

L'Analisi tecnico-normativa (A.T.N.), da onere del Governo centrale all'istruttoria tecnico-normativa della Regione Toscana, fino all'entrata in vigore legge regionale Toscana 22 ottobre 2008, n. 55 (Disposizioni in materia di qualità della normazione).

Scrivere norme oggi è molto più complesso di una volta anche per l'influenza sulla normativa odierna di fattori che negli anni passati venivano meno in evidenza, quali l'ordinamento comunitario, l'impatto sull'economia dovuto alla globalizzazione ed all'apertura dei mercati, l'avvento della tecnologia in tutti i settori e la rapidità di comunicazione delle informazioni dovuta ad "internet", fattori che rendono più complessa la materia. Tutti questi fattori non solo hanno complicato la "nascita" di buone leggi, ma contribuiscono a renderle presto "antiquate" e dunque facilmente superabili in tempi brevi rispetto alle leggi del passato.

1. 1-Analisi tecnico normativa –ATN- nello Stato

Si pensi che dal 1948 al 1992, all'incirca per le prime dieci legislature, molte leggi sono state approvate in Commissione parlamentare, e non hanno mai visto l'aula, né alla Camera, né al Senato, compresa la legge 241 del 1990 sulle nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso.

Nel 1997 il Governo Prodi, nei mesi in cui si pensava alla revisione costituzionale da parte della Commissione d'Alema, intende rivitalizzare il procedimento legislativo. Sono gli anni in cui anche l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), che riunisce i governi di numerosi ed importanti paesi, detta alcune regole e raccomandazioni ai mercati, ed anche questo influisce sulla riforma del regolamento della Camera, (art. 79, comma 4), che trae alcuni contenuti dalle direttive (OCSE), considerate quindi come "soft law".

Si pensa dunque a fare atti normativi migliori, che le disposizioni normative siano ben scritte, utilizzando parole giuste, facendo citazioni e rinvii in modo corretto, a consentire un controllo sulla loro qualità, che rispettino i principi dell'ordinamento al fine di garantire la certezza del diritto e così via...e dunque a corredare di analisi appropriate, le proposte di atti normativi, non ancora perfetti, in vista di ulteriori fasi del procedimento.

Ed è proprio in attuazione dell'articolo 5 della legge 50/1999, (secondo cui, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sono definiti i tempi e le modalità di effettuazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione- AIR, sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini), che il Governo adotta due direttive; "1- la direttiva 27 marzo 2000, che introduce sia l'Analisi di impatto della regolazione (A.I.R.), che l'analisi tecnico normativa, (A.T.N.), e che enfatizza il ruolo delle strutture della Presidenza, in particolare del "Nucleo per la semplificazione", quale soggetto di coordinamento e consulenza per le singole amministrazioni; 2- la direttiva, del 21 settembre 2001, che tratta invece soprattutto dell'AIR, con indicazioni ai settori giuridico legislativi dei vari ministeri circa l'opportunità di potenziarli, con iniziative di riqualificazione.

La direttiva del marzo 2000, che sarà poi sostituita da quella del settembre 2008, prevedeva che le analisi (AIR e ATN), fossero redatte sugli schemi di atti normativi del Governo o su regolamenti ministeriali e contenute in due distinte relazioni per essere trasmesse al Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DAGL).

Nella direttiva del 2000 è contenuta una definizione di ATN nel senso di *“verifica dell’incidenza della normativa proposta sull’ordinamento giuridico vigente, conformità alla Costituzione ed alla disciplina comunitaria, nonché dei profili attinenti al rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali ed ai precedenti interventi di delegificazione”*. L’ATN dà conto delle correttezza delle tecniche di modificazione ed abrogazione delle disposizioni vigenti, delle definizioni e delle tecniche di rinvio, tiene conto della giurisprudenza esistente e deve essere redatta secondo uno schema, (griglia metodologica), che tiene conto anche degli elementi di drafting e di linguaggio normativo.

Nel 2006 sono stati istituiti altri organismi a supporto della qualità della regolazione, infatti con decreto legge 4/2006, convertito in legge 80/2006, è stata prevista l’istituzione del Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione e con decreto legge 181 del 2006, convertito in legge 233/2006, è stata prevista l’Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, unità di supporto al Comitato.

Con l’accordo del 29 marzo 2007 tra Governo, Regioni ed Autonomie locali per il miglioramento della qualità della regolamentazione, la materia fu sviluppata con particolare riguardo alle Regioni. Nell’accordo fu stabilito che anche le Regioni dovessero dotarsi dell’ATN, anche se, essendo stato stipulato tale accordo fra le Giunte ed il Governo, non poteva vincolare i Consigli regionali la cui autonomia è statutariamente garantita.

Successivamente, la direttiva 27 marzo 2000 è stata sostituita dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2008 *”Tempi e modalità di effettuazione dell’analisi tecnico –normativa, che si occupa soltanto di ATN e non più dell’AIR.*

Dalla premessa dell’atto del 2008 emergono le motivazioni per le quali si è ritenuto di aggiornare le modalità di analisi normativa.

In particolare le ragioni principali dell’aggiornamento stanno però nella seguente motivazione:

“Considerata la necessità, in particolare, di ridefinire e rendere più efficace la disciplina relativa alla “Relazione tecnico normativa” contenuta nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000, anche al fine di tener conto delle modifiche costituzionali intervenute con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e di dare maggiore rilievo, nell’attività normativa, ai profili comunitari ed internazionali”

In questa direttiva si dà molta attenzione al contesto normativo comunitario ed internazionale, come risulta anche dalla prevista sezione nella griglia allegata alla direttiva, sezione non prevista nella direttiva del 2000.

Innovativo rispetto al precedente, anche il punto 14 della direttiva secondo cui *“se il DAGL (Dipartimento affari giuridici e legali della Presidenza del Consiglio dei Ministri) ritiene carente l’ATN, restituisce lo schema all’amministrazione proponente con le osservazioni e le indicazioni operative cui attenersi nella redazione.*

In ogni caso se persiste la carenza o insufficienza dell’ATN, ciò preclude l’iscrizione del provvedimento alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri.

Circa la procedura di redazione e trasmissione della scheda, la direttiva del 2008 è sostanzialmente confermativa di quella del 2000, ed al punto 7 della medesima si stabilisce che l’ATN è contenuta in una relazione che accompagna gli schemi di atti normativi del Governo ed i regolamenti ministeriali ed è trasmessa al DAGL, ai fini dell’iscrizione alla

riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri, assieme alla relazione illustrativa, la relazione tecnico finanziaria e la relazione AIR.

Le novità introdotte dalla direttiva del 2008, come da un raffronto fra le due griglie metodologiche, risultano, per gli aspetti tecnico-normativi di diritto interno :

- la coerenza con il programma di governo;
- l'analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali;
- la verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma della Costituzione;
- la verifica degli strumenti di semplificazione normativa.

Per gli aspetti relativi al contesto comunitario ed internazionale, risultano:

- la verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo od analogo oggetto;
- l'analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali;
- le indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto;
- le eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.

Per gli aspetti relativi agli elementi di qualità sistemica e redazionale, risultano:

- l'individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente;
- la verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto;
- l'individuazione degli eventuali atti successivi attuativi e della congruenza dei termini;
- la verifica dell'aggiornamento statistico attinente la materia oggetto del provvedimento anche in relazione ai dati circa la correlata relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

Un brevissimo cenno all'istruttoria legislativa in Parlamento, per la quale dobbiamo ricordare il punto fermo sancito nell'anno 1997, anno in cui il Presidente della Camera On. Violante e il Presidente del Senato On. Mancino, concordano di emanare una circolare, soffermandosi sull'importanza dell'istruttoria legislativa. Mentre il Senato conserva ancora oggi la circolare, la Camera adotterà una disciplina più vasta, contenuta oggi nel regolamento della Camera dei deputati, principalmente sulla qualità della legislazione e sul governo dei tempi. L'istruttoria legislativa viene svolta all'interno delle Commissioni, quindi fondamentali nell'istruttoria sono i pareri delle Commissioni referenti (art. 79 Reg. Camera), ma sono decisivi anche altri pareri, quali, in particolare, quelli della Commissione Affari costituzionali, che esamina le proposte normative sotto il profilo dell'ordinamento costituzionale, (anche circa la competenza legislativa, il rispetto delle competenze delle Regioni e degli enti locali), della Commissione Bilancio, (sulla copertura finanziaria ex art. 81 Cost), della Commissione europea, Finanze e Lavoro.

Ricordiamo anche il Comitato per la legislazione, (istituito ai sensi dell'articolo 16 bis del Regolamento della Camera), organismo politico composto da dieci deputati, paritetico tra maggioranza ed opposizione, che collabora direttamente con il Presidente della Camera essendo da questo nominato, e che esprime pareri sulle proposte normative

su richiesta delle Commissioni referenti, occupandosi della qualità del testo, della chiarezza normativa, dei contenuti di semplificazione, della coerenza ordinamentale dei provvedimenti ai requisiti tecnici costituzionali.

2. L'ATN in Regione Toscana

Già fin dal 1993 presso il Consiglio regionale della Toscana viene redatta dai settori di assistenza giuridico-legislativa, a corredo delle proposte di legge, dei regolamenti regionali e delle proposte di deliberazione, una scheda di analisi tecnico normativa, (detta di legittimità), contenente osservazioni in ordine alla legittimità costituzionale, alla coerenza con l'ordinamento vigente ed alle regole di tecnica redazionale.

Dopo le modifiche che hanno interessato il Titolo V della Costituzione, il contenuto delle schede si è adeguato al nuovo ordinamento, e le varie disposizioni sono state esaminate ed approfondite alla luce del rispetto della Costituzione, dei vincoli dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali. I contenuti delle varie disposizioni sono stati esaminati dunque anche sotto il profilo della competenza legislativa, (se "concorrente" o "residuale regionale"), segnalando gli uffici dei settori eventuali possibili interconnessioni con materie non riservate alla competenza regionale, quali quelle dell'articolo 117, secondo comma, Cost.. E' è stato inoltre verificato, per le "materie a legislazione concorrente", il rispetto dei principi fondamentali della legge statale.

Circa i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario maggiormente segnalati, gli uffici hanno evidenziato il mancato rispetto di quelli relativi alla "libera circolazione dei servizi e delle persone (fra cui la Direttiva Bolkestein), ed alla " tutela della concorrenza" (es. direttive in materia di aiuti di stato), materia "esclusiva statale, ma di derivazione comunitaria, e che comporta, in alcuni casi, obblighi di notifica degli aiuti stessi alla Comunità europea.

Altre osservazioni hanno riguardato la coerenza delle disposizioni stesse con lo Statuto e con le norme regionali attuative dello stesso (es. legge regionale 5/2008, in materia di nomine, legge regionale 20/2008, in materia di partecipazione della Regione a società).

Si è tenuto inoltre conto della giurisprudenza costituzionale e di quella comunitaria e sono state segnalate eventuali procedure di infrazione da parte della Commissione europea su analogo oggetto.

Inoltre, a rispetto delle regole di tecnica redazionale, nella scheda sono state evidenziate e richiamate quelle regole più discrezionali, mentre quelle applicabili d'ufficio, sono verificate e corrette direttamente dagli uffici che assistono le Commissioni.

Con l'approvazione del nuovo Statuto, entrato in vigore il 12 febbraio 2005, la Regione ha dedicato maggior spazio ai temi della qualità della legislazione e del riordino normativo, come risulta dai seguenti articoli:

- articolo 11, comma 5: è affidato al Consiglio regionale il compito "di assicurare la qualità delle fonti regionali";
- articolo 44: sulla qualità della legislazione attuata, assieme all'articolo 39, sulla motivazione nelle leggi, con l.r. 22 ottobre 2008, n.55 "Disposizioni in materia di qualità della normazione";
- articolo 45 :sul controllo delle leggi.

A seguito dell'entrata in vigore della legge regionale 55/2008, con cui si è disposto "che i Presidenti delle commissioni consiliari, tramite le strutture tecniche di assistenza, curano la qualità normativa dei testi ", (articolo 6), per la prima volta trova una copertura legislativa la scheda di legittimità a corredo delle proposte di legge; le proposte di legge devono essere così corredate da una relazione illustrativa sulle finalità generali, della relazione tecnico-normativa, della relazione tecnico- finanziaria, pena l'improcedibilità.

Di conseguenza, anche il regolamento interno del Consiglio è stato modificato nel senso che se una proposta di legge viene presentata priva di uno dei tre strumenti richiesti (relazione illustrativa, analisi tecnico-finanziaria, analisi tecnico-normativa), il Presidente del Consiglio, dopo aver sollecitato il proponente, dichiara improcedibile la proposta.

Per le proposte di iniziativa consiliare la relazione tecnico-normativa può essere sostituita dalla relazione illustrativa.

Anche le proposte di regolamento sono corredate della relazione illustrativa sulle finalità generali e della relazione tecnico-normativa.(art.8).

Ad oggi, la scheda di legittimità adottata dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio non è stata modificata nella sua griglia metodologica, che risulta, tra l'altro, piuttosto elastica e dunque in grado di adeguarsi via via alle necessità emergenti.

La Giunta regionale, dopo l'entrata in vigore della legge regionale 55/2008, si è dotata di uno schema di relazione tecnico normativa, sia sulle proposte di legge che di regolamento, schema che ha adottato sulle proposte di propria iniziativa dal 1 gennaio 2009.

Sulle proposte di legge della Giunta , la griglia indica due macro-settori; il primo è definito **Analisi della compatibilità con l'ordinamento costituzionale, statutario e comunitario**, (ed al suo interno sono previsti riferimenti relativi agli obiettivi e alla necessità dell'intervento, la tipologia della competenza legislativa regionale, la compatibilità con il quadro normativo nazionale, con riferimento ai rapporti con le fonti statali e con i principi fondamentali della materia in caso di competenza concorrente, i rapporti del futuro intervento normativo con le leggi regionali in materia, la compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali e statutari, con riferimento ai principi di sussidiarietà ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, Cost. e con la potestà regolamentare degli enti locali, di cui all'articolo 117, sesto comma della Costituzione, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale o della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo oggetto; la compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario, anche alla luce della giurisprudenza, della pendenza dei giudizi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee o dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea, la necessità di notificare la proposta alla Commissione europea nei casi previsti dall'ordinamento, (es.aiuti di stato, direttiva Bolkestein), **mentre il secondo macro settore attiene all'osservanza dei principi e delle regole sulla qualità della normazione** (quali il rispetto dei principi in materia di qualità della normazione, con riferimento all'articolo 2 della l.r. 55/2008, il rispetto delle tecniche redazionali definite dal Manuale operativo, l'individuazione di disposizioni derogatorie rispetto alla normativa vigente, aventi effetto retroattivo, la reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica, la congruenza dei termini previsti per l'adozione degli eventuali successivi atti attuativi, la necessità di una disciplina transitoria per i rapporti giuridici instauratisi per effetto della nuova disciplina).

Analoghi contenuti sono previsti dalla griglia per le proposte di regolamento di iniziativa della Giunta regionale, sempre con decorrenza 1 gennaio 2009.

3. Esempio delle principali osservazioni di legittimità formulate dal settore di assistenza giuridico legislativa in materia economico-produttiva del Consiglio regionale, sulle principali proposte di legge all'esame della 3° Commissione consiliare nell'anno 2008.

Legge regionale 9/2008 in materia di consumatori -utenti

Fra le osservazioni più significative accolte dalla Commissione, che ha provveduto ad emendare il testo, e che hanno inciso fortemente nell'impianto della legge, si segnala quella di aver richiesto, nell'articolo 4 della legge, di specificare i requisiti delle associazioni dei consumatori, per la cui determinazione si rinviava invece, nella proposta pervenuta dalla Giunta, completamente al regolamento regionale.

Inoltre, essendo stabilita, all'articolo 5 della proposta, la vigenza del piano di indirizzo fino alla data di approvazione del PRS successivo, si è segnalato che questa disposizione non risultava coerente con le disposizioni contenute nella legge finanziaria 2008, la quale prevede che i programmi possono mantenere efficacia fino a sei mesi successivi alla data di approvazione del PRS della legislatura successiva, e dunque è stata emendata. E' stata formulata anche l'osservazione secondo la quale era opportuno far applicare le disposizioni della legge dall'entrata in vigore del regolamento e dunque è stato aggiunto un articolo in tal senso, (art.14).

Il testo è stato adeguato alle regole redazionali con modifiche rilevanti.

Legge regionale 21/2008 in materia di imprenditoria giovanile

L'ufficio legislativo ha formulato diverse osservazioni, che, soltanto in parte sono state accolte nel testo. Fra quelle accolte, che hanno comportato specifiche modifiche nell'articolato, si segnala:

- la richiesta di precisare che le piccole e medie imprese fossero quelle corrispondenti agli specifici parametri previsti dalle disposizioni dell'Unione europea.
- la previsione di inserire nel testo un rinvio agli atti di programmazione di cui all'articolo 31 della l.r. 32/2002, in particolare al Piano di indirizzo generale integrato (PIGI).
- la conformità tra l'erogazione di aiuti alle imprese e rispetto degli articoli 87 e 88 del Trattato dell'Unione europea e per gli aiuti "de minimis" alle piccole e medie imprese.
- in mancanza di un rinvio specifico a modifiche del PIGI, sono stati previsti in legge indicazioni specifiche alla Giunta regionale sulla gestione delle agevolazioni e del fondo di rotazione
- sono stati esplicitati alcuni contenuti del regolamento regionale.

La legge è stata adeguata al manuale delle regole redazionali.

Legge regionale 22/2008- Modifiche alla l.r.35/2000 in materia di aiuti alle imprese

Quasi tutte le osservazioni dell'ufficio legislativo sono state recepite nel testo, in particolare si segnala quella riguardante la soppressione delle disposizioni che prevedevano

la durata del Piano Regionale Sviluppo Economico, (PRSE), non superiore al quinquennio, mentre nel frattempo, essendo intervenuta la legge finanziaria regionale 2008, la durata di piani e programmi regionali è stabilita in sei mesi successivi al Piano Regionale di sviluppo della legislatura successiva a quella di approvazione.

Per quanto riguarda il rispetto delle regole redazionali, a cui il testo è stato solo in parte adeguato, l'ufficio legislativo aveva proposto una completa abrogazione della legge regionale 35/2000, considerando che la l.r. 22/2008, sostituisce ben dieci dei dodici articoli esistenti e ne inserisce dei nuovi. Gli uffici della Giunta regionale si sono opposti con la motivazione che essendo molto noto nel territorio e nel sistema regionale delle imprese, il numero della legge regionale, (35/2000), fosse importante mantenerlo, per favorire la comunicazione legislativa e di contatto con gli operatori del settore.

Pertanto la Commissione è intervenuta approvando una legge di modifica della vigente legge 35/2000.

Legge regionale 28/2008- Sviluppo Toscana spa

Le osservazioni dell'ufficio legislativo che assiste la 1° e la 3° Commissioni, sono state rilevanti rispetto al testo della proposta e si possono sintetizzare nel modo seguente: l'Ufficio segnalava preliminarmente la scelta del proponente di fare oggetto di una autonoma proposta di legge l'acquisizione della quota azionaria della società Sviluppo Italia Toscana s.c.p.a, a fronte della legge regionale 20/2008, che detta in generale la disciplina della partecipazione regionale alle società e ad altri organismi di diritto privato, e che prevede altre procedure.

Il quadro che la legge 20/2008 delinea, vede la partecipazione regionale alle società disposta dal Consiglio regionale, nell'ambito degli atti di programmazione di cui all'articolo 10 della l.r. 49/1999, nei quali è *individuata l'entità della partecipazione, sono quantificati gli oneri a carico del bilancio regionale, è indicato il relativo finanziamento e possono essere fissate condizioni particolari e modalità di partecipazione*. Nella stessa legge è prevista, per la costituzione di nuove società, la competenza della Giunta regionale all'approvazione dello schema dello statuto societario, previo parere della commissione consiliare competente, infine si dettano i parametri per la determinazione dei compensi dei componenti gli organi societari .

L'Ufficio suggeriva inoltre di tenere presente i caratteri che la giurisprudenza comunitaria ed amministrativa richiedono alle società *in house providing*, perché l'affidamento di servizi di un ente pubblico ad un soggetto terzo, senza previa gara, possa essere considerato legittimo: la prevalenza dell'attività svolta dalla società a favore del socio affidante e il controllo sulla società, da parte dell'ente pubblico, analogo a quello che esso esercita sui propri servizi.

Si sosteneva inoltre nel parere che andrebbero invece meglio precisate le forme di controllo *speciale* della Regione sulla società e quindi chiariti quali fossero i più importanti atti di gestione, e come il controllo si espliciti, introducendo il controllo, da parte del Consiglio, sul rendiconto della società e, da parte della Giunta, sulla gestione dell'amministrazione

La nomina dell'amministratore unico viene attribuita alla competenza del Presidente della Giunta, ma non risultavano espressamente previste "le funzioni di direzione", da parte dello stesso amministratore unico, che costituiscono causa di deroga dalla competenza consiliare a favore di quella del Presidente della Regione (v. articolo 1 comma 1 lettera b) l.r. 5/2008). In ogni caso la nomina in parola è soggetta al controllo del Consiglio regionale (l.r. 5/2008).

Le osservazioni degli uffici sono state accolte integralmente e ciò ha comportato una totale riscrittura del testo in Commissione da parte dei funzionari dell'ufficio legislativo che assistono le commissioni, con l'applicazione delle Regole del Manuale.

Legge regionale 33/2008 in materia di acque minerali, di sorgente e termali.

La legge è stata completamente riscritta dagli uffici, per questioni di merito sollevate dai componenti la commissione. Per quello che riguarda l'analisi tecnico normativa, fra le osservazioni dell'ufficio accolte dalla Commissione, si segnala quella in cui si suggeriva di non rinviare al regolamento regionale la fattispecie relativa alla cancellazione dei beni indisponibili della Regione. Si segnalano anche le osservazioni di tecnica redazionale che sono contenute nel parere della VI Commissione consiliare e che sono state completamente recepite nel testo.

Legge regionale 53/2008 in materia di artigianato

Fra le principali osservazioni formulate si segnala che si esprimevano perplessità sull'attribuzione alla Camera di Commercio del riconoscimento della qualifica di "Maestro artigiano", in quanto incoerente rispetto al sistema delle qualifiche professionali della Regione Toscana di cui alla legge regionale 32/2002, (è la Regione che effettua il riconoscimento), ma tale osservazione non è stata accolta.

Si rilevava inoltre che la funzione di trasmissione agli enti previdenziali, assicurativi ed assistenziali degli elenchi delle iscrizioni all'albo artigiani attribuita alle Camere di Commercio, essendo riconducibile alla potestà legislativa esclusiva statale, dovesse essere assicurata dalle Camere di Commercio, tramite la compilazione e la trasmissione degli elenchi stessi. L'osservazione è stata accolta.

Le osservazioni dell'ufficio legislativo hanno comportato sostanziali modifiche al testo.

Legge regionale 57/2008 relativa all'istituzione di un fondo per le vittime del lavoro

L'ufficio ha osservato che la proposta prescindeva da ogni considerazione in ordine alla regolarità della posizione del defunto rispetto al decreto legislativo 286/1998 di disciplina dell'immigrazione. Questo aspetto avrebbe potuto suscitare dubbi di legittimità rispetto al decreto sopraccitato, in quanto avrebbe potuto sostanziarsi in una equiparazione di posizioni giuridiche tra il cittadino italiano, lo straniero regolarmente soggiornante e lo straniero non regolare, equiparazione che la disposizione legislativa citata esplicitamente esclude. L'osservazione non è stata discussa.

Legge regionale 73/2008 in materia di professioni

L'Ufficio legislativo ha compiuto un'istruttoria della pdl evidenziando possibili rischi di pronuncia di illegittimità costituzionale. Le osservazioni sono state molto articolate ed in sintesi hanno fatto presenti i rischi di possibile impugnativa, nel caso in cui si fosse paventato che, attraverso il riconoscimento di associazioni ordinistiche e di quelle non ordinistiche, si sarebbe ottenuto anche un riconoscimento indiretto delle professioni che queste rappresentano e che non sono riconosciute a livello statale; ciò in quanto la Corte Costituzionale ha vietato, con diverse sentenze, l'istituzione di nuove professioni (materia a legislazione concorrente), con legge regionale.

Il riconoscimento, tra l'altro, delle associazioni di professioni ordinistiche, non è previsto dal decreto legislativo 30/2006, (perché di ciò non vi sarebbe necessità di riconoscimento in quanto sono a ciò deputati gli ordini ed i collegi, che sono enti pubblici nazionali), e questo, ad avviso dell'ufficio, poteva rappresentare una possibile violazione di un principio fondamentale della materia concorrente contenuto nella legge statale. Viene anche fatto presente che la Regione non ha potestà legislativa in materia di riconoscimento di persone giuridiche private, in quanto materia rientrante nella competenza esclusiva statale "ordinamento civile".

Veniva segnalato inoltre come i compiti e le funzioni attribuite alla istituita Commissione, rischiavano di sovrapporsi, per alcune professioni, con le funzioni già svolte dagli Ordini e dei Collegi, e che comunque doveva risultare dal testo che la "formazione professionale" oggetto dell'attività della Commissione, fosse quella successiva all'esame di stato abilitante.

L'ufficio sollevava inoltre perplessità circa la disposizione relativa al sostegno "tramite finanziamento, di un soggetto con competenza multidisciplinare di iniziativa autonoma e congiunta delle associazioni, di cui non era chiara la natura giuridica, se persona di diritto privato, se soggetto partecipato dalla Regione o da altri enti pubblici, restando incerto lo scopo e vaghe le eventuali finalità.

Si fa presente che in Commissione sono stati accolte soltanto parzialmente le osservazioni dell'ufficio, mentre le altre non hanno trovato accoglimento, tant'è che la legge, salvo piccoli aggiustamenti, è rimasta invariata nel suo impianto iniziale.

Dott. Cristina Mangieri

Firenze, 8 maggio 2009

Abstract

Scrivere norme oggi è molto più complesso di una volta, anche per l'influenza di vari fattori, quali l'impatto sull'economia dovuto alla globalizzazione ed allo sviluppo della tecnologia; risulta pertanto di fondamentale importanza che le norme siano scritte in modo chiaro e comprensibile, e, per garantire la certezza del diritto, che rispettino anche i principi dell'ordinamento. Tale obiettivo viene perseguito dal Governo tramite un'analisi tecnico normativa (ATN), a corredo di tutte le proposte di atti normativi e di regolamenti ministeriali, ma anche dalle Regioni, che adottano analoghi sistemi. Il Consiglio regionale della Regione Toscana, fin dal 1993, si è dotato di una scheda di legittimità per ogni proposta di legge, di regolamento e di atto amministrativo. Con l'entrata in vigore della legge regionale 55/2008, l'ATN ha ottenuto un riconoscimento a livello legislativo e viene redatta dagli uffici giuridici di Giunta, sulle proposte di legge e di regolamento di propria iniziativa dal gennaio 2009.