

Parte Terza

Relazioni delle Aree di assistenza giuridico legislativa alle Commissioni e al Consiglio

3.1 Dati relativi alla I Commissione consiliare competente in materia di affari istituzionali nel periodo intercorrente tra l'inizio della VII legislatura e il 30 novembre 2001

La I Commissione consiliare, competente in materia istituzionale, ha esaminato, dal giugno 2000 alla fine di novembre 2001 n. 36 provvedimenti legislativi.

Tutti i provvedimenti sono stati esaminati, oltre che in relazione alla legittimità e coerenza normativa, anche sotto il profilo della conformità alle regole del *drafting* e, più in generale, per tutti quegli aspetti che attengono alla buona redazione delle leggi.

Nel primo periodo della legislatura tali osservazioni risultavano puntualmente segnalate nelle apposite schede di accompagnamento delle proposte di legge.

La tipologia di osservazioni sollevate ha riguardato sia la mancata applicazione delle regole codificate nel Manuale di *drafting*³⁵, sia suggerimenti per un uso diverso della forma linguistica, con proposte di riformulazione del testo che lo rendessero più scorrevole e di più univoca interpretazione.

Col procedere dei mesi la modalità operativa dell'ufficio è mutata: grazie al rapporto di fiducia instauratosi con il Presidente ed i componenti della Commissione, si è avuto un tacito mandato agli uffici a provvedere in sede tecnica alla revisione dei testi, successivamente all'approvazione da parte della Commissione. Questo ha fatto sì che nella scheda di accompagnamento venissero segnalate solo le osservazioni più rilevanti e si facesse poi rinvio all'articolato approvato dalla Commissione per l'ulteriore revisione alla luce del Manuale di *drafting*.

Occorre segnalare che questo ufficio opera in larga misura attraverso gruppi di lavoro (tecnici o tecnico-politici) costituiti dalla stessa Commissione, e comunque in contatto

³⁵ All'interno di tutte le relazioni di questa sezione, il riferimento è al Manuale "*Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*" (1991).

con gli uffici della Giunta regionale che hanno redatto le singole proposte di legge. In sede di gruppi di lavoro e comunque attraverso la collaborazione con gli uffici di Giunta i testi vengono rielaborati subito dopo la loro presentazione in Consiglio regionale così che spesso è possibile portare in Commissione articolati riformulati fin dalla prima seduta di trattazione del provvedimento. E' questo un elemento che facilita l'inserimento delle regole di *drafting* nei testi e riduce le osservazioni nelle schede di accompagnamento delle proposte. Dal lavoro fin qui condotto gli errori che ricorrono più di frequente sono risultati i seguenti:

- uso del termine "ovvero"
- abbreviazione della parola articolo in art. all'interno del testo
- scrittura dei numeri in cifre e non in lettere
- uso dei verbi servili
- mancata rubricazione degli articoli
- notevole uso dei rinvii interni
- mancata citazione per esteso delle leggi e altri provvedimenti all'interno dell'articolato
- mancata adozione di titoli di legge che diano conto in modo esaustivo dell'effettivo contenuto del provvedimento
- scorretto uso delle maiuscole

Le osservazioni ed i suggerimenti vengono accolti nella larghissima maggioranza dei casi, tuttavia si sono potuti rilevare tre elementi che sembra necessario evidenziare:

- a) si è verificata una certa resistenza all'adozione di titoli esaustivi nel caso in cui vi siano norme occulte nel testo. La difficoltà non è apparsa superabile né scorporando la norma occulta, che comunque è sempre stata ritenuta necessaria e strettamente connessa al contenuto del provvedimento, né con l'adozione del sottotitolo. Ad oggi l'unica metodica accettata è stata quella di rubricare esaustivamente l'articolo che concerne la norma cd. occulta e redigere un indice dal quale risulti la presenza dell'articolo stesso. Ciò ovviamente non è sufficiente a rendere reperibile la disposizione attraverso le banche dati telematiche;

- b) resistenza si è avuta anche rispetto alla regola della citazione del titolo nel caso di prima citazione di leggi all'interno di un articolato, soprattutto quando trattasi di modifiche a leggi citate immediatamente prima o quando trattasi di titoli lunghi. Le soluzioni che sono state preferite sono andate dall'inserimento del titolo in nota (cosa che è apparsa piuttosto scorretta a questo ufficio), alla formulazione sintetica del titolo attraverso la segnalazione della materia in cui la legge citata dispone, infine alla mera citazione della data e del numero della legge senza nessun'altra segnalazione;
- c) problemi relativi all'applicazione del Manuale di *drafting* si sono verificati, non tanto per il rifiuto di alcune regole, quanto per la diversa interpretazione "di buon senso" che di alcune di esse si è ritenuto di dare, non solo in sede politica ma anche tecnica. Dunque, ove il Manuale lascia margini d'incertezza nella sua pratica applicazione lì possono crearsi incertezze e generarsi formulazioni non univoche dei testi.

3.2 Dati relativi alle proposte di legge esaminate dalla II commissione consiliare competente in materia di agricoltura e foreste nel periodo intercorrente tra l'inizio della VII legislatura e il 30 novembre 2001

Nel periodo preso in considerazione, la II commissione consiliare ha esaminato, in sede referente, ventuno proposte di legge, delle quali ben quattordici sono di modifica di testi vigenti, due riguardano le cosiddette "leggi provvedimento" mentre soltanto cinque dettano una disciplina settoriale, l'ambito delle quali risulta, comunque, piuttosto ristretto. Si segnala anche, rispetto alla passata legislatura, un consistente aumento dell'iniziativa legislativa consiliare.

Sulla base di tali premesse, e prima di passare all'esame degli errori di tecnica redazionale più frequenti, occorre ancora osservare come, grazie anche alla fiducia dei componenti la II commissione e del suo presidente nei confronti delle aree di assistenza, generale e giuridico-legislativa, la correzione degli errori di tecnica redazionale, segnalati nelle schede di legittimità, è avvenuta quasi sempre "d'ufficio". C'è comunque da osservare che gli errori e quindi le relative correzioni non hanno mai riguardato aspetti particolarmente importanti della tecnica redazionale, tali da comportare riformulazioni del testo o modifiche nella struttura degli atti, interventi questi che potrebbero non essere condivisi o graditi al "politico". Infine, per quanto riguarda le modalità con cui quest'area di assistenza legislativa ha operato, si può distinguere tra la mera indicazione delle regole violate, di cui quindi si suggeriva il puntuale rispetto nella successiva revisione del testo e la riscrittura di articoli o di partizioni inferiori, o addirittura dell'intero atto, qualora ciò fosse ritenuto opportuno per particolari circostanze che suggerivano la diretta riformulazione o nel caso di leggi particolarmente brevi.

Venendo all'esame degli errori ricorrenti, si rileva principalmente la violazione delle regole di *drafting* attinenti alla scrittura ed al linguaggio: dalle abbreviazioni non consentite, all'uso improprio delle maiuscole, dall'errata citazione dei testi normativi, ai numeri scritti in cifre e non in

lettere, all'uso scorretto delle sigle. A volte non è stata operata la numerazione dei commi. E' comunque importante aver presente le considerazioni fatte in premessa: si tratta, in molti casi, di proposte di legge d'iniziativa consiliare rispetto a cui si riscontra una conoscenza, evidentemente, inferiore delle regole di *drafting* rispetto ai disegni di legge che provengono dalla Giunta. Così come non risulta privo di rilievo il fatto che la grande maggioranza delle leggi in esame sia data da leggi di manutenzione: si spiega, cioè, l'altra categoria di errori riscontrata più frequentemente e consistente, in genere, nella violazione delle formule con cui si introducono e si operano le modifiche dei testi vigenti.

Si segnala, infine, un uso troppo frequente del rinvio, esterno ed interno e rimane irrisolta la questione relativa alla connotazione dei rinvii materiali o formali. Si osserva anche come l'utilizzo della formula "... e successive modificazioni" non sia funzionale al tipo di rinvio, non miri cioè all'introduzione nel testo di quella precisa disposizione o di un'altra diversa ma voglia, invece, indicare che ci si riferisce, rispetto a leggi che nel passato sono state già modificate, all'ultimo testo vigente come risulta dalla modifica introdotta.

3.3 Dati relativi alla III Commissione consiliare competente in materia di attività produttive nel periodo compreso tra l'inizio della VII legislatura e il 30 novembre 2001

La III Commissione consiliare, competente in materie economico-produttive, ha esaminato n. 7 provvedimenti legislativi che risultano dall'elenco di seguito riportato:

1-Modifiche alla l.r.74/1994 "Disciplina dell'attività di estetista".

2-Modifiche alla l.r.6/2/1998 n. 9 "Concernente l'attuazione del d.lgs. 4/6/1997, n. 143, ed alle LL.RR. 26 /11/1998, n. 86, 1/12/1998, n. 87, 1/12/1998, n. 88 ed 11/12/1998, n. 91, concernenti l'attuazione del d.lgs. 31/3/1998, n. 112 in materia di conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali.

3-Modifica dell'art. 12 della legge regionale 3 marzo 1999, n. 9 "Norme in materia di commercio su aree pubbliche".

4-Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1998, n. 52 "Norme in materia di politiche del lavoro e di servizi per l'impiego".

5-Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1998, n. 52 (Norme in materia di politiche del lavoro e di servizi per l'impiego).

6-Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1998, n. 52 (Norme in materia di politiche del lavoro e di servizi per l'impiego). Soppressione dell'Ente Toscana Lavoro.

7-Modifica ed integrazione alla legge regionale 18/6/1998, n. 33 modificativa della L.R.T. 5/12/1995 n. 104 dal titolo "Disciplina degli agri marmiferi di proprietà dei comuni di Massa e Carrara".

Tutti i provvedimenti sono stati esaminati, oltre che in relazione alla legittimità e coerenza normativa, anche sotto il profilo della conformità alle regole del Manuale di *drafting* e, più in generale, per tutti quegli aspetti che attengono alla buona redazione delle leggi.

Nel primo periodo della legislatura tali osservazioni sono state:

- a) puntualmente elencate nelle schede di legittimità se trattasi di alcuni errori;
oppure
- b) in caso di numerosi errori, nella scheda vengono segnalate difformità rispetto al manuale ed è espressa riserva di inviare il testo corretto con nota a parte.

Successivamente, grazie anche al buon rapporto di collaborazione con il Presidente ed i componenti della Commissione, si è avuto un tacito mandato agli Uffici a provvedere in sede tecnica alla revisione del testo.

Questo ha comportato che nelle schede venissero inserite soltanto le osservazioni più rilevanti e si facesse riferimento al testo definitivo che è sempre rivisto in collaborazione con la Segreteria della III Commissione.

Nel caso in cui la Commissione abbia deciso di affidare ad un gruppo di lavoro misto, tecnico politico oppure soltanto tecnico, della Giunta e del Consiglio, è stato possibile portare un testo in Commissione con gli articoli già riformulati fin dalle prime sedute.

Dal lavoro fin qui condotto gli errori che ricorrono più frequentemente sono risultati i seguenti:

- abbreviazione della parola articolo in art.
- scrittura dei numeri in cifre e non in lettere
- scorretto uso delle maiuscole
- errori nelle citazioni di atti o partizioni di atti normativi

- i titoli degli atti che modificano precedenti atti non sono chiari ed esaustivi
- alta percentuale di modifiche testuali errate rispetto alle regole indicate nel manuale
- errata o mancante rubricazione e numerazione dell'articolo

Le osservazioni ed i suggerimenti, nella stragrande maggioranza dei casi, sono stati accolti all'unanimità dalla Commissione referente.

3.4 Dati relativi alle Commissioni Consiliari permanenti IV e V competenti in materia sanitaria, sociale e culturale nel periodo intercorrente tra l'inizio della legislatura e il 30 novembre 2001

Nel periodo di riferimento la IV Commissione Consiliare permanente in materia sanitaria e sociale ha esaminato ed approvato n. 6 proposte di legge mentre la V Commissione Consiliare permanente in materia culturale ne ha esaminate ed approvate complessivamente 5.

Si rileva in generale come all'inizio della legislatura gli atti normativi esaminati abbiano avuto un carattere modificativo di leggi di riordino complessivo approvate nella legislatura precedente. In conseguenza anche l'attività di verifica e controllo svolta da questa Area è stata tesa a verificare, oltre che la compatibilità delle modifiche parziali con la legislazione nazionale vigente, la congruenza delle modifiche stesse con il testo oggetto di modifica ed il rispetto delle regole di *drafting* previste a tal proposito nel Manuale.

Nel prosieguo della legislatura sono stati esaminati ed approvati atti normativi organici che disciplinano settori specifici. In questo caso gli atti sono stati esaminati in relazione alla legittimità e coerenza normativa ed alla conformità con le regole di *drafting* "diffuso" e di tipo più strettamente tecnico.

L'attività svolta dall'ufficio ha diverse modalità esplicative, poiché le osservazioni attinenti agli aspetti di legittimità e di *drafting* sono puntualmente evidenziate nelle schede. Tuttavia in alcuni casi nei quali il testo necessita di modifiche relative al *drafting* consistenti e ripetute, si è ritenuto più funzionale indicare nella scheda in modo sommario le modifiche che si ritenevano necessarie per poi procedere direttamente alla riscrittura del testo in esame.

Trattandosi di atti normativi, nella maggior parte dei casi tale tipo di attività si svolge attraverso gruppi di lavoro, composti, oltre che dai colleghi del Servizio di assistenza alla Commissione medesima, ove la proposta di legge sia di

iniziativa della Giunta regionale, anche dai colleghi della Giunta.

Dall'analisi svolta si rileva come gli errori più frequenti attengano agli aspetti più tecnici e minimi di scrittura di un atto normativo quali la costante abbreviazione della parola "articolo" in "art.", di "legge" in "l." e di "legge regionale" in "l.r.". Si osserva, inoltre, l'uso eccessivo e del tutto ingiustificato delle maiuscole, l'uso dei verbi al futuro e non all'indicativo e l'uso dei verbi servili.

Ancora si osserva la mancata citazione per esteso delle leggi e degli altri provvedimenti all'interno del testo.

Con riferimento al *drafting* "diffuso", si è potuto osservare che nel caso di proposte di leggi di modifica di leggi di riordino vigenti, la collocazione della modifica non sempre sia stata appropriata o organica e per questo motivo, pertanto, i suggerimenti di questo ufficio sono stati consistenti e rilevanti sul testo oggetto di modifica.

In generale, comunque, i suggerimenti dell'ufficio, sia che si tratti di correzioni formali sia che si tratti di correzioni più sostanziali e profonde, sono stati accolti nella maggioranza dei casi. Di solito la procedura adottata dal Servizio di assistenza alla Commissione è che sia sottoposto ai Consiglieri un testo a fronte dove, accanto alla proposta iniziale sia collocato il testo che riporta le modifiche di carattere tecnico formulate da questo ufficio e le eventuali proposte di modifica nel merito formulate da chi di competenza.

3.5 Dati relativi alle proposte di legge esaminate dalla VI commissione consiliare competente in materia di territorio e ambiente nel periodo intercorrente tra l'inizio della VII legislatura e il 30 novembre 2001

Nel periodo preso in considerazione, la VI commissione consiliare ha esaminato, in sede referente, sedici proposte di legge. Su due di queste sono state predisposte, a seguito della modifica del testo originario, due schede di legittimità (PdL 47 del 3.11.00 e PdL 56 del 13.11.00), infine, è stato prodotto un testo unico rispetto alle due proposte di legge originarie (PdL n. 32 e 42). Delle sedici proposte di legge undici sono di modifica di testi vigenti, tre riguardano le cosiddette "leggi provvedimento", ed infine, due soltanto dettano una diversa disciplina settoriale, seppure in un ambito piuttosto ristretto.

Si segnala anche, rispetto alla passata legislatura, un consistente aumento dell'iniziativa legislativa consiliare. Dal mese di ottobre 2001 a tutto dicembre 2001 sono state presentate sette proposte di legge d'iniziativa consiliare.

Si osserva che, grazie anche alla fiducia dei componenti la VI commissione e del suo presidente nei confronti delle aree di assistenza, generale e giuridico-legislativa, la correzione degli errori di tecnica redazionale, segnalati nelle schede di legittimità, è avvenuta sempre "d'ufficio".

Si evidenzia che per dieci proposte di legge sono stati segnalati rilievi di legittimità e di *drafting*, per cinque proposte di legge si è provveduto ad indicare i soli errori di tecnica redazionale, ed infine, per una sola proposta di legge sono stati segnalati solamente rilievi di legittimità.

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. In particolare in tre casi si è provveduto alla riformulazione del testo, in un caso si è provveduto alla redazione di un testo unico (a seguito di una precisa indicazione della Commissione), unificando due proposte di

legge, la prima di iniziativa consiliare la seconda di iniziativa di Giunta.

Venendo all'esame degli errori ricorrenti, si rileva principalmente la violazione delle regole di *drafting* attinenti alla scrittura ed al linguaggio: dal titolo della legge impreciso (ad esempio si omette spesso la modifica ad altri testi normativi), dalla mancanza di rubricazione agli articoli, alle abbreviazioni non consentite, all'uso improprio delle maiuscole, all'errata citazione dei testi normativi.

E' di rilievo il fatto che la maggioranza delle leggi in esame (undici) sia data da *leggi di manutenzione* e ciò spiega l'altra categoria di errori riscontrata più frequentemente e consistente, in genere, nella violazione delle formule con cui si introducono e si operano le modifiche dei testi vigenti.

Si deve, infine, segnalare un'attività che avviene in molti casi in via preliminare alla messa all'ordine del giorno della VI commissione relativa alla verifica dei testi presentati (di Giunta o di Consiglio) al fine di migliorarne sia gli aspetti di *drafting* ma soprattutto alcuni elementi di contenuto volti al miglioramento della comprensibilità, della chiarezza dei riferimenti, della coerenza normativa anche con l'attivazione di gruppi di lavoro informali, su preciso input della Presidenza della Commissione.