

RELAZIONE DI SINTESI

REDATTRICE: Gemma Pastore

1. QUADRO LEGISLATIVO NAZIONALE E LEGISLAZIONE REGIONALE

La crisi economico-finanziaria che dal 2008 ha progressivamente investito in modo sempre più profondo l'Italia ha globalmente orientato nel tempo la produzione legislativa nazionale e regionale, conducendo all'emanazione anche di interventi di ampio respiro istituzionale.

Ne è derivata una inevitabile attenzione politica a ipotesi di riforma della Costituzione, che vede al centro della discussione anche le Regioni, in particolare per quanto attiene alla ridefinizione dei limiti della potestà legislativa concorrente e ai sistemi procedurali del raccordo Stato/Regioni.

Su tale ultimo versante è uniforme la constatazione della necessità di ridisegno o ridimensionamento del sistema delle Conferenze, la cui stagione sembra esaurita, mentre si afferma l'ipotesi dell'abbandono del sistema del bicameralismo perfetto, con una riforma del Senato ipotizzato quale seconda Camera rappresentativa delle autonomie regionali.

A ciò si accompagnano proposte sulla ridefinizione dei poteri delle Regioni, considerata l'attuale ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni quale punto più critico dell'assetto costituzionale multilivello.

Tra le più rilevanti proposte quella contenuta nella Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali, nominata dal Presidente della Repubblica, che prevede che l'elenco delle materie di competenza concorrente sia radicalmente sfolto, riportando allo Stato ampie competenze collegate ad interessi di livello nazionale e che propone che nell'articolo 117 della Costituzione sia inserita la clausola di supremazia a favore della legislazione statale per assicurare la garanzia dei diritti costituzionali e la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica.

Tale disegno da una parte ridefinisce il confine della potestà legislativa concorrente delle Regioni, mentre d'altra parte potrebbe condurre a limitare l'uso da parte dello Stato delle competenze trasversali (cfr. tutela della concorrenza, l'ordinamento civile e i livelli essenziali delle prestazioni inerenti i diritti civili e sociali) in funzione di limitazione delle competenze regionali.

Il dibattito sul riassetto delle competenze legislative statali e regionali è peraltro complesso e variegato nelle posizioni.

Da una parte infatti si dubita che sia utile ragionare in termini di elenchi di materie statali e regionali partendo dall'elenco delle materie dell'articolo 117 della Costituzione, visto che nella giurisprudenza della Corte costituzionale appaiono ormai delineati i criteri di riparto delle materie, nell'ambito di oltre dieci anni di profondo scontro tra lo Stato e le Regioni sulla riforma del Titolo V,

parte II, della Costituzione, varata nel 2001. Oltretutto, si osserva, la Corte ha abbandonato una nozione statica di competenza e quindi il riequilibrio della posizione delle autonomie regionali si può ottenere più che sul piano delle competenze, su quello procedimentale della partecipazione ai processi decisionali. Incentiva tale conclusione osservare che lo spostamento di una materia da un elenco all'altro non centrerebbe il vero punto di frizione tra lo Stato e le Regioni costituito ormai dal riparto delle risorse finanziarie.

Altri orientamenti, di segno diverso, considerano la complessità del sistema istituzionale pluricentrico, rispetto al quale è ritenuta insufficiente l'organizzazione dei rapporti Stato/Regioni attraverso la tecnica dell'enumerazione delle materie. Si propone quindi di affrontare il tema regionale sotto il profilo del governo delle politiche pubbliche, al pari di quanto rappresentato dall'assetto dell'Unione europea, dove dominano le competenze funzionali, rivolte al raggiungimento di obiettivi spesso di carattere intersettoriale, per cui le attribuzioni di materie si confondono con le attribuzioni di funzioni e compiti delle diverse istituzioni.

Le ipotesi e i dibattiti di riforma bene evidenziano la criticità del quadro istituzionale attuale e va considerato come anche nel 2013 i legislatori regionali abbiano condotto la loro azione a fronte di una legislazione statale molto pervasiva.

E' univoca la constatazione che a partire dal decreto-legge 138/2011 la legislazione statale è una legislazione governativa di tipo "commissariale" varata sulla scorta dell'emergenza. Esempio emblematico è proprio la disciplina statale sulla composizione dei consigli regionali, oggetto anche della sentenza della Corte costituzionale n. 198/2012.

Un'ultima nota a conclusione di questa premessa è rivolta alla dimensione europea nella legislazione regionale.

La Toscana con la legge regionale 26/2009 (Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana) ha disposto una disciplina generale sull'attuazione degli obblighi europei, che prevede anche l'emanazione della legge comunitaria regionale (*rectius* ora "europea"). Importante atto di verifica dello stato di adeguamento dell'ordinamento regionale a quello europeo è la relazione di accompagnamento alla proposta di legge.

Tali disposizioni non sono state attuate, non essendo stato avviato il sistema delle leggi europee regionali, le quali hanno importanza sul piano della visibilità dell'adattamento europeo realizzato, e può quindi eccepirsi la mancanza di un punto centrale di trasparenza nell'ambito della legislazione regionale per la verifica dello stato di adeguamento dell'ordinamento agli obblighi europei.

Tuttavia deve rimarcarsi come la dimensione comunitaria emerga comunque nella legislazione regionale e negli atti di programmazione principalmente attraverso il riferimento all'attuazione agli atti nazionali di

recepimento degli obblighi europei, oltre che dagli specifici riferimenti ad atti europei contenuti nei preamboli delle leggi e degli atti di programmazione.

2. LA LEGISLAZIONE NEL 2013

2.1 UNO SGUARDO D'INSIEME

Nella Regione Toscana, ove la legge regionale mantiene una condivisibile centralità tra gli strumenti della regolazione, la necessità di affrontare la situazione di crisi in atto, soprattutto sul piano economico e sociale, emerge nettamente dal quadro complessivo delle leggi regionali emanate sul piano istituzionale, ordinamentale e finanziario.

La puntuale illustrazione degli interventi legislativi del 2013 è contenuta nelle relazioni sulle politiche settoriali; in questa sede è opportuno solo sintetizzare il quadro d'insieme della legislazione emanata, segnalando aspetti di essa peculiari con alcuni approfondimenti.

L'intervento legislativo che si impone all'attenzione con più immediatezza è sicuramente quello della legge statutaria regionale 18/2013, con la quale sono stati ridotti il numero dei consiglieri regionali e dei componenti della Giunta regionale ed è stato abolito il vitalizio, in attuazione dei principi di cui al decreto-legge 138/2011 e al decreto-legge 174/2012, quest'ultimo nettamente rappresentativo della necessità di ridurre i costi della politica.

Sempre in ambito istituzionale vanno registrati gli interventi finalizzati alla fusione dei comuni. Il 2013 ha visto l'entrata in vigore di ben sette leggi regionali di fusione.

A tali interventi, che pure a fronte della loro valenza istituzionale sono direttamente collegati alla legislazione della crisi, vanno affiancate le leggi regionali che hanno disposto direttamente misure economiche anticrisi, quali le leggi di modifica delle ultime leggi finanziarie, le leggi sulle tasse automobilistiche regionali, la legge sul riordino degli sgravi fiscali, come pure le leggi incidenti in ambito sociale con misure destinate al sostegno economico di famiglie, lavoratori e comuni colpiti da calamità naturali.

Nonostante l'inevitabile attrazione delle politiche regionali verso la necessità di affrontare al meglio l'emergenza economica, dall'esame del complesso della legislazione emanata nel 2013 emerge obiettivamente come il legislatore regionale toscano non abbia rinunciato a ricercare spazi autonomi e originali ambiti di esplicazione delle proprie competenze.

Sul piano ordinamentale si impongono all'attenzione sicuramente la nuova legge sulla programmazione e la nuova legge sulla partecipazione, leggi di ampio respiro e portata, i contenuti delle quali sono ascrivibili ad una autonoma azione riformatrice del legislatore regionale.

Medesima caratteristica hanno alcuni interventi legislativi in ambito sociale e sanitario, nei quali sono stati affrontati con originalità nuovi problemi emergenti e posti anche con drammaticità all'attenzione dell'opinione pubblica e della politica. Il riferimento è alla legge sulla ludopatia e alla legge sulla diffusione e uso dei defibrillatori, entrambe di iniziativa consiliare.

Con la legge sulla ludopatia la Toscana delinea azioni di prevenzione e contrasto al fenomeno della dipendenza da gioco d'azzardo, fenomeno in progressivo aumento anche in relazione alla situazione di disagio e crisi economica in atto. Il legislatore regionale con la legge regionale 57/2013 prosegue l'indirizzo politico peraltro già formalizzato dal Consiglio regionale con la mozione 306 del 6 dicembre 2011 e sfrutta gli spazi riconosciuti alle Regioni dalla Corte costituzionale con la sentenza 300/2011.

La legge regionale 22/2013, sulla diffusione e uso dei defibrillatori, interviene sul fenomeno dell'alta incidenza di morti improvvise dovuta ad arresto cardiocircolatorio nel corso della pratica di attività sportive e motorie, in modo innovativo, tenuto conto del quadro generale della legislazione regionale, e in anticipo rispetto allo Stato, poiché al momento dell'emanazione della legge regionale le linee guida statali in materia, previste dall'articolo 7, comma 11 del decreto-legge 158/2012, non erano ancora state emanate.

Esempio questo appropriato di quanto affermato in premessa circa la volontà del legislatore regionale di esplicitare comunque la propria autonomia legislativa nelle materie di competenza a latere dell'affannosa attività legislativa di attuazione degli atti statali che costantemente investono le Regioni con efficacia vincolante.

A tali ultime leggi è bene affiancare anche la legge, in materia ambientale, con la quale è stata dettata una disciplina organica in materia di protezione e bonifica dell'ambiente dai pericoli derivanti dall'uso dell'amianto.

E' anch'essa infatti di iniziativa consiliare e persegue il fine di affrontare il rischio per la salute derivante dall'amianto utilizzato in passato nei più disparati ambiti sociali e produttivi. La passata esposizione all'amianto uccide ancora oggi migliaia di persone l'anno e si ritiene purtroppo che tale numero continuerà ad aumentare nei prossimi dieci anni.

Nel settore delle attività produttive, la materia del commercio presenta da qualche anno discipline legislative regionali oggetto di scontro tra gli indirizzi nazionali orientati alla realizzazione della liberalizzazione delle attività e un'impostazione più restrittiva della Regione: una discrasia tra impostazioni politiche che ha condotto a numerose questioni di costituzionalità di leggi regionali sollevate dal Governo, alcune ancora pendenti.

Nel 2013 è così stata nuovamente modificata la legge regionale 28/2005, recante il Codice del commercio, con la legge regionale 13/2013. L'esigenza di intervenire sul codice è stata dettata anche dal ricorso governativo dinanzi la Corte costituzionale contro la precedente legge regionale 52/2012, emanata in

attuazione dei decreti-legge 201/2011 e 1/2012, e dalla necessità di adeguare la normativa regionale alla sentenza n. 291/2010 della Corte costituzionale, con la quale è stato dichiarato illegittimo l'articolo 29 della citata legge regionale 28/2005, in quanto derogatorio alla "Direttiva servizi" e alla legislazione interna di recepimento (d.lgs. 59/2010) in materia di commercio su aree pubbliche.

Il nuovo intervento legislativo ha comportato la parziale rinuncia di alcuni punti del ricorso citato, tuttavia anche la legge regionale 13/2013 è stata impugnata per quanto disposto in materia di autorizzazioni commerciali, prezzi di vendita degli outlet, il servizio di distribuzione di carburanti e relativi orari.

Continua pertanto la difficoltà di coordinamento della politica regionale con quella nazionale in questo settore.

La Regione è intervenuta nel 2013 anche in materia di professioni, disciplinando, negli spazi di propria competenza, le attività di tintolavanderia e di acconciatore (quest'ultima oggetto di incertezze applicative derivanti da una non chiara disciplina statale di riferimento), l'attività di estetica e di tatuaggio e piercing, quest'ultima con precisi risvolti sanitari, in considerazione del grado di pericolosità dell'attività.

La Regione, in materia di turismo, ha disciplinato la struttura ricettiva dell'albergo diffuso con la legge regionale 71/2013 che interviene per ultima nel panorama degli interventi regionali, probabilmente a fronte di esigenze di regolazione che si sono imposte sul territorio regionale in tempi diversi rispetto a quelli delle altre regioni in considerazione della diffusione dell'attività di agriturismo.

In ambito agricolo vanno ricordate le modifiche alla disciplina delle strade del vino, la modifica della recente disciplina dei consorzi di bonifica e la nuova normativa regionale in materia di appostamenti fissi per l'attività venatoria. Tali ultime discipline intersecano la materia del governo del territorio. Tali leggi concretizzano interventi non organici ma di puntuale modifica della normativa vigente, alla luce di esigenze contingenti.

Spazi innovativi, non direttamente legati all'attuazione della normativa statale sono stati ritrovati dalla Regione in materia di imprese di informazione e in materia di formazione professionale, con nuove norme in materia di tirocini e in materia di educazione.

E' stato provveduto al riassetto del sistema integrato dei servizi educativi della prima infanzia finalizzato a dare organicità alla materia, in termini di finalità e strumenti, definendo le competenze degli enti locali.

In materia di governo del territorio, materia intersecante numerose leggi tra quelle già citate, va annoverata la modifica dei parametri urbanistici ed edilizi con l'obiettivo di raggiungere sul territorio regionale la loro massima omogeneità.

Infine si segnala la nuova legge in materia di alienazione di immobili di edilizia residenziale pubblica finalizzata alla razionalizzazione e valorizzazione

del patrimonio di edilizia residenziale pubblica (ERP) votata in aula articolo per articolo nell'ultima sessione di lavori del Consiglio regionale nel 2013 (mentre l'approvazione finale è stata rinviata ed è avvenuta il 14 gennaio 2014).

2.2 I METODI DELLA LEGISLAZIONE E L'INIZIATIVA LEGISLATIVA

La produzione legislativa regionale è stata stretta spesso dall'urgenza del provvedere e dalla difficoltà della delimitazione degli spazi di competenza di intervento, dal momento che la legislazione concorrente viene pragmaticamente ridisegnata dall'attuale legislazione nazionale di emergenza che, sul piano della sussidiarietà, sottrae ambiti di competenza alle autonomie regionali.

Nonostante ciò emerge dall'analisi effettuata la conferma e la coerenza dei "metodi della legislazione" della Toscana, caratterizzati dalla puntuale attuazione degli indirizzi nazionali per quanto attiene agli interventi demandati alle Regioni, dalla forte dialettica tra l'Assemblea legislativa e l'Esecutivo regionale e dall'ampio spazio dato alla partecipazione dei soggetti interessati nel corso dell'iter legislativo.

L'urgenza del provvedere non ha quindi diminuito nel corso del 2013 la complessità dei procedimenti legislativi in termini di gruppi di lavoro, atti consiliari di indirizzo, audizioni, indagini conoscitive.

La produzione legislativa è diminuita passando dalle 65 leggi emanate nel 2012 alle 60 leggi del 2013. Tale diminuzione regolativa vale anche per i regolamenti passati dai 22 del 2012 ai 20 del 2013.

Per quanto attiene all'iniziativa legislativa, il 2013 vede un deciso aumento dell'iniziativa consiliare (54 proposte di legge), rispetto quella della Giunta regionale (44 proposte di legge), dato che aumenta la sua peculiarità considerando che sono state approvate in aula il 35% delle leggi di iniziativa consiliare, a fronte del 65% di quelle di iniziativa dell'esecutivo regionale.

Al contrario l'attività propositiva dell'Ufficio di presidenza è stata notevolmente contenuta, rispetto a quanto invece era stato segnalato per l'anno 2012, orientandosi esclusivamente su argomenti specifici. Le leggi il cui iter è stato avviato su iniziativa dell'Ufficio di presidenza sono solo due (leggi regionali 42 e 73 del 2013). Entrambe sono state esaminate direttamente dall'assemblea legislativa.

Con la legge regionale 42/2013 il Consiglio regionale ha inteso esprimere in maniera tangibile solidarietà al brigadiere Giuseppe Giangrande, di stanza nella nostra Regione, e rimasto gravemente ferito a causa di un attentato subito a Roma in occasione dell'insediamento del Governo guidato dal Presidente Enrico Letta, assegnandogli un contributo economico.

La legge regionale 73/2013 introduce una modifica alla disciplina della legge regionale 76/1997, recante misure a sostegno dell'attività dell'Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa

“AICCRE” – Federazione regionale della Toscana, al fine di precisare, in ragione degli obblighi di contenimento e razionalizzazione della spesa, che anche il contributo economico da destinare all’AICCRE, in alternativa al distacco di personale, per l’attuazione del programma di attività ha carattere eventuale ed è in ogni caso subordinato alle scelte e alle disponibilità del bilancio di previsione per l’anno di riferimento.

Non sono state presentate proposte di legge di iniziativa popolare.

3. GLI ATTI DI PROGRAMMAZIONE NEL 2013

Per quanto attiene ai piani e programmi, nel rinviare alle relazioni specificamente formulate sui singoli atti, si rileva in questa sede che il 2013 registra l’adozione da parte del Consiglio regionale della delibera di integrazione al Piano di indirizzo territoriale (PIT) e della delibera di adozione del Piano di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati (PRB).

Nel corso dell’anno si è svolta la discussione sul Piano regionale integrato infrastrutture e mobilità (poi approvato il 12 febbraio 2014), sul Piano sanitario e sociale integrato regionale (PSSIR), la cui istruttoria è aperta presso la competente commissione consiliare.

Di particolare momento è stata l’ampia istruttoria consiliare relativa alla proposta inviata dalla Giunta regionale di “Adozione dell’integrazione al piano di indirizzo territoriale (PIT) per la definizione del Parco agricolo della Piana e per la qualificazione dell’aeroporto di Firenze”, in ragione della rilevanza politica dell’atto, deliberato in attuazione delle specifiche previsioni del Piano regionale di sviluppo per il 2011/2015.

L’adozione da parte del Consiglio regionale avvenuta a fine luglio 2013 prelude al successivo iter relativo all’approvazione finale nel corso del 2014. Dopo l’importante fase nella quale gli enti pubblici, i soggetti pubblici e privati interessati e i singoli cittadini possono esprimere le loro osservazioni, seguirà la relativa istruttoria tecnica presso le commissioni competenti, e infine l’approvazione definitiva.

L’integrazione del PIT concretizza un’azione regionale che si impone all’attenzione per la rilevanza dei contenuti, considerando anche che il PIT è uno strumento strategico per le politiche territoriali regionali, ed è in particolare l’atto di programmazione attraverso il quale la Regione Toscana stabilisce gli orientamenti per la pianificazione degli enti locali, le strategie per lo sviluppo territoriale dei sistemi metropolitani e delle città, dei sistemi locali e dei distretti produttivi, delle infrastrutture viarie principali, oltre alle azioni per la tutela e valorizzazione delle risorse essenziali. Il PIT ha poi valenza di piano paesaggistico, in adempimento al Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 42/2004).

Unitamente all'adozione dell'integrazione al PIT il Consiglio regionale ha anche approvato la risoluzione 205/2013 con la quale chiede alla Giunta regionale di attivarsi per fornire al Consiglio stesso il quadro dei costi complessivi di massima necessari per la realizzazione dell'opera, la verifica della sostenibilità del progetto da parte del soggetto proponente e ulteriori approfondimenti sull'impatto acustico ed ambientale della nuova qualificazione dell'aeroporto.

Il Piano di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati (PRB), in breve, persegue la ratio di trasformare il rifiuto in risorsa ed incrementare il recupero ed il riciclo.

Il Piano tiene conto del processo di "conversione ecologica" della società e dell'economia attivatosi negli ultimi anni, processo che trova tra i suoi punti di forza la gestione, ottimizzazione e rinnovabilità dei flussi di materia. Viene così affermato il necessario orientamento verso una cultura del risparmio, dell'efficienza e della rinnovabilità della materia che deve condizionare ora anche le politiche industriali ed economiche.

Il Piano persegue anche il principio di autosufficienza e autonomia gestionale del ciclo integrato dei rifiuti, con particolare attenzione per i rifiuti speciali, tutto ciò in conformità con gli indirizzi dell'Unione europea che punta ad un impiego più efficiente sul piano economico ed ecologico delle risorse, confermato anche dall'ordine di priorità nella gerarchia delle scelte per la gestione dei rifiuti contenuta nella direttiva 2008/98/CE.

Il Piano prevede che, annualmente, venga predisposto un documento di monitoraggio e valutazione del piano destinato a informare la Giunta regionale e il Consiglio sul raggiungimento degli obiettivi previsti.

4. RIFORME E INTERVENTI ISTITUZIONALI

4.1 LEGGE STATUTARIA

Sul piano istituzionale l'intervento di riforma più rilevante è sicuramente la modifica dello Statuto regionale disposta con legge statutaria regionale 24 aprile 2013, n. 18 (Modifiche agli articoli 6, 9, 14, 31 e 35 dello Statuto in materia di numero dei consiglieri regionali e dei componenti della Giunta regionale e abolizione del vitalizio), riforma già annunciata dal Consiglio regionale con la risoluzione 6 settembre 2011, n. 78.

La legge statutaria dispone la riduzione del numero dei consiglieri, degli assessori regionali e dei componenti dell'Ufficio di presidenza.

Nel rinviare alla relazione sul punto di Paola Garro, in sede di sintesi si osserva che si tratta di un passaggio istituzionale epocale, che prefigura un Consiglio regionale completamente diverso dall'attuale, in termini anche indipendenti dalla ratio e dalle finalità della legislazione nazionale, che di tale

mutamento è stata occasione (art. 14, comma 1, lettere a) e b), del decreto-legge 138/2011; art. 2, comma 1, lettera a), del decreto-legge 174/2012).

La riduzione a quaranta del numero di consiglieri regionali non concretizza infatti un semplice riassetto numerico: si tratta di un nuovo Consiglio regionale che sarà eletto ai sensi di nuove regole elettorali, stabilite dalla legge regionale che, annunciata per l'anno in corso, accompagnerà la riforma statutaria, e che vedrà il proprio funzionamento ridisegnato da una necessaria e profonda modifica del Regolamento interno.

In tale senso la modifica statutaria incide profondamente sul Consiglio regionale prefigurando il riassetto strutturale e organizzativo delle sue articolazioni interne, dalle commissioni consiliari all'Ufficio di presidenza.

Alla riforma istituzionale relativa alla composizione e funzionamento del Consiglio regionale, che sarà compiutamente applicata dalla prossima legislatura, si affianca il tema della riduzione dei costi della politica, sul quale la legge statutaria interviene incidendo sul vitalizio e prevedendo il passaggio per i consiglieri regionali ad un sistema a carattere contributivo, la cui regolazione è demandata alla legge regionale.

In anticipo rispetto a tale previsione, nelle more del procedimento di emanazione della legge statutaria e ai fini dell'immediata attuazione del quadro legislativo statale soprarichiamato, la Regione Toscana ha disposto l'abolizione del sistema del vitalizio con la legge regionale 66/2012, e successivamente con la legge regionale 85/2012, di modifica alla legge regionale 3/2009, il nuovo sistema previdenziale contributivo è stato compiutamente regolato. Peraltro al fine di concorrere alla realizzazione degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica il legislatore toscano ha imposto ulteriori limiti alla spesa per il funzionamento degli organi politici, in particolare, limitando, più di quanto disposto in sede nazionale, il trattamento dei Presidenti della Giunta regionale e del Consiglio regionale e prevedendo, tra il limite massimo e quello minimo previsto dalla normativa nazionale, un ulteriore limite intermedio di spesa per i consiglieri con specifiche funzioni e gli assessori.

4.2 FUSIONI DI COMUNI

Prevista dall'articolo 133 della Costituzione, la fusione consiste in un processo di accorpamento e soppressione di più Comuni preesistenti finalizzato ad istituire un nuovo Comune unico.

La ricerca di sinergie e finanziamenti utili allo svolgimento dei servizi in un contesto di crisi economica trova nella fusione un importante strumento a disposizione dei comuni, affinché questi possano esercitare le loro funzioni in un modo più efficiente e più corrispondente alle esigenze dei cittadini.

Lo stesso disegno di legge "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni" (AS 1212), attualmente in discussione, incentiva e favorisce tale strumento.

Il quadro d'insieme dei procedimenti di fusione che si sono svolti, per il quale si rinvia alla relazione di Ilaria Cirelli, offre lo spunto a riflessioni sul rapporto tra il principio di rappresentanza e i poteri istituzionali dei Comuni e della Regione.

Punti di forza di un progetto di fusione sono sicuramente la razionalizzazione dei servizi e della spesa, la riduzione dei costi degli organismi rappresentativi (sindaco, assessori e consiglieri), i finanziamenti garantiti al nuovo Comune unico per diversi anni; punto di debolezza presso le comunità locali è invece il sentire il rischio di una perdita di identità storica e di rappresentanza nell'ambito del nuovo comune che si forma.

La stessa Carta costituzionale nel demandare alla Regione la titolarità dell'iniziativa attraverso le proprie leggi, impone di sentire le popolazioni interessate. Il referendum consultivo per ogni progetto di fusione è allora un passaggio fondamentale al fine del coinvolgimento dei cittadini al momento della decisione.

I referendum che si sono svolti in Toscana offrono un variegato spettro di conclusioni: si passa dall'esito positivo della consultazione con la maggioranza della popolazione favorevole alla fusione, al caso in cui il verdetto non è stato univoco, con gli abitanti di un Comune che hanno votato a favore della fusione e quelli dell'altro che l'hanno ostacolata, al caso in cui prevalgono i voti negativi (Isola d'Elba, Casentino).

La varietà degli esiti referendari va incrociata con la varietà delle iniziative che hanno prefigurato fusioni di comuni: iniziative popolari ad opera di comitati promotori, iniziative avviate dai Comuni interessati, iniziative della Giunta e del Consiglio regionale.

Rispetto a tali diverse caratterizzazioni dei procedimenti di fusione, va evidenziato come la Regione abbia ritenuto prioritaria la tutela del principio di rappresentanza ed abbia considerato recessiva qualsiasi altra considerazione, rispetto alla prevalenza accordata alla volontà espressa dalla popolazione interessata.

5. LEGGI ORDINAMENTALI

5.1 LA NUOVA LEGGE SULLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE

La legge regionale 2 agosto 2013, n. 44 (Disposizioni in materia di programmazione regionale) ha riformato la disciplina generale della programmazione regionale realizzando un intervento legislativo di sistema che

incide su tutto l'ordinamento regionale, alla luce di obiettivi fortemente individuati in sede politica.

La nuova legge persegue il fine di semplificare il sistema generale della programmazione, aumentarne l'efficacia favorendo l'integrazione delle politiche settoriali, valorizzare la collaborazione e concertazione con istituzioni e parti economiche e sociali.

La legge regionale 44/2013, in particolare, rafforza il raccordo tra programmazione e bilancio, nella logica di ampliare il ruolo della programmazione, che ora è anche finanziaria, dal momento che è stato valorizzato il ruolo del bilancio per dotare gli obiettivi regionali delle risorse necessarie alla loro realizzazione.

Ora accanto al PRS, che ha validità per l'intera legislatura, si affianca il nuovo Documento annuale di programmazione (DAP), che reca le specificazioni annuali e gli aggiornamenti del PRS e tutti gli elementi sostanziali della programmazione delle politiche regionali. E' stata così introdotta nella programmazione pluriennale una maggiore concretezza e flessibilità degli strumenti, con la possibilità di aggiornare annualmente gli obiettivi prioritari individuati all'inizio della legislatura (sia a livello di PRS che di piani di settore), per tenere conto dei rapidi mutamenti dello scenario nazionale ed internazionale, a partire dagli impatti, spesso non prevedibili con troppo anticipo, delle leggi di stabilità e del "semestre europeo" di coordinamento delle politiche economiche a livello comunitario.

Il bilancio declina poi le scelte programmatiche in termini finanziari, definendo il quadro delle risorse e stabilendo il limite massimo dell'indebitamento ed è articolato in base agli obiettivi definiti dalla programmazione. La definizione di una scadenza unitaria per l'approvazione del DAP e dei bilanci, nell'ambito della sessione unitaria di bilancio, ne valorizza il collegamento e la complementarietà delle finalità.

Il nuovo calendario, che prevede l'approvazione da parte della Giunta regionale della proposta del DAP entro il 10 novembre di ogni anno, comprime le successive procedure consiliari dal punto di vista temporale, accelerando i processi decisionali, con tempi certi di approvazione.

L'effetto di compressione dei tempi decisionali presso il Consiglio regionale merita qualche osservazione relativa al quadro d'insieme dal quale pure deriva la nuova legge regionale di programmazione.

Essa per questa parte ha soddisfatto l'esigenza di coordinare la programmazione regionale con le scadenze nazionali derivanti dal quadro europeo, che ha fortemente condizionato il legislatore statale e conseguentemente ha imposto l'adeguamento ad esso anche al legislatore regionale.

Va ricordato che l'Unione europea ha avviato nel 2010 una sostanziale revisione del sistema di governance economica dell'Unione, al fine sia di trovare

risposte alla crisi economica e finanziaria, sia di attuare la Strategia Europa 2020 per la crescita e l'occupazione. Il coordinamento delle politiche economiche nazionali avviene attraverso una loro condivisione preventiva. In tale contesto è stato introdotto il "semestre europeo", che prevede la trasmissione alla Commissione degli obiettivi programmatici di finanza pubblica e delle politiche economiche e di bilancio di ciascun Paese, in una fase antecedente la loro attuazione a livello nazionale, per una valutazione condivisa.

Qualcuno osserva che a livello europeo sono stati rafforzati i meccanismi di controllo preventivo, contestuale e consuntivo della politica economica degli Stati membri senza una chiara legittimazione democratica, in nome dello stato di emergenza economica.

In ogni caso le decisioni europee hanno comportato un obbligo di adeguamento degli ordinamenti nazionali. Per quanto attiene all'Italia è stata modificata la legge 196/2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica) al fine di allineare il ciclo di programmazione nazionale alle regole del semestre europeo sotto il profilo della tempistica, dei documenti e dei loro contenuti sostanziali.

E' stato così introdotto il Documento di economia e finanza (DEF), unitamente al Programma di stabilità e al Programma nazionale di riforma, come richiesto dall'ordinamento europeo, la cui presentazione è anticipata al 10 aprile, in modo tale da rendere possibile il successivo invio alla Commissione UE del PS e del PNR entro la fine di aprile. La scadenza della legge di stabilità è stata poi spostata al 15 ottobre.

Tale tempistica è il quadro di riferimento per il nuovo calendario regionale introdotto con la legge regionale 44/2013, ed è oggetto delle critiche di coloro che osservano che la riduzione dei tempi della sessione del bilancio dello Stato non appare congrua ed ha effetti negativi sulle procedure di bilancio delle Regioni, le quali devono successivamente approvare le loro leggi finanziarie e i bilanci in tempi ristretti. Al contrario sarebbe opportuno che il secondo semestre dell'anno, successivo a quello europeo, fosse temporalmente diviso in modo adeguato tra i diversi livelli istituzionali del Paese. (cfr. E. Russo, "*Il sentiero sempre più stretto della democrazia di bilancio*", in Astrid Rassegna – n. 3/2014).

5.2 LA NUOVA LEGGE SULLA PARTECIPAZIONE

Con l'adozione della legge regionale 46/2013 intitolata (*Dibattito pubblico e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*), la Regione Toscana ha confermato la scelta assunta con la legge regionale 69/2007, prima legge in Italia a disciplinare il dibattito pubblico e ad inserire procedure deliberative all'interno delle classiche forme di partecipazione procedimentale.

Il procedimento che ha portato dalla legge regionale 69/2007 alla legge regionale 46/2013 è descritto nella relazione di Ilaria Cirelli. In questa sede, dedicata a considerazioni di sintesi generali, giova evidenziare la portata dell'intervento riformatore attuato nel 2013 con la legge regionale 46, che si presta ad ampie considerazioni sostanziali.

La legge regionale 46/2013 è l'unica in Italia ad essere ispirata al concetto di partecipazione come "fase" ordinaria del processo decisionale e all'idea che per migliorare la qualità delle decisioni sia necessario che le istituzioni tengano conto e motivino le proprie decisioni rispetto all'esito del processo partecipativo.

Già nel preambolo si afferma che «la partecipazione all'elaborazione ed alla formazione delle politiche regionali e locali costituisce un aspetto qualificante dell'ordinamento toscano».

Questa affermazione prelude all'idea, poi concretizzata dall'articolato, che la partecipazione non concerne solo la formazione degli atti amministrativi ma, in generale, la definizione delle politiche regionali e delle scelte collettive.

In questo modo la Toscana si colloca al centro della Costituzione, secondo la quale, ai sensi dell'articolo 3, la partecipazione è insita nella forma dello Stato democratico-sociale. Essa segna il rapporto che deve intercorrere tra Stato e società (cfr. art. 3, comma 2) e in tale modo costituisce un metodo di rapporto che condiziona anche la forma di Governo, fondata sulla necessaria integrazione tra rappresentanza e partecipazione (cfr. De Santis "*La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*", in www.associazionedeicostituzionalisti.it).

Il rapporto tra istituzioni rappresentative regionali e partecipazione, che dalla legge toscana così ispirata consegue, è un rapporto di integrazione e la partecipazione diventa «*forma ordinaria di amministrazione e di governo*» della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi.

La partecipazione è descritta dalla legge come un "diritto" attribuito con un criterio di massima inclusività a tutti i soggetti che hanno interesse rispetto al territorio in questione o all'oggetto del procedimento partecipativo e che sia utile far intervenire nel processo partecipativo stesso, indipendentemente da una posizione giuridicamente qualificata.

L'ampiezza del riconoscimento accordato al diritto di partecipazione richiede necessariamente il ruolo fondamentale dell'Autorità garante per la partecipazione per selezionare gli interessi coinvolti.

Rispetto alla disciplina del 2007, la legge del 2013 ha quindi modificato la struttura dell'Autorità, che è stata trasformata in un organo collegiale formato da tre componenti, caratterizzato dalla natura di Autorità indipendente.

Nello Statuto della Regione Toscana si fa riferimento ai partiti come «strumento fondamentale della partecipazione» (art. 72, comma 3), ma nella

disciplina legislativa della legge regionale 46/2013 i soggetti della partecipazione sono i cittadini e le associazioni di cittadini.

E' la conseguenza del criterio di massima inclusività adottato: i soggetti organizzati, associazioni e partiti, non possono monopolizzare i processi partecipativi, bilanciando quindi la rappresentanza di interessi che sono già forti e strutturati.

In tale modo la nuova legge regionale sulla partecipazione segna un passaggio significativo: la partecipazione non si esplica attraverso i tradizionali canali di rappresentanza politica, ma diventa forma "ordinaria" di amministrazione e governo della Regione.

In relazione a tali obiettivi e principi, la legge del 2013 non si discosta molto dalla precedente legge regionale 69/2007.

Lo stesso non si può dire per quanto concerne le modalità procedurali di partecipazione: il dibattito pubblico regionale e il sostegno regionale ai processi di partecipazione locali, diversi dal dibattito pubblico.

In primo luogo, viene data una definizione precisa di dibattito pubblico e delle opere di particolare rilievo alle quali si applica.

Viene superata ogni discrezionalità, e il dibattito pubblico è obbligatorio per tutte le opere pubbliche che superano la soglia di cinquanta milioni di euro.

Per tutte le opere, pubbliche e private, che non superano tale soglia, ma che sono superiori ad una soglia minima di dieci milioni di euro, come pure nei confronti di talune opere statali, l'Autorità è destinataria di una certa discrezionalità alla luce della quale, di propria iniziativa o su richiesta di altri soggetti, può attivare un dibattito pubblico.

Altro aspetto interessante della legge è che all'obbligatorietà del dibattito pubblico è correlato il principio che le spese relative all'informazione dell'opinione pubblica ed al rapporto con i cittadini devono essere considerate una voce essenziale all'interno del progetto di investimento. In questo modo ogni soggetto, pubblico o privato, che intenda realizzare un'opera - di rilevante impatto, sociale ed economico sul territorio - deve considerare il rapporto con la comunità di riferimento come un aspetto ineludibile della progettazione.

A conclusione del dibattito pubblico è imposto un preciso obbligo motivazionale degli atti adottati agli organi rappresentativi legittimati a prendere la decisione finale sull'opera. E' evidente la finalità della legge di creare percorsi di discussione pubblica che consentano di trovare soluzioni il più possibile condivise intorno a decisioni rilevanti per la comunità territoriale, responsabilizzando il decisore pubblico.

Accanto al dibattito pubblico altro strumento di partecipazione previsto è il sostegno e supporto regionale ai processi locali di partecipazione.

Anche in relazione alle procedure di sostegno e supporto va rilevato come la nuova legge operi la scelta, politica e di estremo interesse, di sollecitare il

radicamento dei processi partecipativi come modalità normale di formazione delle politiche pubbliche regionali. La legge tende a cambiare i metodi deliberativi integrando i meccanismi decisionali basati sulla logica rappresentativa.

Oltre alla obbligatorietà del dibattito, la legge introduce un principio di uguale importanza, ovvero, che ogni soggetto che realizza l'opera deve considerare nella progettazione anche i costi relativi al dibattito pubblico. Così i rapporti con i cittadini entrano, come un "costo", nella progettazione dell'opera la cui realizzazione deve essere "condivisa" dalla collettività di riferimento.

In conclusione la legge regionale 46/2013 sviluppa un principio fondamentale per il funzionamento delle democrazie contemporanee: il principio in base al quale tra rappresentanza e partecipazione esiste un rapporto che va sviluppato, integrando i meccanismi decisionali basati sulla sola logica rappresentativa, quando determinate decisioni, particolarmente conflittuali e controverse, richiedono una legittimazione non solo normativa.

6. LEGGI COLLEGATE ALLA LEGGE FINANZIARIA

Il pacchetto dei provvedimenti legislativi economico finanziari presentati a fine anno nel 2013 è stato costituito dalla proposta di legge 290 (Legge finanziaria per l'anno 2014), dalla proposta di legge 291 (Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e Pluriennale 2014/2016) e da tre proposte di legge collegate alla legge finanziaria 2014:

- la proposta di legge 292 (Riordino degli sgravi fiscali alle imprese a valere sull'imposta regionale sulle attività produttive);
- la proposta di legge 293 (Misure urgenti di razionalizzazione della spesa sanitaria. Modifiche alla l.r. 16/2000, alla l.r. 40/2005, alla l.r. 51/2009, alla l.r. 85/2009 ed alla l.r. 81/2012);
- la proposta di legge 289 (Invaso di Bilancino. Trasferimento della proprietà. Disposizioni conseguenti).

Tali provvedimenti annunciati nel "Documento preliminare unitario DPEF 2014, legge di bilancio di previsione 2014 e pluriennale 2014-2016, legge finanziaria 2014 e leggi collegate", hanno costituito nuovamente elemento di riflessione innanzitutto in merito alla natura del collegamento che le leggi presentate unitamente alla legge finanziaria devono avere, e ulteriormente elemento di riflessione sull'idoneità del documento preliminare ad inserirsi nel processo di valutazione di tale collegamento.

Infatti l'articolo 13, comma 2 ter, della legge regionale 36/2001 stabilisce che *"Per leggi collegate alla legge finanziaria si intendono esclusivamente quelle leggi motivatamente indicate come tali dalla Giunta regionale nel documento preliminare unitario alla legge finanziaria e alle leggi collegate"*

presentato al Consiglio regionale, entro il 30 settembre di ciascun anno, ai sensi dell'articolo 48 dello Statuto, in virtù della loro stretta attinenza al raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione della spesa, equità e sviluppo che compongono la complessiva manovra economica e di bilancio della Regione, e che non siano state oggetto di valutazione contraria da parte del Consiglio regionale mediante l'approvazione di atti di indirizzo in sede di esame del documento preliminare stesso”.

Mentre da una parte la norma riportata richiede la valutazione del Consiglio del collegamento già in sede di esame del documento preliminare, d'altra parte anche in questo secondo anno di applicazione del comma 2 ter è stato rilevato che l'accertamento della sussistenza del requisito del collegamento di tali leggi con la manovra economica e di bilancio, in sede di documento preliminare, non risulta particolarmente agevole, stante la sua natura di atto generale.

In particolare, dagli enunciati descrittivi del documento preliminare, in assenza della visione della loro traduzione in articolati legislativi, non risulta possibile concludere in merito alla conformità delle proposte di legge annunciate come collegate al loro inquadramento teorico come leggi di settore, che hanno lo scopo di apportare alla legislazione vigente quelle modifiche necessarie a provocare gli effetti economici, la cui quantificazione, per le spese e per le entrate, rientra nella manovra impostata dalla legge finanziaria.

Di qui la conseguenza fattuale che l'effettiva verifica del collegamento non può che aversi in sede di commissione consiliare, all'atto quindi della effettiva verifica delle disposizioni formulate, come avvenuto nel 2012, quando non è stato riconosciuto il collegamento alla proposta di legge 191 (si veda sul punto il paragrafo relativo alla legge di semplificazione).

In ogni caso nel 2013 l'istituto del collegamento è risultato inapplicabile in quanto l'intero pacchetto legislativo è stato presentato oltre i termini previsti dalla legge. Nonostante ciò è stata approvata unitamente alla legge finanziaria la proposta di legge 292 (Riordino degli sgravi fiscali alle imprese a valere sull'imposta regionale sulle attività produttive).

7. LA QUALITÀ DELLA LEGGE

La qualità della legge comprende ogni aspetto formale, sostanziale e sistematico dell'atto normativo valutato sotto il profilo della leggibilità, comprensibilità, sistematicità, efficacia.

Nella Regione Toscana essa ha fondamento statutario nella analitica indicazione di principi e istituti contenuta nel Titolo III. Essi sono poi oggetto delle disposizioni attuative contenute nella legge regionale 55/2008 sulla qualità della normazione, nel Regolamento interno del Consiglio regionale, nelle intese tra il Consiglio e la Giunta regionale e negli atti del Presidente della Giunta

regionale afferenti all'attività normativa dell'esecutivo. A fronte dell'ampiezza di questo quadro regolativo della qualità della legge, la rilevazione della sua concreta attuazione è obbligatoria.

Anche la produzione legislativa del 2013 offre spunti di riflessione relativamente agli aspetti principali che fondano la qualità della legge, quali principalmente l'esclusione dello strumento delle leggi omnibus, il rispetto del principio della modifica, sostituzione, integrazione e abrogazione espressa dei testi unici, il ricorso alla tecnica della novellazione.

Tali principali metodi della legislazione negli anni precedenti erano stati oggetto di osservazioni tecniche da parte degli uffici preposti all'assistenza legislativa, come pure oggetto di risoluzioni recanti indirizzi del Consiglio regionale (cfr. Risoluzioni 95 e 163 rispettivamente sulla legge finanziaria e sulla legge di semplificazione).

Si ricorda in particolare che i rapporti sulla legislazione della Toscana per gli anni 2011 e 2012 avevano evidenziato l'attenzione da parte del Consiglio regionale alla necessità di escludere dall'ordinamento le leggi omnibus, perseguendo l'ordine sistematico del corpus normativo.

Sotto tale profilo era stata data attenzione alla corretta attuazione della legge regionale di contabilità, nelle parti nelle quali essa stabilisce il contenuto della legge finanziaria e prevede l'istituto delle leggi ad essa collegate (artt. 13 e 15 della l.r. 36/2001 "Ordinamento contabile della Regione Toscana"). Di qui l'adozione della Risoluzione 95 sopracitata.

I settori di assistenza legislativa evidenziano costantemente sia il disordine legislativo e l'insufficienza dell'istruttoria legislativa derivante dalle leggi finanziarie omnibus incidenti su settori di diverse materie, sia il vulnus istituzionale, nella misura in cui esse alterano l'assetto delle competenze delle commissioni di merito, riportando la competenza delle materie settoriali alla prima commissione consiliare.

Tali azioni realizzate in sede politica e tecnica sono tutte finalizzate a garantire il rispetto del principio di omogeneità della legge.

Il principio di omogeneità è tra i fondamentali principi che reggono la qualità della legge, ma è difficile da definire in quanto è la finalità dell'intervento a costituirne l'elemento unificante. Sotto tale profilo esso non esclude quindi a priori il carattere settoriale o intersettoriale del provvedimento normativo, dal momento che è il tipo di finalità che con esso si vuole perseguire a determinarne l'omogeneità.

E' evidente che l'individuazione della finalità e l'inclusione nel testo delle disposizioni idonee a conseguirla sono il frutto di opzioni che sono anzitutto politiche, anche se non per questo esse sono libere.

Attesta tale affermazione la stessa Corte costituzionale con la sentenza 22/2012, con la quale ha annullato disposizioni inserite dalle Camere in un decreto-legge nel corso dell'esame del relativo disegno di legge di conversione

per “estraneità alla materia e alle finalità del medesimo”, con un orientamento che a partire dal 2002 è stato costantemente rappresentato dal Capo dello Stato nei messaggi inviati alle Camere, con i quali ha più volte sottolineato l’importanza e la necessità di mantenere l’omogeneità dei contenuti degli atti. E’ solo l’ultimo episodio connesso alla rilevanza politica, oltre che tecnica, della redazione di testi non omogenei, quello della vicenda parlamentare relativa alla votazione della legge 29 gennaio 2014, n. 5 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 133/2013, recante disposizioni urgenti concernenti l’IMU, l’alienazione di immobili pubblici e la Banca d’Italia, decreto disomogeneo e quindi oggetto di differenti valutazioni politiche nelle sue diverse parti.

7.1 LA LEGGE DI SEMPLIFICAZIONE

Concretizzano un’azione positiva di riassetto della legislazione regionale sotto il profilo della qualità della legge, alla luce dei principi brevemente richiamati, la legge regionale 9/2013, modificativa della legge regionale 40/2009 (Legge di semplificazione e riordino normativo 2009), e la legge regionale 27/2013, recante disposizioni di semplificazione di carattere settoriale. Con tali leggi è stata riaffermata l’esclusione delle leggi omnibus, in ossequio al principio di omogeneità della legge.

Nel rinviare per l’illustrazione del percorso procedimentale alla relazione di Ilaria Cirelli, giova in questa sede rimarcare che esse concludono un percorso di riordino sistematico che è iniziato nel 2012 con la chiarificazione dell’istituto della legge di semplificazione regionale.

Nell’occasione dell’istruttoria legislativa della proposta di legge 174 recante la “Legge di semplificazione dell’ordinamento regionale 2012” (poi emanata come l.r. 69/2012) il settore legislativo esprimeva perplessità a fronte dei contenuti disomogenei del testo presentato, il quale poteva essere connotato più come legge omnibus che come legge di semplificazione, e precisava altresì l’orientamento secondo il quale una specifica e periodica legge regionale di semplificazione può essere ammissibile, in termini di omogeneità del contenuto normativo, qualora essa affronti profili procedurali generali e trasversali dell’ordinamento.

Qualora invece gli interventi semplificatori comportino la riforma di ampie parti di leggi settoriali, questi dovrebbero trovare la loro propria sede in leggi di modifica testuale delle leggi settoriali medesime, pena il rendere la legge regionale di semplificazione una legge omnibus recante modifiche testuali nelle più disparate materie, riproponendo i problemi istituzionali relativi all’assetto delle competenze delle commissioni consiliari, già sollevati in relazione alle leggi finanziarie omnibus.

Tale impostazione, accolta dalla Toscana, è affatto diversa rispetto a quella rappresentata dalle leggi di semplificazione statali, le quali ricorrono principalmente all’istituto della delega legislativa (cfr. art. 20, legge 59/1997), e

quindi incidono nelle materie settoriali attraverso autonomi decreti legislativi ad esse dedicati.

Viene così delineata in sede regionale un'architettura legislativa costituita da una legge generale di semplificazione recante i principi e gli istituti generali, alla quale fanno riferimento tutte le leggi regionali di semplificazione settoriale che nel tempo intervengono.

In difetto di ciò, il ricondurre anche interventi settoriali nella legge generale di semplificazione rende quest'ultima disomogenea, non solo viene leso il principio della omogeneità di contenuto dei testi normativi, che costituisce uno dei principi fondamentali della qualità normativa, ma ne consegue anche un'alterazione del procedimento legislativo interno del Consiglio regionale, sotto il profilo della ripartizione di competenza tra commissioni di merito e commissione affari istituzionali.

Tale impostazione è stata puntualmente accolta dal Consiglio regionale con la risoluzione 163/2012, che peraltro richiamava l'analoga risoluzione 95/2011 relativa ai contenuti disomogenei della legge finanziaria, di cui escludeva l'ammissibilità chiedendo alla Giunta regionale di presentare proposte di legge a contenuto omogeneo evitando il ricorso a leggi omnibus.

Tale ricognizione spiega i termini nei quali la questione del contenuto delle leggi regionali di semplificazione si è riproposta nel 2013 in riferimento alla proposta di legge 191, poi emanata come legge regionale 9/2013.

La proposta di legge 191 era stata presentata a fine 2012 come proposta di legge collegata alla finanziaria per l'anno 2013, ma la prima commissione consiliare competente non aveva riconosciuto tale collegamento in ragione dei suoi peculiari contenuti afferenti sostanzialmente alle disposizioni attuative della legge 241/1990, contenute nella legge di semplificazione (l.r. 40/2009) di cui si disponeva la modifica. Veniva quindi considerato disatteso l'articolo 15 della legge regionale 36/2001, relativo all'istituto delle leggi collegate e il parere negativo della commissione è stato poi confermato dal Consiglio regionale.

Escluso il collegamento con la legge finanziaria, la proposta di legge 191 ha avuto un percorso temporale non legato ai termini di approvazione della stessa e ciò ha permesso lo svolgimento di una approfondita istruttoria legislativa.

Nel corso di quest'ultima venivano riproposti in sede tecnica i medesimi argomenti accolti dal Consiglio regionale con la risoluzione 163/2012 circa i contenuti disomogenei dell'atto recante in parte discipline e istituti generali, in parte interventi settoriali.

Si giungeva così alla formulazione di due leggi distinte: la legge regionale 9/2013 con la quale è stata modificata la legge regionale di semplificazione n. 40/2009 riportando ad omogeneità e generalità i suoi contenuti, afferenti alla disciplina del procedimento amministrativo, alla semplificazione e alla trasparenza, e la successiva legge regionale 27/2013 nella

quale sono state trasferite le disposizioni di semplificazione di carattere settoriale che hanno novellato tutte le leggi di settore di riferimento.

7.2 LA LEGGE FINANZIARIA

La legge regionale 77/2013 (Legge finanziaria per l'anno 2014) mantiene al contrario una percentuale di disposizioni estranee ai contenuti tipici.

La scheda di legittimità della proposta di legge 290 (Legge finanziaria per l'anno 2014) osservava che 19 disposizioni non apparivano conformi ai contenuti per essa previsti dall'articolo 13 della legge regionale 36/2013 (Ordinamento contabile della Regione Toscana).

Il confronto tra la proposta di legge 290 con la legge regionale 77/2013 ha messo in luce che in quest'ultima permangono 13 delle disposizioni estranee tra quelle evidenziate nella scheda.

7.3 ISTRUTTORIA LEGISLATIVA

La qualità della legge richiede una adeguata considerazione dell'istruttoria legislativa.

L'istruttoria legislativa ha un suo preciso valore innanzitutto come contributo al miglioramento della qualità della normazione sia sotto il profilo della formulazione sia sotto quello contenutistico. Essa costituisce uno strumento di controllo politico sull'esecutivo poiché valorizza, nell'ambito del procedimento legislativo, i momenti di controllo e di indirizzo, recuperando quindi un ruolo forte dell'assemblea nei confronti dell'esecutivo.

L'istruttoria è poi importante come momento di sviluppo di moduli procedurali collaborativi fra le forze politiche: non a caso è attribuita istituzionalmente alle commissioni quale momento di mediazione e di approfondimento tecnico.

La riprova della necessità di un'adeguata istruttoria è data nel 2013 dall'esito positivo della complessa istruttoria delle leggi regionali 9/2013 e 27/2013, già sopra illustrate, ma anche dalla conclusione dei lavori istruttori afferenti alla proposta di legge in materia di alienazione degli immobili di edilizia residenziale pubblica (ERP) approvata dall'aula articolo per articolo nella seduta del 19 dicembre 2013.

Si discosta da tale principio la legge regionale 79/2012, la quale, composta da ben 48 articoli, è stata presentata come legge collegata alla finanziaria per il 2013 (pdl 192) e tale collegamento era stato mantenuto, pure a fronte dei rilievi tecnici che evidenziavano la sua natura di legge ordinamentale, del tutto eccedente l'istituto delle leggi collegate regolato dal già citato articolo 15 della legge regionale di contabilità.

Il collegamento alla legge finanziaria ha imposto la compressione dei tempi istruttori rendendo la decisione legislativa non adeguatamente supportata da opportuni approfondimenti tecnici e politici. Da ciò è scaturita conseguentemente nel corso del 2013 la necessità dell'emanazione di ben due leggi di modifica a breve distanza di tempo: la legge regionale 8/2013, già nel marzo 2013, e poi, nel mese di ottobre, la legge regionale 60/2013.

Trova conferma in tale vicenda come tra le cause della "volatilità" della legge sia sicuramente da annoverare la frettolosa istruttoria legislativa.

7.4 TESTI UNICI E LEGGI DI RIORDINO

Altra questione che l'analisi della legislazione regionale 2013 porta all'attenzione è quello della difesa dei testi unici e parallelamente la questione dell'organicità delle discipline legislative contenute nelle leggi emanate.

I testi unici sono considerati dall'articolo 44 dello Statuto che recepisce il principio generale secondo il quale le disposizioni contenute in un testo unico non possono essere abrogate, derogate, sospese o comunque modificate se non in modo esplicito. Correlato a tale principio è quello secondo il quale i successivi interventi normativi incidenti sulle materie oggetto di riordino da parte di testi unici siano attuati esclusivamente mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni contenute in essi.

Tali principi sono costantemente tenuti presenti dai settori di assistenza legislativa, che segnalano i casi in cui disposizioni formulate in modo autonomo vadano invece riformulate come novelle delle leggi di riferimento delle quali costituiscono modifica o integrazione. Si difende in tale modo l'organicità e la chiarezza della legislazione evitando stratificazioni normative.

Nel 2013 si registrano due casi di leggi regionali che si discostano da tali principi. La prima è la legge regionale 71/2013 in materia di albergo diffuso, legge di iniziativa consiliare, la quale è stata formulata quale legge autonoma rispetto al testo unico del turismo emanato con la legge regionale 42/2000.

Il secondo caso è inverso ed è costituito dalla legge regionale 79/2013 avente la finalità di riordinare organicamente gli sgravi fiscali alle imprese a valere sull'IRAP. Dal testo di tale legge, di iniziativa della Giunta regionale, è stata estrapolata nel corso dei lavori consiliari la disciplina in essa inserita a fini di organicità, contenuta nella legge regionale 45/2012 relativa alle agevolazioni IRAP a soggetti imprenditori che promuovono progetti di valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio della Toscana. In tale modo la legge regionale 45/2012 rimane autonomamente in vigore.

Entrambi i casi evidenziano la difficoltà del rispetto dei principi della qualità della legge sul piano politico, quando si ritiene che l'organicità delle discipline legislative possa rendere meno visibile l'apporto politico dato alle singole partizioni.

7.5 LINGUAGGIO NORMATIVO

Ulteriori considerazioni finali possono essere svolte in merito al linguaggio normativo che è parte essenziale della qualità della legge, in quanto intrecciato strettamente ai temi della comprensibilità, conoscibilità e applicabilità delle norme.

La qualità del linguaggio che si usa nel formulare gli atti normativi determina la distanza tra comunità civile e mondo giuridico, provocando, nella misura in cui la legge sia incomprensibile, incertezze applicative, aumento dei ricorsi e in ultimo il distacco dalle istituzioni. Di qui l'opportunità di perseguire obiettivi di chiarezza, nelle norme o in documenti che le spieghino. Si può individuare la radice di questa necessità nei dettami dell'articolo 3 e dell'articolo 118, quarto comma della Costituzione.

L'evidente importanza di perseguire quanto più possibile la chiarezza linguistica delle leggi ha originato due particolari decisioni dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, il quale con la deliberazione n. 116/2013 ha assunto tra gli obiettivi strategici del Consiglio medesimo quello della semplificazione, chiarezza e omogeneità del linguaggio normativo, enucleando due azioni di intervento relative all'integrazione delle regole di tecnica legislativa già adottate per quanto attiene ai riferimenti normativi e all'adozione di formule legislative standardizzate.