	No	No	si
25	No	no	No	Si	Si	No	no
Totale	3	3	4	10	3	1	6

**Tabella riassuntiva delle osservazioni istruttorie presenti nelle schede
dell'area di assistenza giuridico legislativo alla
seconda e terza commissione**

Scheda pdl	Legittimità cost.le	Coerenza normativa vigente	Coerenza interna dell'atto	Tecnica redazionale			
				Linguaggio/ scrittura	Struttura	Rinvii	Modifiche
221	No	Si	Si	3	1	2	0
254	No	No	No	2	0	0	2
291	NO	No	No	2	0	0	0
312	No	No	No	1	0	0	0
134	No	No	No	1	0	1	0
Totale							

nota: la tabella riassume sinteticamente i rilievi formulati nelle schede di legittimità relative alle sole proposte di legge approvate in commissione. Per quanto attiene alle osservazioni di mera tecnica redazionale, ove possibile, è riportato il paragrafo di riferimento contenuto nel documento "*regole suggerimenti per la redazione dei testi normativi*", approvato con decisione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 10 giugno 2002, n. 11. l'inserimento è fatto in base al concetto di prevalenza. i rilievi sono inseriti solo in riferimento alla regola disapplicata, nulla si dice su quante volte ricorre la violazione sull'intero testo.

Area di assistenza giuridico-legislativa alle commissioni ed al Consiglio in materia economico-produttiva.

Dati relativi alla III commissione

Nel periodo preso in considerazione sono state licenziate dalla Commissione 8 proposte di legge (262-291-271-272-297 -213 -154-316) che sono state osservate sotto il profilo della legittimità costituzionale, sia sotto il profilo della coerenza con la normativa vigente, che sotto l'aspetto della tecnica redazionale ed infine circa la coerenza del testo con le regole previste dal Manuale per la redazione dei testi normativi); oltre alle proposte di cui sopra questo Ufficio ha esaminato, redigendo le relative schede legislative, ulteriori n. 13 proposte di legge, che, non avendo esaurito l'iter in Commissione non costituiscono oggetto del rapporto 2003, e dovranno essere esaminate, qualora licenziate, nel rapporto 2004.

Proposta di legge n. **262** Istituzione della "Giornata regionale del Toscano emigrato" (1)

L'ufficio faceva rilevare che la proposta di legge, di iniziativa consiliare, anticipava nel suo contenuto una proposta di legge (n. 271, di iniziativa della Giunta) già approvata dalla Commissione in sede referente. Quest'ultima proposta di legge prevedeva, infatti, tra l'altro, l'istituzione di una giornata dedicata ai toscani emigrati.

Si faceva inoltre presente che i contenuti delle manifestazioni culturali previste nella proposta in esame potevano trovare spazio nell'ambito della vigente legge regionale 9 aprile 1999, n. 19 "Interventi in favore dei Toscani all'estero".

Seguivano poi osservazioni di tecnica redazionale.

La proposta di legge è stata successivamente ritirata dai consiglieri proponenti.

Proposta di legge n.**291** Inserimento dell'articolo 10 bis nella legge regionale 17 maggio 1999, n. 28 "Norme per la disciplina del commercio in sede fissa in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114".(1)

L'ufficio rilevava la violazione della regola della tecnica redazionale relativa all'utilizzo delle maiuscole e di quella relativa alla corretta indicazione della cifra espressa in euro.

Le osservazioni sono state accolte.

La proposta di legge **271** (Modifiche alla legge regionale 9 aprile 1999, n.19- Interventi in favore dei toscani all'estero), divenuta l.r. 4 agosto 2003, n.41, ha comportato una revisione generale della legge regionale 19/1999, prevedendo l'istituzione di una giornata dedicata ai toscani all'estero da tenersi annualmente l'ultimo sabato del mese di luglio, l'istituzione di un Forum dei giovani toscani all'estero, l'istituzione delle associazioni dei giovani toscani all'estero ed i coordinamenti continentali dei giovani toscani all'estero ed adeguando la legge alle nuove scadenze temporali previste dal Piano regionale di sviluppo.

Nota: (1) Proposte di legge esaminate dalla collega dott.ssa Beatrice Pieraccioli.

L'Ufficio aveva formulato alcune osservazioni, facendo rilevare, ad esempio, che all'articolo 4 bis, comma 2, introdotto con l'articolo 3 della proposta, le Associazioni dei giovani toscani all'estero, con la nuova proposta istituite, non sono obbligate al possesso dei requisiti di cui all'articolo 4, lettere b) e c), al pari delle altre associazioni, (come ad esempio: operare sulla base di uno statuto improntato a criteri democratici che preveda la pubblicità delle deliberazioni, oppure l'aver svolto nei due anni precedenti un'attività documentata in favore delle collettività dei toscani all'estero).

La Commissione non ha accolto tali osservazioni, privilegiando, per le associazioni dei giovani, una maggiore flessibilità, rispetto ad una omogeneità di requisiti con le altre associazioni.

L'Ufficio aveva inoltre fatto rilevare, risultando la presente proposta ampiamente modificativa della precedente, come, in diversi articoli, fosse necessario raccordare meglio tali modifiche con il preesistente testo, al fine di evitare lacune ed errori. In questo caso, le osservazioni formulate sono state accolte.

La proposta di legge **272** (Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), divenuta legge regionale 4 agosto 2003, n.42, è stata oggetto di pesanti osservazioni di legittimità costituzionale da parte di questo Ufficio, in gran parte disattese dalla Commissione e dal Consiglio, che ha approvato il testo senza le modifiche richieste, esponendo la legge ad un ricorso del Governo alla Corte Costituzionale.

La proposta di legge in oggetto rinvia ad un regolamento regionale la disciplina dell'incontro fra domanda ed offerta di lavoro nonché la disciplina dell'avviamento a selezione nella pubblica amministrazione di cui al Dlgs 181/2000, come modificato dal Dlgs 297/2002.

A seguito di ciò l'ufficio fece presente come l'ampia delegificazione che si intendeva realizzare, anche se con lo scopo di semplificare e di consentire una maggiore flessibilità, riservasse alla legge regionale un testo marginale nel quale risultano di difficile interpretazione e non si ravvisano completamente, la portata e l'ampiezza dei contenuti che invece la legge statale assegna alla fonte regionale.

In relazione a ciò ed anche in considerazione del fatto che il Dlgs 21 aprile 2000, n.181 (Disposizioni per agevolare l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera a), della L. 144/1999), come ampiamente modificato dal Dlgs 19 dicembre 2002, n.297, prevede che le disposizioni contenute nel decreto stabiliscono principi fondamentali per l'esercizio della potestà legislativa delle regioni, (essendo il lavoro materia in cui le Regioni svolgono potestà legislativa concorrente), si suggeriva perlomeno di richiamare nel testo le fonti che stabiliscono tali principi.

Si rilevava inoltre, in quanto l'elenco anagrafico di cui all'articolo 1 della proposta è stato istituito dall'articolo 4 del DPR 442/2000, mentre la scheda professionale risultava costituita dall'articolo 5 dello stesso decreto, che nel testo della pdl se ne dovesse dar conto, anche per ragioni di trasparenza e di comprensibilità del testo normativo da parte del fruitore esterno.

Si osservava inoltre che l'articolo 2 della proposta, che disciplina il collocamento nella pubblica amministrazione, pur essendo legittimato sia dall'articolo 1 bis, comma 3, del Dlg.181/2000 come modificato dal 297/2002, (che sopprime le liste di collocamento ordinarie e speciali, fatta eccezione per i lavoratori dello spettacolo, quelli in mobilità e per i disabili), nonché dall'articolo 1, comma 2, del DPR 442/2000, che rinvia l'avviamento a selezione presso le pubbliche amministrazioni a provvedimenti regionali, sembrava incoerente con quanto previsto dall'articolo 16 della legge 56/1987, che disciplina il collocamento nello Stato e negli enti pubblici sulla base di graduatorie circoscrizionali per l'impiego territorialmente competenti e che inoltre non è stato espressamente abrogato dall'articolo 8 del Dlgs 297/2002, che invece ha abrogato gran parte della legge 56/1987.

In relazione a ciò si faceva presente che, fra l'altro, non erano stati adottati dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, gli indirizzi alle Regioni in materia di criteri oggettivi sulle procedure di avviamento a selezione presso le pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'articolo 1, comma 2 del DPR 442/2000.

Infine fu fatta rilevare la illegittimità costituzionale della previsione che tale meccanismo potesse essere applicato anche agli enti pubblici a carattere nazionale o pluriregionale previsti sul territorio della regione, in quanto, con l'entrata in vigore della legge costituzionale 3/2001, l'organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali è materia a legislazione esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, comma

2, lettera g), Cost.; proprio in relazione a questo punto, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in data 3 ottobre 2003, nel proporre impugnativa ai sensi dell'articolo 127 Cost. della legge regionale Toscana 42/2003, ha così rilevato:

- 1) La legge regionale in oggetto, che apporta modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 32/2002, è illegittima sotto il profilo costituzionale per i seguenti motivi:
 - a) l'articolo 2 che introduce l'articolo 22 ter nella legge 32/2002, commi 1 e 2, disciplinando il reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni indicate nell'articolo 1, comma 2 del dlgs.165/2001, eccede la competenza legislativa regionale in quanto l'avviamento a selezione del personale statale e di quello dipendente dagli enti pubblici nazionali attiene alla materia ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali, di competenza esclusiva del legislatore statale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera g) Cost.. Infatti, l'articolo 2, lettera l), del d.lgs.469/1997, già conferiva alle regioni, tra le funzioni relative al collocamento, l'avviamento al lavoro "ad eccezione di quello riguardante le amministrazioni centrali dello Stato e gli uffici centrali degli enti pubblici".
 - b) analogamente l'articolo 2, comma 3 ed il correlato articolo 1 che introduce l'articolo 22 bis nella legge regionale 32/2002, prevedendo l'adozione di un regolamento regionale in materia di incontro tra domanda ed offerta di lavoro, risultano eccedenti delle competenze regionali per la parte riguardante gli enti statali e pubblici nazionali ed in contrasto con l'articolo 117, comma 6, della Costituzione, poiché la potestà regolamentare per l'organizzazione di tali pubbliche amministrazioni spetta allo Stato, vertendosi in materia di competenza esclusiva statale.

Con il ricorso del Governo sono state così confermate le perplessità già rilevate dall'Ufficio.

La proposta di legge **297** relativa a modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n.32 "Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro", divenuta legge regionale 29 settembre 2003, n. 53 è intervenuta esclusivamente per disciplinare il rinvio ad una deliberazione del Consiglio regionale, delle modalità di nomina del Presidente e del Collegio dei revisori delle Aziende

regionali per il diritto allo studio universitario, modalità a cui già si rinviava per il Consiglio di amministrazione.

In merito a tale proposta sono state formulate esclusivamente osservazioni circa la tecnica redazionale, in quanto la stessa non risultava conforme alle regole previste per le modifiche testuali dal manuale per la redazione dei testi normativi, osservazioni che sono state accolte dalla Commissione.

La proposta di legge **213** relativa a (Norme in materia di igiene del personale addetto all'industria alimentare), divenuta legge regionale 12 maggio 2003, n. 24 è stata assegnata alla III Commissione consiliare nel 2002, per l'espressione del parere secondario ed è stata oggetto di richiesta di parere a questo ufficio, da parte della Commissione, circa la legittimità costituzionale della stessa.

La proposta in questione intendeva eliminare l'obbligo al personale dell'industria alimentare di acquisire il libretto di idoneità sanitaria previsto dall'articolo 14 della legge 30 aprile 1962, n. 283 (Modifica degli articoli 242, 243, 247, 250 e 262 del T.U. delle leggi sanitarie approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande), facendo salva la facoltà per il personale stesso di acquisire tale libretto qualora richiesto da altre Regioni.

L'ufficio nelle sue osservazioni faceva rilevare che la materia trattata dalla proposta di legge, alla luce del mutato quadro costituzionale per l'entrata in vigore della legge costituzionale 3/2001, è riconducibile alle materie di legislazione concorrente "tutela della salute" ed "alimentazione", materie in ordine alle quali, la legislazione regionale, oltre che tener conto dei limiti derivanti direttamente dalla Costituzione, dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, si svolge nell'ambito dei principi fondamentali della legislazione dello Stato, comunque desumibili dalle leggi in vigore.

Il quadro normativo attuale è dettato dalla vigenza, nel nostro ordinamento, di due leggi quadro nella materia; la legge 283/1962 (ed il relativo regolamento attuativo D.P.R. 327/1980), si pone nell'ottica di prevedere disposizioni sul controllo e la vigilanza della produzione e del commercio delle sostanze destinate all'alimentazione subordinando ad autorizzazione sanitaria l'esercizio di stabilimenti, laboratori etc, mentre il personale addetto deve essere munito di apposito libretto di idoneità sanitaria rilasciato

dall'ufficiale sanitario ed è tenuto a sottoporsi a periodiche visite mediche di controllo da parte dell'autorità sanitaria; il legislatore statale non ha espressamente abrogato questa legge quadro, anzi prima ha escluso l'obbligo della sola vaccinazione antitifico-paratifica (legge 362/1999) e poi ha escluso dall'obbligo del libretto sanitario solo il personale impiegato saltuariamente nelle sagre e fiere a carattere religioso, politico etc (l.388/2000), lasciando l'obbligo per tutti gli altri addetti. Diverso è il contenuto del decreto legislativo 26 maggio 1997 n. 155 (Attuazione delle direttive 93/43/CEE e 96/3/CE concernenti l'igiene dei prodotti alimentari). Tale decreto introduce una serie di obblighi per il responsabile dell'industria alimentare che deve redigere un documento contenente le fasi di criticità e le procedure di controllo e di sorveglianza che intende adottare al fine di garantire la sicurezza e la salubrità dei prodotti alimentari ed infine incentra l'attenzione sull'obbligo di formazione degli addetti. Pertanto, essendo in vigore nel nostro ordinamento tutte le disposizioni sovracitate, anche alla luce della legge 388/2000, ultima in ordine temporale, che esclude l'obbligo del libretto solo per una tipologia di addetti, e non risultando di semplice individuazione se le disposizioni contenute nell'articolo 14 della legge 283/1962 siano "principi fondamentali della legislazione concorrente" o "mere disposizioni attuative della stessa", questo ufficio ha espresso forti perplessità in ordine alla legittimità costituzionale della p.d.l.213. In proposito si rinviava, nel parere, anche alle approfondite osservazioni istruttorie redatte sulla proposta dall'Area di assistenza giuridico-legislativa in materia sanitaria, sociale e culturale in data 20/02/03, essendo chiamata la IV Commissione consiliare per l'espressione del parere referente.

La legge, nonostante le forti perplessità espresse dall'ufficio, è stata approvata dal Consiglio regionale.

Successivamente, in data 19 luglio 2003, con ricorso n.55, il Governo, confermando anche i rilievi dell'Ufficio, ha chiesto, ai sensi dell'articolo 127 Cost. che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della stessa legge, in particolare rilevando che l'articolo 1, comma 2 della legge regionale e gli articoli ad esso collegati, nel prevedere che il personale addetto all'industria alimentare non sia tenuto ad acquisire il libretto di idoneità sanitaria previsto dall'articolo 14 della legge 283/1962 e dagli articoli 37 e 41 del regolamento di attuazione, D.P.R. 327/1980, sembra eccedere dalla competenza legislativa regionale, in quanto viola un principio fondamentale

stabilito dalla Stato per la tutela della salute pubblica, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, Cost. Si dà atto inoltre, e questo l'ufficio non l'aveva rilevato, che il Governo ritiene inoltre che la legge regionale può considerarsi invasiva di un'attribuzione riservata allo Stato dall'articolo 117, secondo comma, lettera h), in quanto l'articolo 14 della citata legge statale, infatti trova la propria ragione nell'evitare che operatori non sani o portatori di malattie vengano a contatto con i prodotti alimentari, esponendo l'utenza al pericolo di eventuali contagi ed è stato definito dalla Corte di Cassazione "norma imperativa attinente all'ordine pubblico posto a tutela del diritto alla salute, costituzionalmente garantito alla generalità dei cittadini (Sentenze 3302/85, 11468/96 e 9447/1997).

La proposta di legge **154** (Norme per la disciplina del commercio su aree pubbliche), divenuta poi legge regionale 4 febbraio 2003, n. 10, rappresenta senza dubbio l'intervento legislativo più interessante e più completo a cui questo ufficio ha preso parte, arrivando così alla predisposizione di un testo in cui si è completamente spesa la potestà legislativa esclusiva regionale come prevista dalla riforma costituzionale del Titolo V, arrivando fino a disapplicare nel territorio regionale tutte le norme statali a disciplina del settore del commercio su aree pubbliche (D.lgs 114/1998), fatte salve naturalmente quelle disposizioni che presentavano interconnessioni con materie a competenza esclusiva statale (esempio ordinamento penale, civile, ordine pubblico, etc), la cui validità è stata puntualmente richiamata nel testo.

La Commissione, dopo un primo esame del testo proposto dalla Giunta, ha istituito un gruppo tecnico politico per la redazione definitiva resasi necessaria a seguito delle varie istanze emerse in Consiglio regionale, quali il Consiglio delle Autonomie locali, le categorie economiche consultate, le osservazioni proposte dall'ufficio legislativo, etc., gruppo a cui questo Ufficio ha fattivamente collaborato.

Dalle osservazioni di legittimità predisposte dall'Ufficio ed accolte integralmente nel testo definitivo, fu a suo tempo segnalato che il rapporto tra legge regionale, regolamento regionale e regolamento comunale, alla luce delle intervenute modifiche costituzionali, presentava comunque degli aspetti problematici che necessitava di ulteriori approfondimenti in quanto ai sensi dell'art.117, sesto comma, della Costituzione: "La potestà

regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni; la potestà regolamentare spetta alle regioni in ogni altra materia." Sempre ai sensi del citato art. 117, comma sesto, Cost.: " I Comuni, le Province e le città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite".

Si riteneva pertanto legittima sia la potestà regolamentare delle Regioni in materia di commercio, che, ai sensi dell'articolo 117, comma 4, della Costituzione, è materia rientrante nella potestà legislativa esclusiva delle Regioni, come si riteneva altrettanto legittima la potestà regolamentare dei Comuni per la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni amministrative in materia di commercio loro attribuite.

Inoltre, l'articolo 118 della Costituzione incardinava in capo ai Comuni la funzione amministrativa generale, (sia per le funzioni amministrative proprie, che per quelle conferite con legge statale o regionale), ciò fondandosi sul principio di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite alla Regione (come alle Province o allo Stato).

Alla luce delle sovraccitate premesse, pertanto, si suggeriva che il regolamento regionale non dovesse disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni amministrative in materia di commercio dei Comuni, (peraltro già attribuite agli stessi sia con il decreto legislativo 114/1998 (Bersani), sia con legge regionale 1 dicembre 1998, n.87, che con legge regionale 9/1999), ma semmai contenere norme che disciplinassero funzioni che permangono alla Regione, anche al fine di assicurarne l'esercizio unitario.

L'articolo 3 della proposta di legge all'esame della Commissione invece rinviava ad un regolamento regionale criteri e modalità per l'esercizio delle funzioni comunali in materia di commercio su aree pubbliche, salvo poi prevedere al comma 4 che "le disposizioni del regolamento regionale non dichiarate inderogabili dal regolamento stesso cessano di avere applicazione in presenza di diverse disposizioni del regolamento comunale.

Pertanto, mentre si sottoponeva all'attenzione della Commissione la sopraccitata problematica, si suggeriva, nel caso si fosse optato per una formulazione che tenesse conto della acquisita

maggior autonomia comunale, di stralciare dalla proposta di legge ogni riferimento a contenuti del regolamento regionale che indicassero modalità per l'organizzazione e lo svolgimento di funzioni comunali, facendo riferimento in legge soltanto ad un regolamento regionale che contenesse qualche norma di indirizzo e di programmazione ma soprattutto norme di attuazione della legge regionale per l'esercizio unitario di eventuali funzioni regionali.

La scelta maturata in legge è stata quella di prevedere un regolamento regionale per l'esercizio unitario di funzioni regionali in materia di commercio (e di quelle comunali) a contenuto cedevole, con l'approvazione della disposizione che fino all'approvazione del regolamento comunale i comuni applicano le disposizioni del regolamento regionale.

Un'altra problematica interessante, della quale l'ufficio si è occupato, riguardava la disciplina dei requisiti morali per l'accesso all'attività commerciale su aree pubbliche già previsti dal decreto Bersani. L'esercizio dell'attività è impedito a soggetti a cui sono state irrogate sanzioni penali; la Regione, nel riconfermare, come segnalato dall'ufficio, facendoli propri, tali divieti, ha affermato il principio secondo cui la disciplina del possesso dei requisiti per l'esercizio dell'attività commerciale rientra nella potestà esclusiva regionale, ai sensi dell'articolo 117, quarto comma della Costituzione, non interferendo ciò con la materia di "ordinamento penale", prevista dall'articolo 117, comma 2, lettera l), Cost.

Il testo approvato dal Consiglio, recepisce nella sua totalità le osservazioni ed i contributi elaborativi del testo prodotti dall'ufficio.

La proposta di legge **316** - Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), riportando l'approvazione del regolamento regionale di cui all'articolo 22 bis della l.r. 32/2002, all'organo- Consiglio regionale anziché alla Giunta, come da sentenze della Corte Costituzionale 313 e 324 del 2003, non ha fatto rilevare, da parte dell'ufficio, questioni di legittimità costituzionale od incoerenze con l'ordinamento vigente. Questo ufficio ha comunque ribadito che l'articolo in questione, per altre motivazioni (vedasi sopra quanto detto per la pdl 272), insieme all'articolo 22 ter è oggetto di ricorso del Governo alla Corte Costituzionale e che

probabilmente, per tali motivazioni, è assai probabile che anche il testo oggetto della proposta 316, sarà nuovamente impugnato.

Concludendo, per quanti riguarda l'accoglimento o meno delle osservazioni di legittimità costituzionale o di coerenza con l'ordinamento vigente, come emerge dalla relazione, la situazione risulta molto complessa e variegata; per quanto riguarda invece la tecnica redazionale, si fa presente che le osservazioni formulate dall'Ufficio e relative ad incoerenze del testo con quanto previsto dal manuale per la redazione dei testi normativi, (che hanno riguardato prevalentemente le abbreviazioni, uno scorretto uso delle maiuscole, errori nelle citazioni di atti normativi, i titoli che modificano atti precedenti, le modifiche testuali) sono state nella totalità dei casi accolte anche dalla Commissione.

**Tabella riassuntiva delle osservazioni istruttorie presenti nelle schede
dell'area di assistenza giuridico legislativo alla 3°
commissione**

Scheda pdl	Legittimità cost.le	Coerenza normativa vigente	Coerenza interna dell'atto	Tecnica redazionale			
				Linguaggio/ scrittura	Struttura	Rinvii	Modifiche
262	no	si	no	2	0	0	0
291	no	no	no	2	0	0	0
271	no	si	no	0	0	0	0
272	si	si	si	0	0	0	0
297	no	no	no	1	0	0	1
213	si	no	no	0	0	0	0
154	si	si	si	1	0	1	0
316	si	no	no	0	0	0	0
Totale							

nota: la tabella riassume sinteticamente i rilievi formulati nelle schede di legittimità relative alle sole proposte di legge approvate in commissione. Per quanto attiene alle osservazioni di mera tecnica redazionale, ove possibile, è riportato il paragrafo di riferimento contenuto nel documento "*regole suggerimenti per la redazione dei testi normativi*", approvato con decisione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 10 giugno 2002, n. 11. l'inserimento è fatto in base al concetto di prevalenza. i rilievi sono inseriti solo in riferimento alla regola disapplicata, nulla si dice su quante volte ricorre la violazione sull'intero testo.

Area di assistenza giuridico-legislativa alle commissioni ed al Consiglio in materia sanitaria, sociale e culturale.

Dati relativi alla IV e V commissione

Nel periodo di riferimento, la IV Commissione consiliare ha esaminato ed approvato sei proposte di legge di iniziativa della Giunta regionale.

Questo ufficio ha, inoltre, prodotto, su richiesta della commissione, un'approfondita analisi sulla legittimità, per gli aspetti attinenti alla materia sanitaria, della proposta di legge assegnata in sede referente alla II Commissione avente ad oggetto la "Disciplina delle attività agrituristiche". Per esigenze di completezza si inserisce nella relazione e nella scheda di sintesi anche detta proposta ancorché assegnata, si ripete, alla IV Commissione solo per l'espressione di un parere secondario e non in sede referente.

1. Osservazioni di legittimità

A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, in materia sanitaria si è notato un orientamento nelle proposte di legge di normare distanziandosi dalla norma statale o, in alcuni casi, in chiaro contrasto con la vigente normativa nazionale. Si fa riferimento alla proposta di legge 213 avente ad oggetto "Norme in materia di igiene del personale addetto all'industria alimentare" con la quale si è inteso abolire in Toscana, tra le altre disposizioni di dettaglio, la preventiva acquisizione del libretto sanitario da parte del personale addetto alla preparazione e distribuzione di alimenti al pubblico disposta dalla legge 283 del 1962. In una situazione di transizione legata alla interpretazione ed attuazione della riforma del Titolo V, l'attività di questo ufficio è stata diretta ad esaminare, alla luce delle prima pronuncia in materia sanitaria della Corte Costituzionale, la nota sentenza n. 282 del 2002, e di altre antecedenti pronunce di merito che in vari casi si sono espresse sul punto, la natura della disposizione nazionale, se di principio, cioè, o di attuazione. Occorre dire che le perplessità in ordine alla legittimità costituzionale della proposta sollevate da questo ufficio sul punto sono state, poi, confermate nell'atto di impugnativa da parte del Governo sulla legge regionale 12 maggio 2003, n. 24.

Al di là del caso riportato nel quale sono state affrontate questioni di legittimità costituzionale, si è avuto modo di evidenziare in più di una proposta di legge pervenuta la tendenza a demandare ad atto attuativo della Giunta (il più delle volte a regolamento, in una fase anteriore, chiaramente, alla pubblicazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 313 del 2003 espressasi in merito alla potestà regolamentare quale potestà del Consiglio regionale) aspetti non semplicemente di carattere attuativo, ma di indirizzo o, comunque, di ordine generale che, si è ritenuto, al contrario, dovessero essere indicati, più propriamente nell'atto normativo o al più demandati dalla legge regionale ad atto amministrativo consiliare in assenza, al momento, di una precisa e specifica previsione statutaria dei rapporti tra la Giunta ed il Consiglio e dei rispettivi ruoli.

In particolare dette problematiche sono state sollevate per la proposta di legge 258 di modifica della legge regionale 8/1999 contenente "Norme in materia di requisiti strutturali tecnologici e organizzativi delle strutture sanitarie: autorizzazione e procedura di accreditamento".

Le osservazioni espresse sono state completamente accolte in questo caso e la proposta pervenuta modificata e riportata alla sua vigente formulazione per quanto attiene alla competenza alla adozione dei requisiti di autorizzazione ed accreditamento delle strutture sanitarie.

Osservazioni aventi i medesimi contenuti sono state formulate in merito alla proposta di legge 220 contenente la "Disciplina delle attività agrituristiche" assegnata, come detto in premessa, alla IV commissione per un parere secondario. In tale proposta si è rilevato come, per gli aspetti connessi alla disciplina sanitaria delle strutture o delle attività in esse previste, il rinvio al regolamento fosse così generale e penetrante da sostituirsi alla previsione normativa priva di contenuto e di efficacia prescrittiva alcuna. La Commissione ha accolto tutte le osservazioni formulate da questo ufficio riportandole nel parere espresso alla II commissione referente la quale ha in parte apportato modifiche alla proposta o chiarito aspetti che potevano ingenerare simili considerazioni negative.

Con riguardo alla competenza ad adottare regolamenti regionali si è pure espresso questo ufficio a proposito della proposta di legge 315 di modifica di una legge regionale approvata appena nel 2002 e già oggetto di modifica con la quale si rinviava a regolamento le modalità di funzionamento della Commissione regionale d'appello e le procedure

d'appello riguardanti l'idoneità dell'atleta allo svolgimento di attività sportiva agonistica. E' da segnalare che è all'esame della Commissione la proposta di regolamento di attuazione citato, il primo, appunto, dopo la nota sentenza della Corte Costituzionale n. 313 del 2003 già richiamata.

Merita soffermarsi in ultimo sull'attività svolta su alcuni rilevanti atti di indirizzo, di attuazione del Piano sanitario regionale approvato nel 2002, approvati dal Consiglio regionale nel corso del 2003. Come già si è puntualizzato nel Rapporto sulla qualità della legislazione del 2002, infatti, questa Regione in sede di programmazione sanitaria si è orientata ad adottare soluzioni, in primo luogo, organizzative del sistema sanitario che, ancorché in fase sperimentale e temporanea, sono tali da variare l'assetto normativo vigente. Nel corso del 2003, sono pervenuti, su proposta della Giunta, gli atti di indirizzo di attuazione delle scelte programmatiche approvate (in particolare è degno di rilievo l'Atto di indirizzo regionale per l'avvio della sperimentazione delle Società della salute o anche gli atti di attuazione per la sperimentazione dei Consorzi di area vasta). Dette proposte di deliberazione, come già segnalato nel 2002, richiedono un'attività di controllo sia sotto il profilo della legittimità che sulla tecnica legislativa molto complessa, sotto certi aspetti in ragione del linguaggio discorsivo dell'atto di indirizzo che, per definizione, non ha contenuto precettivo; dette caratteristiche, infatti, determinano o sono tali da poter indurre l'interprete a dubbi di carattere interpretativo quando si opera in assenza di un preciso riferimento legislativo, riferimento che, al contrario, dovrà essere delineato all'esito della sperimentazione dei nuovi modelli organizzativi.

2. Osservazioni sul drafting

Al di là delle osservazioni di tecnica legislativa più formali e frequenti quali il rinvio non corretto ad altre leggi o leggi regionali, mancata indicazione del titolo delle leggi richiamate per la prima volta, abbreviazioni non corrette, uso della lettera maiuscola, scrittura dei numeri, date, scrittura della citazione, le proposte di legge esaminate rilevano di frequente scarsa attenzione verso le regole per la redazione dei testi normativi più sostanziali quali la brevità del periodo o proposizioni prive di contenuto normativo o dal contenuto normativo poco chiaro.

Occorre riferire che le modifiche di tecnica redazionale formali sono recepite sempre e apportate d'ufficio al testo. Questo ufficio tende

sempre a soffermarsi sulle osservazioni di drafting più sostanziali o diffuse e, se mai, a richiamare l'attenzione sulla necessità di modificare il testo applicando alcune regole disapplicate. Le osservazioni più sostanziali, spesso legate in qualche modo al contenuto della proposta più che solamente alla tecnica redazionale sono oggetto di discussione in Commissione, infatti, e, ugualmente, per lo più accolte ed anzi valutate molto positivamente.

Tabella riassuntiva delle osservazioni istruttorie presenti nelle schede dell'area di assistenza giuridico legislativo alla quarta commissione "Sanità"

Scheda pdl	Legittimità cost.le	Coerenza normativa vigente	Coerenza interna dell'atto	Tecnica redazionale			
				Linguaggio/ scrittura	Struttura	Rinvii	Modifiche
213	si	si	no	no	no	no	no
220	no	si	si	si	no	no	si
252	no	no	no	no	no	np	no
258	no	si	si	si	no	no	si
293	no	no	no	si	no	no	no
299	no	no	no	no	no	no	no
315	no	no	no	si	no	no	no
totale	1	3	2	4			2

Nota: la tabella riassume sinteticamente i rilievi formulati nelle schede di legittimità relative alle sole proposte di legge approvate in commissione. Per quanto attiene alle osservazioni di mera tecnica redazionale, ove possibile, è riportato il paragrafo di riferimento contenuto nel documento *"regole suggerimenti per la redazione dei testi normativi"*, approvato con decisione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 10 giugno 2002, n. 11. l'inserimento è fatto in base al concetto di prevalenza. i rilievi sono inseriti solo in riferimento alla regola disapplicata, nulla si dice su quante volte ricorre la violazione sull'intero testo.

Area di assistenza giuridico-legislativa alle commissioni ed al Consiglio in materia sanitaria, sociale e culturale.

Dati relativi alla IV e V commissione

Proposte di legge approvate

Quattro sono le proposte di legge, per contenuto qualificabili di "manutenzione"⁵, che hanno concluso nell'anno 2003 il loro iter legislativo in V Commissione consiliare permanente (*cultura, beni culturali, diritto allo studio, istruzione, informazione, edilizia scolastica, sport e turismo*) oltre alla legge di bilancio ed alla legge finanziaria.

L'intervento modificativo è stato determinato sia da esigenze vincolanti, quali l'entrata in vigore di normativa statale (pdl 234), sia dalla necessità di ovviare ad una lacuna (⁶pdl 297), sia da una scelta del proponente, Giunta regionale, che ha ritenuto opportuno, in un caso (pdl 272), non procedere ad una disciplina ad hoc preferendo una logica di integrazione nella disciplina preesistente, e nell'altro, (pdl 271), recepire nuove esigenze⁷ emerse durante l'applicazione della legge.

L'attività tecnica di supporto ai commissari si è sostanziata nella redazione dell'usuale scheda di legittimità, in cui si è cercato di evidenziare sinteticamente i caratteri ontologici della disciplina ed i suggerimenti per una corretta tecnica redazionale (cfr. tabella riepilogativa), procedendo in collaborazione con il servizio di assistenza generale alla Commissione e con l'area di assistenza giuridico-legislativa alla III Commissione consiliare permanente sulle proposte di legge in esame congiunto. Le proposte di legge approvate non hanno richiesto particolari approfondimenti di tipo giuridico ed i rilievi attinenti ad una migliore formulazione del testo sono stati accolti.

⁵ Pdl 234 "Integrazione dell'art. 22 della L.R. n. 87/98. Attribuzione alle Province delle competenze in materia di autorizzazioni di gare sportive ai sensi del n D.Lgs. n. 9/2002".; pdl 271 "Modifiche alla Legge regionale 9 Aprile 1999 n. 9 (Interventi a favore dei Toscani all'Estero)"; pdl 272 "Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002 n.32 (testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione prof. e lavoro)"; pdl 297 "Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002 n. 32(testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, formazione professionale e lavoro) art. 10".

⁶ Per completezza si segnala che tale proposta di legge modificativa è stata avanzata dalla stessa Commissione.

⁷ Occorre in questo caso segnalare che la disciplina ha altresì recepito sostanzialmente il contenuto di una precedente proposta di iniziativa consiliare, di maggioranza, successivamente ritirata

Proposte di legge di iniziativa consiliare in discussione

La V Commissione ha messo all'ordine del giorno la maggior parte delle proposte di legge di iniziativa consiliare assegnate, ed ha iniziato la discussione su di esse, coinvolgendo Giunta regionale e consiglieri proponenti, anche se non componenti della Commissione, in tutte le fasi del procedimento legislativo, a partire dalle consultazioni che sono state occasione di una conoscenza maggiormente consapevole delle tematiche sottostanti alle esigenze degli operatori dei settori coinvolti.

Non essendosi ancora concluso l'iter legislativo in sede referente su tali proposte, non è possibile delineare le risultanze valutative dell'intervento tecnico, né tanto meno trarre alcun elemento statistico di una qualche rilevanza.

Senza alcuna pretesa di classificare le proposte di legge delle quali la Commissione non ha ancora concluso l'esame, secondo la tipizzazione, peraltro condivisa, delle logiche ispiratrici "pluralista", "concorrente", "avversariale", delineate nel "rapporto sulla legislazione" relativo al periodo gennaio-dicembre 2002⁸, si ritiene che queste comunque rivestano interesse anche in relazione all'analisi di carattere giuridico-legislativa propriamente intesa, poiché pongono l'operatore del diritto in una situazione alquanto dissimile da quella descritte al paragrafo precedente.

La trasversalità del concetto "cultura" e la diffusa, ma spesso sconosciuta settorialità in cui essa si esplica, hanno consentito a consiglieri, di maggioranza e di minoranza, di rappresentare le istanze relative ad ambiti "di nicchia", fino ad ora esclusi da una precipua normazione regionale, anche solo di tipo "provvedimentale".

Il verificarsi sul territorio di eventi calamitosi ha indotto altresì la presentazione di articolati in cui si disciplinano forme di aiuto economico indirizzate a vari destinatari, con l'espressa finalità di compensare, in via d'urgenza ed almeno parzialmente, il danno subito.

L'iniziativa consiliare si è rivolta alla disciplina di ambiti tradizionalmente riservati alla Giunta, relativi all'assetto organizzativo della struttura, sostituendosi, di fatto, ad essa nell'adempimento di un impegno legislativo assunto in una precedente normativa molto atteso e nella fattispecie disatteso.

⁸ Parte prima – Il procedimento legislativo (A. Tonarelli), 3.2 – Le tre logiche dell'iniziativa consiliare. pagg.23-28

L'interesse di cui sopra si è accennato, è costituito dal fatto che il tecnico è impegnato a misurare se stesso con modalità affatto differenti dall'usuale.

Una proposta di legge di iniziativa della Giunta, anche nella compiutezza di un articolato quale fisiologico atto finale di un processo di formazione, è soggetta a cambiamenti rispetto alla stesura iniziale in ragione del dibattito in commissione, per cui, per una sorta di "imprinting" professionale, i rilievi formulati, sotto il competente profilo tecnico, si limitano ad evidenziare gli aspetti di problematicità, nella consapevolezza che anche il lavoro tecnico potrà trovare un approfondimento.

Le proposte di legge di iniziativa consiliare per come si appalesano, impongono, qualora si voglia davvero fornire un supporto tecnico alla decisione, un'attenzione a tutto tondo al testo, al fine di poter comprendere meglio se le motivazioni sottostanti l'intervento regolativo che si propone, riportate nella relazione, possano trovare un riscontro nell'elaborato.

Il lavoro perciò si sostanzia essenzialmente in una disamina dell'insieme delle parole che compongono lo scritto, perché al di là della "forma" di articolato, l'atto difetta nel suo contenuto volitivo del carattere normativo. Non si tratta di voler rinvenire nel testo quei criteri sostanziali e distintivi che connotano una legge, permanentemente dibattuti dalla dottrina, poiché questo è un problema di fondo che interessa molte leggi regionali e non, ma solo di mettere in luce la frequente discrasia, un contrasto fra intenzione regolativa e quanto espresso quale contenuto.

E' alquanto difficile tracciare un confine netto tra le sequenze in cui snoda un processo logico di analisi giuridico-legislativa, poiché la concatenazione degli elementi di fatto e di diritto è tale da preconstituire spesso un insieme indeterminato ed è altresì arduo per il tecnico "comunicare" con un linguaggio appropriato, che non appaia invasivo del merito della scelta politica legislativa, quelli che si ritengono aspetti di incoerenza ontologica, i quali peraltro non possono non avere un effetto domino su aspetti più strettamente giuridici, così da aumentare lo iato tra finalità e realizzazione effettiva di essa.

In una fase prodromica alla riscrittura di un testo in cui si deve tradurre in un linguaggio normativo-legislativo i tanti elementi sottostanti alle parole atecniche, si cerca appunto di "comunicare" informazioni tecniche in un linguaggio giuridico ridotto all'essenziale.

Ancor di più si ritiene di dover temperare l'intervento di tecnica redazionale, solitamente accettato, in quanto una stretta applicazione delle regole e dei suggerimenti, comporterebbe uno "smontaggio" dell'atto che certo non fornirebbe elementi di supporto ai commissari, anzi sembrerebbe un esercizio di stile, ostativo alla comprensione del testo.

E' lasciato pertanto alla discussione in commissione l'approfondimento, se richiesto, ed anche l'esplicitazione in un linguaggio meno criptico degli aspetti problematici che la proposta di legge evidenzia.

Sottotraccia

L'attività di assistenza giuridico-legislativa trova una maggiore legittimazione di presenza quale struttura tecnica nei momenti meno formali rispetto alla stesura della scheda di legittimità ed alla seduta di commissione, poiché la costrittività della separatezza dei ruoli del politico e del tecnico, si attenua ed il confronto può avvenire senza alcuna pregiudizialità, così da essere realmente produttivo di effetti migliorativi.

Al tipico ed usuale lavoro, per i consiglieri, di documentazione e di approfondimento e con i colleghi, di stretta collaborazione su argomenti condivisi, si è affiancata un'esperienza non ancora conclusa e del tutto innovativa in questa legislatura, quale la partecipazione ad un gruppo di lavoro con consiglieri, delegati di essi e strutture tecniche, per lo studio e l'elaborazione di un testo unificato scaturito da due proposte di legge, una di minoranza ed una di maggioranza, attinenti allo stesso settore cultural-produttivo. Ed è proprio in questo contesto che appare più agevole "comunicare" i contenuti di coerenza logico-funzionali per una progettazione politico legislativa efficace.

OSSERVAZIONI ISTRUTTORIE

pdl	Legittimità cost.le	Coerenza normativa vigente	Coerenza interna dell'atto	Tecnica redazionale			
				Linguaggio/ scrittura	Struttura	Rinvii	Modifiche
234	no	si	si	no	2	1	no
271	no	no	no	no	no	no	no
272	no	si	si	no	no	no	no
297	no	no	no	no	no	2	no
Totale	zero	2	2	zero	zero	3	zero

nota: la tabella riassume sinteticamente i rilievi formulati nelle schede di legittimità relative alle sole proposte di legge approvate in commissione. Le osservazioni di mera tecnica redazionale hanno quale riferimento il documento "*regole suggerimenti per la redazione dei testi normativi*", approvato con decisione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 10 giugno 2002, n. 11. l'inserimento è fatto in base al concetto di prevalenza.

Area di assistenza giuridico-legislativa alle commissioni ed al Consiglio in materia di territorio.

Dati relativi alla VI commissione

1. Le proposte di legge licenziate dalla Commissione.

Nel corso dell'anno 2003 la VI commissione consiliare ha esaminato e licenziato venti proposte di legge, delle quali undici per parere referente, sette per parere congiunto, due con parere secondario. Nel corso del 2003 il numero di proposte di legge istruite è risultato molto più consistente rispetto agli anni precedenti. La media degli ultimi 2-3 anni, infatti, si era attestata intorno alle nove, dieci proposte, nell'anno in corso il numero è raddoppiato. Da questo conteggio sono escluse le proposte relative ai bilanci di previsione, la legge finanziaria, o le semplici variazioni di bilancio, su queste, di norma, non viene prodotta la scheda di legittimità. Una prima riflessione va posta proprio a commento del dato numerico. Forse siamo in presenza di una maggiore "consapevolezza" del legislatore regionale alla luce delle modifiche apportate al titolo V e si inizia a prendere "confidenza" con la portata di tali modifiche. In questo cammino hanno aiutato sicuramente le recenti sentenze della Corte costituzionale (cfr. in particolare la 303/2003).

Sempre in via preventiva si ricorda che per le proposte di legge n. 115, 206, 207, esaminate congiuntamente dalla VI e II commissione non è stata prodotta una scheda in quanto la proposta finale è frutto del lavoro di un gruppo, politico-tecnico, coordinato dal Consigliere Alfonso Lippi e che pertanto tutte le osservazioni, di legittimità e di coerenza con l'ordinamento giuridico vigente nonché di drafting, sono state esaminate nel corso dei lavori. Si prende spunto da questo caso per ricordare come in alcuni casi sia molto difficile esporre il reale lavoro svolto in sede di istruttoria dell'atto, difficoltà dovute alle numerose osservazioni poste in sede di analisi che hanno trovato nella quasi totalità conforto nella stesura finale dello stesso proposta all'attenzione della Commissione consiliare.

2. Potere d'iniziativa legislativa

Si mette in evidenza che anche per il 2003 si è avuta una significativa presenza di proposte di legge di iniziativa consiliare. Si

tratta di un *trend* oramai confermato e consolidato nel corso degli ultimi tre anni. In particolare delle ventisei proposte di legge assegnate alla Commissione nel corso del 2003 quattordici sono d'iniziativa consiliare. Si ricorda, a titolo di esempio, che nel corso del 2001 queste proposte di legge furono sette.

3. Le schede prodotte dall'Area Territorio

L'area di assistenza legislativa ha elaborato nel corso dell'anno diciassette schede di legittimità di cui due per parere secondario e tre con parere congiunto (pdl 284 IV e VI, pdl 273 I e VI, pdl 319 IV e VI). Una riflessione a parte riguarda le tre proposte di legge (n. 115, 206, 207) afferenti modifiche alla legge regionale sulle bonifiche. La proposta n. 115, proposta dalla Giunta regionale, le pdl 205 e 206 d'iniziativa consiliare, furono assegnate in congiunta con la II Commissione. Le tre proposte sono state oggetto di un accurato studio fino a giungere ad una rielaborazione finale da parte di un gruppo di lavoro appositamente costituito (cfr. paragrafo 1) nel corso del mese di marzo 2003. L'iter di approvazione della legge regionale è stato lungo e complesso. La materia delle bonifiche fu corredata, in un primo momento, di un voluminoso dossier di documentazione (predisposto dalle aree legislative coinvolte), successivamente furono indette alcune consultazioni, ed infine la costituzione del già ricordato gruppo di lavoro che aveva il compito, ove possibile, di predisporre un testo unitario tra le varie forze politiche. Le numerose riunioni del gruppo di lavoro portarono alla predisposizione di un testo finale ancorché non condiviso dalle forze politiche di opposizione. Numerosi working papers, note, testi a fronte, atti delle consultazioni, modifiche di drafting oltre agli interventi orali in corso di seduta formano un complesso e variegato fascicolo agli atti della Commissione. Per queste proposte di legge non è stata prodotta una scheda finale perché le osservazioni di legittimità e di drafting sono state oggetto di confronto e di accoglimento durante lo svolgimento dei lavori del gruppo. In particolare si ricordano osservazioni in merito alla coerenza con la normativa vigente, oltre che osservazioni sulla struttura interna all'atto, mentre sulla tecnica redazionale, di particolare rilievo, le osservazioni in merito ai rinvii ed alla scrittura. Se è difficile rendere conto di quanto proposto in sede di gruppo di lavoro formalmente costituito diventa ancora più difficile farlo per gruppi di lavoro costituiti informalmente come è nel caso della pdl 83 relativa alle modifiche alla legge regionale 52/1999 (concernente norme sulle concessioni edilizie,

autorizzazioni denunce inizio attività) che andava aggiornato alla luce dell'approvazione di un testo unico nazionale sull'edilizia. Il testo fu esaminato congiuntamente con la proposta di legge n. 18 (proposta d'iniziativa consiliare) ed avente ad oggetto la medesima materia. In questo caso, un gruppo di lavoro tecnico, costituito da colleghi dell'Area legislativa, dell'Assistenza alla Commissione nonché colleghi del legislativo della Giunta regionale e del dipartimento proponente, si riunirono in diverse sedute. Anche in questo caso, partendo da un testo a fronte, completo delle diverse proposte di emendamento formulate in sede di consultazione, venne composto un voluminoso fascicolo. In questo caso, anche se le diverse osservazioni formulate in sede di gruppo di lavoro furono accolte venne comunque prodotta una scheda finale, sulla pdl 18 e sulla 83, anche perché alcuni piccoli aspetti di tecnica redazionale rimasero sospesi e non risolti dal gruppo. Le stesse considerazioni le possiamo riproporre per le modifiche alla legge regionale n. 42/1998 (norme per il trasporto pubblico locale) con proposta di legge n. 251. In quest'ultimo caso, tali e tante erano le modifiche apportate che probabilmente sarebbe forse stato opportuno abrogare la vecchia norma e sostituirla con il nuovo testo. Si segnala che in questo caso, nonostante il lavoro svolto in sede tecnica, rimasero alcune osservazioni di legittimità relativi a possibili contrasti con la normativa vigente oltre a numerose osservazioni di drafting opportunamente segnalate ed accolte in sede di dibattito.

In questo caso si segnala un problema relativo alle difficoltà incontrate per l'inserimento di modifiche a norme vigenti (tipico delle c.d. leggi di manutenzione) comprensive di un numero rilevante di aggiustamenti di drafting, che pur proposte in maniera corretta, si inseriscono in un contesto dove le disposizioni di drafting, a suo tempo, non furono del tutto osservate. In questi casi la soluzione migliore sarebbe quella di rivedere, anche alla luce delle regole da applicare, l'intero testo. Rimane aperto il problema di come affrontare la questione e in che modo si possa intervenire. In una possibile classificazione delle proposte di legge: dieci le possiamo classificare come pdl di modifica di testi vigenti (legge di manutenzione normativa), una riguarda le c.d. "leggi provvedimento", ed infine, nove, dettano una diversa disciplina settoriale (leggi di settore), in ambiti specifici, in particolare: le bonifiche, il trasporto pubblico locale, l'edilizia.

Sulla pdl 273, relativa alle modifiche della legge sulla valutazione di impatto ambientale, il testo è stato rivisto in collaborazione con gli

uffici della Giunta regionale e sottoposto all'esame della Commissione senza rilievi istruttori.

4. Gli effetti delle schede prodotte dall'Area

Su tutte si è provveduto alle correzioni di drafting secondo le regole del nuovo manuale adottato con decisione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 10 giugno 2002, n. 11. Le numerose correzioni di drafting sono state realizzate in stretta collaborazione e sintonia con le Commissioni di Assistenza generale. C'è da osservare che gli errori e quindi le relative correzioni, in limitati casi hanno riguardato aspetti particolarmente importanti della tecnica redazionale e tali da comportare riformulazioni del testo o modifiche nella struttura degli atti.

Le osservazioni di legittimità hanno interessato in sette casi la mancanza di coerenza con la normativa vigente ed in altri 3 casi la mancanza di coerenza interna.

Venendo all'esame degli errori ricorrenti, si rileva principalmente la violazione delle regole di drafting attinenti alla scrittura ed al linguaggio. I casi più ricorrenti riguardano la scrittura di sigle, i nomi di enti, la numerazione di commi aggiuntivi, la citazioni di testi normativi, le abbreviazioni non consentite, l'uso improprio delle maiuscole anche se possiamo dare atto di una tendenza al

miglioramento della qualità degli atti presentati sia da parte della Giunta regionale che dai Consiglieri.

La successiva tabella riassuntiva, pur nella sintesi, serve unicamente ad individuare, secondo lo schema delle schede predisposte dalle aree legislative un dato meramente quantitativo fermo restando che per la proposte di legge n. 115, 206, 207 (bonifiche) si rinvia agli elaborati prodotti dal gruppo politico-tecnico.

Le schede sono inserite in ordine di esame in commissione, iniziando dalla pdl n. 238 licenziata nel febbraio scorso fino alla pdl 319 licenziata nel mese di dicembre 2003. La tabella non può dare in sintesi tutto il lavoro svolto senza tener conto che anche là dove non vi sono osservazioni l'atto è stato approfonditamente istruito con la costituzione di un apposito fascicolo contenente norme, ed altri atti ritenuti utili ai fini dell'analisi della proposta di legge.

Tabella riassuntiva delle osservazioni istruttorie presenti nelle schede dell'area di assistenza giuridico legislativo alla VI commissione

Scheda pdl	Legittimità cost.le	Coerenza normativa vigente	Coerenza interna dell'atto	Tecnica redazionale			
				Linguaggio/Scrittura	Struttura	Rinvii	Modifiche
238	no	no	no	sì	no	no	no
239	no	no	no	sì	no	no	no
220	no	sì	sì	no	no	no	no
251	no	sì	sì	sì	no	sì	sì
83	no	no	no	sì	no	no	no
18	no	no	no	sì	no	no	no
302	no	no	no	no	no	no	no
284	no	sì	no	no	no	no	no
290	no	sì	no	no	no	sì	no
127	no	no	no	sì	no	no	no
146	no	sì	no	sì	no	no	no
195	no	sì	no	sì	no	no	no
274	no	no	no	sì	no	sì	no
273	no	no	no	sì	no	no	no
289	sì	sì	sì	no	no	no	no
305	no	no	no	no	no	no	no
319	no	no	no	sì	no	no	no
Totale							