

Parte seconda – La qualità della legislazione

1. Introduzione

È il terzo anno che il rapporto sulla legislazione viene redatto e gli elementi individuati da analizzare si stanno assestando. Questi elementi sono accompagnati da altre indicazioni che hanno l'intento di esplicitare quale percorso, quale "sostegno" tecnico segue, accompagna il procedimento legislativo, in quale direzione anche gli elementi tecnici stanno evolvendo proprio per seguire i mutamenti che, in particolare, il ruolo del Consiglio regionale sta sviluppando e, si può dire, chiarendo e concretizzando nella definizione e approvazione dello Statuto.

La relazione si occupa quindi di classificare le leggi approvate nell'anno sia attraverso il binomio vincolate/non vincolate, precisando tra vincolo interno (cioè previsto da leggi regionali) e vincolo esterno (dovuto a legislazione statale o comunitaria), sia attraverso la più complessa articolazione tipologica in base alle caratteristiche della normazione stessa, cioè leggi di manutenzione, istituzionale, di settore, provvedimento¹. Quest'anno è stata introdotta anche una classificazione basata strettamente sulla tecnica di redazione delle leggi.

I regolamenti regionali saranno illustrati nello specifico, questa volta, dai colleghi della Giunta regionale poiché con la modifica costituzionale introdotta con legge costituzionale n. 1 del 1999 la loro approvazione è stata demandata alla Giunta. Nel corso del 2003, però, sono intervenute due sentenze della Corte costituzionale, la n. 313 e la n. 324 con le quali si afferma che la potestà regolamentare "non può che essere contenuta in una disposizione dello statuto regionale, modificativa di quello attualmente vigente, con la conseguenza che, nel frattempo, vale la distribuzione delle competenze normative già stabilita nello statuto medesimo, di per sé non incompatibile con il nuovo articolo 121 della Costituzione²." Tale sentenza ha significato per molte regioni il ritorno della potestà regolamentare in capo al Consiglio regionale, come previsto dagli statuti ancora vigenti.

¹ La tipologia completa è composta dalle seguenti voci: leggi istituzionali, leggi di settore, leggi intersettoriali, leggi di delegificazione, leggi di riordino, leggi di abrogazione o leggi di semplificazione, testi unici, leggi di riordino normativo, leggi di interpretazione autentica, leggi provvedimento, leggi di manutenzione normativa.

² Dalla sentenza della Corte costituzionale n. 313 del 2003 emanata sui ricorsi presentati dal Governo avverso legge regionale della Regione Lombardia.

Per il secondo anno ci sarà un paragrafo dedicato ai ricorsi promossi dalla Regione Toscana nei confronti della legislazione statale ritenuta invasiva delle proprie prerogative costituzionalmente tutelate, e le impugnative del Governo avverso la legislazione regionale giudicata esorbitante dall'ambito delle potestà normative e/o delle funzioni amministrative attribuito alle regioni. Nel paragrafo dedicato ai ricorsi si darà conto, per brevissimi cenni, anche delle sentenze che la Corte costituzionale ha emesso in relazione ai ricorsi citati nel rapporto precedente.

Tutti gli elementi descritti o analizzati hanno l'intento di seguire le leggi non solo nel loro farsi, ma anche, per quello che è possibile, nel loro attuarsi e segnalare qualche aspetto dell'influenza che si crea tra legislazione statale e legislazione regionale. La stratificazione prodotta dal susseguirsi dei rapporti annuali sulla legislazione può dare luogo a prime riflessioni sulla legislazione vigente non limitata all'anno di riferimento ed è quello che si cercherà di fare laddove ci sono elementi evidenti, anche se una migliore analisi di tendenza sarà possibile svolgerla a legislatura conclusa, intesa come un ciclo.

2. Classificazione della legislazione

Le leggi sottoposte a classificazione sono quelle approvate e promulgate nel corso dell'anno 2003³ e precisamente 55 leggi. Un numero decisamente superiore all'anno precedente in cui la produzione legislativa si era attestata sulle 39 leggi.

3. Classificazione in base ai vincoli normativi

La distribuzione della legislazione in base ai vincoli normativi ha dato 5 leggi classificabili a vincolo interno, si tratta delle leggi di bilancio con le variazioni e gli assestamenti (3 leggi) 1 resoconto e 1 legge finanziaria. Non ci sono leggi ascrivibili alla legislazione a stretto vincolo esterno. La maggior parte delle leggi quindi non sono vincolate (Tab. 1).

³ Il criterio di analisi scelto è sempre il riferimento all'anno solare. Quest'anno sono state inserite alcune leggi che risultano pubblicate nei primi numeri del Bollettino ufficiale del 2004, ma seguono la numerazione dell'anno 2003 e sono state approvate e promulgate in data 2003.

Tab. 1 - Classificazione della normativa in base ai vincoli

Classificazione in base ai vincoli		
Leggi a vincolo interno	5	2,75%
Leggi a vincolo esterno	0	0
Leggi non vincolate	50	97,25
Totale leggi	55	100,00

Di seguito sono riportate le leggi a vincolo interno:

- 1) legge regionale 4 aprile 2003, n. 18**
Bilancio di previsione per l'anno 2003 e bilancio pluriennale 2003 - 2005. Prima variazione
- 2) legge regionale 23 giugno 2003, n. 31**
Bilancio di previsione per l'anno 2003 e bilancio pluriennale 2003 - 2005. Assestamento e seconda variazione
- 3) legge regionale 28 luglio 2003, n. 37**
Rendiconto generale per l'anno finanziario 2002
- 4) legge regionale 19 dicembre 2003, n. 58**
Legge finanziaria per l'anno 2004
- 5) legge regionale 19 dicembre 2003, n. 59**
Bilancio di previsione per l'esercizio 2004 e bilancio pluriennale 2004 - 2006

Guardando alla legislazione finora analizzata, si vede come l'andamento è costante, tenendo conto che il 2000-2001 è una eccezione, poiché tra le leggi di bilancio erano presenti anche bilanci di enti dipendenti dalla regione approvati con legge⁴.

⁴ Si veda il primo e il secondo rapporto.

Tab. 2 - Quadro riassuntivo della legislazione classificata in base ai vincoli dall'inizio della legislatura alla fine del 2003

Tipo classificazione	Anno 2000-2001		Anno 2002		Anno 2003	
	Nr	%	Nr	%	Nr	%
Leggi a vincolo interno	21	26,2	5	12,9	5	2,75
Leggi a vincolo esterno	3	3,8	2	5,1	0	0
Leggi non vincolate	56	70,0	32	82,0	50	97,25
Totale leggi	80	100,0	39	100,0	55	100,0

4. Classificazione in base alla tipologia della normazione

La legislazione promulgata nel corso del 2003, evidenziando la loro dislocazione in base alla tipologia della normazione, è stata così classificata: 8 leggi istituzionali, 12 leggi di settore, 5 leggi di bilancio, 2 leggi provvedimento e ben 28 leggi di manutenzione normativa (tab. 3). Quest'ultima si conferma anche quest'anno come la categoria più frequentata. Le altre categorie, leggi di semplificazione, di delegificazione, intersettoriali, di riordino, di interpretazione autentica, risultano vuote, cioè non ci sono state quest'anno leggi classificabili in queste voci. Si ricorda che l'assegnazione alle varie categorie è fatta seguendo il criterio della prevalenza, cioè in presenza di una legge ascrivibile a più di una categoria si è tenuto conto di quella prevalente. Per la disamina nel merito si rinvia alle varie categorie.

Tab. 3 - Legislazione classificata in base alla tipologia normativa.

Classificazione per tipologia normativa		
Tipo leggi	Numero leggi	Percentuali
Istituzionali	8	14,54%
Settore	12	21,82%
Intersettoriali	0	0
Riordino	0	0
Delegificazione	0	0
Semplificazione	0	0
Testi unici	0	0
Provvedimento	2	3,63%
Manutenzione	28	50,92%
Interpretazione	0	0
Bilancio	5	9,09%
Totale leggi	55	100,0

4.1 - Leggi istituzionali

In questa categoria si inseriscono le leggi concernenti i diritti fondamentali e l'ordinamento politico-istituzionale. Otto leggi si iscrivono in questa categoria che rappresentano il 14,54 % del totale delle leggi promulgate nel 2003. Vi sono, tra le leggi istituzionali, alcune leggi importanti come quella istitutiva dei referendum da svolgersi sulla nuova carta statutaria e sulle modifiche relative ad essa. Si evidenzia la legge che modifica la struttura organizzativa regionale, introducendo la figura del direttore generale (segretario generale per il Consiglio regionale) in sostituzione della funzione finora svolta dal coordinatore di dipartimento. L'introduzione di aree di coordinamento per quanto riguarda la "gestione" di settori che svolgono funzioni omogenee. Tali trasformazioni sono sollecitate dalla necessità di adeguare la macchina regionale ai numerosi cambiamenti nelle competenze regionali intervenuti con la legge

costituzionale 1 del 1999, prima, con la riforma introdotta dalla legge costituzionale 3 del 2001 ed infine con la legge n. 131 del 2003, cosiddetta legge La Loggia.

È stata, inoltre, introdotta in questa categoria anche la legge che modifica l'articolo 8 dello Statuto, per importanza istituzionale, anche se tecnicamente farebbe parte del settore di manutenzione.

Queste sono le normative che più incidono, da una parte direttamente sui diritti dei cittadini con la legge sui referendum, dall'altra indirettamente attraverso le modifiche della struttura organizzativa.

Qui di seguito è riportato l'elenco delle leggi a contenuto istituzionale:

- 1) **legge regionale 17 gennaio 2003, n. 6**
Disciplina del referendum sulle leggi di approvazione o di modifica dello Statuto regionale, ai sensi dell'articolo 123, terzo comma della Costituzione
- 2) **legge regionale 17 gennaio 2003, n. 7**
Autonomia organizzativa del Consiglio regionale
- 3) **legge regionale 26 febbraio 2003, n. 13**
Disposizioni in materia di personale della Regione, degli enti locali e delle aziende regionali
- 4) **legge regionale 14 aprile 2003, n. 21**
Norme in materia di valutazione di insindacabilità dei consiglieri regionali, ai sensi dell'articolo 122, comma 4, della Costituzione
- 5) **legge regionale 19 maggio 2003, n. 27**
Modifiche all'art. 8 dello Statuto della Regione
- 6) **legge regionale 5 agosto 2003, n. 44**
Ordinamento della dirigenza e della struttura operativa della Regione. Modifiche alla legge regionale 17 marzo 2000, n. 26 (Riordino della legislazione regionale in materia di organizzazione e personale)
- 7) **legge regionale 22 settembre 2003, n. 49**
Norme in materia di tasse automobilistiche regionali
- 8) **legge regionale 29 dicembre 2003, n. 67**

Ordinamento del sistema regionale della protezione civile e disciplina della relativa attività

4.2 - Leggi di bilancio

Per quanto riguarda il settore delle leggi di bilancio, quindi della normativa vincolata non ci sono novità. Quest'anno rappresenta il 9,09% del totale delle leggi.

Sono iscritte in questa tipologia 5 leggi di cui 2 leggi di variazione o assestamento, 1 legge contiene il bilancio di previsione per l'esercizio 2004 e una legge contiene le norme finanziarie per l'anno 2004. Non ci sono variazioni, rispetto all'anno precedente il numero resta invariato.

- 1) legge regionale 4 aprile 2003, n. 18**
Bilancio di previsione per l'anno 2003 e bilancio pluriennale 2003 - 2005. Prima variazione
- 2) legge regionale 23 giugno 2003, n. 31**
Bilancio di previsione per l'anno 2003 e bilancio pluriennale 2003 - 2005. Assestamento e seconda variazione
- 3) legge regionale 28 luglio 2003, n. 37**
Rendiconto generale per l'anno finanziario 2002
- 4) legge regionale 19 dicembre 2003, n. 58**
Legge finanziaria per l'anno 2004
- 5) legge regionale 19 dicembre 2003, n. 59**
Bilancio di previsione per l'esercizio 2004 e bilancio pluriennale 2004 - 2006

4.3 - Leggi di settore

Le leggi inserite in questa categoria, leggi che regolamentano singoli settori, sono 12, cioè il 21,82%. In questa categoria sono svolte alcune operazioni di trasparenza normativa. Si tratta di alcune leggi che agiscono in campi già normati come nel caso del commercio, dell'agriturismo e della tutela sanitaria dello sport. In questi casi si sostituisce completamente la normativa precedente, attraverso un'abrogazione esplicita e si introducono nuove leggi che tengono conto dei cambiamenti intervenuti nel frattempo o di esigenze di chiarezza e/o

semplificazione oppure ancora di problematiche emerse dall'applicazione della legge in vigore che si provvede, appunto, a risolvere con la nuova normativa. In un caso, come per il settore del commercio, si tratta di legge piuttosto recente (del 1999) a significare come in alcuni settori la disciplina normativa deve essere agile; inoltre non va dimenticato che in alcuni settori, di recente acquisizione alla potestà normativa regionale esclusiva, la normativa ha bisogno di maggiori e più ravvicinati aggiustamenti.

In altri casi, come le disposizioni sull'uso industriale della canapa, la legge si ripromette da una parte di intervenire in un campo nuovo alla legislazione, ma nello stesso tempo di sollecitare produzioni di antica data, in disuso per motivi diversi e che sembrano rientrare in una politica regionale di promozione della tradizione, della tipicità, coniugata con la salvaguardia dell'ambiente. Si segnala questa legge anche per un secondo motivo: è nata su proposta dei consiglieri ed è arrivata fino all'approvazione, fenomeno in genere abbastanza raro, ma che negli ultimi anni è in costante aumento, come dimostrano anche i dati rilevati ed analizzati nella prima parte di questo rapporto.

Le dodici leggi inserite in questa categoria sono le seguenti:

- 1) **legge regionale 4 febbraio 2003, n. 10**
Norme per la disciplina del commercio su aree pubbliche
- 2) **legge regionale 14 febbraio 2003, n. 12**
Progetto pilota relativo alla coltivazione, trasformazione e commercializzazione della canapa a scopi produttivi e ambientali
- 3) **legge regionale 12 maggio 2003, n. 24**
Norme in materia di igiene del personale addetto all'industria alimentare.
- 4) **legge regionale 12 maggio 2003, n. 25**
Interventi a favore degli allevatori partecipanti alla attuazione del piano di sorveglianza sierologica e del piano vaccinale per la febbre catarrale degli ovini (Blue-tongue)
- 5) **legge regionale 18 giugno 2003, n. 30**
Disciplina delle attività agrituristiche.

- 6) **legge regionale 7 luglio 2003, n. 32**
Disciplina dell'impiego di sorgenti di radiazioni ionizzanti
- 7) **legge regionale 9 luglio 2003, n. 35**
Tutela sanitaria dello sport
- 8) **legge regionale 4 agosto 2003, n. 40**
Interventi regionali a favore del settore zootecnico
- 9) **legge regionale 5 agosto 2003, n. 45**
Disciplina delle strade del vino, dell'olio extravergine di oliva e dei prodotti agricoli e agroalimentari di qualità
- 10) **legge regionale 4 dicembre 2003, n. 55**
Accertamento di conformità delle opere edilizie eseguite in assenza di titoli abilitativi, in totale o parziale difformità o con variazioni essenziali, nel territorio della Regione Toscana
- 11) **legge regionale 4 dicembre 2003, n. 57**
Attuazione dell'articolo 9 (deroghe) della direttiva 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979 concernente la conservazione degli uccelli selvatici
- 12) **legge regionale 23 dicembre 2003, n. 64**
Norme per la prevenzione delle cadute dall'alto nei cantieri edili. Modifiche alla legge regionale 14 ottobre 1999, n. 52 concernente la disciplina delle attività edilizie

4.4 - Leggi provvedimento

Questa categoria raccoglie la normativa finalizzata alla disciplina di situazioni specifiche. Solo 2 leggi (il 3,63%) ne fanno parte. Notiamo che in questa categoria le leggi sono sempre in numero minimo, mantenendosi così in un ambito fisiologico.

1) legge regionale 4 dicembre 2003, n. 56

Disposizioni per il personale dipendente della Casa di cura "Gli Olivi" di Grosseto

2) legge regionale 22 dicembre 2003, n. 63

Intervento finanziario straordinario per l'anno 2003 in favore di "Fondazione slow food per la biodiversità – Onlus"

4.5 - Leggi di manutenzione

In questa categoria rientrano tutte le leggi di modifica puntuale delle disposizioni vigenti.

Si conferma anche quest'anno essere la tipologia con il maggior numero di leggi: con 28 leggi su 55 raccoglie il 50,92% di tutta la produzione normativa ed è ad essa che vorremmo rivolgere qualche attenzione in più.

Si vuole provare a definire e distinguere alcune caratteristiche a cui le leggi di modifica elencate corrispondono, fenomeni a cui sembrano fare riferimento e di cui si potrebbe rilevare la persistenza nel tempo.

Si sono distinte tre casistiche:

1) leggi di modifica vere e proprie, quando cioè le disposizioni intervengono con piccoli aggiustamenti sulla normativa in oggetto per ovviare a problemi non sempre prevedibili che la sua applicazione ha comportato o per rispondere a fenomeni nuovi, ma di piccola entità.

È il caso di quindici leggi: - la legge regionale 4 febbraio 2003, n. 11 (Modifiche alla legge regionale 10 giugno 1993, n. 37 "Istituzione dell'agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione nel settore agricolo-forestale (ARSIA)"); - la l.r. 26 febbraio 2003, n. 14 (Modifiche alla legge regionale 8 marzo 2000 n. 22 "Riordino delle norme per l'organizzazione del servizio sanitario regionale". Disposizioni in materia di aziende sanitarie); - la l.r. 3 marzo 2003, n. 15 (Modifiche alla legge regionale 25 febbraio 2000, n. 16 "Riordino in materia di igiene e sanità pubblica, veterinaria, igiene degli alimenti, medicina legale e farmaceutica"); - la l.r. 3 marzo 2003, n. 16 (Modifiche all'articolo 22 della legge regionale 1 dicembre 1998, n. 87 "Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di artigianato, industrie, fiere e

mercati, commercio, turismo, sport, internalizzazione delle imprese e camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, conferiti alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112"); - la l.r. 4 aprile 2003, n. 17 (Modifiche alla legge regionale 8 marzo 2001, n. 12 "Disciplina dell'attività contrattuale regionale"); - la l.r. 4 aprile 2003, n. 19 (Disposizioni in materia di tutela della fascia costiera e di inquinamento delle acque. Modifica alla legge regionale 1 dicembre 1998, n. 88 "Attribuzione agli Enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112"); - la l.r. 14 aprile 2003, n. 22 (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, foreste, caccia e pesca"); - la l.r. 12 maggio 2003, n. 23 (Modifiche alla legge regionale 6 aprile 2000, n. 52 "Centro per lo studio e la prevenzione oncologica (C.S.P.O.)" conferimento della personalità giuridica di diritto pubblico ai fini del riconoscimento statale di cui al decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 269); - la l.r. 9 luglio 2003, n. 36 (Modifiche alla legge regionale 14 gennaio 1998, n. 1 "Aiuti per lo svolgimento di attività di miglioramento genetico delle specie animali di interesse zootecnico"); - la l.r. 29 luglio 2003, n. 38 (Consorzi di bonifica – Modifiche al sistema di contribuzione e della programmazione delle opere. Modifiche agli articoli 8, 10, 14, 16, 17, 20 e 24 della legge regionale 15 maggio 1994, n. 34 "Norme in materia di bonifica"); - la l.r. 4 agosto 2003, n. 42 (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"); - la l.r. 29 settembre 2003, n. 51 (Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 6 "Istituzione degli Albi Provinciali degli Imprenditori agricoli professionali"); - la l.r. 29 settembre 2003, n. 52 (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"); - la l.r. 29 settembre 2003, n. 53 (Modifica 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"); - la l.r. 10 novembre 2003, n. 54 (Modifiche alla legge regionale 29 luglio 1996, n. 59 "Ordinamento dell'Istituto regionale per la programmazione della Toscana").

All'interno di questo fenomeno bisogna sottolineare l'esistenza di leggi regionali che intervengono più volte nel tempo su di una stessa legge, stratificando nel tempo una lunga serie di modifiche. Ciò fa sorgere una domanda: dopo quanti interventi di modifica è bene che ci sia un intervento di chiarezza e pulizia intervenendo con un'operazione che raccolga tutte le disposizioni ancora necessarie in una nuova legge? In un caso, ad esempio, troviamo nel giro di pochi mesi 2 modifiche alla stessa legge, cioè al testo unico in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro, approvato nel 2002.

- 2) Leggi di modifica che intervengono in maniera così ampia sulla legge base che si potrebbero ascrivere direttamente alla tipologia delle leggi di settore. Qui interessa anche far notare come l'uso di certi strumenti rischia di rendere meno leggibili le normative da parte degli utenti, si sta parlando delle leggi regionali 1, 33, 34, 41 e 43. In tutti questi casi e soprattutto nella legge regionale 1, nella legge regionale 33 e nella 43 si interviene in maniera così ampia che si tocca più del 50% della normativa di base.
- 3) Legge di modifica pubblicate in sequenza con la legge base. E' un fenomeno già verificatosi in passato, al momento si rileva sempre e solo per la stessa causa, quando la legge base notificata alla Unione europea necessita di adeguamenti ai rilievi comunitari. Questo adeguamento è fatto non riportando in aula la legge già approvata per introdurre le modifiche necessarie e riapprovarla, ma viene fatto, appunto, con una nuova proposta di legge della Giunta regionale, contenente le modifiche richieste dalla Unione europea, legge che viene approvata a se stante. La "bizzarria" sta nel fatto che la legge base e la legge di modifica sono pubblicate contemporaneamente sullo stesso bollettino. Questo rende evidente che prevedendo, negli appositi atti normativi, una procedura diversa si può eliminare la legge di modifica inserendo le richieste comunitarie nella stessa legge notificata.

Di seguito sono riportate le leggi che fanno parte della tipologia di manutenzione:

1) legge regionale 2 gennaio 2003, n. 1

Modifiche alla legge regionale 21 marzo 2000, n. 39 (Legge forestale della Toscana)

2) legge regionale 3 febbraio 2003, n. 8

Modifiche alla L.R. 22 febbraio 2002, n. 7 (Interventi a favore degli allevatori in relazione allo smaltimento dei materiali a rischio specifico derivante dall'encefalopatia spongiforme bovina)

3) legge regionale 4 febbraio 2003, n. 11

Modifiche alla legge regionale 10 giugno 1993, n. 37 "Istituzione dell'agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione nel settore agricolo-forestale (ARSIA)

4) legge regionale 26 febbraio 2003, n. 14

Modifiche alla legge regionale 8 marzo 2000 n. 22 (Riordino delle norme per l'organizzazione del servizio sanitario regionale). Disposizioni in materia di aziende sanitarie

5) legge regionale 03 marzo 2003, n. 15

Modifiche alla legge regionale 25 febbraio 2000, n. 16 (Riordino in materia di igiene e sanità pubblica, veterinaria, igiene degli alimenti, medicina legale e farmaceutica)

6) legge regionale 3 marzo 2003, n. 16

Modifiche all'articolo 22 della legge regionale 1 dicembre 1998, n. 87 (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di artigianato, industrie, fiere e mercati, commercio, turismo, sport, internalizzazione delle imprese e camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, conferiti alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112)

7) legge regionale 4 aprile 2003, n. 17

Modifiche alla legge regionale 8 marzo 2001, n. 12 (Disciplina dell'attività contrattuale regionale)

8) legge regionale 4 aprile 2003, n. 19

Disposizioni in materia di tutela della fascia costiera e di inquinamento delle acque. Modifica alla legge regionale 1 dicembre 1998, n. 88 (Attribuzione agli Enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112)

9) legge regionale 14 aprile 2003, n. 22

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, foreste, caccia e pesca)

10) legge regionale 12 maggio 2003, n. 23

Modifiche alla legge regionale 6 aprile 2000, n. 52 (Centro per lo studio e la prevenzione oncologica (C.S.P.O.). conferimento della personalità giuridica di diritto pubblico ai fini del riconoscimento statale di cui al decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 269)

11) legge regionale 12 maggio 2003, n. 26

Modifiche alla legge regionale 13 maggio 200, n. 25 "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)"

12) legge regionale 8 luglio 2003, n. 33

Modifiche alla legge regionale 31 luglio 1998, n. 42 (Norme per il trasporto pubblico locale). Abrogazione articolo 17 ter della legge regionale 8 maggio 1982, n. 33 (Disciplina tariffaria del trasporto pubblico locale e determinazione delle tariffe minime)

13) legge regionale 8 luglio 2003, n. 34

Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 1999, n. 8 (Norme in materia di requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi delle strutture sanitarie: autorizzazione e procedura di accreditamento)

14) legge regionale 9 luglio 2003, n. 36

Modifiche alla legge regionale 14 gennaio 1998, n. 1 (Aiuti per lo svolgimento di attività di miglioramento genetico delle specie animali di interesse zootecnico)

15) legge regionale 29 luglio 2003, n. 38

Consorzi di bonifica – Modifiche al sistema di contribuzione e della programmazione delle opere. Modifiche agli articoli 8, 10, 14, 16, 17, 20 e 24 della legge regionale 15 maggio 1994, n. 34 (Norme in materia di bonifica)

16) legge regionale 4 agosto 2003, n. 41

Modifiche alla legge regionale 9 aprile 1999, n. 19. (Interventi in favore dei toscani all'estero)

17) legge regionale 4 agosto 2003, n. 42

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)

18) legge regionale 5 agosto 2003, n. 43

Modifiche e integrazioni alla legge regionale 14 ottobre 1999, n. 52 (Norme sulle concessioni, le autorizzazioni e le denunce d'inizio delle attività edilizie – Disciplina dei controlli nelle zone soggette al rischio sismico - Disciplina del contributo di concessione – Sanzioni e vigilanza sull'attività urbanistico/edilizia – Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 maggio 1994, n. 39 e modifica della legge regionale 17 ottobre 1983, n. 69)

19) legge regionale 29 settembre 2003, n. 51

Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 6 (Istituzione degli Albi Provinciali degli Imprenditori agricoli professionali)

20) legge regionale 29 settembre 2003, n. 52

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)

21) legge regionale 29 settembre 2003, n. 53

Modifica 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)

22) legge regionale 10 novembre 2003, n. 54

Modifiche alla legge regionale 29 luglio 1996, n. 59 (Ordinamento dell'Istituto regionale per la programmazione della Toscana)

23) legge regionale 22 dicembre 2003, n. 60

Modifiche alla legge regionale 16 agosto 2001, n. 40 (Disposizioni in materia di riordino territoriale e di incentivazione delle forme associative di Comuni)

24) legge regionale 22 dicembre 2003, n. 61

Norme in materia di autorizzazione ambientale. Modifiche alla legge regionale 3 novembre 1998, n. 79 (Norme per l'applicazione della valutazione di impatto ambientale). Aree produttive ecologicamente attrezzate. Modifiche alla legge regionale 1 dicembre 1998, n. 87 (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di artigianato, industria, fiere e mercati, commercio, turismo, sport, internazionalizzazione delle imprese e camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, conferiti alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112)

25) legge regionale 22 dicembre 2003, n. 62

Modifiche degli articoli 9 e 17 della legge regionale 9 luglio 2003, n. 35 (Tutela sanitaria dello sport)

26) legge regionale 24 dicembre 2003, n. 65

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)

27) legge regionale 29 dicembre 2003, n. 66

Modifiche alla legge regionale 9 settembre 1991, n. 47 (Norme sull'eliminazione delle barriere architettoniche)

28) legge regionale 29 dicembre 2003, n. 68

Modifiche alla legge regionale 31 luglio 1998, n. 42 (Norme per il trasporto pubblico locale), da ultimo modificata dalla legge regionale 8 luglio 2003, n. 33

Per un primo confronto sull'andamento della legislazione analizzata dall'inizio della legislatura ad oggi si inserisce la tabella riassuntiva di seguito riportata:

Tab. 4 – quadro riassuntivo della classificazione per tipologia normativa dall’inizio della legislatura alla fine del 2003.

Classificazione per tipologia normativa						
Tipo leggi	Anno 2000 ⁵ -2001		Anno 2002		Anno 2003	
	Nr. leggi e %		Nr. leggi e %		Nr. leggi e %	
Istituzionali	6	7,5	3	7,7	8	14,54
Settore	10	12,5	7	17,9	12	21,82
Intersettoriali	0	0	1	2,6	0	0
Riordino	6	7,5	0	0	0	0
Delegificazione	1	1,3	0	0	0	0
Semplificazione	0	0	1	2,6	0	0
Testi unici	0	0	1	2,6	0	0
Provvedimento	3	3,8	2	5,1	2	3,63
Manutenzione	33	41,2	19	48,7	28	50,92
Interpretazione	0	0	0	0	0	0
Bilancio	21	26,2	5	12,8	5	9,09
Totale leggi	80	100	39	100,0	55	100,0

5. Classificazione in base alla tecnica redazionale

Di questa classificazione fanno parte quattro categorie, legate strettamente alla tecnica di scrittura dei testi normativi: 1) le leggi che introducono nel corpo normativo un testo nuovo; 2) le leggi che introducono modifiche puntuali alle leggi già esistenti; 3) le leggi che contengono sia normativa nuova che modifiche; 4) i testi unici o codici di settore. Si tratta di una classificazione inserita nella griglia degli elementi comuni a tutti i rapporti sulla legislazione regionale, elaborata da un gruppo di lavoro sui rapporti annuali sulla legislazione regionale, creato all'interno dell'Osservatorio legislativo interregionale (OLI). La griglia ha il

⁵ Poiché l'analisi delle leggi è iniziata con la VII legislatura, per l'anno 2000 si deve intendere la legislazione pubblicata da maggio.

compito di evidenziare una serie di dati, facili da individuare, anche da parte di quelle regioni che ancora non si sono attrezzate per la stesura del rapporto, allo scopo di rendere i dati forniti dalle regioni confrontabili tra loro.

Le 55 leggi regionali sono così suddivise:

1. testo nuovo, leggi che introducono una normativa nuova: 21
2. novella, leggi che modificano le disposizioni già vigenti: 30
3. tecnica mista, leggi che non sono ascrivibili ad una sola delle due precedenti categorie: 4
4. testi unici: nessuno

6. Abrogazioni

Con l'adozione ufficiale del manuale di drafting "Regole e suggerimenti per la redazione di testi normativi" e la particolare attenzione che all'applicazione delle sue regole viene prestata, anche le abrogazioni esplicite, regolate dal manuale, sono particolarmente seguite.

Non è stata fatta per il rapporto un'analisi tale da verificare che tutte le leggi da abrogare siano state esplicitamente citate. Una tale operazione potrebbe essere fatta solo dagli esperti del settore e, sempre, potrebbe aversi qualche disposizione inserita in leggi affini per materia che sfugge alla ricognizione. In tal caso non può che valere una abrogazione implicita.

Ma con tutti i limiti che ogni operazione di pulizia può comportare, si può senz'altro affermare che l'abitudine a fare sempre abrogazioni espresse è entrata a far parte della qualità normativa delle leggi della Regione Toscana.

Qualche piccolo accenno si può fare ad un nuovo fenomeno che si sta presentando. Sempre più le abrogazioni, anche di intere leggi, sono fatte decorrere dal momento in cui entra in vigore il regolamento di attuazione della nuova legge.

Tale scelta potrebbe essere giustificata dall'esigenza di non lasciare scoperti dei settori nell'attesa di emanare i regolamenti con le disposizioni di dettaglio. Questo può essere necessario perché nelle leggi che si va ad

abrogare sono presenti non solo norme di principio, ma sicuramente anche di dettaglio. Questa è stata sicuramente una prassi seguita per molti anni, poiché sia le leggi che i regolamenti venivano approvati dallo stesso soggetto, cioè il Consiglio regionale, che poteva trovare utile inserire ed approvare tutto in un unico momento. Solo una parte di ciò che potevano essere indicazioni di dettaglio veniva demandato alla Giunta regionale che doveva usare strumenti tecnicamente impropri quali potevano essere le delibere. Le nuove leggi, al contrario delle precedenti, hanno pochi elementi indicativi, cioè sono prive di disposizioni di dettaglio e, a volte, sono povere anche di criteri e principi, che invece sono inseriti nei regolamenti stessi. Ciò determina che le nuove leggi al momento dell'entrata in vigore risulterebbero non immediatamente applicabili perché poco operative.⁶

Le abrogazioni postposte portano ad incertezze per gli utenti, poiché non è sempre facile rintracciare il momento in cui viene approvato il regolamento, visto che il termine entro il quale il regolamento va emanato è solo un termine ordinatorio. Peraltro va detto che, al momento, la Giunta è sempre stata piuttosto puntuale.

7. Clausole valutative

Prosegue, anche quest'anno, lo studio e la sperimentazione delle clausole valutative⁷, che stanno entrando a pieno titolo nel lavoro di istruttoria che le commissioni svolgono a supporto dei commissari.

Quest'anno sono state rilevate, dai testi esaminati, 8 clausole valutative che qui si riassume brevemente:

- legge regionale 4 febbraio 2003, n. 10 (Norme per la disciplina del commercio su aree pubbliche): in questo caso non si tratta di una clausola valutativa indirizzata al Consiglio regionale. La legge fa riferimento ad un Osservatorio regionale, istituito con altra legge, che deve svolgere il monitoraggio sulle attività del commercio su aree pubbliche (art. 13);

⁶ E' il caso della legge regionale n. 32 del 2002 che riunisce in un unico testo composto da 35 articoli ben 14 leggi, demandando ad un unico regolamento una lunga serie di definizioni e disposizioni di dettaglio sulle materie oggetto della legge. Si veda anche "Un caso di studio: il testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro (legge regionale n. 32 del 26 luglio 2002)", pubblicato nel 2002 insieme al Rapporto sulla legislazione 2002.

⁷ Per una loro definizione vedi il rapporto sulla legislazione del 2000-2001

- legge regionale 14 febbraio 2003 n. 12 (Progetto pilota relativo alla coltivazione, trasformazione e commercializzazione della canapa a scopi produttivi e ambientali): alla fine di ogni anno l'ARSIA comunica alla Giunta regionale e alla commissione competente gli interventi realizzati e le valutazioni conseguenti (art. 3, comma 1). Inoltre entro sei mesi dal completamento degli interventi l'ARSIA invia alla Giunta regionale e alla commissione competente una relazione con la descrizione e la valutazione degli interventi e l'indagine conoscitiva svolta (art. 3, comma 2 e art. 2 comma 2, lett. g));
- legge regionale 12 maggio 2003, n. 25 (Interventi a favore degli allevatori partecipanti alla attuazione del piano di sorveglianza sierologica e del piano vaccinale per la febbre catarrale degli ovini 'Blue-tongue'): è prevista una relazione a consuntivo ogni anno con gli interventi realizzati e finanziati nel corso dell'anno di riferimento, comprendente tra l'altro: a) il numero delle domande presentate per tipologia di intervento; b) la quantificazione dei contributi erogati per tipologia di intervento; c) la quantificazione e l'analisi dei danni subiti dagli allevatori a causa di aborti conseguenti la vaccinazione di fattrici gravide o di capi morti in conseguenza dell'intervento di profilassi; d) i dati, o la stima, dell'impatto della febbre catarrale degli ovini (Blue-tongue) sul patrimonio ovino, bovino e bufalino toscano; e) l'opinione dei soggetti coinvolti sull'utilità degli interventi effettuati. La relazione è inviata alla commissione competente (art. 3, comma 3);
- legge regionale 18 giugno 2003, n. 30 (Disciplina delle attività agrituristiche): è stato introdotto un articolo (art. 30) che contiene la clausola valutativa⁸ con l'elenco delle informazioni che si vuole ricevere. In particolare si richiede la valutazione sul conseguimento delle finalità, i dati relativi all'attività di vigilanza, i dati relativi alle sospensioni e alle revoche dell'autorizzazione, i dati presenti nell'archivio regionale delle aziende agrituristiche. La relazione è presentata dalla Giunta regionale entro il 30 giugno di ogni anno alla commissione competente;
- legge regionale 7 luglio 2003, n. 32 (Disciplina dell'impiego di sorgenti di radiazioni ionizzanti): all'articolo 10, comma 4, è previsto che la Giunta regionale ogni due anni invia una relazione alla commissione competente e al Consiglio regionale sui risultati dei controlli;

⁸ La rubrica dell'articolo però parla di monitoraggio e valutazione, più che esplicitamente di clausola valutativa.

- legge regionale 5 agosto 2002, n. 45 (Disciplina delle strade del vino, dell'olio extravergine di oliva e dei prodotti agricoli e agroalimentari di qualità): all'articolo 8 è prevista una relazione annuale conclusiva (entro il 30 aprile di ogni anno). L'articolo, come anche altri della seconda commissione, ha come titolo della rubrica "Monitoraggio e valutazione". La relazione deve contenere l'elenco delle strade del vino, dell'olio extravergine d'oliva e dei prodotti di qualità, l'elenco delle strade già istituite con la legge precedente e l'elenco dei comitati e deve essere inviata alla commissione consiliare competente in materia;
- legge regionale 22 settembre 2003, n. 49 (Norme in materia di tasse automobilistiche): all'articolo 10 è prevista una relazione da parte della Giunta regionale al Consiglio regionale che deve essere presentata entro il 31 ottobre di ogni anno. Viene specificato che la relazione deve contenere informazioni circa l'attività svolta dalla Giunta regionale per sensibilizzare i potenziali beneficiari; b) l'ammontare delle tasse automobilistiche effettivamente riscosse in rapporto alle previsioni di bilancio; c) il numero degli autoveicoli esentati, suddivisi per tipologia; d) il numero dei beneficiari e l'ammontare delle esenzioni concesse; e) il numero e l'ammontare delle sanzioni irrogate;
- legge regionale 29 dicembre 2003, n. 67 (Ordinamento del sistema regionale della protezione civile e disciplina della relativa attività): la Giunta regionale invia annualmente un'informativa al Consiglio regionale circa l'attività intrapresa e i risultati raggiunti. Informa inoltre sugli interventi regionali adottati per il superamento dell'emergenza e sulla loro attuazione (art. 22, comma 3 e art. 24, comma 6).

Questo anno le clausole valutative sono due in più dello scorso anno, non intendiamo indicare percentuali per verificare l'incremento della presenza delle clausole valutative negli anni, poiché sono strettamente legate al contenuto delle leggi. Sicuramente, però, la loro presenza evidenzia un percorso che si sta seguendo, iniziato circa due anni fa insieme al progetto CAPIRe⁹ (vedi capitolo sugli strumenti a supporto del procedimento legislativo).

Rileviamo una particolarità delle clausole valutative introdotte nella legislazione del 2003. In alcune leggi è previsto che la relazione sia

⁹ Si veda il rapporto dell'anno precedente e il paragrafo sugli strumenti a sostegno della qualità normativa.

inviata alla commissione competente in oltre al Consiglio regionale, in oltre ancora ad entrambe.

Queste diverse modalità fanno nascere qualche domanda:

1. può essere opportuno prevedere una uniformità di soggetti che riceveranno le informazioni richieste con la clausola valutativa? E conseguentemente anche una procedura unica di ricezione?
2. cosa succede alle informazioni che arrivano in Consiglio regionale e/o in commissione? È necessario prevedere, almeno nei regolamenti interni, un iter per il loro passaggio? È opportuno prevedere un pronunciamento in merito alla relazione da parte della commissione o dell'aula? In definitiva quale potrebbe essere il passaggio successivo (se esiste) alla ricezione delle informazioni richieste?

Ad alcune di queste domande cui l'analisi della legislazione regionale toscana dà adito si sta già tentando di delineare una risposta attraverso la sperimentazione non solo delle clausole valutative ma anche della valutazione ex post delle leggi, di cui al capitolo "Strumenti a sostegno della qualità della legislazione".

8. Regolamenti regionali

Ricordiamo che dal 2000 l'approvazione dei regolamenti regionali è passata alla Giunta regionale, questo fino al settembre 2003, quando la Corte costituzionale con la sentenza 313 (relativa ad una legge della Regione Lombardia in merito alla normativa istitutiva del Corpo forestale regionale) e con la sentenza n. 324 (relativa ad una legge della Regione Campania) ha precisato che i regolamenti regionali spettano ancora al Consiglio regionale, quando è così previsto dallo Statuto vigente della regione, anche dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 1 del 1999.

Quindi la Regione Toscana, come pure le altre regioni, che avevano dato una diversa interpretazione della norma costituzionale, si è trovata di fronte al problema della validità dei regolamenti approvati dalla Giunta regionale e comunque dal momento della sentenza, anche se non riguardava specificamente la Regione Toscana, l'approvazione dei regolamenti è tornata al Consiglio regionale. Sta di fatto che il Consiglio regionale nel 2003 non ha approvato regolamenti, mentre i 13 emanati durante l'anno sono stati approvati dalla Giunta regionale. L'illustrazione

dei regolamenti è stata curata direttamente dai colleghi della Giunta regionale con apposito capitolo in questo volume a cui si rimanda.

9. Applicazione del Manuale di tecnica legislativa

L'attenzione che dal 2001 è stata dedicata all'applicazione del manuale di tecnica legislativa ha dato i suoi frutti. La redazione delle leggi, stando all'analisi effettuata dalla scrivente, e dall'analisi svolta dal gruppo di lavoro sul drafting, è decisamente migliorata. Il miglioramento è visibile sia in riferimento all'applicazione delle regole automatiche, cioè applicabili direttamente dagli uffici perché a scarso o assente contenuto discrezionale, sia per alcune regole come quelle riguardanti le modifiche o i rinvii.

Anche le leggi di modifica, composte da uno o due articoli, che l'anno scorso si evidenziavano come poco o nulla curate dal punto di vista tecnico-redazionale sono decisamente migliorate.

A questo risultato ha contribuito anche la presenza del gruppo di lavoro per l'applicazione del manuale unificato di drafting¹⁰ che, con il monitoraggio svolto nel 2002, aveva già evidenziato i punti critici nell'interpretazione ed applicazione delle regole e che con la redazione di una guida all'uso del manuale, indica soluzioni più chiare e omogenee del manuale, mentre ha costruito un nuovo strumento, l'indice di qualità, per avere la possibilità di esprimere numericamente la qualità tecnico-redazionale delle leggi.

La Guida all'applicazione del manuale di drafting, che offre una serie di esempi concreti dell'applicazione delle regole, una lista delle sigle più usate all'interno della legislazione toscana e indicazioni univoche nei confronti di alcune regole che offrono soluzioni multiple. Si pone come un ulteriore strumento a sostegno degli operatori. La Guida, insieme al volume sulla realizzazione di un indice che aiuti a misurare numericamente la qualità tecnico-redazionale delle leggi, è stata presentata durante il seminario di studio "Regole di uniformità redazionale e indice di qualità della legge: l'esperienza del Consiglio regionale toscano", tenutosi il 19 settembre 2003, durante il quale sono stati illustrati i lavori realizzati dal gruppo di lavoro. Il gruppo di lavoro è stato prorogato per tutto il 2004 con l'intento di testare nuovamente la

¹⁰ Il gruppo di lavoro è stato istituito con decreto dell'allora coordinatore del dipartimento del Consiglio regionale nel marzo del 2002, è stato rinnovato e aperto alla partecipazione dei colleghi del legislativo di Giunta e prorogato per tutto il 2004.

legislazione con il metodo ideato dell'indice di qualità e di dedicare attenzione ad altre parti del manuale non discrezionali, senza trascurare il sostegno ai colleghi in ordine alle regole applicabili d'ufficio. Importante per l'esperienza del gruppo è stato mantenere sempre viva l'attenzione sul manuale.

10. Strumenti a sostegno della qualità della legislazione

L'uso e l'operatività degli strumenti strutturati e collaudati già da anni, come le schede di legittimità e il dossier provvedimento redatti dalle aree di assistenza legislativa alle commissioni e le schede di fattibilità dal settore fattibilità è proseguita negli ambiti già delineati senza problemi. Dall'altra parte continua anche la sperimentazione sulla elaborazione delle clausole valutative e sulle ricerche ex post, o ricerche valutative, rientrate entrambe a pieno titolo nel progetto CAPIRe a cui partecipano 4 consigli regionali¹¹.

10.1 - Clausole valutative

Per le clausole valutative nel 2003 è continuata la sperimentazione sia attraverso la produzione di clausole valutative da parte delle commissioni, sia attraverso i seminari di studio tenutisi nell'ottobre e novembre del 2003 e i cui risultati saranno resi noti nei primi mesi del 2004.

Riportiamo qui di seguito solo alcuni elementi che la riflessione sulle clausole valutative ha preso in esame durante l'anno. La sperimentazione ha individuato una definizione per il termine 'clausola valutativa', indicando con "questo termine uno specifico articolo di legge attraverso cui viene attribuito un mandato esplicito ai soggetti incaricati dell'attuazione della legge di produrre, elaborare e infine comunicare all'organo legislativo le informazioni necessarie a conoscere tempi e modalità di attuazione, e a valutare le conseguenze che sono scaturite per i destinatari della legge e per la collettività". D'altra parte per introdurre delle clausole valutative nei testi di legge è opportuno che l'assemblea legislativa si attrezzi al suo interno per essere pronta a interpretare e discutere le informazioni costanti che ne derivano. "La redazione delle clausole valutative è, infatti, solo il primo momento di un processo conoscitivo molto più lungo che deve continuare per tutta la

¹¹ Per ulteriori informazioni sul progetto CAPIRe si veda il rapporto dello scorso anno.

durata in vigore della legge, fino alla sua successiva modifica o abrogazione. Il coinvolgimento delle strutture interne in seno a tale processo non si limita alla sola fase di progettazione e di stesura della clausola valutativa, ma prosegue anche nei suoi passaggi successivi, quando le informazioni 'rientrano' all'interno dell'assemblea e vi è la necessità che qualcuno le rielabori per renderle leggibili e quindi utilizzabili dai legislatori." Nel frattempo sono stati delineati quelli che possono ritenersi gli ingredienti essenziali di una clausola valutativa individuando tre elementi necessari: 1) la chiara definizione degli obiettivi conoscitivi che ci si pone e quali informazioni devono essere prodotte; 2) l'individuazione dei soggetti istituzionali che devono "attivarsi" per produrre le informazioni richieste. 3) la definizione delle modalità e dei tempi previsti per l'elaborazione e la trasmissione delle informazioni all'organo legislativo. Ultimo argomento che il progetto CAPIRe prende in considerazione è l'opportunità che la clausola valutativa preveda uno stanziamento di risorse finanziarie dedicate allo svolgimento delle attività di controllo e valutazione.¹² L'esperienza svolta in Toscana, sempre in merito alle clausole valutative, proseguita nel 2003, con il lavoro svolto dalle commissioni con il supporto del settore fattibilità, ha contribuito all'emergere di queste ed altre domande a cui la prosecuzione della sperimentazione potrà dare risposta. In primo luogo le clausole valutative vanno inserite in tutte le leggi? (La risposta qui sembra sottintesa come negativa poiché l'attuazione delle clausole valutative è costosa sia in termini di risorse occorrenti che di tempo); in secondo luogo chi attiva e controlla il meccanismo? Poiché la sperimentazione avviata con il progetto CAPIRe proseguirà anche per il 2004, si avrà modo di individuare le modalità più adeguate all'esercizio di un controllo, non solo formale, svolto per fornire strumenti utili allo svolgimento dell'attività dei consiglieri.

¹² Tutte le notizie e i virgolettati sulle clausole valutative sono stati estratti da NOTE per CAPIRe n. 3, pubblicato sul sito www.capire.org a cui si rimanda per ulteriori informazioni.

10.2 - Analisi ex post

Sebbene la sperimentazione per il 2003 si è incentrata soprattutto sulle clausole valutative, va detto che, anche, l'elaborazione delle ricerche valutative è proseguita all'interno delle commissioni sullo schema predisposto nel corso del 2002.

Nel 2002 sono stati costituiti dei gruppi di lavoro composti da rappresentanti delle commissioni, del legislativo e del settore fattibilità. Nel corso dell'anno, ciascun gruppo ha individuato un'ipotesi di ricerca valutativa che sono state sviluppate nel corso del 2003. Il proseguimento dell'attività serve a far maturare le condizioni necessarie per produrre analisi valutative delle leggi in attuazione, al fine di sviluppare un più elevato livello di conoscenza circa la reale attuazione e gli effetti prodotti dalla normativa presa in esame, come utile strumento per gli organi consiliari.

Il lavoro svolto, ad iniziare dal 2002, ha fatto emergere prodotti assai diversi tra loro e tale diversità sottolinea la complessità che l'attività di valutazione può produrre ai fini dell'adozione di scelte sempre più consapevoli. Ciò a testimonianza anche del fatto che ciascuna ricerca richiede approcci metodologici e strumenti tecnici differenti, da definire di volta in volta¹³.

Della sperimentazione condotta lungo l'arco dell'anno 2003 sarà dato conto con apposita pubblicazione nei primi mesi del 2004.

Il dibattito sulle clausole valutative e sulle ricerche ex post ha interessato anche l'elaborazione dello Statuto per il quale sono state ipotizzate alcune norme da inserirvi, in merito alle quali si rimanda al paragrafo sullo Statuto e la qualità normativa.

10.3 - Analisi d'impatto della regolazione (AIR)

Per quanto riguarda l'analisi di impatto della regolazione è proseguita, durante l'anno 2003, la formazione di base e specialistica. Il progetto generale è partito nel 2002 con l'obiettivo, in un primo momento, di predisporre e sperimentare strumenti e metodologie per valutare l'AIR sviluppata dalla Giunta regionale¹⁴ e trasmessa in Consiglio

¹³ Le informazioni sono state tratte dal materiale predisposto per il seminario di presentazione del lavoro svolto sulle ricerche valutative (maggio 2003).

¹⁴ La Giunta regionale ha iniziato ad effettuare l'analisi d'impatto della regolamentazione, come fase sperimentale, nel 2002.

come schede in accompagnamento delle proposte normative. In un secondo momento la formazione del personale dovrebbe occuparsi di predisporre e sperimentare strumenti e metodologie per applicare l'AIR sulle proposte di legge presentate direttamente in Consiglio. La prima tranche del percorso formativo si è svolta durante il 2003 ed è stata articolata in tre fasi. Una prima fase è stata dedicata all'attività di formazione di base e specialistica, una seconda fase ha permesso la sperimentazione su due casi di AIR effettuati in Giunta ed una terza fase, conclusiva del lavoro, è stata dedicata alla realizzazione di un volume che contiene le "Linee guida per l'analisi di impatto della regolazione (AIR) presso il Consiglio regionale della Toscana". Le linee guida hanno lo scopo di orientare chiunque, nell'ambito del Consiglio regionale, possa trovarsi, in futuro, a prendere in considerazione le schede AIR prodotte dalla Giunta regionale in accompagnamento ai propri provvedimenti normativi. La valutazione dei risultati raggiunti in questa prima fase, servita soprattutto per mettere in grado gli operatori di "leggere" le schede AIR prodotte ed inviate dalla Giunta regionale, dirà se dare il via al secondo momento formativo degli operatori affinché siano nelle condizioni di realizzare l'AIR sulle proposte di legge presentate dai consiglieri, negli ultimi tempi sempre più numerose.

10.4 - La comunicazione legislativa

Nel corso del 2003 si è lavorato anche ad un altro progetto a sostegno di un pubblico più ampio rispetto ai rappresentanti politici o agli operatori. Il progetto si occupa della comunicazione legislativa, cioè di come comunicare in maniera semplice ai cittadini le leggi della Regione Toscana, e nasce a seguito della legge regionale 22 del 2002 che detta disposizioni in materia di informazione e comunicazione. La legge regionale 22 all'articolo 11 recita "Per rendere effettiva la conoscenza degli atti normativi di più diffuso interesse, alla pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana sono affiancati interventi di comunicazione legislativa integrata (comma 1). A tal fine in sede di approvazione l'organo deliberante individua le leggi e i regolamenti che devono essere oggetto di apposite azioni di comunicazione (comma 2). L'attuazione degli interventi è affidata alle competenti strutture della Giunta regionale e del Consiglio regionale (comma 3).

L'esigenza di predisporre strumenti idonei a favorire la comunicazione legislativa nei confronti dei cittadini è emersa in tutta la sua evidenza in seguito alla sentenza n. 364 del 1988 della Corte

costituzionale che ha prefigurato, accanto al dovere di conoscere le leggi, il diritto dei cittadini a comprendere il messaggio legislativo. Il legislatore statale è intervenuto con la legge 7 giugno 2000, n. 150, dopo oltre un decennio quindi, per disciplinare le attività di comunicazione e informazione delle pubbliche amministrazioni, tra le cui finalità è prevista anche l'illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative al fine di facilitarne l'applicazione; la legge statale dispone che le attività di informazione siano effettuate con ogni mezzo di trasmissione idoneo ad assicurare la necessaria diffusione dei messaggi.

La comunicazione legislativa non va confusa con la comunicazione politica o con la comunicazione istituzionale. Essa ha un suo ambito specifico che è quello della divulgazione della norma e può essere inserita a pieno titolo nel più ampio contesto del miglioramento della qualità legislativa. Secondo il progetto, nella comunicazione legislativa "non rientra solo il momento finale della pubblicazione o divulgazione della norma, ma l'intero processo legislativo" che ha diverse ricadute sulla comunicazione attraverso l'uso del linguaggio, la strutturazione del testo, il coinvolgimento delle parti sociali, l'utilizzo dei dossier provvedimento, la pubblicazione sul Bollettino ufficiale. Il progetto mette l'accento sulla necessità di individuare prima i bisogni informativi degli specifici destinatari della norma, poi degli addetti ai lavori e infine dei cittadini più in generale e sulla necessità di approfondire i nessi fra informazione giuridica e comunicazione pubblica.

Il progetto vede come primi elementi per lo sviluppo di una comunicazione legislativa la messa a punto di alcuni strumenti, quali una nota informativa sulle leggi, iniziative sul linguaggio legislativo e amministrativo, la pubblicazione sul bollettino ufficiale dei lavori preparatori, e lo sviluppo di altri, come la pubblicazione di testi coordinati o aggiornati con le relative note esplicative delle leggi di modifica, il miglioramento dello stile di redazione grafica dei testi normativi, il miglioramento della consultazione, in via telematica della raccolta normativa, dei dossier provvedimento e dell'iter degli atti. Questi sono solo alcuni dei punti che il progetto indica come strumenti da usare e sviluppare per garantire ai cittadini una corretta, chiara e sintetica informazione delle scelte, dei provvedimenti e delle modalità di funzionamento delle istituzioni.

11. L'elaborazione del nuovo Statuto e le norme sulla qualità della legislazione

L'approvazione dei nuovi statuti rappresenta una 'occasione storica' per inserire nella fonte statutaria alcuni principi sulla formazione delle fonti del diritto regionale e sulla qualità normativa, tra le quali i canoni dell'omogeneità delle norme, della motivazione delle leggi, della conoscibilità legislativa, della abrogazione espressa, della codificazione formale, principi che riguardano le fonti sulla produzione normativa sia in relazione al versante della qualità sostanziale della formazione degli atti che alle regole di tecnica legislativa in senso stretto e segnatamente la funzione da essa espletata di buona redazione delle leggi, conferendo a tali precetti una maggiore vincolatività.

D'altra parte, la consapevolezza che le norme costituiscono al tempo stesso vincoli e risorse per i singoli e per la collettività, che esse comportano opportunità, ma anche costi, la polemica, ripetuta negli anni, dell'eccessivo ricorso allo strumento normativo con la conseguenza di avere uno stock normativo ritenuto elevato, quando non eccessivo, la critica all'oscurità delle norme, la richiesta di 'disinquinare' l'ordinamento ha via via prodotto nei sistemi occidentali, negli ultimi decenni, una serie di regole, criteri, tecniche e procedure per decidere se e come fare norme. Ancora, la critica alla difficile reperibilità delle norme, alla loro stratificazione negli anni, l'incertezza di rintracciare le norme effettivamente vigenti hanno portato ad una rinnovata attenzione nei confronti della redazione di testi unici o codici di settore, da una parte, e alla redazione ed approvazione delle cosiddette 'leggi di semplificazione' che hanno il compito di individuare, tra l'altro, le disposizioni da abrogare esplicitamente al fine di fare chiarezza nel corpo normativo. L'idea, quindi, di una produzione delle norme come risultato di una attività di progettazione è il risultato di una evoluzione storica che ha prodotto via via i principi, le tecniche e le procedure destinati a presidiare una complessiva qualità della normazione. Ed è proprio con l'evoluzione storica che si può comprendere come mai uno dei temi trattati, da quasi tutte le regioni, nella stesura dei nuovi statuti è proprio la qualità della normazione e delle regole da inserire (o se inserire delle regole) nello statuto.

Anche la bozza del nuovo Statuto toscano, elaborato dalla commissione statuto con il sostegno di un gruppo di lavoro composto da esperti, tecnici e studiosi, ha previsto un titolo che mira "a portare chiarezza nei rapporti tra le fonti normative regionali, ad assicurare la

migliore trasparenza delle stesse (con l'obbligo di motivazione delle leggi e dei regolamenti regionali), a tutelare la certezza e la qualità del diritto regionale, a promuovere la verifica degli effetti prodotti dalla normativa in vigore¹⁵.

Il titolo III della bozza di nuovo statuto, intitolato le fonti normative regionali, comprende, infatti, 9 articoli, dal 42 al 50, che disciplinano le fonti normative regionali. Il primo articolo del titolo, l'articolo 42, elenca gerarchicamente le fonti di diritto regionale introducendo, tra le altre fonti, l'istituto della legge organica, come strumento intermedio tra lo Statuto e le leggi regionali ordinarie e come tale sovraordinato a queste ultime. L'introduzione delle leggi organiche, secondo le schede elaborate dal gruppo di lavoro, permetterebbe di costruire un corpo normativo più stabile e più largamente condiviso su alcune tematiche centrali per l'ordinamento regionale. La previsione delle leggi organiche consentirebbe di rinviare ad esse la disciplina dettagliata di tematiche statutariamente rilevanti, agevolando la formazione di uno Statuto mirato soprattutto a definire i principi fondamentali dell'azione e dell'organizzazione regionale. Le materie di cui far oggetto le leggi organiche, elencate all'articolo 43, sono: il sistema elettorale, l'ordinamento degli organi del governo regionale, la normazione regionale, la programmazione regionale, la partecipazione della regione alla formazione degli atti comunitari, la disciplina generale del procedimento amministrativo, il collegio di garanzia, l'ordinamento del consiglio delle autonomie locali, i referendum. Per l'approvazione delle leggi organiche, lo statuto prevede una maggioranza qualificata, cioè a maggioranza dei componenti l'assemblea.

Sempre l'articolo 42, al quarto comma, introduce, anche, la novità dell'obbligo di motivazione delle leggi e dei regolamenti, analogamente a quanto già avviene nell'ordinamento comunitario, al fine di rendere trasparenti e comprensibili ai cittadini le scelte del legislatore. Gli articoli 44, 45 e 47 si occupano, rispettivamente, di procedimento legislativo, di promulgazione delle leggi, della pubblicazione ed entrata in vigore delle leggi, con la novità di affidare alla legge sulla normazione ulteriori forme di comunicazione legislativa dirette a favorire la conoscenza delle leggi e dei regolamenti regionali.

L'articolo 46 disciplina i regolamenti e prevede tre tipi di regolamenti: quelli di attuazione delle leggi regionali, affidati alla Giunta regionale, quelli delegati dallo Stato approvazioni direttamente dal

¹⁵ Dalla introduzione alla bozza di statuto preparata per le consultazioni.

Consiglio e i regolamenti di attuazione delle norme comunitari, la cui approvazione è attribuita alla Giunta, sentita la commissione consiliare competente.

Gli ultimi tre articoli del titolo terzo sono quelli che contengono innovazioni rilevanti. L'articolo 48 tratta di qualità delle fonti normative: qualità che la Regione intende tutelare, anche attraverso la formazione di testi unici, legislativi e regolamentari, per assicurare la certezza del diritto, l'organicità e la chiarezza dell'ordinamento regionale. I testi unici possono essere modificati solo in forma espressa ed approvati, nelle parti in cui sono di tipo compilativo e prevedono solo operazioni di mero coordinamento, con un'unica votazione. L'ultimo comma dell'articolo 48 dispone che il presidente del Consiglio regionale può dichiarare l'improcedibilità delle proposte di legge regionali che non rispettano le disposizioni stabilite a tutela della qualità della legislazione.

L'articolo 49 si occupa del controllo sulle leggi ed introduce sia controlli preventivi e di fattibilità svolti sulle proposte di legge regionali, sia la valutazione degli effetti della legislazione regionale sui destinatari. La disciplina di tali controlli, ex ante ed ex post, anche attraverso l'introduzione di clausole 'volte a definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie è affidata alla legge regionale sulla normazione. L'articolo 49 dispone, inoltre, che il bilancio del consiglio garantisca la disponibilità di risorse adeguate per lo svolgimento delle funzioni di controllo.

L'ultimo articolo del titolo terzo, il 50, prevede l'istituzione del collegio di garanzia statutaria con il compito di verificare la rispondenza delle fonti normative regionali allo Statuto. In mancanza di qualsivoglia altro controllo di legittimità sulle leggi regionali, il collegio di garanzia deve garantire la supremazia dello Statuto rispetto alle altre fonti normative. Esso è composto da cinque membri di alta e riconosciuta competenza nel capo del diritto pubblico e si pronuncia con giudizi di non conformità allo Statuto. Tali giudizi comportano il riesame delle fonti sotto osservazione. L'articolo individua anche chi può attivare tale organismo, mentre le modalità di designazione dei componenti e le modalità di attuazione del giudizio sono affidate alla legge regionale.

Come si vede molte e rilevanti sono le novità che in merito ai vari aspetti della qualità normativa verrebbero ad essere tutelati dallo Statuto, con notevoli ed interessanti ricadute per lo sviluppo del ruolo del Consiglio, in relazione alle disposizioni sul controllo e la valutazione degli atti, ma anche sulle attività che già da diversi anni vengono svolte dalle

strutture tecniche nella ricerca di una sempre migliore qualità delle leggi e per una loro elaborazione sempre più trasparente.

12. Contenzioso tra la Regione Toscana e il Governo e viceversa innanzi alla Corte costituzionale

Con la riforma della carta costituzionale è venuto meno il controllo preventivo svolto dallo Stato sugli atti normativi ed amministrativi delle regioni. A far data dall'entrata in vigore della legge costituzionale di modifica della Costituzione il Governo e le Regioni accedono, invece, alla Corte costituzionale, in via principale, in maniera paritaria. Questa novità ha portato ad un discreto contenzioso tra Governo e Regioni, e viceversa, in particolar modo per quanto riguarda l'attuazione del nuovo titolo V della Costituzione. Nel precedente rapporto si è dato conto di tale contenzioso, sia pur in maniera non approfondita. Anche in questo rapporto si farà riferimento al contenzioso attivato sia da parte del Governo nei confronti della legislazione della Regione Toscana, che da parte della Regione Toscana nei confronti della legislazione statale¹⁶. Nel contempo si accennerà alle sentenze già emesse dalla Corte costituzionale riguardo al contenzioso inerente la Regione Toscana.

Nel 2003 sono stati presentati 4 ricorsi¹⁷ per questioni di legittimità costituzionale da parte del Governo nazionale. Le materie interessate sono la tutela dell'ambiente, il pubblico impiego, l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali, tutela della salute pubblica.

12.1 - I ricorsi statali

Qui di seguito saranno illustrati brevemente i motivi delle impugnative presentate dallo Stato.

Il primo ricorso presentato dal Governo è avverso la legge regionale 4 aprile 2003, n. 19 (Disposizioni in materia di tutela della fascia costiera e di inquinamento delle acque. Modifica alla legge regionale 1 dicembre 1998, n. 88). L'intervento regionale modifica l'articolo 20, comma 2, della pregressa legge regionale n. 88/1998 attribuendo alle province il compito di autorizzare l'immissione in mare di taluni materiali, autorizzazioni già previste dall'articolo 35 del decreto legislativo 152 del 1999.

¹⁶ In appendice è inserito l'elenco dei ricorsi governativi e regionali trattati in questo paragrafo.

¹⁷ Lo scorso anno i ricorsi erano stati in numero di sei.

L'impugnativa statale lamenta la violazione della sfera di competenza statale, poiché attribuisce alle province autorizzazioni che non lo Stato ritiene non rientrare tra quelle riconosciute alla competenza regionale.

Il secondo ricorso presentato durante l'anno è avverso la legge regionale 12 maggio 2003, n. 24 (Norme in materia di igiene del personale addetto all'industria alimentare) con la quale si prevede che il personale addetto all'industria alimentare debba rispettare le norme igieniche stabilite nel decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 155 (di attuazione di direttive comunitarie), mentre non è più tenuto ad acquisire il libretto di idoneità sanitaria previsto da altre disposizioni statali. Secondo il ricorso statale, le disposizioni regionali sembrano eccedere dalla competenza legislativa regionale, perchè violano un principio fondamentale stabilito dallo Stato per la tutela della salute pubblica, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione. Inoltre si ravvisa l'invasione di un'attribuzione riservata allo Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera h) della Costituzione.

L'impugnativa avverso la legge regionale 4 agosto 2003, n. 42 (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") lamenta l'incostituzionalità della legge regionale che nel disciplinare il reclutamento del personale ha indicato tra i destinatari anche le sedi centrali e gli uffici periferici di amministrazione ed enti pubblici a carattere nazionale o pluriregionale presenti nel territorio regionale. In questo modo la legge entra in contrasto con l'articolo 117, comma secondo, lettera g) della Costituzione, secondo cui l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa degli enti pubblici è assegnata alla legislazione esclusiva dello Stato. Inoltre la normativa impugnata è illegittima anche ai sensi dell'articolo 117, terzo e sesto comma poiché la Regione non può occuparsi della selezione e dell'avviamento al lavoro riguardante le amministrazioni centrali dello Stato e gli uffici periferici, poiché il potere di regolamentare in materia spetta allo Stato.

L'ultimo ricorso, in ordine di tempo, presentato dal Governo nei confronti della legislazione regionale toscana riguarda la legge regionale 2 settembre 2003, n. 49 (Norme in materia di tasse automobilistiche)¹⁸. Il ricorrente ritiene che l'intervento regionale modifichi la legislazione statale in relazione a quasi tutti gli aspetti sostanziali e procedurali della

¹⁸ La legge regionale disciplina la tassa automobilistica con particolare riferimento alle modalità di pagamento, alle riduzioni ed esenzioni della tassa.

tassa automobilistica ed incide su profili che attengono alla certezza del rapporto tra cittadino e amministrazione finanziaria e viola la competenza esclusiva dello Stato, in contrasto con gli articoli 3, 117 e 119 della Costituzione.

12.2 - Le impugnative della Regione Toscana

Nel corso dell'anno 2003 la Regione Toscana ha presentato 12 ricorsi avverso la legislazione statale, di questi due per conflitto di attribuzione e dieci per illegittimità costituzionale. Le materie interessate sono diverse, dal pubblico impiego al lavoro, alla tutela della salute, all'agricoltura, ai beni culturali. I conflitti di attribuzione riguardano, invece, il demanio e patrimonio dello stato e le nomine di enti.

Il primo ricorso, in ordine di tempo, presentato dalla Regione Toscana riguarda la legge finanziaria per l'anno 2003, legge 27 dicembre 2002, n. 289. Si lamenta la violazione degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione per le modifiche che la legge statale introduce sull'IRAP, che la stessa Corte, in riferimento alla originaria formulazione dell'articolo 119 della Costituzione, aveva qualificato come tributo proprio delle regioni. Con le modifiche costituzionali, è stata riconosciuta alle regioni non solo l'autonomia finanziaria, ma anche una competenza legislativa di tipo esclusivo o residuale sul proprio sistema tributario in base alla nuova formulazione dell'articolo 117. Secondo la ricorrente, la legge statale può intervenire sulla materia esclusivamente per coordinare mediante principi fondamentali. Il ricorso lamenta, inoltre, anche l'illegittimità di altre disposizioni presenti nella legge finanziaria.

Il ricorso avverso la legge 16 gennaio 2003, n. 3 recante (Disposizioni ordinarie in materia di pubblica amministrazione) riguarda le disposizioni in materia di assunzione di personale per le strutture regionali. Secondo la ricorrente, la normativa citata è lesiva delle attribuzioni garantite dall'articolo 117 della Costituzione. Tale articolo, al secondo comma, infatti, riserva alla potestà legislativa esclusiva statale la materia dell'ordinamento ed organizzazione amministrativa unicamente con riferimento allo Stato e agli enti pubblici nazionali, conseguentemente compete alle regioni disciplinare, nell'esercizio della potestà legislativa residuale, ex articolo 117, quarto comma, l'organizzazione amministrativa e l'ordinamento del personale della Regione, degli enti e aziende regionali, materie in cui rientra anche la disciplina delle assunzioni. Le norme impugnate ledono l'autonomia regionale, poiché limitano la possibilità di indire concorsi, e impongono,

qualora nelle liste delle strutture regionali non vi sia personale in mobilità, di assumere personale collocato in disponibilità dall'amministrazione statale senza poterne valutare l'adeguatezza professionale. Nella stessa legge si lamenta l'illegittimità delle disposizioni che disciplinano il conseguimento della titolarità delle farmacie rurali ed urbane ai farmacisti che già le gestiscono in via provvisoria, prescindendo dal limite di età. Tali disposizioni risultano invasive in quanto vertono in materia di tutela del lavoro, materia rientrante nella potestà legislativa concorrente, disciplinando nel dettaglio anche aspetti procedurali. La ricorrente ritiene invasive anche alcune disposizioni riguardanti il divieto di fumo nei locali chiusi, in particolare il comma 7, dell'articolo 51, che disciplina il procedimento per l'applicazione delle sanzioni in materia, perché non si limita a definire principi essenziali.

L'impugnativa per illegittimità costituzionale della legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro) argomenta che l'intervento statale in materia di occupazione e mercato del lavoro avrebbe dovuto considerare il mutamento costituzionale intervenuto con la legge costituzionale n. 3/2001, con la quale alle regioni è stata attribuita potestà legislativa concorrente in merito alla tutela e alla sicurezza del lavoro, intesa come riferita alle politiche attive del lavoro, al mercato del lavoro (e quindi ai servizi per l'impiego, alle agenzie di mediazione e lavoro interinale, alla tutela delle fasce deboli, agli incentivi all'occupazione). Secondo la Regione Toscana l'ampia delega, pur prevedendo che dovranno essere rispettate le attribuzioni regionali, interferisce in ambiti riservati alla potestà legislativa regionale e presenta pertanto aspetti di illegittimità costituzionale. Tale competenza concorrente va poi correlata alle ulteriori competenze regionali in materia di istruzione e formazione professionale. Inoltre la tutela e sicurezza del lavoro comprende anche tutta la parte relativa all'azione di controllo e vigilanza, anch'essa di competenza regionale. Le disposizioni impugnate non rispettano i criteri di riparti esposti. Una corretta attuazione del riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni, come delineato dal nuovo titolo V della Costituzione, impone che i principi regolatori delle materie soggette alla potestà legislativa concorrente siano posti con legge dal Parlamento nell'esercizio della propria funzione legislativa, lasciando alle regioni la normativa di dettaglio. Nel caso in esame, invece, il Parlamento delega il Governo ad emanare la disciplina specifica della materia, ponendo i principi e i criteri direttivi. L'uso dei decreti legislativi per individuare i principi fondamentali appare uno strumento di per sé inappropriato e non corretto dal punto di vista

costituzionale. Ciò in quanto i decreti legislativi non si prestano alla definizione di norme di principio, essendo essi stessi strumenti destinati ad attuare i principi posti dalla legge di delega; inoltre i criteri stabiliti per la delega, lungi dal consentire un'enucleazione dei principi fondamentali destinati al legislatore regionale, favoriscono l'introduzione di nuovi ulteriori principi che riducono lo spazio dell'intervento legislativo regionale. Pertanto la regione lamenta che l'utilizzo improprio e scorretto della delega legislativa viene ad incidere sulle potestà legislative regionali costituzionalmente garantite dall'articolo 117 della Costituzione, limitandole.

L'illegittimità costituzionale nei confronti della legge 7 marzo 2003, n. 38 (Disposizioni in materia di agricoltura) è rilevata per la violazione dell'articolo 117, secondo, terzo, quarto e sesto comma, e degli articoli 118 e 119 della Costituzione. La legge in questione al primo articolo conferisce la delega al Governo ad emanare uno o più decreti legislativi volti a completare il processo di modernizzazione dei settori agricolo, agroalimentare, della pesca, dell'acquacoltura, dell'alimentazione e delle foreste. L'articolo 2 conferisce la delega al Governo per l'emanazione di un decreto legislativo recante la revisione della disciplina in materia di produzione agricola e agroalimentare con metodo biologico. L'articolo 3, istituisce il Fondo per la ricerca nel settore dell'agricoltura biologica e di qualità. In base al nuovo riparto di competenze delineato dall'articolo 117 della Costituzione, l'agricoltura non è materia riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi del secondo comma della disposizione citata, né è attribuita alla potestà legislativa concorrente Stato-regioni, ai sensi del terzo comma della medesima norma. Conseguentemente la potestà legislativa in materia è rimessa, in via residuale, ai sensi del quarto comma del citato articolo 117 della Costituzione, esclusivamente alle regioni, che la esercitano nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Lo Stato potrà dunque legittimamente intervenire solo per la disciplina di eventuali aspetti della materia riconducibili ad uno dei titoli trasversali indicati nel secondo comma del richiamato articolo 117 della Costituzione. Secondo la Regione Toscana, le disposizioni impugnate della legge in oggetto, non appaiono conformi ai suddetti criteri di riparto di attribuzioni, con conseguente lesione delle competenze regionali.

Altra impugnativa riguarda il decreto legge 18 febbraio 2003, n. 24 (Disposizioni urgenti in materia di contributi in favore delle attività dello spettacolo), convertito, con modifiche, in legge 17 aprile 2003, n. 82.

L'articolo 1 della legge 82/2003 stabilisce che, in attesa di definire i principi fondamentali di cui all'articolo 117 della Costituzione e di fissare i criteri e gli ambiti di competenza dello Stato, i criteri e le modalità di erogazione dei contributi alle attività dello spettacolo (previsti dalla legge 30 aprile 1985, n. 163), e le aliquote di ripartizione annuale del Fondo unico per lo spettacolo sono stabiliti annualmente con decreti del Ministero per i beni e le attività culturali non aventi natura regolamentare. La norma in oggetto interviene nella materia dello spettacolo, materia la cui autonomia rispetto alle attività culturali è stata sancita dal legislatore. Il nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione non include lo spettacolo tra le materie soggette alla potestà esclusiva statale, né tra quelle soggette alla potestà legislativa concorrente Stato-regioni, con la conseguenza che secondo la ricorrente, Regione Toscana, in materia sussiste la potestà legislativa "residuale" della regione, secondo il disposto dell'articolo 117, quarto comma. Perciò, competerebbe alle regioni disciplinare in via legislativa e regolamentare la materia dello spettacolo, nonché stabilire il riparto delle funzioni amministrative tra se stesse e gli enti locali, nel rispetto dei principi consacrati nell'articolo 118 della Costituzione. D'altra parte, in materia non sussistono quei titoli di legittimazione trasversale che abilitano lo Stato ad intervenire ai sensi dell'articolo 117, secondo comma. Anche qualora si ritenesse che lo spettacolo sia, invece, un settore rientrante nella materia "attività culturali", la norma risulterebbe invasiva delle competenze regionali. Infatti, l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione include la materia "promozione ed organizzazione delle attività culturali", tra quelle soggette alla potestà legislativa concorrente Stato-regioni: in materia spetta quindi allo Stato solo dettare in via legislativa i principi regolatori. La legge impugnata non è però una legge di principi. Ciò si ricava sia dalla lettura del testo (ove si dispone che la legge è emanata in attesa della futura normativa di principi), sia dal suo contenuto, che non contiene alcun principio generale per la disciplina della materia "promozione ed organizzazione di attività culturali". Inoltre si legge all'inizio della norma che la medesima viene dettata "in attesa che la legge di definizione dei principi fondamentali di cui all'articolo 117 della Costituzione fissi i criteri e gli ambiti di competenza dello Stato ...". La legge che determina i principi, nelle materie a potestà legislativa concorrente, dovrà dettare al legislatore regionale le regole fondamentali da rispettare nella disciplina della materia, al fine di garantire una adeguata uniformità di trattamento, ma la legge non potrà fissare i criteri e gli ambiti di competenza dello Stato, come invece ambiguamente prevede la norma impugnata che, dunque, anche per tale profilo si

presenta incostituzionale. Il ricorrente lamenta inoltre la violazione dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione. Sia nel caso che si consideri lo spettacolo quale autonoma materia riservata alla competenza esclusiva regionale, oppure che lo si consideri un settore rientrante nella promozione ed organizzazione delle attività culturali e dunque soggetto a potestà legislativa concorrente, di certo non è compreso nell'elenco di cui all'articolo 117, secondo comma, di riserva statale. La norma impugnata intende tuttavia consentire l'emanazione di regolamenti statali in materie diverse da quelle attribuite alla potestà legislativa esclusiva statale, nonostante la previsione dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione, in base al quale la potestà regolamentare spetta allo Stato solo nelle materie di propria legislazione esclusiva. Essa, infatti, dispone che i criteri e le modalità di erogazione dei contributi alle attività dello spettacolo e le aliquote di ripartizione annuale del Fondo unico per lo spettacolo sono stabiliti annualmente con decreti del Ministro per i beni e le attività culturali non aventi natura regolamentare. Tuttavia si evince dal loro contenuto, che i decreti stessi dovranno dettare norme generali ed astratte e pertanto, indipendentemente dal nome che gli si è inteso attribuire, avranno comunque un contenuto regolamentare. L'articolo 119 della Costituzione ha inoltre costituzionalizzato il principio del congruo finanziamento delle competenze regionali. Anche se l'attuazione della norma in questione richiederà, in prospettiva, la definizione di un sistema finanziario nuovo che attui il federalismo fiscale, già da ora devono essere rispettati i criteri introdotti dalla norma. Pertanto l'amministrazione statale non può continuare a disciplinare le modalità di erogazione diretta dei finanziamenti a soggetti terzi per attività inerenti a materie che, come lo spettacolo, sono attribuite alla competenza regionale, perché ciò determina una sicura lesione delle attribuzioni regionali. Conseguentemente il Fondo unico dello spettacolo dovrebbe essere decentrato e ripartito tra le regioni, ciò sia che lo spettacolo sia ritenuto oggetto di legislazione concorrente, sia che sia ritenuto materia residuale ed esclusiva delle regioni stesse. La norma contestata denota invece che l'intervento statale ha sottesa una precisa volontà di non modificare la disciplina del Fondo unico dello spettacolo e di continuare a gestire integralmente ed esclusivamente il medesimo, in totale violazione della nuova normativa di cui all'articolo 119 della Costituzione.

In merito al ricorso avverso la legge 7 aprile 2003, n. 80 (Delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale), si ritiene in particolare lesive delle competenze regionali le norme (articolo 8 e in parte il 10) in cui si delega il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi per la

graduale eliminazione dell'IRAP. Tali disposizioni violano il dettato dell'articolo 119 della Costituzione in cui la potestà impositiva è riconosciuta direttamente alle regioni (e già precedentemente la Corte aveva riconosciuto l'IRAP come tributo proprio delle regioni). D'altra parte l'articolo 117 della Costituzione riconosce competenza legislativa esclusiva statale solo per la disciplina del suo sistema contabile e tributario, dal che si deduce che, non essendo la materia dei tributi regionali o degli enti locali ricompresa nemmeno nella legislazione concorrente, si tratta di potestà residuale di tipo esclusivo delle regioni. In questo contesto la legge dello Stato può intervenire esclusivamente per coordinare mediante principi fondamentali, nell'ambito della competenza statale concorrente in ordine al coordinamento del sistema tributario e della finanza pubblica. La Regione afferma che con l'introduzione del nuovo titolo V della Costituzione, lo Stato ha perso il potere di emanare, in ordine ai tributi propri delle regioni, disposizioni del tipo di quelle istitutive dell'IRAP e che disposizioni statali del genere restano in vigore fin quando le regioni non provvedano a modificarle mediante l'esercizio della loro potestà legislativa. Di conseguenza lo Stato ha perso anche il potere di intervenire per sopprimere un tributo di spettanza regionale.

La Regione Toscana presenta ricorso anche avverso il decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche) adottato in attuazione dell'articolo 41 della legge 1 agosto 2002, n. 166¹⁹ che ha delegato il Governo ad emanare decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni vigenti conseguenti al recepimento delle direttive comunitarie relative alla materia. Il titolo II del decreto legislativo in esame riguarda le reti ed i servizi di comunicazione elettronica ad uso pubblico; nell'ambito di tale titolo il capo V detta le disposizioni relative a reti ed impianti. Gli articoli contenuti nel capo V riproducono, in parte senza significative modificazioni, il contenuto del decreto legislativo n. 198/2002, impugnato dalla Regione Toscana ed annullato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 303 del 2003²⁰. Nella sentenza citata la Corte ha annullato il decreto legislativo 198/2002 per eccesso di delega. Nel ricorso si sottolinea che gli articoli impugnati (86, 87, 89, 93, 95) contengono, riproponendo disposizioni del decreto annullato, disciplina di dettaglio. Secondo il ricorrente il decreto legislativo viola gli articoli 117 e 118 della Costituzione perché la materia disciplinata dalle disposizioni impuginate, riguardante l'installazione di

¹⁹ La Regione Toscana ha presentato anche, nel 2002, ricorso avverso la legge di delega citata.

²⁰ Si veda il paragrafo sulle sentenze della Corte sui ricorsi presentati dalla Regione Toscana nell'anno 2002 di cui si parla nel precedente rapporto.

infrastrutture di comunicazione elettronica, non rientra tra quelle riservate allo Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, ma è riconducibile ad ambiti di competenza legislativa concorrente e residuale delle Regioni. In particolare, tale disciplina riguarda l'ordinamento della comunicazione, il governo del territorio, la tutela della salute, nonché l'industria ed il commercio. Pertanto, e con riferimento alle materie soggette a potestà legislativa concorrente, allo Stato competerebbe unicamente dettare i principi fondamentali. Da ciò consegue che la disciplina sostanziale e procedimentale deve essere determinata dal legislatore regionale, nel rispetto dei principi regolatori determinati dallo Stato. La normativa in oggetto interviene in ambiti materiali attribuiti alla competenza, anche residuale, delle regioni; di conseguenza, in base al nuovo articolo 118 della Costituzione, la competenza legislativa regionale (sia residuale che concorrente) esclude che lo Stato possa intervenire per attribuire funzioni amministrative agli enti locali, in quanto le funzioni medesime devono essere conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

Altra impugnativa riguarda il decreto legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), in particolare l'articolo 32, commi 1, 3, 5, 6, 9, 10, da 14 a 20, 24 e da 25 a 40, per violazione degli articoli 3, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione. L'articolo 32 che si intitola "Misure per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni di aree demaniali" è ritenuto non applicabile nel territorio regionale laddove riapre i termini del condono edilizio per gli interventi realizzati abusivamente, poiché tale disposizione si applicherebbe esclusivamente nelle more dell'adeguamento della normativa regionale ai principi contenuti nel testo unico in materia di edilizia (D.P.R. 380/2001), secondo il comma 2, del decreto legge in oggetto, comma non impugnato dalla Regione Toscana. Altre disposizioni sono impuginate perché attribuiscono una serie di funzioni al ministro delle infrastrutture e dei trasporti in una materia affidata alla disciplina regionale e perché si emana una disciplina di dettaglio. La ricorrente ripete che la sanatoria degli illeciti edilizi incide sul governo del territorio, materia soggetta alla potestà legislativa concorrente ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione. In tale materia allo Stato compete unicamente dettare i principi fondamentali. La Regione ricorrente lamenta che il decreto legge in oggetto è in contrasto anche con gli articoli 3 e 97 della Costituzione

perché viola il principio d'uguaglianza e contrasta con il principio di buona amministrazione, inoltre le norme sul condono edilizio scardinano il sistema della legalità.

La Regione impugna anche il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30²¹) per violazione degli articoli 76, 97, 117 e 118 della Costituzione. La Regione eccepisce in particolare la violazione della competenza delle regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro nonché di istruzione e formazione professionale. L'illegittimità costituzionale è richiesta per l'articolo 3, comma 2, laddove la disposizione stabilisce che resta fermo il mantenimento alle province delle funzioni amministrative loro attribuite dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 in tema di mercato del lavoro, in quanto in base al combinato disposto dell'articolo 118, secondo comma e dell'articolo 117, terzo e quarto comma della Costituzione, è illegittima l'allocazione diretta agli enti locali di funzioni amministrative con legge statale nelle materie regionali. Poiché il mercato del lavoro rientra nella tutela e sicurezza del lavoro, compete alle regioni con propria legge operare l'allocazione delle funzioni amministrative in capo agli enti locali. Per quanto riguarda gli articoli 4 e 6, comma 6 e 8, la normativa stabilisce l'istituzione di un albo delle agenzie per il lavoro, i requisiti giuridici e finanziari, l'autorizzazione allo svolgimento delle attività di intermediazione, di ricerca e selezione del personale, sia statale che regionale. Queste disposizioni sono ritenute illegittime perché allo Stato compete la sola determinazione dei principi fondamentali. Le restanti norme impugnate, cioè l'articolo 48 che disciplina il contratto di apprendistato, gli articoli 49, 50, 54 e 55 che disciplinano l'apprendistato professionale e il contratto di inserimento, diretto a realizzare l'inserimento o il reinserimento mediante progetti individuali, sono illegittime perché ledono la potestà residuale legislativa delle regioni in materia di istruzione e di formazione professionale. Gli articoli 60, 70 e 71 del decreto legislativo oggetto dell'impugnativa sono illegittime perché nel disciplinare i tirocini estivi di orientamento e le prestazioni di lavoro accessorio non prevedono alcuno spazio per il legislatore regionale, né coinvolgimento delle regioni nello svolgimento di funzioni amministrative.

L'ultimo ricorso, per illegittimità costituzionale, avanzato dalla Regione Toscana di cui si tratterà in questo paragrafo riguarda il decreto legislativo 29 agosto 2003, n. 239, convertito, con modificazioni, in legge

²¹ Legge anch'essa impugnata.

27 ottobre 2003, n. 290 (Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica. Delega al governo in materia di remunerazione della capacità produttiva di energia elettrica e di espropriazione per pubblica utilità). La legge citata riproduce anche disposizioni già contenute nel decreto legge 7 febbraio 2002, n. 7 convertito in legge 9 aprile 2002, n. 55 impugnato dalla ricorrente²². Nella legge 290/2003 si consentono deroghe ai normali valori limite sia in riferimento alle emissioni in atmosfera che in riferimento agli scarichi terminali per centrali termoelettriche di potenza superiore a 300 megawatt. La competenza al rilascio delle autorizzazioni previste dalle disposizioni in esame è mantenuta, secondo quanto già disposto dal decreto legislativo 112 del 1998 in capo allo Stato, cui viene attribuito anche il suddetto potere di deroga per i limiti di emissione in atmosfera e per i limiti degli scarichi termici. Tale accentramento, però, non appare più compatibile, secondo l'amministrazione ricorrente, con il nuovo riparto di competenze previsto dalla modifica costituzionale di cui alla legge n. 3 del 2001. Infatti, il nuovo articolo 117 della Costituzione, al terzo comma, ha attribuito la materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" alla potestà legislativa concorrente Stato – regioni. Da ciò si deduce che spetta alle regioni legiferare in tale materia, sempre nel rispetto dei principi fondamentali dettati dallo Stato. La competenza legislativa in materia imporrebbe altresì che fosse la Regione ad allocare l'esercizio delle funzioni amministrative, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione. Ma anche se si ipotizzasse che, in applicazione dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza, la necessità di esercizio unitario in materia trascenda anche l'ambito regionale e consenta perciò l'attrazione delle funzioni in capo allo Stato con conseguente possibilità per la legge statale di regolare l'esercizio delle funzioni stesse, le disposizioni impuginate resterebbero illegittime. Infatti, nella sentenza n. 303 del 2003 la Corte costituzionale ha chiarito che, in questo caso, le attività concertative e di coordinamento orizzontale con le regioni devono assumere il dovuto risalto, cioè le intese devono essere condotte in base al principio di lealtà. Nelle disposizioni contestate, invece, non vi è alcuna forma di intesa con le regioni. La legge impugnata, inoltre, dispone in capo ad alcune autorizzazioni, per le quali si detta anche norme di dettaglio, in merito alla costruzione e all'esercizio degli elettrodotti, degli oleodotti e dei gasdotti facenti parte delle reti nazionali di trasporto dell'energia, ecc., anche in questo caso si lamenta la violazione dell'articolo 117 della

²² Si veda il rapporto precedente

Costituzione in relazione ad altre materie correlate all'energia, quali quella del governo del territorio e della tutela della salute e la violazione dell'articolo 118, nonché il principio della leale collaborazione.

I ricorsi per conflitto di attribuzione, che come si è detto precedentemente sono due, riguardano entrambi il ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Il primo ricorso per conflitto di attribuzioni è stato promosso dalla Regione Toscana per l'annullamento di una serie di note del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti emanate tra il gennaio e il febbraio del 2003, nei confronti del porto di Viareggio, che la Regione Toscana ritiene far parte delle località su cui vi è la competenza regionale in merito alle funzioni amministrative. Nella memoria viene ricostruito il percorso normativo che a partire dal decreto legislativo n. 616 del 1977 ha attribuito alle regioni le funzioni amministrative sul litorale marittimo, sulle aree demaniali immediatamente prospicienti, sulle aree del demanio lacuale e fluviale, quando l'utilizzazione prevista abbia finalità turistiche e ricreative, stabilendo altresì che la delega non si applicava ai porti e alla aree di preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato e alle esigenze della navigazione marittima. Non si illustrerà, in questo contesto, tutto il percorso che ha portato, nel 1995, ad individuare tali aree. Sta di fatto che, nel 1998 la Regione Toscana, a seguito del decreto legislativo 112 del 1997, che ampliava la delega amministrativa regionale, ha attribuito ai comuni alcune funzioni in materia di demanio marittimo, fluviale e lacuale. A seguito poi della riforma costituzionale del 2001 il settore dei porti civili è stato demandato alla potestà concorrente delle regioni, senza distinguere tra aree portuali di rilevanza economica regionale, nazionale e internazionale. La Regione Toscana, quindi, impugna le note ministeriali perché ritenute lesive delle attribuzioni costituzionali regionali delineate dagli articoli 117 e 118 della Costituzione. Gli atti impugnati risultano anche in contrasto con l'articolo 5 della Costituzione sotto il profilo dell'obbligo della promozione dell'autonomia locale e del principio di irretrattabilità delle funzioni locali, nonché sotto il profilo del mancato adeguamento della legislazione alle esigenze dell'autonomia.

Il secondo ricorso per conflitto di attribuzione è presentato avverso la nomina, da parte del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, del commissario dell'autorità portuale di Livorno, senza ricercare la necessaria intesa con la Regione Toscana. Si lamenta, in particolare la

violazione del principio di leale collaborazione ai sensi degli articoli 5, 117 e 118 della Costituzione.

12.3 - Sentenze

Facendo riferimento ai ricorsi di cui è stata data notizia nel precedente rapporto, in alcuni casi la Corte si è già pronunciata e qui ne daremo conto per brevi cenni, chiaramente maggiori indicazioni sono rinvenibili nelle sentenze stesse e nel copioso dibattito a cui alcune di esse hanno dato luogo.

Per quanto riguarda i sei ricorsi promossi, lo scorso anno dal Presidente del Consiglio dei Ministri avverso la normativa della Regione Toscana, per il cui contenuto si rimanda al rapporto sulla legislazione del 2002, la Corte costituzionale ha emesso ordinanza con dichiarazione di estinzione del processo per la legge regionale n. 9 del 2002, che attribuiva al giudice ordinario la risoluzione delle controversie sulle sanzioni amministrative erogate in materia di tasse automobilistiche. La Regione con legge regionale n. 30 del 2003 ha modificato la norma contestata in senso conforme alla legge statale, riconoscendo la giurisdizione del giudice tributario riguardo alle controversie previste nella legge contestata.

Inoltre, la Corte ha emesso la sentenza n. 338, con accoglimento del ricorso, in merito alla l.r. 39/2002 recante disposizioni in materia di terapia elettroconvulsivante. La sentenza è unica per la legge regionale toscana e per quella della Regione Piemonte. La Consulta ha affermato che le scelte legislative dirette a limitare o vietare il ricorso a determinate terapie la cui adozione ricade, in linea di principio, nell'ambito dell'autonomia e della responsabilità di medici, tenuti ad operare col consenso informato del paziente e basandosi sullo stato delle conoscenze tecnico-scientifiche a disposizione, non sono ammissibili ove nascono da valutazione di discrezionalità politica, e non prevedano l'elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite tramite istituzioni e organismi, di norma nazionali o sopranazionali a ciò deputati. La legge toscana non è dichiarata illegittima in toto, poiché può essere ritenuta valida nelle parti in cui detta norme di organizzazione e procedure di monitoraggio, sorveglianza e valutazione.

Per quanto riguarda le impugnative avanzate dalla Regione Toscana avverso disposizioni statali su dodici ricorsi presentati, la Corte si è pronunciata su sei. La legge 448 del 2001 (legge finanziaria per il 2002),

che era stata impugnata per diversi motivi, oltre che da numerose regioni, è stata valutata con diverse pronunce differenziate in base alle materie interessate. Le sentenze al riguardo sono: la 300, la 361, 362, 363, 370 e 376 emesse nel 2003, le sentenze 1, 4, 12, 14, 17, 26, 36 nel 2004. Poiché le pronunce sono numerose e non è questa la sede adeguata per darne conto in maniera esplicita faremo riferimento solo ad alcune materie. Con la sentenza 300, la Consulta ha escluso la fondatezza delle pretese delle regioni ricorrenti di vedere annullate le disposizioni statali in materia di fondazioni bancarie in quanto violate della loro competenza concorrente regionale relativamente alle "casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale". La Corte ha dichiarato infondati, con sentenza n. 361, i dubbi sollevati dalla Regione Toscana sulle disposizioni che modificano le sanzioni per la violazione del divieto di fumare e per la mancata esposizione degli avvisi riportanti il divieto medesimo. La sentenza n. 370 riguarda sempre la legge 448/2001, ma si occupa degli asili nido. La Corte ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 70 perché istituiva un fondo settoriale di finanziamento degli asili nido da parte del Ministero del Lavoro, da ripartire tra le regioni. L'articolo viola, in modo palese, secondo la Corte, l'autonomia finanziaria sia di entrata che di spesa delle regioni, dal momento che gli asili rientrano nella sfera delle funzioni proprie delle regioni e degli enti locali. Di conseguenza la configurazione di un fondo settoriale di finanziamento gestito dallo Stato è in contrasto con l'articolo 119 della Costituzione. Con la sentenza n. 1 del 2004, la Consulta dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 52, disposizioni in materia di fiere e sagre, della legge 448/2001, poiché "la finalità religiosa, benefica o politica da cui sia connotata una fiera o una sagra non può valere, di per sé, a modificarne la natura e dunque a mutare l'ambito materiale cui la disciplina di tali manifestazioni inerisce; ambito che non può che essere individuato nella disciplina del commercio.

In merito alla legge 443/2001 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive), alla legge 166/2002 (Disposizioni in materie di infrastrutture e trasporti" e ai decreti legislativi 190/2002²³ e 198/2002²⁴ la Corte si è espressa con sentenza n. 303. La Consulta respinge il ricorso presentato dalle regioni contro la legge obiettivo ed i

²³ D.lgs. n. 190/2002 (Attuazione della Legge 21 dicembre 2001 n. 443 per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti strategici di interesse regionale)

²⁴ D.lgs n. 198/2002 (Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture, di telecomunicazione strategica per la modernizzazione e lo sviluppo del paese, a norma della legge 443/2001)

sui provvedimenti attuativi, in merito alla presunta lesione dell'autonomia legislativa e amministrativa regionale in materia di lavori pubblici. Nella sentenza si afferma che l'assenza di tale 'materia' in Costituzione non significa che i lavori pubblici siano oggetto di potestà legislativa residuale delle regioni. Si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, "ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti". La Consulta, invece, dichiara l'incostituzionalità del decreto legislativo 198/2002 per eccesso di delega, in particolare rispetto alla previsione dei luoghi dove realizzare le infrastrutture di comunicazione in ogni parte del territorio comunale anche in deroga agli strumenti urbanistici e ad ogni altra disposizione di legge o di regolamento perché avrebbe leso le competenze regionali in materia di ordinamento della comunicazione, governo del territorio, urbanistica ed edilizia e reso vana ogni pianificazione territoriale, anche a livello comunale.

13. Conclusioni

Riassumendo, per il 2003 le leggi approvate sono state in numero maggiore del 2002, a conferma di quello che si diceva lo scorso anno ipotizzando il minor numero di leggi come un momento di 'stasi' o 'riflessione'. Chiaramente l'aumento delle leggi di questo anno può significare poco se non comparato con gli anni a venire. Si deve tenere conto che la stagione degli statuti non è ancora finita, che la Corte costituzionale sta cominciando a prendere posizione rispetto alle varie istanze avanzate dalle regioni e dallo stato rispetto all'interpretazione del titolo V modificato.

Ciò che invece resta evidente, è il ricorso alle leggi di modifica sempre massiccio e in aumento. Nel 2003 ha raggiunto il 50,92 per cento di tutta la produzione con testi che intervenivano sulle leggi originarie fino al 50 per cento. Non si può che ribadire che operare in questo modo non facilita la ricerca di trasparenza e di chiarezza, rende, invece, difficoltoso ed oscuro il diritto ai cittadini ed anche agli operatori.

In ogni caso al 31 dicembre 2003 si contano 463 leggi in vigore. Dal conteggio sono escluse le leggi di bilancio e le leggi di modifica che rientrano completamente nelle leggi che medicano.

La qualità tecnico redazionale, come si è visto, si conferma piuttosto buona, grazie alla continua attenzione dedicata ai temi di tecnica

redazionale. E alla continua sperimentazione anche di nuovi strumenti, quali l'indice di qualità. L'attenzione alle tecniche legislative è ribadita anche dai risultati della sperimentazione delle clausole valutative e dell'analisi valutativa sull'attuazione delle leggi. Lo statuto dirà se verranno potenziate o meno e cosa accadrà in base al fatto che le norme sulla qualità rientreranno nello nuovo statuto.