

PARTE SECONDA

LA QUALITA' DELLA LEGISLAZIONE

Parte seconda - La qualità della legislazione

1. Introduzione

Il secondo Rapporto sulla legislazione della Regione Toscana, in questa parte intitolata 'qualità della legislazione', segue l'impostazione predisposta nel precedente Rapporto, in particolare, l'analisi delle leggi è stata effettuata utilizzando gli stessi strumenti adottati nel Rapporto precedente.

Si è, quindi, utilizzata la classificazione basata sui vincoli normativi, suddivisione, cioè, tra legislazione regionale a 'vincolo interno' quando il vincolo è posto da leggi regionali, quali le leggi di tipo finanziario (bilancio, variazioni ed assestamento, leggi finanziarie) e leggi regionali a 'vincolo esterno' quando il vincolo è posto da leggi statali o da normativa europea. Le restanti leggi regionali appartengono tutte alla categoria 'non vincolate'.

L'altro criterio di classificazione è una tipologia della normazione. La tipologia utilizzata, la stessa del precedente Rapporto, è così suddivisa:

leggi istituzionali (concernenti i diritti fondamentali e l'ordinamento politico-istituzionale); leggi di settore (leggi che regolamentano singoli settori); leggi intersettoriali (normativa che incide su più settori); leggi di delegificazione (normativa che trasferisce la disciplina normativa dalla sede legislativa alla sede regolamentare); leggi di abrogazione o semplificazione (leggi che abrogano una serie di disposizioni normative o di leggi non più in vigore o non più operanti); testi unici (testi di raccolta della legislazione presente in un settore o in una materia); leggi di riordino normativo (leggi con cui si raccoglie la normativa presente in un settore o in una materia provvedendo contemporaneamente ad un riordino o all'innovazione delle disposizioni); leggi di interpretazione autentica; leggi provvedimento (normativa finalizzata alla disciplina di situazioni specifiche); leggi di manutenzione normativa (recanti disposizioni di modifica puntuale di disposizioni vigenti).

Come per la volta precedente, nella classificazione si è usato il criterio della prevalenza, cioè in presenza di una legge con oggetto ascrivibile a più di una categoria si è tenuto conto dell'argomento prevalente. Come vedremo è ancora troppo presto per avere un percorso da segnalare, ma si è tentato di delineare alcuni elementi emergenti nella trattazione delle classificazioni.

Altri argomenti trattati nella seconda parte del Rapporto sono l'uso del Manuale regionale di tecnica legislativa, che proprio nel corso del 2002 è

stato aggiornato dall'Osservatorio legislativo interregionale (Oli) e riadottato dal Consiglio regionale e dalla Giunta regionale; resta fermo il punto dedicato alle formule abrogative esplicite, la presenza di clausole valutative nelle leggi della Toscana, la regolamentazione approvata dall'esecutivo. Ultima materia trattata, nuova rispetto al Rapporto precedente, è il contenzioso tra Stato e Regione dinanzi alla Corte costituzionale, dopo la modifica del titolo V della Costituzione, che ha messo sullo stesso piano l'intervento avverso le leggi regionali da parte dello Stato così come i ricorsi presentati da parte delle regioni nei confronti delle leggi statali invasive della competenza regionale. Infine si è deciso di inserire un paragrafo che illustri gli strumenti tecnici a supporto della qualità della legislazione e a disposizione dei consiglieri per l'analisi e l'approfondimento delle proposte di legge, prima di passare alla loro approvazione.

Come si vede poche novità presenti in questa parte del Rapporto sia perché è necessario dare stabilità all'analisi e agli strumenti utilizzati per avere nel tempo una serie di dati stabili da approfondire e che possano dare l'idea dell'esistenza o meno di tendenze significative, sia perché le novità che si attendevano non ci sono ancora state e il riferimento è all'esplicazione degli effetti della modifica della Costituzione e all'approvazione del nuovo Statuto.

Prima di passare alla classificazione delle leggi si vuole segnalare la produzione del Consiglio regionale in merito alle proposte di legge al Parlamento, che non rientrano a pieno titolo nella legislazione che si sottopone ad analisi, ma che ci pare interessante indicare. Nel corso del 2002 il Consiglio regionale ha approvato due proposte di legge al Parlamento, approvate con deliberazione di Consiglio. La prima, in materia di immigrazione, approvata e pubblicata nel marzo 2002, suggerisce una serie di modifiche al Testo unico sull'immigrazione (d.lgs 286/1998) per l'emersione e la messa in regola di lavoratori extracomunitari sprovvisti di permesso di soggiorno. La seconda proposta al Parlamento è del novembre 2002, riguarda la tutela dei diritti dell'acquirente e del promissario acquirente di un immobile destinato ad essere adibito a prima casa. La proposta di legge vuole tutelare i soggetti che rimangano vittime del fallimento o del dissesto del venditore o promissario venditore con l'inserimento di alcuni articoli nel codice civile (1538bis, 1538ter e 2775bis) e con modifiche al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 concernente la legge fallimentare e modifiche al Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia.

2. Classificazione della legislazione

Le leggi sottoposte ad analisi sono quelle approvate e pubblicate sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana¹ nel corso dell'anno 2002. Nel 2002 sono state pubblicate 39 leggi: un numero inferiore rispetto alla produzione legislativa dell'anno precedente che consisteva in 54 leggi, circa un terzo in meno.

Le due tipologie di classificazione delle leggi, così come si distribuiscono, sono state inserite come appendice alla relazione, mentre di seguito vengono segnalati i dati.

3. Classificazione in base ai vincoli normativi

La distribuzione delle leggi in base ai vincoli ha dato il seguente esito: 5 leggi classificabili a vincolo interno, di cui fanno parte 2 leggi di variazioni e assestamento del bilancio, il rendiconto generale per l'anno finanziario 2001, il bilancio per l'anno 2003 e la legge finanziaria. Una categoria svuotata, se si fa il confronto con le 8 leggi del periodo maggio - dicembre 2000 e le 11 leggi del 2001, con un totale di 19 leggi. Le leggi di bilancio sono praticamente dimezzate e la causa è facilmente individuabile poiché dovuta all'eliminazione delle leggi di approvazione degli strumenti di contabilità degli enti strumentali della Regione, più precisamente sono venute meno le leggi con le quali si approvava il bilancio, il rendiconto, gli eventuali esercizi provvisori ecc. dell'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET)²

La categoria delle leggi a vincolo esterno contiene due sole leggi: la legge regionale 2 gennaio 2002, n. 2 (Soppressione del Comitato regionale di controllo e disposizioni in materia di cessazione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali e di esercizio dei poteri sostitutivi del Difensore civico regionale) e la legge regionale 27 settembre 2002, n. 35 (Modificazioni alla legge regionale 2 gennaio 2002, n. 2 "Soppressione del Comitato regionale di controllo e disposizioni in materia di cessazione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali e di esercizio dei poteri sostitutivi del Difensore civico regionale"), di cui la seconda è

¹ Si ricorda che il numero delle leggi pubblicate sul BURT durante l'anno 2002 può non coincidere con il numero delle leggi approvate dal Consiglio regionale durante l'arco dell'anno. Per questo motivo il numero delle leggi sottoposte ad analisi in questa parte può differire da quello analizzato nella prima parte del Rapporto.

² I bilanci dell'IRPET vengono approvati dal Consiglio regionale con deliberazione dopo l'approvazione della legge regionale 6 agosto 2001, n.36 (Ordinamento contabile della Regione Toscana) che abrogando la precedente legge di contabilità (legge regionale 28/1977) ha eliminato le norme (artt. 155 e 156) che prevedevano l'approvazione con legge degli strumenti di contabilità degli enti dipendenti.

modificativa della prima. La prima legge era dettata dalla necessità di eliminare i controlli sugli atti degli enti locali dopo la modifica dell'articolo 120 della Costituzione e sopprimeva il Comitato regionale di controllo sugli atti degli enti locali, affidando e disciplinando l'esercizio del potere sostitutivo al Difensore civico regionale. Nei confronti della legge è intervenuto il ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri presso la Corte costituzionale per la parte che dettava disposizioni in merito all'esercizio del potere sostitutivo, affidato al Difensore civico, in special modo in materia di finanza locale, per violazione della Costituzione e dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. In particolare si lamenta che la disciplina regionale vada a sostituirsi o quantomeno entri in contrasto con quanto già previsto in materia di poteri sostitutivi attribuiti al Difensore civico regionale dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)³.

Nel settembre 2002 la Regione Toscana approva la legge 27 settembre 2002, n. 35 con la quale modifica la legge regionale n. 2 abrogando l'articolo 4 che dettava disposizioni per l'esercizio dei poteri sostitutivi in materia di finanza locale risolvendo almeno parte del problema.

Tutte le altre leggi regionali, cioè 32, appartengono alle leggi ad iniziativa libera, rispettando così la tendenza dell'anno precedente, che pure vedeva la maggior parte delle leggi regionali classificate come non vincolate.

CLASSIFICAZIONE IN BASE AI VINCOLI		
Leggi a vincolo interno	5	12,9%
Leggi a vincolo esterno	2	5,1%
Leggi non vincolate	32	82,0%
Totale leggi	39	100,0%

4. Classificazione in base alla tipologia della normazione⁴

Nella tipologia della normazione si tiene conto di tutte le leggi non vincolate e di quelle a vincolo esterno mentre non si riparla della categoria delle leggi a vincolo interno poiché è essa stessa una tipologia della

³ Per una trattazione più dettagliata si veda il paragrafo dedicato ai ricorsi promossi presso la Corte costituzionale.

⁴ La classificazione completa delle leggi pubblicate sul BURT nell'anno 2002 è allegata alla fine di questa relazione.

normazione in quanto leggi di bilancio (cioè appartenenti alla categoria 'bilancio').

Le tipologie più frequentate sono quelle comprendenti le leggi di modifica (19 leggi) e la tipologia delle leggi di settore (7); le restanti (13) si distribuiscono variamente nelle altre categorie: 1 rientra tra le leggi intersettoriali, 2 nella categoria delle leggi provvedimento, 3 nel settore istituzionale, 1 testo unico, 1 legge di abrogazione o semplificazione, 5 leggi di bilancio.

Nonostante la maggior parte delle leggi siano leggi di modifica, si possono segnalare alcune leggi interessanti, che verranno trattate nelle singole tipologie: la legge regionale n. 5 sulla partecipazione dei gruppi di interesse all'attività consiliare; la legge regionale n. 18 che promuove l'uso di prodotti biologici, tipici e tradizionali nelle mense scolastiche, universitarie e degli ospedali; la legge regionale n. 11 cioè la legge di semplificazione per l'anno 2002, il Testo unico in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro (legge regionale n. 32) cui è stato dedicato un'apposita pubblicazione.

CLASSIFICAZIONE PER TIPOLOGIA NORMATIVA		
Tipo Leggi	Numero Leggi	Percentuali
Istituzionali	3	7,7%
Settore	7	17,9%
Intersettoriali	1	2,6%
Delegificazione	0	0
Semplificazione	1	2,6%
Testi unici	1	2,6%
Provvedimento	2	5,1%
Manutenzione	19	48,7%
Interpretazione	0	0
Bilancio	5	12,8%
Totale leggi	39	100,0%

4.1 - Leggi istituzionali

Ne fanno parte 3 leggi (7,7%). La legge n. 2 concernente la soppressione del Comitato regionale di controllo è una legge dovuta, dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 3 del 18 ottobre 2001 che ha modificato il titolo V della Costituzione eliminando i controlli sugli enti locali

(articolo 120) e per la quale si veda la tipologia delle leggi a vincolo esterno.

La legge più interessante è la legge regionale 18 gennaio 2002, n. 5 (Norme per la trasparenza dell'attività politica e amministrativa del Consiglio regionale della Toscana), genericamente detta legge sulle 'lobbies'.

È la prima legge approvata in tale materia in Italia. Il concetto e l'uso delle lobbies o gruppi di pressione o d'interesse è soprattutto di origine statunitense dove c'è ampia esperienza in materia. In Europa ci sono solo l'esperienza inglese e francese. In Italia, almeno a livello regionale, non risultano altre esperienze simili.

La legge intende favorire la partecipazione all'attività politica dei gruppi di interesse presenti nella società e renderla più trasparente attraverso l'accREDITamento di tali gruppi presso il Consiglio regionale, inserendoli in un apposito registro diviso in settori. La legge individua quali sono i gruppi di interesse e definisce gli ambiti delle attività consiliari a cui possono accedere.

Prevede, infine, delle sanzioni in caso di forme di pressione sui consiglieri "tali da incidere sulla loro libertà di voto". In tal caso la sanzione può andare dal richiamo formale alla sospensione temporanea fino alla revoca dell'iscrizione.

Altra legge interessante del settore è la n. 22 che riguarda sia le attività di informazione e di comunicazione istituzionale, sia la disciplina del Comitato regionale per le comunicazioni (CORECOM) che quella inerente il sostegno alle imprese che si occupano di informazione locale. Si tratta di una legge con più materie, ma è stata attribuita al settore istituzionale in base al criterio della prevalenza. È una legge di 41 articoli che raccoglie, sia pure non integralmente, due argomenti già disciplinati in precedenza quali il CORECOM e il sostegno alle imprese locali, abrogando la normativa già in vigore (tre leggi, di cui una di modifica) e disciplina una materia completamente nuova quale la comunicazione istituzionale in 'attuazione' della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni). La legge regionale disciplina, tra l'altro, la figura del portavoce per il Presidente del Consiglio e il Presidente della Giunta e la costituzione di una agenzia regionale a cui affidare le attività di informazione. Le modalità normative necessarie per la costituzione saranno definite in seguito⁵. La legge, secondo quanto afferma

⁵ La legge prevede che la Regione entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della legge definisca le specifiche modalità normative necessarie alla costituzione dell'agenzia.

la relazione di accompagnamento alla proposta di legge, si pone come un testo unico del settore e quindi di semplificazione della legislazione.

4.2 - Leggi di settore

È la seconda categoria come ordine di grandezza dopo quella contenente le leggi di modifica: 7 leggi su 39 (17,9%).

I settori interessati sono diversi: 4 leggi regionali interessano l'agricoltura (in particolare provvedimenti a favore degli allevatori in relazione allo smaltimento dei materiali a rischio specifico derivante dall'encefalopatia spongiforme bovina; la legge sul calendario venatorio, provvedimento sempre alquanto problematico poiché il contenuto è molto dettagliato e più adeguato ad un regolamento; la legge sulla gestione e il controllo del potenziale viticolo; e la legge che permette, in deroga, la caccia a specie protette). Una legge riguarda il settore della cultura (legge regionale n. 38 concernente la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, politico e culturale dell'antifascismo e della resistenza e la promozione di una cultura di libertà, democrazia, pace e collaborazione tra i popoli) e due il settore sociale e sanitario (la legge regionale n. 42 sulla disciplina dell'associazionismo di promozione sociale e la legge regionale n. 39 in materia di applicazione della terapia elettro-convulsivante, sulla lobotomia prefrontale e transorbitale). Tra le leggi di settore si segnala la n. 39 che ha avuto uno sviluppo diverso dalla maggior parte delle altre leggi: nasce da una proposta di alcuni consiglieri della minoranza. La commissione lavora sul testo approvando alla fine un testo più completo. La legge prevede che la terapia elettroconvulsivante (TEC) si può usare solo se il paziente esprime un consenso libero e consapevole. Il paziente deve ricevere informazioni in forma orale e scritta, sia sui vantaggi che sugli effetti collaterali, il consenso deve essere in forma scritta. Mentre la legge 'informa' che non si utilizza, nel sistema sanitario toscano la lobotomia prefrontale e transorbitale. Si prevedono attività di monitoraggio e linee guida da parte della Giunta regionale. Il nuovo testo licenziato dalla commissione sembra tenere conto di quanto accaduto per leggi nella stessa materia di altre regioni (Piemonte e Marche) avverso le quali il Governo ha presentato ricorso alla Corte costituzionale. Per il Piemonte il ricorso era basato sulla incompetenza della regione a legiferare. Successivamente alla riforma costituzionale lo stesso Governo ha rinunciato all'impugnazione. Il caso delle Marche è un po' diverso perché contrariamente alle altre leggi che prevedono soprattutto un consenso informato libero e consapevole per ogni applicazione elettroconvulsivante, e un divieto espresso solo per i minori e per gli anziani, la legge della Regione Marche sospende la terapia

elettroconvulsivante su tutto il territorio regionale fino a che non ne sia dimostrata l'efficacia e che non sia causa di danni temporanei o permanenti alla salute. Entrambe le leggi, come pure quella toscana, prevedono il divieto o la sospensione degli interventi di lobotomia ed interventi simili di psicotomia.

Nel ricorso avverso la legge della Regione Marche, il Governo lamenta che la disciplina dettata dalla legge regionale attenga alla qualità ed appropriatezza della cura e non all'organizzazione e gestione del Servizio sanitario, pertanto invaderebbe l'area della legislazione statale esclusiva definita all'articolo 117, secondo comma, lettera l) ordinamento civile e penale, e lettera m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, e al terzo comma, incidendo sui diritti fondamentali dei pazienti e sulle responsabilità degli esercenti le professioni sanitarie. Pertanto, scrive il ricorrente, la decisione circa l'ammissione o il divieto di singole terapie non dovrebbe dipendere dalla volontà di questo o quel legislatore regionale, ma è decisione che si colloca in un momento "logicamente preliminare" persino rispetto alla determinazione, di competenza statale, dei livelli essenziali ed uniformi di assistenza sanitaria. In quest'ultimo caso la Corte costituzionale si è pronunciata con sentenza n. 282 del giugno 2002 dichiarando fondata la questione e dichiarando l'illegittimità della legge regionale delle Marche. Infatti la Corte osserva che la nuova formulazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, rispetto al previgente, "esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie (nella specie tutela della salute) e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina. Ciò non significa però che i principi possano trarsi solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo. Specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore." Inoltre la normativa regionale impugnata nel prevedere il divieto, seppure temporaneo, di determinate pratiche terapeutiche "non si fonda né pretende di fondarsi su specifiche acquisizioni tecnico-scientifiche verificate da parte degli organismi competenti, ma si presenta come scelta legislativa autonoma, dichiaratamente intesa a scopo cautelativo, in attesa di futuri accertamenti che dovrebbero essere compiuti dall'autorità sanitaria, ... riferendosi non già a terapie 'nuove' o sperimentali ... bensì a pratiche conosciute e utilizzate da tempo, ancorché oggetto di considerazioni non sempre omogenee fra gli specialisti."

4.3 - Leggi intersettoriali

Una sola legge fa parte di questa tipologia. La legge regionale n. 18 del 27 maggio 2002 che vuole favorire l'introduzione dei prodotti biologici, tipici e tradizionali nelle mense scolastiche, universitarie e ospedaliere e promuovere programmi di educazione alimentare nella Regione Toscana.

Questa legge, insieme alla legge regionale sugli OGM (legge regionale 6 aprile 2000, n. 53 Disciplina regionale in materia di organismi geneticamente modificati (OGM)) dedica una particolare attenzione alla salute dei cittadini e al sostegno di un nuovo settore agricolo imprenditoriale.

4.4 - Leggi di abrogazione o semplificazione

Tra le leggi pubblicate nel 2002 vi è anche la legge annuale di semplificazione, la legge regionale 2 aprile 2002, n. 11 intitolata "Semplificazione del sistema normativo regionale - anno 2002. Abrogazione di disposizioni normative."

È la terza legge di semplificazione approvata dalla Regione Toscana (la prima è stata la legge 10 marzo 1999, n. 12 "Semplificazione del sistema normativo regionale. Abrogazioni di disposizioni legislative" che ha abrogato 358 leggi. La seconda è stata la legge 29 febbraio 2000, n. 19 "Semplificazione del sistema normativo regionale. Abrogazione di disposizioni normative" che ha abrogato 374 leggi e 27 regolamenti).

La nuova legge è composta da due articoli, con i quali si abrogano le disposizioni normative elencate in due allegati. L'allegato A contiene le leggi abrogate, divise per materia e numerate progressivamente, cioè a ciascun numero corrisponde una legge o alcuni articoli di legge abrogati, così da rendere le norme facilmente rintracciabili o citabili in caso di necessità. Si nota che vengono espressamente abrogate anche le leggi di bilancio, assestamento e variazioni, anche se non sarebbe necessario. La stessa cosa si fa per le leggi di approvazione dei bilanci e rendiconti eccetera, degli enti dipendenti. Complessivamente si tratta di 633 abrogazioni di cui 584 totali, cioè di leggi intere e 49 abrogazioni parziali. La legge utilizza la formula di abrogazione "sono o rimangono abrogate" abbandonando la dizione usata nelle precedenti due leggi di semplificazione "sono abrogate espressamente", poiché, come risulta dalla stessa relazione alla proposta di legge, nell'analisi svolta vi erano "casi dubbi per i quali non risultava possibile comprendere se le abrogazioni avessero già avuto luogo in modo implicito o esplicito". Per evitare di trovarsi di fronte a leggi riabrogate con i

problemi conseguenti e per mantenere contemporaneamente la scelta dell'abrogazione esplicita si è preferito cambiare la dizione abrogativa scegliendo una formulazione che evitasse confusioni. La legge mantiene anche la precisazione, già contenuta nelle precedenti leggi abrogative, che "le disposizioni abrogate con la presente legge continuano ad applicarsi ai rapporti sorti in base alle disposizioni medesime anche al fine della completa esecuzione dei procedimenti di entrata e spesa".

Le disposizioni abrogate sono state divise per materia (in ordine alfabetico) e ordinate cronologicamente. I settori interessati sono agricoltura – ambiente e territorio - artigianato e industria – caccia e pesca – cave, torbiere, acque minerali e termali – commercio – enti locali e polizia locale - istruzione, formazione e cultura - lavori pubblici ed edilizia pubblica – leggi di bilancio della Regione Toscana e leggi di bilancio degli enti dipendenti (i settori con il più alto numero di abrogazioni con rispettivamente 178 e 196 leggi abrogate, sia perché in genere non si ritiene necessario abrogare le leggi annuali di bilancio sia perché i due settori non sono stati interessati dalle precedenti leggi di semplificazione) – ordinamento contabile, finanze e programmazione – organizzazione regionale, personale e società a partecipazione regionale – politiche sociali e sanitarie – trasporti - turismo. Come si vede ci sono la maggior parte delle materie interessate dall'iniziativa legislativa regionale.

Il secondo allegato (B) abroga 8 regolamenti e 3 articoli di altrettanti regolamenti, toccando solo 4 materie: caccia e pesca; istruzione, formazione e cultura; organizzazione regionale, personale e società a partecipazione regionale; politiche sociali e sanitarie.

Alla data del 31 dicembre 2002 si contano 479 leggi in vigore; dal conteggio sono escluse le leggi di bilancio e le leggi modificative che rientrano completamente nelle leggi che modificano.

4.5 - Testi unici

Una sola legge appartiene a questa categoria: la legge 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro). Come si evince dal titolo stesso la legge tocca diverse materie.

Come la legge di semplificazione anche la stesura e l'approvazione dei testi unici fa parte di un programma che la Giunta si è data attraverso il progetto speciale "Una Toscana più efficiente e meno burocratica"⁶.

Il testo unico è stato oggetto di un'attenta analisi da parte del servizio qualità della legislazione e delle strutture che hanno partecipato al suo iter di approvazione ed ha dato luogo ad una pubblicazione autonoma⁷, che accompagna il Rapporto sulla legislazione 2002. Qui si sottolineano solo alcuni aspetti mentre si rimanda al relativo volumetto per lo studio più approfondito. Le disposizioni unificate nel testo di legge appartengono a materie abbastanza contigue, ma non certo appartenenti allo stesso settore, creando dubbi sulla natura di testo unico che, almeno teoricamente, dovrebbe raccogliere disposizioni legislative inerenti uno stesso settore; sicuramente non si tratta di un testo unico puramente compilativo. Le disposizioni riunite nel testo unico erano prima ricomprese in 14 leggi che verranno abrogate al momento dell'entrata in vigore del regolamento di esecuzione⁸ al quale la nuova legge attribuisce una lunga serie di definizioni e disposizioni prima contenute nelle succitate leggi. Così il testo unico fa opera di semplificazione come previsto dal citato progetto speciale "Una Toscana più efficiente e meno burocratica", ma anche di ampia delegificazione. Sul testo unico vi è stata l'impugnativa del Governo innanzi alla Corte costituzionale in merito ad alcune disposizioni che la legge detta in materia di istruzione e che il Governo ritiene non legittime in mancanza delle norme generali emanate dallo Stato. Maggiori notizie riguardanti il ricorso sono rinvenibili nel paragrafo inerente il contenzioso governativo e regionale presso la Corte costituzionale e nella pubblicazione sul testo unico.

4.6 - Leggi provvedimento

La categoria comprende due sole leggi: la legge 1 marzo 2002, n. 8 che assegna un contributo straordinario per la liquidazione di una società a cui la Regione partecipava, e la legge 22 novembre 2002, n. 40 che interviene con un contributo di solidarietà a sostegno della Regione Molise

⁶ Deliberazione della Giunta regionale 12 febbraio 2000, n. 152, modificata con deliberazione G.R. 14 ottobre 2002, n. 1098.

⁷ Lo studio si intitola "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)".

⁸ La legge assegna alla Giunta regionale centoventi giorni per l'emanazione del regolamento di esecuzione, ma alla data del 31 dicembre il regolamento non risulta essere stato ancora pubblicato sul BURT.

per gli eventi sismici da cui è stata colpita. Non ci sono notazioni particolari da fare data anche la non proliferazione di questa tipologia di leggi.

4.7 - Leggi di manutenzione

Come si è già detto nell'introduzione questa è la tipologia più frequentata, ben 19 leggi su 39 con una percentuale del 48,7.

I settori interessati dalle modifiche sono diversi: si va dalle materie istituzionali e di organizzazione, in otto casi, agli interventi sulla legislazione in materia di ambiente ed edilizia (quattro leggi), sei leggi riguardano l'agricoltura, le attività produttive e il settore sociale e sanitario; in un caso abbiamo una modifica ad una legge contenente disposizioni finanziarie per il periodo 2001-2003. In questa tipologia vogliamo segnalare le modifiche a leggi approvate di recente quale la legge sull'attività contrattuale della Regione, la legge sulle comunità montane e la legge sulla soppressione del Comitato regionale di controllo, la prima approvata nel marzo 2001, la seconda alla fine del 2000 e la terza agli inizi del 2002, ma di quest'ultima, la legge regionale 35, si è già detto al paragrafo sulla normativa vincolata. In entrambi gli altri casi la modifica viene motivata, nelle relazioni di accompagnamento alle proposte di legge, dall'esigenza di superare difficoltà o incongruenze venute fuori al momento di applicare la legge.

5. Abrogazioni

Nelle leggi della Regione Toscana si usano correttamente formulazioni espresse di abrogazioni e in nessuna delle leggi esaminate ci sono espressioni di abrogazioni generiche o implicite. Sostanzialmente le abrogazioni sono fatte correttamente e si usa abrogare tutta la catena normativa, cioè separatamente la legge originaria e le eventuali leggi di modifica.

Si deve rilevare, come è stato fatto per il Rapporto dello scorso anno, sia pure in maniera minore e in casi più sporadici, che non sempre la tecnica di redazione è altrettanto corretta. A volte si usa abrogare servendosi di articoli dedicati ad altro, ad esempio disposizioni finali, inserendo le abrogazioni in un unico comma, abrogando più leggi senza fare un elenco (cioè utilizzando le lettere come sottopartizione del comma) che faciliterebbe la rintracciabilità delle leggi abrogate in caso di citazioni. In altri casi si abroga la legge senza citarne il titolo.

6. Clausole valutative

Tra le 39 leggi sottoposte ad analisi, escluse quelle di bilancio, le leggi provvedimento e le leggi di modifica (ad eccezione di una) e la legge di semplificazione, quindi 27, solo un minimo numero di leggi, cioè 12, potevano contenere clausole valutative. In realtà si sono trovate disposizioni di varia natura che in qualche modo si avvicinano a quella definizione di clausola valutativa che era stata adottata nel precedente Rapporto⁹, con una sola eccezione di cui parleremo.

In elenco si descrivono le disposizioni individuate:

- la legge regionale 7 maggio 2002, n. 18 (Norme per l'introduzione dei prodotti biologici, tipici e tradizionali nelle mense pubbliche e programmi di educazione alimentare nella Regione Toscana) prevede la sola presentazione al Consiglio regionale di un piano annuale di finanziamento da parte della Giunta regionale e la trasmissione alle commissioni consiliari competenti per materia di una relazione a consuntivo sugli interventi realizzati e finanziati nel corso dell'anno precedente (art. 3). Sia i contenuti del piano che quelli della relazione a consuntivo sono abbastanza dettagliati; per i nostri fini è interessante il contenuto della relazione a consuntivo che deve comprendere: "a) l'indicazione delle strutture incaricate della gestione della legge; b) il numero delle domande presentate, articolate per tipologia dei soggetti; c) il totale dei contributi assegnati, erogati ed eventualmente revocati; d) le aziende fornitrici dei prodotti di cui all'articolo 1, comma 2, lettere a), b), e c) in possesso di certificazione etica SA 8000; e) i progetti educativi ammessi a contributo";
- la legge regionale 25 giugno 2002, n. 22 (Norme e interventi in materia di informazione e comunicazione. Disciplina del Comitato regionale per le comunicazioni) all'articolo 4 prevede la comunicazione del programma annuale delle attività di informazione e comunicazione della Giunta regionale al Consiglio regionale¹⁰. Il programma deve contenere tra l'altro "specifiche previsioni di verifica dell'efficacia degli interventi di maggiore rilevanza". Inoltre all'articolo 31, nella parte che disciplina il Comitato regionale per la comunicazione, si parla della presentazione annuale, al Consiglio

⁹ Per la definizione adottata si veda il Rapporto sulla legislazione (maggio 2000 – novembre 2001), par. 2.6.

¹⁰ Nello stesso articolo si prevede che anche il Consiglio regionale predisponga un proprio programma annuale delle attività di informazione e comunicazione.

regionale, di una relazione conoscitiva sul sistema delle comunicazioni in ambito regionale, contenente anche il resoconto dell'attività svolta nell'anno precedente. La relazione viene approvata dal Consiglio regionale. Ancora la legge regionale 22, all'articolo 36, nella parte che si occupa di sostegno alle imprese locali, prevede che il Consiglio regionale venga informato annualmente dalla Giunta regionale sui benefici erogati dalla Fidi Toscana s.p.a. a sostegno delle imprese del settore;

- la legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro) all'articolo 10, comma 11, prevede che la Giunta regionale presenti al Consiglio regionale una relazione annuale sull'attività delle Aziende per il diritto allo studio universitario e sulla propria attività di vigilanza. All'articolo 31, all'interno del Piano di indirizzo generale integrato, di durata quinquennale, che viene approvato dal Consiglio regionale, la Giunta regionale deve definire gli strumenti di valutazione, i criteri e le modalità per le verifiche di efficienza ed efficacia del sistema (lettera i); gli strumenti degli indicatori per il monitoraggio degli interventi (lettera j); le indicazioni relative alla tipologia dei flussi informativi (lettera k). Sempre allo stesso articolo, al comma 5 si scrive che la Giunta regionale trasmette al Consiglio regionale, ogni anno, il rapporto sullo stato di avanzamento del Piano di indirizzo generale integrato circa le attività svolte e i risultati conseguiti, "al fine di assicurare lo svolgimento delle funzioni di verifica e di controllo";
- la legge regionale 11 ottobre 2002, n. 36 (Modifica alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio") aggiunge un articolo alla legge regionale 3/1994 che, tra l'altro, prevede l'invio di una relazione sulla attuazione delle deroghe in materia di specie protette alle commissioni consiliari competenti e al Consiglio regionale. Relazione che già veniva trasmessa al Ministero per gli affari regionali o al Ministro dell'ambiente, al Ministro delle politiche agricole e forestali e al Ministro per le politiche comunitarie;
- la legge regionale 28 ottobre 2002, n. 39 (Regole del sistema sanitario toscano in materia di applicazione della terapia elettroconvulsivante, la lobotomia prefrontale e transorbitale ed altri simili

interventi di psicoturgia) prevede all'articolo 4, comma 2 che i risultati dell'attività di monitoraggio e valutazione sull'uso delle terapie oggetto della legge, promossa ed organizzata dall'assessorato al diritto alla salute, saranno periodicamente comunicati alla commissione consiliare competente;

- infine la legge regionale 20 dicembre 2002, n. 43 (Legge finanziaria per l'anno 2003) che all'articolo 10 prevede che la Giunta regionale presenti ogni anno al Consiglio regionale, una relazione sullo stato di attuazione del Programma pluriennale degli investimenti 2003-2005. La relazione deve dare conto degli indicatori di monitoraggio e della valutazione di ciascun intervento.

Se si valutano tutte le indicazioni di cui sopra solo la legge regionale 18 contiene una formula che può essere definita clausola valutativa, poiché precisa quali sono gli elementi che il Consiglio regionale intende utilizzare per le sue valutazioni, mentre in altri casi si chiede alla Giunta di predisporre strumenti per il monitoraggio e la valutazione degli interventi, ma la richiesta di relazioni o comunicazioni da presentare al Consiglio regionale o alle commissioni consiliari competenti restano ancora generiche.

Si deve però dare atto che nell'arco dell'anno è stato sviluppato un progetto di sperimentazione sulle clausole valutative¹¹ dal settore fattibilità¹² in collaborazione con le commissioni consiliari permanenti; la sperimentazione terminava al 31 dicembre. Si è passati quindi dal dibattito interno al Consiglio regionale sia tra le strutture tecniche che tra i politici sulle clausole valutative e la valutazione sull'attuazione delle leggi, di cui si accennava nel precedente Rapporto, ad un coinvolgimento fattivo attraverso la sperimentazione delle strutture tecniche che partecipano al procedimento legislativo.

7. Regolamenti regionali

I regolamenti emanati nel corso del 2002 si inseriscono in un quadro che è poco mutato dallo scorso anno. Dalla modifica al titolo V della seconda parte della Costituzione sono attesi numerosi cambiamenti che dovrebbero interessare sia il campo più strettamente legato alla legislazione regionale (nuove materie attribuite alle Regioni, quindi un probabile aumento della produzione normativa), sia la regolamentazione, soprattutto chiarendone ambiti e potestà possibilmente nei contesti dei nuovi Statuti. In

¹¹ Si veda il progetto CAPIRe all'interno del paragrafo 8.

¹² Il settore fattibilità fa parte del Servizio organizzazione e programmazione.

realtà l'attuazione del nuovo titolo V della Costituzione tarda e nessuna Regione ha ancora approvato il nuovo Statuto.

Questa stasi significa, parlando di regolamenti, che vi sono le stesse incertezze e che le problematiche non sono risolte se non in via di prassi. Sebbene quasi tutti, giuristi, studiosi e politici, ritengano che la potestà regolamentare debba essere esercitata dall'esecutivo, questo spostamento di competenza a Statuti invariati, dove lo Statuto tuttora in vigore prevede che i regolamenti vengano approvati dal Consiglio regionale, ha dato luogo ad una pronuncia, la n. 868 del 2002, del Tar della Lombardia che ha accolto il ricorso presentato da due consiglieri regionali della Lombardia per l'annullamento del regolamento con cui la Giunta aveva dato attuazione ad una legge sul commercio. I consiglieri ricorrenti denunciavano l'esercizio del potere regolamentare da parte dell'esecutivo, senza che esso fosse supportato da alcuna fonte normativa di rango sovraordinato. Il Tar ha accolto la tesi dei ricorrenti in base alla quale le modifiche all'articolo 121 della Costituzione non avrebbero l'effetto di attribuire direttamente la potestà regolamentare alla Giunta regionale, interpretando la modifica all'articolo 121 solamente come abolizione della riserva del potere regolamentare in capo al Consiglio regionale e dunque non come attribuzione diretta di tale potestà alla Giunta regionale. Il Tar Lombardia afferma che affinché ci sia il trasferimento della potestà regolamentare dal Consiglio alla Giunta regionale sono necessari ulteriori atti normativi regionali, di competenza del Consiglio stesso¹³. La sentenza del Tar ha sicuramente offerto altra materia di discussione al dibattito sul o sui titolari della potestà regolamentare.

Un altro problema che dovrebbe essere affrontato negli Statuti o in legge, insieme all'attribuzione della potestà regolamentare, è quello dell'individuazione della tipologia dei regolamenti che le regioni possono approvare¹⁴, ma anche questa è materia di ampio dibattito.

Non si affronta qui il problema del potere regolamentare degli enti locali e del suo rapporto con quello regionale¹⁵ di cui già si è avuto qualche sentore durante l'approvazione del Testo unico in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro (legge regionale

¹³ Il Tar non specifica se tale atto normativo sia lo Statuto o una legge.

¹⁴ Non ritiene necessario individuare negli Statuti una tipologia dei regolamenti il professor De Siervo, poiché ritiene sia già determinata dalle disposizioni costituzionali e dall'articolo 17 della legge 400/1988. Cfr. gli atti del seminario di studio su "Il potere regolamentare delle regioni e degli enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione", Firenze, 14 giugno 2002.

¹⁵ Si veda, tra gli altri, il seminario di Firenze, 14 giugno 2002, cit. e gli atti del convegno "La Toscana delle autonomie locali" Firenze, 10 maggio 2002.

32/2002) che inizialmente prevedeva un regolamento regionale con parti cedevoli al momento dell'approvazione dei regolamenti comunali¹⁶.

La definizione di almeno parte di questi problemi potrebbe offrire maggiori elementi per l'analisi dei regolamenti, che anche quest'anno sono trattati senza poterne approfondire la natura.

I regolamenti regionali emanati nel corso del 2002 sono 8, in numero leggermente inferiore rispetto a quelli emanati nel 2001, cioè 12; 24 dall'inizio della VII legislatura.

Gli otto regolamenti sono così ripartiti per materie: 3 appartengono al settore istituzionale, 2 attengono alla materia agricoltura e foreste, 1 al commercio, 1 al lavoro, 1 all'ambiente. Degli otto regolamenti 2 contengono modifiche a regolamenti precedenti; interessante, invece, il Regolamento n. 34/R che contiene il "Testo unico dei Regolamenti in materia di gestione faunistico venatoria in attuazione della legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3" che raccoglie disposizioni in merito al prelievo venatorio eliminando, alla fine, con apposito articolo del regolamento, 14 regolamenti precedentemente in vigore e lasciando fuori dal testo unico un solo regolamento in vigore espressamente citato in altro apposito articolo.

Sei degli otto regolamenti sono espressamente previsti in legge.

Nella situazione odierna è difficile dire se la produzione regolamentare della Regione Toscana in un anno è abbondante o se i regolamenti emanati sono pochi. Da una verifica svolta sul periodo che va dal 1971 al 1999 compreso risultano pubblicati 83 regolamenti, più 27 regolamenti interni, complessivamente 110. Dall'inizio del 2000, data di inizio di emanazione dei regolamenti con decreto del Presidente della Giunta regionale, al 31 dicembre 2002 sono stati pubblicati 29 regolamenti, più due interni. Dall'inizio della legislatura sono stati emanati 24 regolamenti. Attualmente sono in vigore 45 regolamenti.

8. Applicazione del Manuale di tecnica legislativa

L'anno 2002 ha visto una versione aggiornata del manuale di tecnica legislativa "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi"¹⁷ che

¹⁶ Per maggiori dettagli si veda la pubblicazione "Un caso di studio ...", op. cit. allegata al presente Rapporto.

¹⁷ All'interno del presente Rapporto viene citato anche come manuale regionale o manuale di drafting o di tecnica legislativa oppure ancora manuale unificato. Il riferimento è sempre al manuale qui citato per esteso con dizione completa del titolo.

il Consiglio regionale ha adottato con la decisione del 10 giugno 2002, n. 11 dell'Ufficio di presidenza.

La nuova versione del Manuale¹⁸ oltre a modificare e specificare alcune regole o suggerimenti in base all'esperienza che gli operatori hanno accumulato in dieci anni di applicazione del Manuale, ha previsto, ed è una novità, l'inserimento in un allegato (allegato D) l'individuazione di regole strettamente tecniche e non soggette a discrezionalità e pertanto applicabili d'ufficio dagli operatori che in qualsiasi veste partecipano all'iter di approvazione degli atti legislativi. È stata quindi introdotta una differenziazione tra regole non discrezionali e le restanti regole che, incidendo maggiormente sul testo di legge in esame, possono essere considerate di natura più discrezionale e per l'applicazione delle quali è preferibile, se non necessario, l'assenso dei politici interessati.

Contemporaneamente al lavoro dell'Osservatorio legislativo interregionale, anche la struttura tecnica del Consiglio regionale si stava orientando ad individuare delle regole applicabili d'ufficio, nell'ambito di un corso di tecnica legislativa tenutosi nel 2001 con un'ultima lezione nel gennaio del 2002. L'individuazione di tali regole aveva il duplice scopo di permettere la ripulitura "automatica", cioè per gli aspetti strettamente tecnici di scrittura di un testo di legge e nel contempo la possibilità di diffondere la cultura del drafting, permettendo di estendere l'uso di tali regole non solo agli operatori specialisti, ma a tutti gli operatori che partecipano a vario titolo al procedimento di approvazione degli atti normativi, in special modo all'interno delle commissioni consiliari.

A seguito di quest'esperienza è stato creato un gruppo di lavoro¹⁹ che presidiasse l'uso del Manuale, anche attraverso il monitoraggio dell'applicazione delle regole del Manuale e in particolare seguisse la sperimentazione dell'allegato D²⁰. Il gruppo di lavoro si è fornito di

¹⁸ L'aggiornamento è stato curato da un gruppo di lavoro dell'Osservatorio legislativo interregionale (Oli), i materiali di lavoro del gruppo sono visibili dal sito internet dell'Oli, all'interno del sito del Consiglio regionale della Toscana, (www.consiglio.regione.toscana.it/oli).

¹⁹ Il gruppo, istituito con decreto del coordinatore nel marzo 2002, è composto da rappresentanti del servizio qualità della legislazione, delle aree legislative, delle commissioni consiliari permanenti, della fattibilità, del servizio atti consiliari (complessivamente 9 persone) con il sostegno di un esperto di tecnica legislativa.

Secondo il decreto il gruppo doveva terminare il proprio lavoro alla fine del 2002, invece prima della scadenza, il gruppo è stato ricostituito fino al 31 dicembre 2003, sempre con decreto del coordinatore, ed è stato allargato alla partecipazione di due rappresentanti del legislativo della Giunta regionale.

²⁰ Altri compiti del gruppo sono l'indicazione di regole univoche, in presenza di soluzioni plurime, anche se tutte ugualmente corrette; il sostegno ai colleghi di fronte a difficoltà di applicazione delle regole; la costruzione e la sperimentazione di un indice di qualità.

strumenti di monitoraggio, con la fattiva collaborazione dell'esperto, nella fattispecie sono state elaborate delle schede di monitoraggio con le quali le commissioni, più spesso i colleghi che rappresentavano le commissioni e le aree legislative, all'interno del gruppo di lavoro, rilevavano, sulle proposte di legge già approvate, le regole dell'allegato D non applicate e i motivi che avevano impedito tale applicazione e segnalavano, altresì le altre regole del Manuale che erano state applicate.

Il monitoraggio sull'applicazione del Manuale, i corsi di base di drafting, tenutisi nel corso del 2002, hanno accentrato l'attenzione degli operatori sull'uso delle regole di redazione delle norme, facendo sì che si prestasse attenzione alla reale applicazione delle regole; ha inoltre evidenziato la difficoltà di applicazione di alcune regole o la loro applicazione disomogenea soprattutto davanti a regole che ammettono diverse soluzioni, tutte corrette.

Il lavoro del gruppo (iniziato nel marzo 2002), la riadozione del Manuale, i corsi di drafting sono senz'altro i motivi del miglioramento nella tecnica di scrittura delle leggi esaminate nel 2002. Non abbiamo ancora dati tecnici o numerici con cui indicare ed evidenziare tale miglioramento (la sperimentazione di un indice di qualità, basato sull'applicazione delle regole del Manuale è all'attenzione del gruppo di lavoro), ma l'esame svolto dal servizio qualità della legislazione su tutte le leggi del 2002²¹ ha evidenziato un deciso miglioramento nell'applicazione di numerose regole, in particolare delle regole rientranti nell'allegato D e lo sforzo che in tale materia si è fatto. Nonostante questa constatazione, restano alcuni problemi sull'applicazione omogenea delle regole del Manuale ed ancora, sia pure in misura minore alla segnalazione precedente, la difficoltà di utilizzare maiuscole e minuscole nella citazione di enti ed organismi, probabilmente per un falso senso di 'rispetto' nei confronti dell'"Autorità". Ci sono ancora alcune distrazioni piuttosto gravi, sia pure in rarissimi casi, quali la mancanza della numerazione dei commi, ma in questo caso la responsabilità è attribuibile anche ad errori editoriali, che si verificano in ordine alla pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana, poiché da un controllo risulta che in alcuni casi i testi inviati erano correttamente redatti.

Per l'anno 2002 l'attenzione si è concentrata quindi sull'impostazione, l'applicazione e l'approfondimento delle regole applicabili d'ufficio, meno attenzione è stata dedicata ad altri aspetti del Manuale che

²¹ La rilevazione dei dati è stata svolta in collaborazione con Elisabetta Crescioli del servizio qualità della legislazione.

pure meritano un approfondimento, come i rinvii, le modifiche e il linguaggio che saranno sicuramente oggetto di rinnovata attenzione nel futuro. Importante al momento è, però, che si assesti l'abitudine e la concentrazione sulle regole applicabili d'ufficio.

9. Gli strumenti e le risorse a sostegno della qualità della legislazione

Il tema della qualità della legislazione e la ricerca e la sperimentazione di tecniche a supporto delle attività del legislatore è, almeno dalla prima metà degli anni '80, di particolare interesse per gli operatori. Mentre solo dagli anni '90 e più recentemente negli ultimi anni, grazie anche all'attenzione da parte dell'OCSE e dell'Unione europea è diventato un tema di più ampio interesse. In Regione Toscana, in Consiglio regionale in particolare, già dalla prima metà degli anni '80 il problema delle tecniche legislative è stato affrontato dai tecnici, soprattutto di formazione giuridica, ma non solo, provando a costruire strumenti utilizzabili nel procedimento di approvazione degli atti normativi.

Nel tempo si sono strutturati diversi tipi di strumenti, nati e creati dall'esperienza degli operatori, alcuni già ben sperimentati e strutturati altri, invece, ancora in via di sperimentazione o di assestamento, probabilmente non tutti ben conosciuti.

Si cerca, qui, di elencarli e chiarirne la finalità.

9.1 - Le schede di legittimità

Il primo strumento, in ordine temporale, nato dall'esperienza degli operatori del settore legislativo, è la scheda di legittimità che accompagna tutte le proposte di legge. Adottata nel 1994 con decisione dell'Ufficio di presidenza, viene preparata dalle aree di assistenza legislativa su tutti i testi di legge discussi nelle commissioni. Essa interviene nel processo legislativo prima dell'approvazione delle proposte di legge in seduta di commissione. La scheda segnala la presenza di problemi riguardo la legittimità costituzionale, indica se ci sono osservazioni circa la coerenza con la normativa già vigente e segnala, inoltre, se ci sono osservazioni per quanto riguarda la tecnica redazionale, con riferimento al manuale "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi". Le eventuali osservazioni istruttorie segnalate sono sviluppate in allegato alla scheda ed attengono ad una prima valutazione preliminare, generale e sintetica, non necessariamente esaustiva delle problematiche presenti nella proposta di

legge; pertanto i commissari possono richiedere ulteriori approfondimenti in ordine ad alcune o tutte le osservazioni segnalate, qualora li ritengano necessari.

9.2 - Il dossier-provvedimento

Altro strumento di sostegno all'analisi delle proposte di legge in approvazione è il dossier provvedimento, introdotto nel 1999. Viene predisposto sulle iniziative legislative più importanti, su valutazione del responsabile dell'area di assistenza legislativa interessata, in accordo con gli estensori del dossier. Il dossier provvedimento supera e sostituisce un precedente strumento, la scheda di documentazione, ideata ed utilizzata, fin dall'inizio, contemporaneamente alla scheda di legittimità.

Il dossier provvedimento è composto da 4 parti, la prima segnala i principi ispiratori e i contenuti essenziali della proposta di legge, la seconda indica le fonti di riferimento (le leggi della Toscana e dello Stato) ed il quadro normativo generale (leggi delle altre Regioni e la normativa comunitaria). La terza parte formula le osservazioni di legittimità (con eventuali richiami di giurisprudenza e dottrina) e la congruità con i principi di delegificazione, semplificazione, unitarietà della disciplina (testi unici), tutela delle autonomie locali. La quarta ed ultima parte si occupa di tecniche legislative, segnala la necessità dell'intervento legislativo, dell'organicità della proposta, la chiarezza normativa, il rispetto delle regole del Manuale unificato.

Le schede fin qui illustrate vengono redatte dalle aree di assistenza giuridico – legislativa, che seguono il procedimento di approvazione delle leggi presso le commissioni, partecipando anche alle sedute delle commissioni.

9.3 - Le schede di fattibilità

La qualità della legislazione non è seguita solo sul versante della redazione tecnico normativo dalle aree di assistenza giuridica –legislativa, ma anche sul versante dell'analisi ex ante delle leggi dal settore fattibilità²².

In particolare il settore interessato predispone su ogni proposta di legge una scheda di fattibilità, nata nello stesso periodo delle schede di legittimità, che analizza l'atto normativo sotto il profilo economico, finanziario, sociale, organizzativo e procedurale. L'analisi di fattibilità delle leggi è intesa come valutazione della idoneità di determinate disposizioni

²² Il settore fattibilità fa parte del servizio organizzazione e programmazione.

normative a perseguire le finalità per le quali se ne propone l'adozione. Per quanto attiene ai profili citati si specifica che il profilo economico è "finalizzato all'esame in senso lato dei possibili effetti che la normativa è suscettibile di produrre in ambito economico"; il profilo finanziario "consente la valutazione degli interventi previsti dalla disciplina proposta, con particolare riferimento alle politiche finanziarie ed ai bilanci degli enti coinvolti"; il profilo sociale, invece, "si riferisce alla valutazione preventiva dei possibili effetti della disciplina proposta nell'ambito sociale di destinazione"; il profilo organizzativo "attiene alla funzionalità delle strutture organizzative esplicitamente previste dalla disciplina in esame oppure già esistenti ed interessate dalla stessa"; il profilo procedurale è "riferito all'esame finalizzato alla razionalizzazione delle procedure introdotte dalle norme"²³.

Come per la scheda di legittimità, anche in questo caso le osservazioni presentate nella scheda sono considerazioni generali e sintetiche, sono osservazioni preliminari circa la fattibilità dell'atto. Una analisi di fattibilità più complessa e approfondita viene svolta su richiesta delle commissioni.

9.4 - Gli strumenti in via di sperimentazione²⁴

L'interesse delle assemblee legislative, compresa quella toscana, verso l'ampliamento delle tecniche legislative fin qui sviluppate ed affermate, in particolare nei confronti delle tecniche di valutazione e dell'analisi sull'attuazione delle leggi, trova la sua motivazione in una diversa ipotesi di assetto delle funzioni delle assemblee elettive, le quali cessano di essere puramente organi di produzione delle norme, ma ampliano i propri compiti fino a seguire gli aspetti relativi all'applicazione ed attuazione delle norme, verificandone gli effetti prodotti. Si tratta di una profonda modificazione del ruolo fin qui svolto dagli organi legislativi che trae origine dai mutamenti di carattere istituzionale. Queste modifiche e il nuovo assetto che si creerà e si consoliderà potrà implicare considerevoli cambiamenti organizzativi e professionali delle strutture burocratiche legate alle nuove esigenze di supporto tecnico richieste. I mutamenti istituzionali più evidenti traggono origine dall'approvazione della legge costituzionale 1

²³ Le osservazioni sulle schede di fattibilità sono state tratte da una pubblicazione ad uso interno prodotta nel 1995 dall'allora Area di fattibilità degli atti.

²⁴ Per le informazioni necessarie alla stesura di questo paragrafo si rimanda, in particolare, al volume secondo (La qualità della legislazione nei nuovi statuti regionali) dello studio sul ruolo delle assemblee elettive, a cura di M. Carli, Giappichelli, 2001, e alla documentazione prodotta per i seminari di presentazione dei progetti in sperimentazione.

del 1999. L'entrata in vigore della legge costituzionale ha aperto un ampio dibattito sulla necessità di ridefinire il ruolo dei consigli regionali, soprattutto in relazione al rilancio della funzione di controllo.

In relazione a tutto ciò, a cominciare dal settembre del 1999, la Toscana si è impegnata in una serie di sperimentazioni che riguardano l'analisi ex post, il rafforzamento della funzione di controllo delle assemblee legislative attraverso l'introduzione di clausole valutative all'interno delle leggi che chiuderebbe il circolo aperto con l'analisi di fattibilità, creando un "circuito virtuoso" ed infine l'AIR (analisi di impatto della regolamentazione). Sono progetti legati tra loro poiché per poter sviluppare una analisi ex post, cioè una valutazione dell'impatto e dell'attuazione che la legge ha avuto si ritiene utile che già al momento dell'approvazione, o meglio nella redazione dell'atto normativo, siano inseriti elementi che favoriscano e permettano il successivo monitoraggio e la rilevazione degli effetti della nuova normativa.

9.5 - Analisi ex-post

Il ruolo e le funzioni dell'organo legislativo regionale sembrano, quindi, avviarsi verso un ampio e notevole mutamento. In questo contesto la funzione di controllo delle assemblee legislative che in passato aveva avuto un'applicazione prevalentemente formale e "rituale", dovrebbe assumere maggiore rilevanza e consistenza. Il progetto del Consiglio regionale della Toscana "Sperimentare metodi di valutazione degli strumenti legislativi" è nato su tali presupposti. Cioè che gli strumenti del controllo legislativo, come tradizionalmente intesi ed utilizzati, non siano sufficienti a soddisfare questi nuovi bisogni di conoscenza e che quindi sia necessario integrarli con modalità e forme diverse di analisi e raccolta di informazioni tipiche della valutazione delle politiche pubbliche.

La sperimentazione della valutazione ex post delle leggi comincia nel settembre del 1999, in collaborazione con il Progetto Valutazione (PROVA), con la realizzazione del progetto "Sperimentare metodi di valutazione degli interventi legislativi". Il progetto si articola in tre fasi : a) definizione di un quadro metodologico da sottoporre a successiva sperimentazione; b) svolgimento della sperimentazione su due casi di studio²⁵; c) redazione del documento conclusivo. Come si dice nel secondo volume della ricerca sulle

²⁵ Il primo caso si articola sulla politica di aiuto all'imprenditoria giovanile (legge regionale 26 aprile 1993, n. 27 Agevolazioni per la creazione di nuove imprese a sostegno dell'imprenditoria giovanile), l'altro approfondimento analizza l'implementazione dei Servizi per l'impiego previsti dalla legge regionale 6 agosto 1998, n. 52 Norme in materia di politiche del lavoro e di servizi per l'impiego.

assemblee elettive “il progetto affronta le tematiche della valutazione delle leggi utilizzando gli strumenti dell’analisi di performance, dell’analisi di processo e dell’analisi di impatto, ponendosi inoltre l’obiettivo di definire delle ipotesi organizzative per lo svolgimento di interventi di valutazione presso le strutture di supporto all’assemblea.”²⁶

I risultati della sperimentazione sono stati presentati in un seminario tenutosi nel maggio del 2001. La presentazione della sperimentazione stessa evidenziava una serie di domande in merito agli obiettivi, agli strumenti e alle metodologie da utilizzare per una valutazione, e in relazione alle tipologie delle strutture preposte a tale analisi. La relazione finale ipotizzava un’attività di lavoro della struttura di analisi e valutazione delle leggi basata sulla produzione di tre ‘prodotti’: 1) i dossier informativi sullo stato di attuazione dei provvedimenti legislativi; 2) le analisi critiche delle relazioni trasmesse dalla Giunta al Consiglio; 3) approfondimenti ed indagini ad hoc. Rispetto alle strutture lo studio conclusivo presentato nel maggio 2001 presentava tre modelli: il modello statunitense, con una struttura centralizzata e formata da politici con il sostegno dei tecnici; il modello “a rete”, cioè allargato alle strutture tecniche preposte al procedimento legislativo; il ricorso ad una struttura di consulenza esterna. I modelli proposti non sono rigidi, ma possono essere intrecciati tra loro.

Alla fine del 2001 si è tenuto un corso di formazione di due giornate (il 7 e il 17 dicembre) sul tema dell’analisi e valutazione degli interventi legislativi con il quale si voleva offrire ai partecipanti “un’introduzione ai concetti fondamentali della valutazione delle politiche pubbliche, nonché discutere con loro della rilevanza e dell’applicabilità di strumenti e metodi valutativi all’interno di un’assemblea legislativa”²⁷.

Successivamente, nel corso del 2002, la sperimentazione si è allargata coinvolgendo non solo il settore della fattibilità e l’istituto esterno, ma anche le commissioni che hanno individuato, ognuna una legge su cui svolgere una ricerca di tipo valutativo. L’esperienza, che è entrata a far parte dei piani di lavoro delle commissioni, continuerà anche per il 2003.

9.6 - Il progetto CAPIRe

La rilevanza della funzione di controllo delle assemblee legislative si è accresciuta con la riforma introdotta dalla legge costituzionale 1 del 1999

²⁶ Cfr. L. Moretti, F. Pozza, S. Neri in *La valutazione e l’analisi di attuazione delle leggi*, in il ruolo delle assemblee elettive, op. cit., vol 2 pag. 165.

²⁷ Dalla documentazione di presentazione al corso.

che ha modificato la distribuzione delle competenze tra la Giunta regionale ed il Consiglio regionale. Le motivazioni sono le stesse che hanno precedentemente dato luogo anche al progetto "Sperimentare metodi di valutazione degli interventi legislativi", il supporto informativo e conoscitivo per lo svolgimento della funzione legislativa (sia esplicita in senso di normazione innovativa che modificativa dell'esistente). Per rilanciare la funzione di controllo i consigli regionali dovrebbero, perciò, attrezzarsi sia per ricevere ed elaborare informazioni complesse che per capire gli effetti reali che una determinata legge regionale ha prodotto in maniera da giungere informati al confronto con l'esecutivo. In Italia non esistono molte esperienze in materia di strumentazione da utilizzare a favore della funzione di controllo. Per questo motivo quattro consigli regionali, cioè Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana, hanno dato vita ad un progetto comune, il Progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli interventi Regionali), in collaborazione con il Progetto Valutazione di Torino²⁸, con l'obiettivo di verificare la reale possibilità di esercitare la funzione di controllo e con quali strumenti. In particolare il progetto si occupa di verificare in che modo si situa la funzione di controllo all'interno dei nuovi Statuti regionali, come introdurre le clausole valutative all'interno della legislazione e quale tipo di strutture interne ai Consigli creare a supporto della valutazione e del controllo. Il Progetto CAPIRe è composto da un Comitato d'indirizzo, di cui fanno parte otto consiglieri, due per ogni regione, da un Comitato tecnico, formato da un rappresentante di ciascuno dei quattro consigli regionali e da un rappresentante di PROVA. Infine vi è uno staff di ricerca, composto dal direttore del progetto valutazione (PROVA) e da alcuni ricercatori, che gestisce le attività di ricerca. Il progetto coinvolge sia i funzionari dei consigli interessati sia i politici, i primi attraverso la ricerca e la sperimentazione delle clausole valutative, i secondi attraverso una serie di seminari ed incontri. La conclusione del progetto è prevista per il 2004.

9.7 - Analisi d'impatto della regolamentazione (AIR)

A seguito dell'introduzione a livello statale dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)²⁹, introdotta dalla legge 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti

²⁸ Il Progetto Valutazione (PROVA) fa parte dell'Associazione per lo sviluppo della valutazione e l'analisi delle politiche pubbliche (ASVAPP).

²⁹ Nella legge 50 del 1999 si parla di analisi di impatto della regolamentazione (e nel paragrafo verrà usata sempre questa dizione) ma oggi si preferisce utilizzare la dizione impatto della regolazione, ritenuta più corretta.

amministrativi. Legge di semplificazione 1998), anche la Regione Toscana si sta misurando con questi nuovi strumenti di analisi.

Lo scopo dell'AIR è di verificare l'incidenza del progetto normativo sull'organizzazione dell'amministrazione pubblica, sui cittadini e sulle imprese, individuando, analizzando più opzioni, la soluzione normativa più idonea rispetto ad una determinata esigenza. Si tratta di valutare gli obiettivi e le finalità alle quali si vuole rispondere, le opzioni possibili, l'impatto della regolamentazione stessa sull'organizzazione dell'amministrazione pubblica, dei cittadini e sull'impresa; i relativi costi e benefici.

L'introduzione dell'AIR è avvenuta prima presso la Giunta regionale attraverso un corso di formazione ed una iniziale sperimentazione, tenutasi nel corso del 2002.

Successivamente anche il Consiglio si è posto il problema di poter o dover introdurre l'AIR all'interno del proprio processo di produzione delle norme, per due motivi; in primo luogo perché il Consiglio vede la presenza di numerose proposte di legge avanzate dai consiglieri, in secondo luogo vi è la necessità di mettere in grado i propri funzionari di "leggere" le schede AIR predisposte dalla Giunta regionale. Si è aperto così, in Consiglio regionale, il dibattito sulla validità di un'AIR predisposta dall'interno delle assemblee legislative, quale ruolo assume, a quale livello di approfondimento può arrivare, quali le strutture interessate. Per il momento è stato approntato un programma di formazione del personale articolato in due fasi: nella prima fase si dovrebbe attrezzare il personale per la lettura delle schede che arrivano dalla Giunta, in una seconda fase si dovrebbe affrontare il tema di quale analisi è possibile sviluppare in un'assemblea legislativa, tenendo conto delle problematiche che si possono aprire, quali e quante leggi debbono essere interessate da tali analisi, di quale tipo di strutture organizzative e di personale occorrerebbe dotarsi qualora l'AIR fosse svolta direttamente dal Consiglio regionale.

Il progetto formativo di introduzione sperimentale dell'AIR nel Consiglio regionale della Toscana si propone di mettere a punto gli strumenti e le tecniche di valutazione del percorso AIR sia sotto il profilo della metodologia di analisi, sia sotto il profilo organizzativo e di vagliarne la validità e l'efficacia attraverso, anche, la sperimentazione sulle schede AIR già predisposte in Giunta regionale. Il percorso formativo e la sperimentazione terminerà con la redazione di un manuale operativo. Il manuale dovrebbe essere un agile strumento di consultazione sia per coloro

che hanno partecipato alla sperimentazione, sia per coloro, dirigenti e funzionari, che in seguito saranno coinvolti nell'AIR.

Come per la valutazione ex post, anche per l'AIR, nelle discussioni aperte sulla collocazione, presso l'esecutivo o presso l'assemblea legislativa o presso entrambe, una delle motivazioni che viene addotta a favore del collocare queste attività presso le assemblee legislative è data dalla maggiore neutralità che le strutture tecniche hanno e questo favorirebbe una loro maggiore autorevolezza. Inoltre non vi sarebbe pericolo di duplicazione perché gli obiettivi e quindi l'indirizzo delle ricerche potrebbero essere spesso non identici.

Per concludere si segnala come strumenti a supporto della qualità della legislazione sia la Raccolta normativa, che contiene i testi aggiornati di tutta la normativa regionale e che viene redatta sia in cartaceo che in cd e contemporaneamente pubblicata sul sito web del Consiglio regionale³⁰, sia i dossier per materia, che contengono una raccolta della legislazione della Unione europea, di quella statale e regionale in un dato settore o materia, per avere della documentazione di immediata consultazione³¹. In questi due ultimi casi si tratta di strumenti non solo a sostegno del legislatore, ma anche di un più ampio pubblico, siano essi enti locali, operatori esterni alle pubbliche amministrazioni o cittadini.

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

Una delle prime conseguenze delle innovazioni introdotte dalla modifica del titolo V della Costituzione è stata l'eliminazione del controllo governativo nei confronti delle leggi regionali prima che venissero promulgate e pubblicate, ciò significa che Regioni e Stato accedono alla Corte costituzionale in maniera paritaria essendo venuto meno il controllo preventivo.

Le risultanze di questo cambiamento hanno comportato la presentazione di 6 ricorsi alla Corte costituzionale da parte del Governo, avverso altrettanti leggi della Regione Toscana, tutte promulgate nel corso dell'anno 2002, tutti per questioni di legittimità costituzionale.

³⁰ La Raccolta normativa è curata dal servizio qualità della legislazione, in particolare dal settore della biblioteca e documentazione.

³¹ In questo caso la pubblicazione è curata dall'area giuridico legislativa interessata per materia e dal servizio qualità della legislazione, settore biblioteca e documentazione.

Nei ricorsi presentati dal Presidente del Consiglio dei Ministri le materie interessate riguardano gli enti locali, le sanzioni amministrative, l'ambiente e l'istruzione, la sanità.

Per lo Stato le violazioni riguardano gli articoli 114, 117, 119 e 120 della Costituzione.

Si lamenta la violazione dei principi di sussidiarietà, della competenza esclusiva statale in particolare in materia di "organi di Governo e funzioni fondamentali di comuni, province, e città metropolitane", la violazione della previsione costituzionale che riserva allo Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Si lamenta, inoltre, anche l'esorbitanza della potestà legislativa concorrente regionale.

10.1 - I ricorsi statali

Si cercherà di riassumere brevemente le motivazioni principali delle diverse impugnative.

Nel ricorso sulla legge regionale 2 gennaio 2002, n. 2 (Soppressione del Comitato regionale di controllo e disposizioni in materia di cessazione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali e di esercizio dei poteri sostitutivi del Difensore civico regionale), articoli 3, 4 e 5 (escluso il comma 2), in materia di controlli sugli enti locali, il Governo lamenta che la legge regionale in oggetto affida al Difensore civico regionale i poteri sostitutivi attribuiti dalla legge statale o regionale. In particolare si affida al Difensore civico il potere riguardante l'iniziativa dei procedimenti di sostituzione, la diffida ad adempiere, la nomina del commissario ad acta e la fissazione del termine entro cui quest'ultimo deve provvedere. La legge inoltre prevede specifici poteri in materia di finanza locale. Le succitate attribuzioni contrastano con le norme del testo unico sull'ordinamento degli enti locali, con l'articolo 120, comma secondo della Costituzione, che attribuisce al Governo il potere di sostituirsi a "organi ... delle città metropolitane, delle province e dei comuni", riserva altresì alla legge il compito di definire le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Inoltre si lamenta il contrasto con quanto previsto dall'articolo 119 in materia di finanza locale.

Su questa impugnativa la Corte costituzionale si è pronunciata, con ordinanza 16 – 30 gennaio 2003 per cessazione della materia del contendere, a causa della sopravvenuta modifica e abrogazione dell'atto

impugnato con una nuova legge regionale (legge regionale 27 settembre 2002, n. 35 "Modificazioni alla legge regionale 2 gennaio 2002, n. 2 Soppressione del Comitato regionale di controllo e disposizioni in materia di cessazione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali e di esercizio dei poteri sostitutivi del Difensore civico regionale").

Successivamente all'ordinanza, il Governo impugna anche la legge regionale 35 del 2002 che interviene a modificare la legge regionale 2/2002 già impugnata. Nel nuovo ricorso il Governo lamenta che anche le nuove disposizioni contrastano sempre con i parametri costituzionali previsti dall'articolo 114, primo e secondo comma, dall'articolo 117, secondo comma lettera p) e dall'articolo 120. Le nuove disposizioni contrastano anche con l'articolo 119, secondo comma della Costituzione per invasione dell'ambito di competenza legislativa statale. In particolare l'articolo 3, comma 1 della legge regionale innova sostanzialmente, in quanto sostituisce una disposizione legislativa regionale ad una specifica norma statale.

Per quanto riguarda il ricorso in materia di sanzioni amministrative, la legge regionale 7 marzo 2002, n. 9 (Disposizioni in materia di sanzioni amministrative per violazione di norme tributarie. Modifiche alle leggi regionali 15 maggio 1980 n. 54, 29 luglio 1996 n. 60, 1 luglio 1999 n. 37), all'articolo 8 devolve alla giurisdizione del giudice ordinario le controversie relative all'atto di accertamento e di irrogazione delle sanzioni in materia di tasse automobilistiche, sia in alternativa al ricorso amministrativo, sia dopo la decisione amministrativa. Secondo il Governo tale disposizione si pone in contrasto con la previsione del già vigente articolo 2 del decreto legislativo n. 546 del 1992, sostituito dall'articolo 12 della legge n. 448 del 2001, il quale esprime invece l'opposto principio della devoluzione di tutte le controversie tributarie, anche regionali, ivi comprese quelle relative alle relative sanzioni, alla esclusiva competenza giurisdizionale del giudice tributario. La disposizione regionale invade, in ogni caso, anche la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di giurisdizione e norme processuali o anche, in ipotesi, la competenza legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Ancora, nell'impugnativa avverso la legge regionale 26 luglio 2002 n. 29 (Modifiche alla legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 "Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati" e successive modificazioni e modifiche alla legge regionale 29 luglio 1996, n. 60 "Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi di cui all'art. 3 della L. 28 dicembre 1995, n. 549" e successive

modificazioni) si lamenta la violazione dell'articolo 120 della Costituzione. Secondo il Governo le disposizioni della legge citata devono essere valutate in relazione all'articolo 120, secondo comma della Costituzione, che attribuisce al Governo il potere di "sostituirsi ad organi delle città metropolitane, delle province e dei comuni" e riserva alla legge il compito di definire le procedure atte a garantire l'esercizio dei poteri sostitutivi nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione. Secondo il Governo l'espressione la "legge definisce" utilizzata dal costituente deve essere intesa come le "disposizioni legislative dello Stato definiscono", escludendo in tal modo l'intervento delle legislazioni regionali.

Nel ricorso avverso la legge regionale 26 luglio 2002 n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro)³², in particolare avverso l'articolo 4, comma 2 e l'articolo 28, comma 2, il Governo lamenta, che il testo unico non è di sola compilazione, ma contiene norme che innovano la disciplina precedente, conformando la materia della istruzione e della educazione secondo linee di politica regionale diverse da quelle che ispirano la legislazione già in vigore. Si tratta di un intervento innovativo introdotto quando le nuove normative che definiscono la politica nazionale non sono state ancora elaborate dal Parlamento.

Inoltre, il Governo cita la stessa Corte costituzionale che nella sentenza 286/2002 ha avuto occasione di chiarire che "la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, attribuita alla legislazione esclusiva dello Stato dall'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, costituisce una competenza del legislatore statale "idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle". Non dovrebbe essere in dubbio che tra questi diritti rientri anche quello dell'istruzione e, di conseguenza, non dovrebbe essere in dubbio che compete alla legislazione statale di determinarne i livelli essenziali.

Ma la Regione Toscana, pur riconoscendo la competenza statale, quanto meno formalmente (art. 28), la viola, giacché all'articolo 4, comma 2 si demanda ad un regolamento la fissazione degli standard strutturali e qualitativi ai quali i servizi per la prima infanzia si dovrebbero attenere. Si

³² Sulla legge regionale in oggetto si invita a leggere, per maggiori informazioni, la pubblicazione "Un caso di studio..." Cit.

tratta proprio di quei livelli che la norma costituzionale richiamata riserva alla legislazione statale e che la stessa Corte ha confermato non possono essere limitati o condizionati dalle legislazioni regionali.

Si sottolinea che, nella sua memoria, il Governo informa che è attualmente all'esame del Senato l'atto n. 1306 che prevede la delega al Governo per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione. Prima che intervenga la legislazione statale sarebbero le Regioni, secondo l'obiezione che si sta esaminando, a fissare nei rispettivi territori i livelli da garantire, cosicché si potrebbero avere (e presumibilmente si avranno) livelli diversi senza possibilità di coordinamento tra regione e regione. Queste ultime si sostituirebbero allo Stato in una delle sue competenze attribuite dalla Costituzione e, quindi, in violazione di quest'ultima. La illegittimità costituzionale della norma è resa ancora più evidente dal fatto che non è stata la legislazione regionale a porre la disciplina derogatoria, avendola rimessa ad un regolamento, senza nemmeno fissare i criteri ai quali attenersi.

In contrasto con la norma costituzionale già richiamata (art. 117) è anche l'articolo 28 della legge regionale, che passando alla disciplina di maggior dettaglio sulle funzioni di impulso e regolazione nei confronti del sistema allargato dell'offerta integrata tra istruzione ed educazione, prevede, tra l'altro, la definizione degli standard qualitativi, delle linee guida di valutazione e di certificazione degli esiti e dei risultati, riservata, invece, allo Stato. Entrambe le norme richiamate (articoli 4 e 28) sono anche in contrasto con la lettera n) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione che attribuisce alla legislazione statale le norme generali sull'istruzione poiché è lo Stato competente per quelle discipline che, pur non attenendo ai livelli minimi previsti nella lettera m), debbono essere uniformi su tutto il territorio nazionale. Afferma il Governo che "se quanto ha fatto la Regione Toscana fosse consentito a tutte le regioni, il nuovo Piano sulla pubblica istruzione verrebbe a perdere gran parte della sua efficacia perché, quando entrerà in attuazione a seguito del reperimento delle risorse necessarie, si troverebbe di fronte una serie non coordinata di discipline regionali ispirate a principi tra di loro non sempre compatibili, che farebbe fallire quell'effetto pianificatorio, tipico di ogni politica nazionale".

Altro ricorso statale, l'ultimo per quanto ci risulta sulla legislazione regionale dell'anno 2002, è quello presentato nei confronti della legge regionale 28 ottobre 2002, n. 39 (Regole del sistema sanitario regionale toscano in materia di applicazione della terapia elettro-convulsivante, la lobotomia prefrontale e transorbitale ed altri simili interventi di

psicocirurgia) come aveva già fatto per analoghe leggi approvate dalla Regione Piemonte e dalla Regione Marche³³. L'impugnativa è giustificata dal fatto che le disposizioni previste all'articolo 3, comma 2, 3 e 4 della legge regionale eccedono la competenza regionale e contrastano con gli articoli 2, 32, 33, primo comma, con l'articolo 117, comma terzo (professioni, tutela della salute) della Costituzione e con le disposizioni della legge 180 del 1978, la legge 833 del 1978 e il decreto legislativo 502 del 1992. Secondo il Governo la ammissione o il divieto di singole terapie non può dipendere dalla volontà dei legislatori regionali. Le disposizioni impugnate invadono l'area concettuale dei diritti fondamentali della persona "paziente" (art. 2 e 32 Costituzione) e l'area delle responsabilità degli esercenti le professioni sanitarie ed in qualche misura delle linee di ricerca degli studiosi dediti alla scienza medica (art. 33 Costituzione), aree che spetta allo Stato sia configurare sia disciplinare.

10.2 - Le impugnative della Regione Toscana

Per quanto riguarda la Regione Toscana sono stati presentati 12 ricorsi alla Corte costituzionale avverso leggi statali, di cui 5 istanze per conflitto di attribuzione e 7 per questioni di legittimità costituzionale.³⁴

Le istanze della Regione Toscana riguardano la formazione professionale, i beni culturali, l'ambiente, l'energia elettrica, le infrastrutture e i trasporti.

Gli articoli di cui si richiama la violazione sono il 117 e il 118 per la maggior parte dei ricorsi, ma anche il 119 e il 120 ed a volte il 97 e il 76 della Costituzione. Le violazioni lamentate riguardano le attribuzioni regionali, la buona amministrazione, la potestà legislativa concorrente, il potere della Regione di conferire funzioni amministrative rientranti nella propria competenza, la violazione del principio di leale collaborazione.

Per quanto riguarda i ricorsi per conflitto di attribuzione si ha l'impugnativa nei confronti del D.M. 24 ottobre 2001, n. 420 "Regolamento recante modificazioni ed integrazioni al decreto del Ministro per i beni e le attività culturali 3 agosto 2000, n. 294, concernente l'individuazione dei requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori di restauro e manutenzione dei beni mobili e delle superficie decorate di beni architettonici."

³³ In questo caso la Corte costituzionale si è già pronunciata.

³⁴ I ricorsi citati sono tutti consultabili sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana, oltre che sulla Gazzetta ufficiale.

Il ricorso riguarda la materia della formazione professionale. La memoria regionale ricorda che l'articolo 7 del decreto ministeriale 3 agosto 2000, n. 294 prevedeva che la qualifica di restauratore era acquisita con il conseguimento di un diploma presso una scuola statale o regionale di durata non inferiore a due anni e con altri due anni di attività svolta direttamente e debitamente certificata. L'articolo 3 del decreto ministeriale oggetto del ricorso, invece, modifica l'articolo 7 citato stabilendo che la qualifica di restauratore potrà essere acquisita solo da chi abbia conseguito un diploma presso una scuola statale (scompaiono quindi le scuole regionali). Inoltre si detta una norma transitoria che limita la possibilità di conseguire la qualifica di restauratore solo a coloro che abbiano già conseguito il diploma presso una scuola statale o regionale in base alla previgente normativa. Ciò significa che coloro che hanno già conseguito il diploma biennale e stanno frequentando il terzo anno previsto dalle scuole regionali si vedono impossibilitati ad acquisire la qualifica dopo un ulteriore anno di attività. L'articolo 3 del d.m. 420/2001 contrasta con gli articoli 117, 3, e 97 della Costituzione perché l'articolo 117 della Costituzione attribuisce alla potestà esclusiva regionale la materia della formazione professionale. Ciò è deducibile dal terzo comma dell'articolo 117 che nell'affidare alla legislazione concorrente la materia dell'istruzione esclude la formazione professionale. Da ciò consegue che la Regione ha piena ed esclusiva potestà legislativa in materia. La disposizione in oggetto si pone in contrasto con tale competenza regionale perché introduce un sistema di acquisizione della qualifica di restauratore che, a regime, vede le sole scuole statali o i corsi universitari specifici quali soggetti abilitati a consentire l'acquisizione stessa. Alle scuole regionali viene riservato un ruolo solo transitoriamente riconosciuto per ciò che hanno fatto in passato (fino all'entrata in vigore del nuovo decreto ministeriale) e comunque residuale per il futuro (dovendosi i loro frequentatori sottoporre ad una verifica di idoneità operata dallo Stato).

La lesione dell'articolo 117 della Costituzione è ravvisabile anche nella denegata ipotesi in cui volesse ritenersi che la disposizione impugnata attenga alla materia delle professioni. Tale materia infatti è soggetta alla legislazione concorrente in cui, in base al nuovo articolo 117, terzo comma, della Costituzione, lo Stato deve limitarsi solo a dettare i principi fondamentali, perché la potestà legislativa spetta alle regioni.

Sempre per quanto riguarda i ricorsi in materia di conflitto di attribuzione la Regione presenta impugnativa nei confronti del decreto del Ministro per i beni e le attività culturali 8 febbraio 2002, n. 47 (Regolamento recante criteri e modalità di erogazione di contributi in favore

di attività musicali in corrispondenza degli stanziamenti del Fondo unico per lo spettacolo di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163), di cui chiede l'annullamento. Il ricorrente lamenta la violazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione rilevando che il nuovo testo dell'articolo 117 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 in materia sussiste potestà legislativa esclusiva della regione secondo quanto disposto dal quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione. Perciò compete 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 dall'articolo 118 della Costituzione. D'altra parte non sussistono in materia quei titoli di legittimazione trasversale che abilitano lo Stato ad intervenire ai sensi dell'articolo 117, secondo comma. Conseguentemente è invasivo delle attribuzioni regionali il decreto in oggetto che disciplina i criteri e le modalità di erogazione a favore dello spettacolo con specifico riferimento alle attività musicali.

La Regione Toscana presenta impugnativa anche avverso il decreto del Ministero per i beni e le attività culturali 21 maggio 2002, n. 188 (Regolamento recante criteri e modalità di erogazione di contributi in favore delle attività di danza, in corrispondenza degli stanziamenti del fondo unico per lo spettacolo di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163) per violazione degli articoli 117, terzo comma (promozione ed organizzazione delle attività culturali), quarto e sesto comma, 118 e 119 della Costituzione. Con il suddetto decreto il Ministro per i beni e le attività culturali ha dettato i criteri e le modalità di erogazione dei contributi agli operatori per le attività di danza a seguito degli stanziamenti del fondo unico per lo spettacolo.

Il nuovo testo dell'articolo 117 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 in materia sussiste la potestà legislativa "riservata" della regione, secondo il disposto dell'articolo 117, quarto comma. Perciò compete alle regioni disciplinare in via legislativa e regolamentare la materia dello spettacolo, nonché stabilire il riparto tra le funzioni amministrative tra se stesse e gli enti locali, nel rispetto dei principi previsti dall'articolo 118 della Costituzione.

Né, d'altra parte, sussistono in materia quei titoli di legittimazione trasversale che abilitano lo Stato ad intervenire ai sensi dell'articolo 117, secondo comma. Conseguentemente è invasivo delle attribuzioni il decreto

in oggetto che disciplina i criteri e le modalità di erogazione a favore dello spettacolo con specifico riferimento alle attività di danza.

Inoltre il decreto è lesivo anche ove si ritenga che lo spettacolo sia, invece, un settore rientrante nella materia delle attività culturali. Infatti l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione include la materia "promozione ed organizzazione delle attività culturali" tra quelle soggette alla potestà legislativo concorrente Stato-Regioni. In materia, quindi, spetta allo Stato solo dettare in via legislativa i principi regolatori. Il provvedimento in oggetto invece oltre a disciplinare in modo analitico e dettagliato tutte le fasi per l'erogazione dei finanziamenti, i controlli, le scadenze e le sanzioni, è un decreto ministeriale dal contenuto regolamentare e perciò fonte inidonea a dettare norme di principio che interferiscono con le competenze regionali costituzionalmente garantite.

Il decreto viola anche l'articolo 119 della Costituzione che ha definito le regole di finanziamento delle regioni, prevedendo che le entrate proprie, le quote di compartecipazione al gettito dei tributi erariali e le quote di partecipazione al fondo perequativo costituiscono le componenti ordinarie del sistema finanziario regionale. Da ciò discende che 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. Il rispetto di tali competenze impone, invece, il trasferimento delle risorse finanziarie disponibili alle Regioni alle quali poi compete, nell'esercizio della riconosciuta potestà legislativa nel settore, disciplinare la procedura per l'erogazione delle risorse stesse agli aventi diritto. Conseguentemente il fondo unico dello spettacolo deve essere decentrato e ripartito, nell'ambito di chiari principi di redistribuzione delle risorse, tra le regioni e ciò sia che lo spettacolo sia ritenuto oggetto di legislazione concorrente, sia che sia ritenuto materia residuale ed esclusiva delle regioni stesse.

La motivazione addotta denota invece che l'intervento statale ha sottesa una precisa volontà di non modificare la disciplina del fondo 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.

Gli altri due ricorsi per conflitto di attribuzione riguardano rispettivamente la nomina del presidente dell'ente Parco nazionale dell'Appennino tosco-emiliano (Decreto del Ministro per l'ambiente e la tutela del territorio 22 aprile 2002) e la nomina del commissario

straordinario dell'Ente parco nazionale dell'arcipelago toscano (decreto del Ministro per l'ambiente e la tutela del territorio 19 settembre 2002).

In entrambi i casi si lamenta la violazione del principio di leale cooperazione e degli articoli 5, 117 e 118 della Costituzione ed anche dell'articolo 9, comma 3 della legge 384/1991 che prevede che la nomina del presidente avvenga d'intesa con i presidenti delle regioni interessate, ma non stabilisce che in caso di mancato raggiungimento dell'intesa lo Stato possa prescindere da questa e provvedere unilateralmente.

In materia di legittimità costituzionale la Regione Toscana ha impugnato la legge 18 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato) avverso i seguenti profili: *istituti di credito* (disciplina delle fondazioni bancarie); *impiego pubblico*, per quanto riguarda la contrattazione integrativa di comparto; *lavoro* (lo Stato può solo definire i principi e gli standard in materia di lavoro e non, come si evince dalle disposizioni impugnate, svolgere compiti di politiche attive); *tutela e valorizzazione del patrimonio storico e artistico* (mentre la tutela è competenza esclusiva dello Stato, la valorizzazione è materia di legislazione concorrente e lo Stato deve limitarsi a determinare con legge i principi fondamentali); *fiere e mercati* (la materia delle fiere è competenza esclusiva delle Regioni); in materia di *servizi pubblici locali* (materia che rientra nella potestà legislativa esclusiva regionale); ed inoltre in materia di asili nidi; trasferimento dei beni demaniali ai comuni per la successiva cessione ai privati; sul divieto di fumare in luoghi determinati; finanza degli enti territoriali e patto di stabilità interno per province e comuni. I motivi di illegittimità addotti si collocano nella violazione della potestà regolamentare spettante alle regioni nelle materie non riservate alla legislazione esclusiva statale; nell'invasione della potestà legislativa regionale concorrente o esclusiva; nell'invasione di competenza esclusiva delle regioni e degli enti locali e per contrasto con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Ancora la Regione ricorre avverso la legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive) per violazione dell'articolo 117 della Costituzione.

Il provvedimento oggetto di impugnativa riguarda le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti strategici e di preminente interesse nazionale. In specifico il primo comma dell'articolo 1 prevede che il Governo, nel rispetto delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, ogni anno individui quelle opere che necessitano di una rapida

esecuzione; per queste opere i successivi commi due, tre e quattro dello stesso articolo 1 conferiscono al Governo la delega per l'emanazione di decreti legislativi che verranno a costituire, in pratica, una sorta di "sistema normativo dei lavori pubblici" parallelo e derogatorio rispetto al sistema ordinario. Nella seconda parte dell'articolo 1, ai commi da sei a quattordici, si disciplina in materia di edilizia. In primo luogo le modalità che le disposizioni normative in questione dettano per l'individuazione delle "grandi opere" non garantiscono il previsto rispetto delle competenze regionali ed interferiscono con i settori del governo del territorio, della pianificazione territoriale, della programmazione delle infrastrutture, della difesa del suolo, delle grandi reti di trasporto, della valorizzazione dei beni ambientali, incidendo in materie affidate alla potestà concorrente regionale ai sensi del nuovo articolo 117, terzo comma. Il rispetto delle attribuzioni regionali nelle citate materie richiede quindi che alla Regione sia riconosciuto un ruolo di codecisione determinante (mentre la legge prevede un generico "sentita la Conferenza Stato-Regioni) e non meramente consultivo nella definizione dell'elenco degli interventi cosiddetti strategici che riguardano il proprio territorio.

Sono collegati a questa impugnativa i ricorsi, sempre per questione di legittimità costituzionale, avverso l'articolo 3, commi 1, 3, 4, 5, 6 ed 11 della legge 1 agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti). Il ricorso riguarda le disposizioni contenute nell'articolo 13 che modifica l'articolo 1 della legge 443 del 2001 concernente l'individuazione e la realizzazione delle opere strategiche di interesse nazionale. Le modifiche introdotte dal legislatore con il citato articolo 13 non superano, a parere della amministrazione ricorrente, le eccezioni di illegittimità costituzionale prospettate, di qui la necessità del nuovo ricorso avverso l'articolo 13 della legge 166 del 2002 per lesione dell'autonomia regionale.

L'individuazione delle opere strategiche e la predeterminazione della procedura per l'approvazione e per la realizzazione dei progetti concernenti le opere stesse non rientrano nell'ambito delle competenze attribuite in via esclusiva allo Stato. In particolare le disposizioni impugnate non trovano fondamento nell'articolo 117, secondo comma, lettera e) ed m) della Costituzione che riservano allo Stato la tutela della concorrenza e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. È infatti evidente che la legge 443 del 2001 e le modifiche ad essa apportate non hanno affatto lo scopo di proteggere la concorrenza né di garantire i livelli essenziali delle prestazioni ma solo quello esplicitamente dichiarato di favorire la realizzazione di opere definite strategiche introducendo un

regime derogatorio rispetto a quello ordinario per l'individuazione, la progettazione e la realizzazione delle medesime.

La materia che potrebbe legittimare l'intervento legislativo in esame sarebbe quella dei "lavori pubblici di interesse nazionale" ma tale materia non è prevista tra quelle riservate allo Stato dal nuovo articolo 117 della Costituzione. Anzi quest'ultimo ha eliminato ogni riferimento alla dimensione dell'interesse per stabilire il riparto di attribuzioni tra Stato e regioni in materia di lavori pubblici ad ha affidato alla competenza concorrente materie quali porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia: si tratta, con tutta evidenza, di materie in cui la dimensione nazionale dell'interesse è implicita nel loro stesso contenuto e ciò costituisce ulteriore conferma del fatto che il costituente non ha voluto prevedere l'interesse nazionale come possibile limite alla potestà legislativa regionale.

Con il ricorso avverso il decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190 riguardante "Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443 per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici di interesse nazionale" la Regione lamenta la violazione degli articoli 76, 117, 118 e 120 della Costituzione. Premesso che la Regione Toscana ha già impugnato presso la Corte costituzionale la legge 443/2001, nonché l'articolo 13 della legge 166/2002 che ha modificato la legge delega, per violazione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite. Anche il decreto delegato n. 190/2002 è illegittimo e lesivo dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta e garantita della Regione ricorrente per le seguenti ragioni: le disposizioni impugnite sono tutte lesive dell'autonomia regionale in quanto la disciplina dettata dal decreto delegato riguarda le procedure di valutazione di impatto ambientale e le modalità di localizzazione e di realizzazione di opere, infrastrutture e insediamenti produttivi definiti strategici e di preminente interesse nazionale, nonché di quelle di interesse regionale "concorrente" con l'interesse nazionale medesimo.

L'individuazione delle cosiddette opere strategiche e la predeterminazione della procedura per l'approvazione e per la realizzazione dei progetti concernenti le opere stesse non rientrano nell'ambito delle competenze attribuite in via esclusiva allo Stato. Le disposizioni impugnite non possono trovare fondamento nell'articolo 117, secondo comma, lettera e) e lettera m) della Costituzione che riservano allo Stato la tutela della concorrenza e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il

territorio nazionale. La normativa in esame non ha affatto lo scopo di proteggere la concorrenza, né di garantire i livelli essenziali delle prestazioni, ma solo quello esplicitamente dichiarato nella relazione illustrativa, di favorire la realizzazione di opere definite strategiche, introducendo un regime derogatorio, rispetto a quello ordinario, per l'individuazione, la progettazione e la realizzazione delle medesime. La materia che potrebbe legittimare l'intervento legislativo in esame sarebbe quella dei "lavori pubblici di interesse nazionale". Ma tale materia non è prevista tra quelle riservate allo Stato dal nuovo articolo 117 della Costituzione. Anzi quest'ultimo ha eliminato ogni riferimento alla dimensione dell'interesse per stabilire il riparto di attribuzioni tra Stato e regioni in materia di lavori pubblici.

In denegata ipotesi, ove si ritenesse sussistente una competenza statale a fronte di opere strategiche collegate a materie contemplate nel terzo comma dell'articolo 117 (grandi reti di trasporto e di navigazione, porti e aeroporti civili, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, governo del territorio), tale competenza andrebbe esercitata solo ed esclusivamente nei limiti ammessi dal citato articolo 117, terzo comma della Costituzione. Infatti la disciplina contestata non detta i principi alle regioni per disciplinare l'individuazione e la realizzazione delle grandi opere, ma detta una disciplina che, con riferimento all'approvazione dei progetti, alle procedure di aggiudicazione dei lavori e di valutazione di impatto ambientale, è compiuta, dettagliata e minuziosa sì da eliminare completamente ogni possibilità di intervento per un'autonoma normativa da parte delle regioni.

L'ultimo ricorso, legato alla legge 443/2001, presentato dalla Regione Toscana riguarda il decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198 (Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di comunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443) e si lamenta la violazione degli articoli 76, 117 e 118 della Costituzione.

Il decreto legislativo impugnato contiene la disciplina della procedura accelerata per la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche. Il ricorso per illegittimità costituzionale è avverso gli articoli 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10. In particolare, l'articolo 3 stabilisce che le infrastrutture di telecomunicazioni considerate strategiche ai sensi della legge 443/2001 sono opere di interesse nazionale, realizzabili solo con le procedure dettate dal decreto, in deroga all'articolo 8 comma 1, lettera c) della legge 36/2001, il quale attribuisce alla competenza regionale di

determinare le modalità per il rilascio delle autorizzazioni alla installazione degli impianti di telefonia mobile. In primo luogo la ricorrente contesta che la legge delega, la cosiddetta legge obiettivo, costituisca il presupposto del decreto legislativo impugnato e fa rilevare la violazione dell'articolo 76 della Costituzione. Infatti la legge 443/2001, da un lato, non contiene principi e criteri direttivi al Governo per l'emanazione di una normativa specifica per le infrastrutture di telecomunicazione e, dall'altro, all'articolo 1, secondo comma, prevede, come criterio per l'esercizio della delega che le opere strategiche siano individuate e localizzate d'intesa con la regione che a tal fine provvede a sentire preventivamente gli enti locali interessati. Tale criterio è del tutto disatteso dal decreto legislativo in oggetto, dato che l'articolo 3 dispone che le infrastrutture in oggetto sono realizzabili in ogni parte del territorio comunale, in deroga ad ogni previsione urbanistica e ad ogni altra disposizione di legge o di regolamento.

Secondo la ricorrente il decreto impugnato contiene vere e proprie disposizioni di dettaglio: gli articoli censurati contengono una minuziosa disciplina della procedura da seguire per l'installazione territoriale degli impianti; la predisposizione dei modelli per la domanda di autorizzazione e di denuncia di inizio attività; si stabiliscono nel dettaglio i casi in cui occorre l'autorizzazione e quelli in cui è sufficiente la denuncia di inizio attività. Ma la lesione delle attribuzioni regionali è particolarmente accentuata dalla disposizione contenuta nell'articolo 3 ove si stabilisce che le infrastrutture di telecomunicazioni per impianti radioelettrici sono compatibili con ogni destinazione urbanistica e sono realizzabili in ogni parte del territorio comunale anche in deroga agli strumenti urbanistici e ad ogni altra disposizione di legge o di regolamento; le opere civili, gli scavi, le occupazioni di suolo pubblico sono assimilabili alle opere di urbanizzazione primaria e sono dunque realizzabili sempre ove siano strumentali all'installazione delle infrastrutture suddette. Non si prevede quindi alcuna programmazione nella localizzazione delle infrastrutture in esame "ed è evidente che tale disposizione è idonea a vanificare la legislazione regionale in materia di governo del territorio e la pianificazione territoriale perché si attribuisce alla singola localizzazione delle infrastrutture la prevalenza su ogni altra destinazione urbanistica e su ogni altra disposizione di legge o di regolamento". Le previsioni del citato articolo 3 – per cui le infrastrutture in oggetto possono essere localizzate anche in deroga ad ogni altra disposizione di legge e di regolamento – e dell'articolo 4 – per cui l'autorizzazione all'installazione è rilasciata previo accertamento della compatibilità del progetto con i limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità stabiliti, con riferimento ai campi elettromagnetici,

uniformemente a livello nazionale – sono ulteriormente lesive delle attribuzioni regionali. La Regione infatti si è dotata di una normativa completa in materia di impianti di telecomunicazioni. Tutta questa normativa regionale e gli attuativi regolamenti nel frattempo emanati dai comuni vengono completamente vanificati dal decreto legislativo in questione, interferendo con le attribuzioni regionali, oltre che in materia di governo del territorio, anche in materia di tutela della salute, soggetta anch'essa alla potestà legislativa concorrente, e della tutela dell'ambiente.

La Regione ha impugnato, inoltre la legge 9 aprile 2002, n. 55 di conversione del decreto legge 7 febbraio 2002, n. 7 recante misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale.

Nel ricorso si lamenta la violazione della potestà legislativa regionale concorrente in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", la violazione della potestà legislativa in materia di governo del territorio che ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, terzo comma, è anch'essa ricompresa tra le materie soggette a legislazione concorrente, nonché la violazione dell'articolo 118 della Costituzione in particolare ove richiami le esigenze di esercizio unitario da parte del legislatore statale.

Per quanto riguarda il primo tipo di violazione di cui all'articolo 117 della Costituzione nel ricorso si evidenzia come la normativa impugnata abbia disciplinato in modo puntuale e dettagliato il procedimento unico, attraverso il quale si deve pervenire al rilascio dell'autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti di energia elettrica di potenza superiore ai 300mw termici, in violazione dei principi ispiratori della riforma del titolo V della Costituzione. L'appropriazione da parte dello Stato di potestà legislativa regionale non trova peraltro legittimazione nei cosiddetti titoli di intervento trasversale previsti dall'articolo 117, secondo comma, della Costituzione. Tuttavia, l'intervento del legislatore che vorrebbe trovare una giustificazione in nome dell'interesse nazionale, nel garantire la fornitura dell'energia elettrica, non può aprire la strada alle interpretazioni più imprevedibili di tali interessi che così potrebbe diventare uno strumento per intaccare l'autonomia delle regioni in tutti i settori. Si lamenta, inoltre, la violazione della potestà legislativa concorrente in materia di governo del territorio, in quanto la costruzione degli impianti di energia elettrica di potenza superiore ai 300mw termici, interferisce, infatti, nell'assetto del territorio, per l'impatto delle opere e per la necessaria conformità urbanistica delle stesse. Anche quindi sotto questo profilo la disciplina legislativa impugnata vanificherebbe la legislazione regionale in materia di governo del territorio, in relazione alle funzioni che la legislazione regionale

attribuisce ai comuni, nel rispetto del principio di sussidiarietà sancito dalla Costituzione ed al procedimento disciplinato per la pianificazione territoriale e per l'adozione ed approvazione delle varianti urbanistiche.

Altro motivo d'impugnazione concerne la violazione dell'articolo 118 della Costituzione che viene ravvisato ove viene allocata in capo allo Stato la funzione di adozione dell'autorizzazione in oggetto e di gestione del procedimento amministrativo preordinato al rilascio dell'autorizzazione stessa, saltando cioè integralmente gli altri livelli di governo indicati dall'articolo 118, senza che sia dato capire il motivo di tale scelta, al di là di presunte esigenze di carattere nazionale, poiché, l'effettivo rispetto dei criteri di sussidiarietà, differenziazione e di adeguatezza impone che ogni scelta legislativa di allocazione delle funzioni sia preventivamente supportata dall'analisi e dalla verifica del livello di governo che maggiormente risponde ai tre criteri costituzionalizzati dalla norma. L'articolo 118 è stato ulteriormente violato sotto il profilo relativo alla disciplina della materia che non è scindibile da quello relativo all'allocazione delle funzioni, per cui spetterebbe alle regioni intestare le funzioni nella materia in cui è loro riconosciuta la potestà legislativa regionale sia esclusiva che concorrente.

La Regione impugna per illegittimità costituzionale anche l'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137 (Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di enti pubblici). Il Parlamento ha delegato il Governo con la legge in oggetto ad adottare decreti legislativi correttivi o modificativi dei decreti già emanati ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettere a), b) c) d) della legge 59/1997, in tema di organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dei Ministeri e degli enti pubblici. La legge contiene un'ampia delega concernente la disciplina legislativa nelle materie dei beni culturali ed ambientali, dello spettacolo e dello sport. In particolare l'articolo 10, comma 1 della legge 137/2002 delega il Governo ad adottare entro diciotto mesi uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni legislative in materia di beni culturali ed ambientali (lett. a), cinematografia, teatro, musica, danza ed altre forme di spettacolo dal vivo (lett. b e c), sport (lett. d), proprietà letteraria e diritto d'autore (lett. e). In materia di beni culturali ed ambientali la delega concerne anche la codificazione delle relative disposizioni legislative. L'articolo impugnato lede le attribuzioni regionali costituzionalmente garantite per violazione degli articoli 76 e 117. E' vero, infatti, che come principio l'articolo in esame dispone che i decreti legislativi dovranno adeguare la normativa agli articoli 117 e 118 della Costituzione, tuttavia, al di là della petizione di principio, i singoli criteri direttivi impartiti

al legislatore delegato sono puntuali e di dettaglio rendendo impossibile una disciplina della materia rispettosa del riparto delle competenze come delineato dal novellato articolo 117. La "valorizzazione dei beni culturali ed ambientali" (come pure la "promozione e organizzazione di attività culturali") è soggetta alla potestà legislativa concorrente fra lo Stato e le regioni, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, secondo la definizione contenuta nell'articolo 148, primo comma, lettera e) del decreto legislativo 112/1998. La suddetta valorizzazione comprende ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione. Tutti i sopra citati criteri attengono alla gestione e alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali e quindi riguardano la materia soggetta alla potestà concorrente. Ne consegue che lo Stato deve limitarsi a determinare i principi regolatori, nel rispetto dei quali spetta unicamente alla regione dettare la disciplina della materia. I criteri contenuti nella delega hanno invece un contenuto specifico e di dettaglio, tanto da rendere impossibile giuridicamente una disciplina limitata solo alla predeterminazione dei principi fondamentali.

La seconda materia contemplata dall'articolo in questione è relativa allo spettacolo (cinematografia, teatro, musica, danza e altre forme di spettacolo dal vivo). Per quanto attiene la materia dello spettacolo, va rilevato che già il d.p.r. n. 616/1977, all'articolo 49, aveva riconosciuto un'autonomia alle funzioni regionali in materia di attività di prosa, musicali e cinematografiche, rispetto alle tradizionali attività culturali. Con il decreto legislativo 112/1998, emanato in attuazione della legge delega 59/1997, l'autonomia dello spettacolo rispetto alle attività culturali è stata sancita dal legislatore. Infatti le "attività culturali" hanno ricevuto una propria definizione per opera dell'articolo 148 del decreto legislativo 112/1998 che alla lettera f) le identifica con "quelle rivolte a formare e diffondere espressioni della cultura e dell'arte". Il medesimo decreto legislativo ha fatto oggetto di una considerazione a sé stante, in una diversa disposizione, collocata in un diverso capo ad esso intitolato (il VI) lo "spettacolo", in tal modo dimostrando di considerarlo come ambito distinto e separato dalle attività e dai beni culturali.

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 concorrente Stato - regioni, con la conseguenza che in materia sussiste la potestà legislativa "esclusiva" delle regioni, secondo il disposto dell'articolo 117, quarto comma. Perciò compete 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. Né, d'altra parte secondo la ricorrente, in materia sussistono quei titoli di legittimazione trasversale che abilitano lo Stato ad intervenire ai sensi dell'articolo 117, secondo comma.

I criteri dettati dal legislatore al Governo invece sono puntuali, dettagliati e specifici: si prevedono procedure di erogazione di contributi, controlli sull'utilizzo delle risorse che costituiscono l'oggetto tipico della disciplina della materia rimessa la potestà legislativa regionale e che non si conciliano affatto con il contenuto di una mera legislazione di principi regolatori, unica consentita allo Stato.

La terza materia prevista nella disposizione censurata è lo sport. Con riferimento allo sport, l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione sottopone alla potestà legislativa concorrente "l'ordinamento sportivo", mentre la parte residuale della materia (come ad esempio la promozione di attività sportive e la realizzazione dei relativi impianti ed attrezzature) non è ricompresa nell'elencazione né del secondo comma né del terzo comma dell'articolo 117 con conseguente sussistenza della potestà legislativa residuale ed esclusiva delle regioni, ai sensi del quarto comma del medesimo articolo 117. Anche in questo caso la specificità ed il dettaglio dei criteri dettati dal legislatore delegante non lasciano spazio ad una legislazione di principi che è invece, l'unica ammessa con riferimento all'ordinamento sportivo; d'altra parte, per gli ulteriori aspetti della materia, l'articolo 117, quarto comma, della Costituzione non ammette alcun intervento legislativo nazionale.

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 organica emanata dal Parlamento nell'esercizio della propria funzione legislativa. Nel caso in esame, invece, il Parlamento delega il Governo ad emanare la disciplina della materia, ponendo i principi ed i criteri direttivi. L'utilizzazione dei decreti legislativi per individuare i principi fondamentali appare uno strumento di per sé inappropriato e non corretto dal punto di vista costituzionale, ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione. 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 l'enucleazione di principi fondamentali destinati al legislatore regionale, favoriscono l'introduzione di nuovi ulteriori principi che

inevitabilmente riducono lo spazio dell'intervento legislativo regionale. Perciò l'utilizzo improprio e scorretto della delega legislativa, di cui all'articolo 76 Costituzione viene ad incidere, limitandole, sulle potestà regionali costituzionalmente garantite dall'articolo 117 della Costituzione.

Si è cercato qui di riassumere le impugnative che sia la Regione che il Governo hanno presentato e che evidenziano i motivi del contenzioso che possono essere riassunti nell'occupazione di 'campi' che il Governo ritiene ancora di sua spettanza o nell'anticipazione da parte regionale di una propria legislazione in mancanza delle leggi statali di principio. Dall'altra parte la Regione lamenta un'invadenza dello Stato attraverso disposizioni normative o regolamentari, anche piuttosto dettagliate, di materie che nel nuovo titolo V della Costituzione spettano alle regioni, spesso facendo appello ad un presunto interesse nazionale che non è più contemplato dalla Costituzione. La lettura della riforma costituzionale fatta dal Governo sembra alle regioni, non solo alla Regione Toscana, una lettura eccessivamente restrittiva nei confronti dei nuovi spazi aperti all'autonomia regionale e locale, che si manifesta con una tendenza accentratrice non solo in materie attribuite in via esclusiva alle regioni e alle autonomie locali, ma anche in materie decentrate da tempo e già demandate alle competenze normative delle regioni.

Le sentenze che la Corte costituzionale emanerà chiariranno in che direzione si va, ma anche qui non possiamo che sottolineare come nonostante ci siano indicazioni consolidate della Corte (vedi le sentenze emanate dopo la nascita delle regioni in cui si evidenziava come in mancanza o in attesa di leggi quadro specifiche le regioni avrebbero potuto desumere i principi generali dall'ordinamento statale) l'introduzione di una nuova legislazione costituzionale e la discussione su di un ordinamento politico federale non permette di dare niente per scontato e quindi non si può nemmeno prevedere come si pronuncerà la stessa Corte costituzionale.

11. Conclusioni

Al termine di questa seconda parte del Rapporto della legislazione si riepilogano solo alcuni dati per dare inizio ad una comparazione da seguire nel tempo, che solo nel corso degli anni potrà dare sufficienti sviluppi da analizzare.

Le leggi approvate in questo anno sono in numero minore di quelle approvate nel 2001 (39 contro 54), ma questo dato non è valutabile come tendenza ad una diminuzione della produzione legislativa della Regione Toscana, potrebbe invece essere un anno di 'stasi' o di 'riflessione' in attesa

della definizione ed approvazione del nuovo Statuto e del quadro legislativo statale che chiarisca l'attuazione del nuovo titolo V della Costituzione.

Ciò che si può evidenziare è che da una parte restano numerose le leggi di modifica, che hanno il rischio di ingenerare confusione, dall'altra la Regione ha portato avanti il suo sforzo di 'ripulitura' della normazione attraverso l'approvazione della legge di semplificazione che ha abrogato 584 leggi, il testo unico che ha riunito la normativa di più materie contribuendo anch'esso alla riduzione del numero finale delle leggi ancora operanti o vigenti, operazione che è stata fatta anche in altri casi di leggi di minore entità (intesa come numero di articoli e numero di materie interessate). Quindi non si può che sottolineare la continuità con un'opera di trasparenza e di semplificazione già iniziata nel 1999 con la prima legge di semplificazione, con la realizzazione di testi unici, anche se in quest'ultimo campo l'attività sembra essersi rallentata rispetto ai tempi che la stessa Giunta regionale si era data³⁵.

Per quanto riguarda l'argomento delle clausole valutative l'attenzione e la sperimentazione non hanno ancora sviluppato tutto il loro potenziale poiché la legislazione presa in esame per l'anno di riferimento non ha evidenziato particolari novità, ad eccezione della legge regionale n. 18 sulle promozione dei cibi biologici nelle mense scolastiche. Non va, però, dimenticato che il dibattito è ancora aperto, che alcuni strumenti si stanno delineando, che è un 'settore' ancora in itinere (si vedano le notazioni sulla realizzazione del progetto CAPIRe). Un contributo chiarificatore verrà, anche in questo campo, dal nuovo Statuto, dalla definizione che conterrà della funzione di controllo e dalla sua esplicitazione.

L'ultimo argomento riguarda il capitolo del manuale "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi" sul quale si sta facendo un notevole lavoro, sia riguardo alla diffusione della applicazione delle sue regole, sia in riferimento alla creazione di un sistema di monitoraggio che ne rilevi la reale pratica di applicazione e alla rilevazione dei motivi di eventuali disapplicazioni e i nodi cruciali.

³⁵ Vedi il progetto obiettivo "Per una Toscana più efficiente e meno burocratica", già citato.

APPENDICE

Classificazione delle leggi (VII legislatura gennaio - dicembre 2002)

Classificazione delle leggi in base ai vincoli normativi:

a) Vincoli interni: posti da leggi regionali (es. leggi di bilancio e finanziarie):

1. Legge regionale 27 maggio 2002, n. 17
Bilancio di previsione per l'anno 2002 e bilancio pluriennale 2002 – 2004. Prima variazione.
2. Legge regionale 1 luglio 2002, n. 24
Bilancio di previsione per l'anno 2002 e bilancio pluriennale 2002-2004. Assestamento e seconda variazione.
3. Legge regionale 12 luglio 2002, n. 27
Rendiconto generale per l'anno finanziario 2001.
4. Legge regionale 20 dicembre 2002, n. 43
Legge finanziaria per l'anno 2003.
5. Legge regionale 20 dicembre 2002, n. 44
Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2003 e bilancio pluriennale per il triennio 2003-2005.

b) Vincoli esterni: posti da fonti statali o fonti comunitarie.

1. Legge regionale 2 gennaio 2002, n. 2
Suppressione del Comitato regionale di controllo e disposizioni in materia di cessazione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali e di esercizio dei poteri sostitutivi del Difensore civico regionale.
2. Legge regionale 27 settembre 2002 n. 35
Modificazioni alla legge regionale 2 gennaio 2002, n. 2 (Suppressione del Comitato regionale di controllo e disposizioni in materia di cessazione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali e di esercizio dei poteri sostitutivi del Difensore civico regionale).

Individuazione delle leggi non vincolate sulla base della seguente tipologia:

a) leggi istituzionali, concernenti i diritti fondamentali, l'ordinamento politico- istituzionale;

1. Legge regionale 2 gennaio 2002, n. 2
Soppressione del Comitato regionale di controllo e disposizioni in materia di cessazione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali e di esercizio dei poteri sostitutivi del Difensore civico regionale.
2. Legge regionale 18 gennaio 2002, n. 5
Norme per la trasparenza dell'attività politica e amministrativa del Consiglio regionale della Toscana.
3. Legge regionale 25 giugno 2002, n. 22
Norme e interventi in materia di informazione e comunicazione. Disciplina del Comitato regionale per le comunicazioni.

b) leggi di settore, normazione volta a introdurre la regolamentazione di singoli settori o diretta a definire strumenti amministrativi o finanziari per l'attuazione di politiche settoriali

1. Legge regionale 22 febbraio 2002, n. 7
Interventi a favore degli allevatori in relazione allo smaltimento dei materiali a rischio specifico derivante dall'encefalopatia spongiforme bovina.
2. Legge regionale 10 giugno 2002, n. 20
Calendario venatorio e modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della Legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio").
3. Legge regionale 10 giugno 2002, n. 21
Disciplina per la gestione ed il controllo del potenziale viticolo.
4. Legge regionale 26 luglio 2002, n. 31
Attuazione dell'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, per il periodo settembre 2002 – gennaio 2003.
5. Legge regionale 14 ottobre 2002, n. 38
Norme in materia di tutela e valorizzazione del patrimonio storico, politico e culturale dell'antifascismo e della resistenza e di

promozione di una cultura di libertà, democrazia, pace e collaborazione tra i popoli.

6. Legge regionale 28 ottobre 2002, n. 39

Regole del sistema sanitario regionale toscano in materia di applicazione della terapia elettro-convulsivante, la lobotomia prefrontale e transorbitale ed altri simili interventi di psichirurgia.

7. Legge regionale 9 dicembre 2002, n. 42

Disciplina delle Associazioni di promozione sociale. Modifica all'articolo 9 della legge regionale 3 ottobre 1997, n. 72 (Organizzazione e promozione di un sistema di diritti di cittadinanza e di pari opportunità: riordino dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari integrati)

c) leggi intersettoriali, che incidono con un unico provvedimento di ampia portata su più settori:

1. Legge regionale 27 maggio 2002, n. 18

Norme per l'introduzione dei prodotti biologici, tipici e tradizionali nelle mense pubbliche e programmi di educazione alimentare nella Regione Toscana.

d) leggi di delegificazione, normativa con la quale si trasferisce la disciplina normativa di una determinata materia o attività dalla sede legislativa alla sede regolamentare. Individuando, riguardo alla normativa regionale, anche le leggi che demandano le disposizioni agli atti di pianificazione variamente denominati (programmi, piani di indirizzo o di settore), ovvero ancora ad atti amministrativi aventi natura regolamentare, ma non espressamente indicati come regolamenti (direttive, criteri, indirizzi attuativi), adottati dal Consiglio Regionale e, in qualche caso, anche dalla Giunta:

niente da classificare

e) leggi di abrogazione, a volte definite anche leggi di semplificazione, testi di legge con cui si abrogano un numero imprecisato di leggi non più in vigore o non più operanti, ma che venivano ufficialmente ricomprese nel corpo normativo:

1. Legge regionale 2 aprile 2002, n. 11

Semplificazione del sistema normativo regionale - anno 2002.
Abrogazione di disposizione normative.

f) testi unici, testi di raccolta della legislazione presente in un settore o in una materia, generalmente compilativi:

1. Legge regionale 26 luglio 2002, n. 32
Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro.

g) leggi di riordino normativo, testi normativi con cui non solo si raccoglie la normativa presente in un settore, o in una materia, ma con i quali si provvede a riordinare e/o innovare la materia entrando nel merito delle disposizioni:

niente da classificare

h) leggi di interpretazione autentica.

niente da classificare

i) leggi provvedimento, finalizzate alla disciplina di situazioni specifiche o alla realizzazione di singoli interventi:

1. Legge regionale 1 marzo 2002, n. 8
Liquidazione della Società Agenzia per l'Alta Tecnologia Cesvit S.p.A. di Firenze – Contributo straordinario per la copertura del disavanzo economico finanziario.
2. Legge regionale 22 novembre 2002, n. 40
Intervento di solidarietà per la Regione Molise colpita dal terremoto del 31 ottobre 2002.

j) leggi di manutenzione normativa, recanti disposizioni di modifica puntuale o di proroga di disposizioni legislative vigenti:

1. Legge regionale 2 gennaio 2002, n. 1
Legge regionale 23 febbraio 1987, n. 14, recante istituzione della Commissione regionale per la promozione di condizioni di pari opportunità fra uomo e donna: modificazioni.
2. Legge regionale 18 gennaio 2002, n. 6
Ulteriori modifiche alla legge regionale 4 agosto 1986, n. 37 (Trattamento economico di missione dei consiglieri regionali).
3. Legge regionale 7 marzo 2002, n. 9
Disposizioni in materia di sanzioni amministrative per violazione di norme tributarie. Modifiche alle leggi regionali 15 maggio 1980 n. 54, 29 luglio 1996 n. 60, 1 luglio 1999 n. 37. Riesame
4. Legge regionale 2 aprile 2002, n. 12
Modifiche alla legge regionale 13 agosto 1998, n. 63 (Norme in materia di zone a rischio di episodi acuti di inquinamento atmosferico e modifiche alla legge regionale 5 maggio 1994, n. 33) e alla legge regionale 21 dicembre 2001, n. 64 (Norme sullo scarico di acque reflue e ulteriori modifiche alla legge regionale 1 dicembre 1998, n. 88).
5. Legge regionale 2 aprile 2002, n. 13
Adeguamento della 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) alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 recante codifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione
6. Legge regionale 24 aprile 2002, n. 14
Legge regionale 5 giugno 1974, n. 32 (Istituzione di una società di diritto privato a prevalente partecipazione regionale Fidi Toscana S.p.A.) e legge regionale 30 maggio 1994, n. 41 (Attribuzione alla Fidi Toscana S.p.A. di nuove funzioni in favore delle imprese agricole). Modifiche.
7. Legge regionale 10 maggio 2002, n. 15
Modifiche alla legge regionale 21 agosto 1989, n. 51 (Testo unico delle leggi sul personale), alla legge regionale 29 luglio 1996, n. 59 (Ordinamento dell'I.R.P.E.T.) e alla legge regionale 17 marzo 2000,

- n. 26 (Riordino della legislazione regionale in materia di organizzazione del personale).
8. Legge regionale 10 maggio 2002, n. 16
Modifiche alla legge regionale 27 luglio 1995, n. 83 "Istituzione dell'Azienda Regionale Agricola di Alberese".
 9. Legge regionale 10 giugno 2002, n. 19
Modifiche alla legge regionale 8 marzo 2001, n. 12. (Disciplina dell'attività contrattuale regionale).
 10. Legge regionale 5 luglio 2002, n. 25
Modifiche alla legge regionale 26 gennaio 2001, n. 3 (Disposizioni per finanziamento di provvedimenti di spesa per il periodo 2001-2003). Riesame.
 11. Legge regionale 26 luglio 2002, n. 29
Modifiche alla legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati) e successive modificazioni e modifiche alla legge regionale 29 luglio 1996, n. 60 (Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi di cui all'art. 3 della L. 28 dicembre 1995, n. 549) e successive modificazioni.
 12. Legge regionale 26 luglio 2002, n. 30
Modifiche alla legge regionale 1 luglio 1999, n. 37 (Disposizioni in materia di sanzioni amministrative per violazione di norme tributarie e modificazioni alle LL.RR. n. 4/1980 e n. 60/1996).
 13. Legge regionale 27 settembre 2002 n. 35
Modificazioni alla legge regionale 2 gennaio 2002, n. 2 (Soppressione del Comitato regionale di controllo e disposizioni in materia di cessazione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali e di esercizio dei poteri sostitutivi del Difensore civico regionale).
 14. Legge regionale 11 ottobre 2002, n. 36
Modifica alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio")
 15. Legge regionale 14 ottobre 2002, n. 37
Modificazioni alla legge regionale 28 dicembre 2000, n. 82 (Norme in materia di Comunità montane).

16. Legge regionale 22 novembre 2002, n. 41
Modifiche alla legge regionale 8 aprile 1995, n. 43 (Norme per la gestione dell'anagrafe del cane, la tutela degli animali d'affezione e la prevenzione del randagismo)
17. Legge regionale 20 dicembre 2002, n. 45
Modifiche alla legge regionale 10 giugno 2002, n. 20 concernente "Calendario venatorio 2002/2003 e modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della Legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione omeoterma e per il prelievo venatorio")
18. Legge regionale 24 dicembre 2002, n. 46
Modifiche alla legge regionale 1996, n. 24 (Criteri per il recupero dei crediti acquisiti a seguito dell'estinzione delle obbligazioni fidejussorie del fondo regionale di garanzia. Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 30 maggio 1994, n. 41 istitutiva della FIDI Agricola S.p.A.)
19. Legge regionale 24 dicembre 2002, n. 47
Modifiche alla legge regionale 31 ottobre 2001, n. 51 (Soppressione dei Consorzi idraulici di seconda categoria)

Regolamenti regionali

1. D.P.G.R. 2 gennaio 2002, 3/R
Modifiche al testo del Regolamento approvato, con D.P.G.R. n. 22/R/2001 (Regolamento di attuazione dell'art. 13 comma 4 della L.R. 21 marzo 200, n. 39 – Legge Forestale della Toscana)
2. D.P.G.R. 2 gennaio 2002, 4/R
Regolamento di attuazione della Legge regionale 31 ottobre 2001, n. 53, in materia di Commissari nominati dalla Regione.
3. D.P.G.R. 14 marzo 2002, 10/R
Regolamento per il trattamento dei dati personali particolari
4. D.P.G.R. 25 giugno, n. 23/R
Regolamento recante i criteri e la procedura per l'individuazione delle rappresentanze nella Commissione Regionale Permanente Tripartita.
5. D.P.G.R. 11 luglio, n. 26/R
Modifiche al Regolamento regionale 26 luglio 1999, n. 4 (Regolamento di attuazione della 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"), come modificato dal Regolamento regionale 26 luglio 1999, n. 4 di attuazione della Legge regionale 17 maggio 1999, n. 28 in materia di commercio in sede fissa).
6. D.P.G.R. 24 luglio, 2002 n. 28/R
Regolamento di attuazione L.R. 21.12.2001, n. 64 (Norme sullo scarico di acque reflue e ulteriori modifiche alla legge regionale 1 dicembre 1998, n. 88).
7. D.P.G.R. 1 agosto 2002, n. 33/R
Regolamento di attuazione dell'art. 1 della legge regionale 21 dicembre 2001 n. 65 (Legge Finanziaria per l'anno 2002). Esenzione dall'IRAP di esercizi commerciali in zone montane.
8. D.P.G.R. 7 agosto 2002, n. 34/R
Testo unico dei Regolamenti in materia di gestione faunistico venatoria in attuazione della legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3.

RICORSI ALLA CORTE COSTITUZIONALE DELLA REGIONE TOSCANA

Nr.	Tipo di giudizio	Ricorrente	Resistente	Atto impugnato	Materia	Articoli costituzionali violati	Motivi
1	Conflitto di attribuzione	Regione Toscana	P.C.M. Ministro beni e attività culturali	d.m. 24 ottobre 2001, n. 420 (art. 3)	Formazione professionale	Artt. 3, 97 e 117 Cost.	Violazione delle attribuzioni regionali; violazione della buona amministrazione e per irragionevolezza e illogicità
2	Legittimità costituzionale	Regione Toscana	P.C.M.	legge 18 dicembre 2001, n. 448 (Legge finanziaria)	Materie diverse	Artt. 117, 118, 119 Cost.	Violazione competenze regionali
3	Legittimità costituzionale	Regione Toscana	P.C.M.	legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive)	Materie diverse	Art. 117 Cost.	Violazione competenze regionali
4	Legittimità costituzionale	Regione Toscana	P.C.M.	d.l. 7/2002 convertito in legge 55/2002	Energia elettrica. Sicurezza del sistema elettrico	Artt. 117 e 118 Cost.	Violazione della potestà legislativa concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia in materia di "governo del territorio". Violazione delle attribuzioni costituzionali riservate agli enti locali regionali e locali. Lesioni del potere della Regione di conferire funzioni amministrative rientranti nella propria competenza

Nr.	Tipo di giudizio	Ricorrente	Resistente	Atto impugnato	Materia	Articoli costituzionali violati	Motivi
5	Conflitto di attribuzione	Regione Toscana	P.C.M. Ministro beni e attività culturali	d.m. 8 febbraio 2002, n. 47	Beni culturali (Contributi a favore delle attività musicali F.U.S.)	Artt. 117, 118, 119 Cost.	Disposizioni lesive della sfera di autonomia regionale mediante disposizioni analitiche, con atto di natura regolamentare, alla competenza esclusiva o almeno concorrente regionale. Violazione dell'autonomia finanziaria regionale.
6	Conflitto di attribuzione	Regione Toscana	P.C.M. Ministro Ambiente e tutela del territorio	d.m. Ambiente e tutela del territorio 22 aprile 2002	Ambiente (nomina del presidente ente parco nazionale Appennino tosco-emiliano)	Artt. 5, 117, 118; legge. 394/1991, art. 9, comma 3	Violazione della sfera di competenza regionale in materia. Violazione del principio di leale collaborazione.
7	Legittimità costituzionale	Regione Toscana	P.C.M.	legge 6 luglio 2002, n. 137 (Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di 'enti pubblici'), art. 10	Beni culturali ed ambientali (spettacolo, sport, proprietà letteraria e diritto di autore)	Artt. 76, 117, commi 3 e 4 Cost.	Violazione della potestà legislativa concorrente regionale. Lesione della potestà legislativa esclusiva della regione per gli aspetti residuali della materia.
8	Legittimità costituzionale	Regione Toscana	P.C.M.	legge 1 agosto 2002, n. 166, art. 13, commi 1 ,3, 4, 5, 6, 11	Infrastrutture e trasporti	Artt. 117, 118, 119 Cost.	Invasione della potestà concorrente delle regioni. Lesione dei principi relativi alla allocazione delle funzioni amministrative.

Nr.	Tipo di giudizio	Ricorrente	Resistente	Atto impugnato	Materia	Articoli costituzionali violati	Motivi
9	Conflitto di attribuzione	Regione Toscana	P.C.M. Ministro Ambiente e tutela del territorio	d.m. 19 settembre 2002,	Ambiente (Nomina del Presidente dell'ente parco nazionale dell'arcipelago Toscano)	Artt. 5, 97, 117, 118 Cost.	Violazione del principio di leale collaborazione. Violazione dei principi di riserva di legge, buon andamento ed imparzialità dei pubblici uffici
10	Conflitto di attribuzione	Regione Toscana	P.C.M. Ministro beni e attività culturali	d.m. 21 maggio 2002, n. 188	Spettacolo	Artt.117, 118 e 119	Disposizioni lesive della sfera di autonomia regionale mediante disposizioni analitiche, con atto di natura regolamentare, alla competenza esclusiva o almeno concorrente regionale. Violazione dell'autonomia finanziaria regionale
11	Legittimità costituzionale	Regione Toscana	P.C.M.	d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190	Materie diverse	Artt. 76, 117, 118, 120 Cost	Violazione competenze regionali
12	Legittimità costituzionale	Regione Toscana	P.C.M.	d.lgs. 4 settembre 2002, n. 198	Opere pubbliche Infrastrutture di telecomunicazioni strategiche	Artt.76, 117, 118 Cost.	Violazione competenze regionali

RICORSI ALLA CORTE COSTITUZIONALE DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Nr.	Tipo di giudizio	Ricorrente	Resistente	Atto impugnato	Materia	Articoli costituzionali violati	Motivi
1	Legittimità costituzionale	P.C.M.	Regione Toscana	Legge regionale 2 gennaio, n. 2 artt. 3, 4 e 5 (escluso comma 2)	Enti locali	Artt. 114, commi 1 e 2, 117, comma 2, lett. p), 119, comma 2, 120, comma 2	Violazione delle norme costituzionali indicate e dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.
2	Legittimità costituzionale	P.C.M.	Regione Toscana	Legge regionale 7 marzo 2002, n. 9, art. 8	Sanzioni amministrative	Artt. 117, comma 2, lett. l) e 3 comma, 119 Cost.	Esorbitanza dei limiti della competenza legislativa regionale.
3	Legittimità costituzionale	P.C.M.	Regione Toscana	Legge regionale 26 luglio 2002, n. 29	Ambiente (gestione rifiuti e bonifica dei siti inquinati)	Artt. 114, commi 1 e 2, 117, comma 2, lett. p), 120, comma 2	Violazione delle disposizioni costituzionali sul nuovo assetto delle autonomie territoriali. Violazione della competenza esclusiva statale in materia di “organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane”.

Nr.	Tipo di giudizio	Ricorrente	Resistente	Atto impugnato	Materia	Articoli costituzionali violati	Motivi
4	Legittimità costituzionale	P.C.M.	Regione Toscana	Legge regionale 26 luglio 2002, n. 32	Istruzione pubblica	Artt. 117, comma 2, lett. m) e lett. n) e comma 3 Cost	Violazione della previsione costituzionale che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Esorbitanza della potestà legislativa concorrente regionale in materia di istruzione.
5	Legittimità costituzionale	PCM	Regione Toscana	Legge regionale 2/2002, articolo 3, comma 1, articolo 5, comma 5, come modificata dall'articolo 1, comma 1 e comma 3 della legge regionale 35/2002	Enti locali controlli	Artt. 114, comma primo e secondo; 117, secondo comma lett. p); 119, secondo comma e 120	Invasione di ambito di competenza legislativa statale.

Nr.	Tipo di giudizio	Ricorrente	Resistente	Atto impugnato	Materia	Articoli costituzionali violati	Motivi
6	Legittimità costituzionale	PCM	Regione Toscana	Legge regionale 39/2002, articolo 3, commi 2, 3, 4.	Sanità	Artt. 2, 32, 33, comma 1, 117, comma 3 (professioni, tutela della salute) legge 180/1978, legge 833/1978, d. lgs. 502/1992.	Invasione dell'area dei diritti fondamentali della persona "paziente" (art. 2 e 32 Cost.) e dell'area delle responsabilità degli esercenti le professioni sanitarie e della ricerca medica (art. 33 Cost.).