

## CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA

### PRESENTAZIONE RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE 2013

Firenze 28 febbraio 2014

#### **Gemma Pastore, Dirigente dei settori legislativi del Consiglio regionale**

Ringrazio e saluto tutti i presenti. Il Presidente Monaci rende, secondo me, particolarmente piacevole aprire questa discussione grazie alla posizione espressa di valorizzazione e di difesa della funzione legislativa nella quale tutti noi siamo impegnati e sulla quale si giocano i momenti di riflessione più importanti che noi facciamo nell'ambito del nostro lavoro. Quindi questa occasione, ed esprimo, in questo sicuramente, la convinzione anche di tutti i miei colleghi, è una occasione non formale, assolutamente, interessante e importante, per riflettere sul lavoro di un anno e portare a consapevolezza considerazioni, valutazioni, che per la velocità e anche per la mole del lavoro che si svolge durante l'anno, magari è difficile porre in evidenza in momenti dedicati.

Ritengo che sia necessaria da parte mia la massima sintesi da parte mia, perché poi è di assoluto interesse ascoltare i professori e i relatori qui presenti. A questo fine riterrei di essere schematica e dividerei le considerazioni sul rapporto su due piani, distinguendo il piano di attuazione delle politiche regionali, dal piano propriamente collocabile nell'ambito della politica della legislazione.

La politica della legislazione è l'azione politica che direttamente fonda la qualità della legge, ha dei fini propri, poiché la legislazione deve essere capace di raggiungere gli obiettivi delineati dalla politica con norme chiare, omogenee, non stratificate, come lo Statuto ci impone.

Distinguendo questi due piani, però, preliminarmente li comprenderei tutti nell'ambito dei confini esterni, che effettivamente hanno condizionato la legislazione regionale del 2013. Essa è direttamente collegata agli atti statali emanati in precedenza, ed è facile citare per tutti il decreto 138/2011, il decreto 95/2012, il decreto 174/2012, che effettivamente hanno posto le premesse per quello che il legislatore regionale poi in varie parti ha fatto l'anno corso.

Il contesto esterno di livello nazionale è fortemente pervasivo e non sta a me ripeterlo perché è posizione nota degli analisti, soprattutto della dottrina. La crisi del 2008 ha attratto, nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato, interventi, misure e intere materie finalizzate a affrontare il piano delle emergenze indotto dalla crisi. Questo ha indubbiamente alterato, di fatto, gli assetti istituzionali e ha permesso di includere nelle misure emanate dallo Stato anche scenari di riforma istituzionale, che sul piano dell'emergenza, effettivamente, in tempi normali, non sarebbero stati collocati.

E così le Regioni legiferano in un contesto che da una parte è pervasivo e dall'altra parte dà incertezza in relazione a taluni dibattiti in corso. E' discussa la

posizione delle province che investe tutto l'ordinamento di livello subregionale, il quale rappresenta il livello di attuazione delle politiche regionali. Nell'ambito della progettazione legislativa non è di poco conto prefigurare i successivi livelli di attuazione delle politiche.

Si discute della ridefinizione dei limiti della potestà legislativa, nonostante il fatto che la Corte costituzionale dopo tanti anni di contenzioso, a partire dalla riforma del Titolo quinto, ormai ha posto dei binari, degli indici di giudizio, di riconoscibilità delle varie materie attribuite alle regioni.

Mi fermerei qui, per quanto riguarda il contesto nazionale, ma sarebbe, se qui si chiudesse la discussione su questo punto, una discussione insufficiente, perché è inevitabile includere questo tipo di premessa anche nell'ambito dell'unione europea.

L'anno scorso in sede di presentazione del rapporto è stata notata, credo proprio dal professore Caretti, di cui ricordo bene l'intervento, la difficoltà dell'ordinamento regionale della Toscana di fare riferimento all'Unione europea.

Dal momento che l'occasione del rapporto della legislazione per noi è molto importante, teniamo in considerazione quello che viene detto, perché poi porta a consapevolezza quello che va analizzato e fatto nel corso dell'anno e l'obiettivo è sempre il miglioramento. Sul fronte mi permetto di porre alla discussione alcuni riferimenti e notazioni, perché una cosa è lo stato di adattamento dell'ordinamento al diritto europeo e un'altra cosa è la trasparenza che questo livello di adattamento ha nei confronti delle istituzioni e dei destinatari degli atti di regolazione.

La Toscana ha la legge 26 del 2009, che ha regolato il rapporto tra ordinamento regionale e ordinamento europeo, e ha disposto una disciplina generale sulla attuazione degli obblighi allora comunitari, oggi dobbiamo dire europei, prevedendo l'emanazione della legge comunitaria.

La legge comunitaria non è una legge, mi permetto di dire, ma è piuttosto un sistema di recepimento del diritto europeo; parte fondamentale di questo sistema è la relazione di accompagnamento del Presidente che è il punto di emergenza dell'analisi e di illustrazione del rapporto tra la regolazione regionale e la regolazione europea.

Questo sistema in Toscana non è stato attuato, ma questa è cosa diversa da dire che l'ordinamento toscano non si sia correttamente adattato ai vincoli europei, perché la dimensione europea emerge singolarmente nell'ambito della legislazione regionale e negli atti di programmazione, principalmente attraverso il riferimento agli atti europei e nazionali di recepimento che poi i singoli atti provvedono a attuare.

Richiamo quanto detto la scorsa settimana a Roma, in sede di presentazione del rapporto sulla legislazione stato-regione, ed europea, circa il rapporto che in ambito regionale c'è tra la legislazione e la programmazione. In Toscana, visto anche il dettato statutario, che definisce la programmazione come metodo della

attività svolta dalla regione, questo tipo di considerazione è particolarmente importante. La stessa legge 26 del 2009 affidava al programma regionale di sviluppo l'indicazione degli strumenti di raccordo con l'ordinamento europeo, la nuova legge sulla programmazione, di cui ovviamente parleremo, e che vedremo essere essa stessa attuazione di normativa europea. Essa prevede che il processo di programmazione si attui anche mediante strumenti programmatici e negoziali di raccordo tra regione e livelli di governo dell'unione europea e affida al PRS l'indicazione dei piani di settore previsti dal diritto europeo.

Certo questo è una lieve sintesi di come all'interno della regolazione generale della Toscana è stato svolto sinora il rapporto tra diritto interno, diritto regionale e diritto europeo, resta esclusa da questa chiarificazione, ovviamente, la questione della partecipazione del consiglio regionale alla fase ascendente e al controllo di sussidiarietà, che sono questioni che vertono, più che sugli atti, sui processi e procedimenti.

Nel procedere, secondo lo schema che mi sono data, direi che gli ambiti di intervento del legislatore regionale del 2013, possono essere ripartiti essenzialmente su 4 piani: a) gli interventi di rango istituzionale e ordinamentali, direttamente attuativi, di politiche nazionali e connessi alla necessità di trovare strumenti per affrontare la crisi economica, b) interventi autonomamente disposti dalla legislazione regionale, in funzione anticrisi, quindi indipendentemente da vincoli attuativi nei confronti degli altri piani di regolazione, c) interventi di originale e autonoma regolazione da parte della regione, che vedremo ha saputo trovare spazi originali di esplicazione delle proprie competenze regionali, e poi, d) interventi di adeguamento della legislazione vigente, che sono obbligatori in ogni tempo, in tutte le regioni.

Per quanto riguarda le materie toccate e gli strumenti, a mio avviso, la Toscana mantiene una condivisibile centralità della legge regionale. Mi espongo in questo, nel non condividere la critica che comunemente viene fatta sulle troppe leggi emanate. Non viene sufficiente demarcata la differenziazione che c'è tra gli ordinamenti e a mio avviso sulla legislazione regionale ridondano critiche di eccesso di legislazione che sicuramente la legislazione statale presenta e comporta.

Ma gli ordinamenti legislativi regionali sono qualche cosa di assolutamente diverso, e ci dobbiamo chiedere che cosa è la legge regionale, ad esempio perché ci sono regioni come la Toscana e l'Abruzzo, che emanano circa 70 leggi all'anno, e poi perché l'Abruzzo ne ha in vigore tremila e la Toscana 900? Perché ci sono regioni che invece emanano venti leggi l'anno e 150 regolamenti? Regioni che emanano trenta leggi l'anno e poi demandano tutto l'insieme della regolazione attuativa a atti amministrativi.

Allora se noi di tutto questo facciamo una parificazione e ragioniamo in termini di omogeneità, replicando dal livello statale considerazioni generali, credo che non facciamo un buon lavoro, proprio a livello di consapevolezza di situazioni e

problemi che servono per trovare le migliori soluzioni in ambito regionale, proprio al fine della centralità, richiamata dal Presidente Monaci, della funzione legislativa che i consigli devono esercitare, appropriandosi degli strumenti più idonei a esercitarla.

Le materie toccate dalla Regione Toscana l'anno scorso sono state praticamente tutte quelle di competenza, mentre le potestà legislative esercitate e illustrate puntualmente nell'ambito del preambolo vedono una buona percentuale, quasi il trenta per cento, di potestà legislativa residuale, dichiarata dalle leggi stesse, mentre il 40% delle leggi emanate dichiara di esercitare la potestà legislativa residuale e concorrente. Personalmente credo che l'abbinamento così ampio tra potestà concorrente e potestà residuale derivi in parte dalla difficoltà di distinguere le materie e in parte dal reale stato della legislazione, che ormai si svolge costantemente su livelli di intreccio tra più materie e più competenze.

Il primo ambito di analisi richiamato in premessa richiede riferimenti agli interventi regionali di rango istituzionale e ordinamentale, attuativi di politiche nazionali, direttamente connessi all'esigenza di affrontare la crisi in atto. Su questo piano io ricorderei, innanzitutto, la legge statutaria, che ha alle spalle i decreti 137 e 174. Tutti i processi attivati per la fusione dei comuni, processi che in Toscana hanno portato in un anno all'emanazione di ben sette leggi di fusione. I procedimenti, che tale fine avevano, erano in numero molto maggiore e sono stati occasione di analisi interessanti. Infine includerei in questo ambito anche la nuova legge sulla programmazione regionale, che ha fondamento nazionale e europeo nei suoi contenuti.

Poche parole su argomenti che i presenti conoscono sicuramente meglio di me: la legge statutaria 18 del 2013, che dispone la riduzione del numero di consiglieri, degli assessori regionali, dei componenti dell'ufficio di presidenza e abolisce il vitalizio, innovando totalmente il sistema.

Tralasciando i contenuti specificamente normati nella legge statutaria, è notazione obbligatoria che essa prelude, per la prossima legislatura, alla configurazione di un consiglio regionale completamente nuovo, diverso, che dovrà rifondare i criteri, le procedure e le proprie strutture interne per il proprio funzionamento e quindi prelude anche a una profonda modifica del regolamento interno.

Non ultima la notazione che questa modifica statutaria di rilevante momento, viene dichiarata come abbinata alla legge elettorale che viene annunciata in tempi non lunghi.

Le leggi sulla fusione dei comuni, oltre alle riflessioni sulla utilità dei processi di fusione come sistemi di razionalizzazione istituzionale e dei servizi, riduzione delle spese e dei costi degli organi rappresentativi, hanno dato occasione, in consiglio regionale, ad alcune considerazioni che hanno valorizzato in modo particolare il principio di rappresentanza. A tutela del principio di rappresentanza sono state emanate ben due leggi di modifica delle leggi vigenti regolanti i

referendum e le iniziative popolari, per valorizzarlo ancora di più. Così è stato chiarito che il consiglio regionale tendenzialmente non condiziona il processo di fusione dei comuni che vede come momento fondamentale e costituzionalmente garantito lo svolgimento del referendum, a meno che non intenda da subito dare parere negativo sull'ipotesi di fusione. E' stata prevista, comunque, come obbligatoria, sempre, la consultazione dei comuni interessati, anche in caso di proposte di iniziativa popolare ed è stato anche ritenuto necessario introdurre l'obbligatorietà della richiesta di parere agli organi comunali competenti in caso di proposte di iniziativa consiliare.

Originale poi è la modifica legislativa che prevede la possibilità, nell'ambito del procedimento referendario, di formulare più quesiti relativi alla fusione di un numero di comuni inferiore a quello previsto come momento principale del processo di fusione in modo da non vanificare la consultazione popolare e non dovere ripetere l'intera procedura nei confronti dei comuni che si esprimono in senso favorevole.

Poi, tenuto conto dell'approssimarsi della fine della legislatura, è stato razionalizzata la tempistica dei procedimenti ed è stato previsto che gli effetti dei referendum vengano fatti salvi con riassunzione di diritto della proposta di legge nella nuova legislatura.

Tutto questo implica una forte volontà politica di condurre a una razionalizzazione del livello subregionale individuando nei comuni la scelta economicamente più vantaggiosa per costituire un punto di riferimento nell'erogazione di servizi alla realtà locale.

La nuova legge sulla programmazione regionale è una legge ordinamentale molto importante, che semplifica il sistema generale della programmazione, ne vuole aumentare l'efficacia favorendo l'integrazione delle politiche settoriali, e soprattutto valorizza, e questa è una peculiarità del contesto toscano, la collaborazione e la concertazione con l'istituzione e le parti economiche e sociali.

Tralascio per mancanza di tempo, alcune considerazioni sui contenuti della legge che sono noti, per rimarcare la compressione dei tempi decisionali nei confronti del consiglio regionale che è derivata dalla nuova tempistica stabilita dalla legge.

Il processo di approvazione degli atti del bilancio e della legge finanziaria accompagnato dal pacchetto di leggi che ne costituiscono gli atti collegati, è fortemente spostato verso la fine dell'anno. Esso deriva dalle modifiche introdotte, in ossequio a obblighi europei, dalla legge 196/2009, la legge nazionale di contabilità, che ha stabilito la presentazione della legge di stabilità il 15 ottobre; questo ovviamente ha spostato in avanti anche tutte le procedure consiliari.

E, credo, che sia importante rappresentare come queste innovazioni, dovute all'introduzione del semestre europeo e quindi alla nuova governance europea di coordinamento dei bilanci degli stati membri, non sia stata espressione di livelli

democratici di decisione in sede europea. La mancanza di analisi circa il rispetto delle procedure delle assemblee elettive è ridondata sugli stati membri, che hanno dovuto adeguare le proprie procedure. Si osserva che accanto al semestre europeo, in ambito nazionale, il secondo semestre nazionale poteva essere meglio coordinato per rispettare le prerogative delle regioni, perché anch'esse devono gestire al meglio dal punto di vista decisionale le sessioni di bilancio.

In questa parte, comunque, la nuova legge sulla programmazione offre solo lo spunto a quello che dovrebbe essere un rinnovato rapporto tra stato, regione e unione europea dal momento che, per questa parte la decisione legislativa era vincolata.

Interventi diretti anticrisi, disposti autonomamente dalla regione, sono invece quelli contenuti nelle leggi di modifica delle ultime leggi finanziarie, nelle leggi che si sono occupate di tasse automobilistiche regionali, nella legge sul riordino degli sgravi fiscali alle imprese e nelle leggi emanate in ambito sociale per realizzare misure di sostegno economico alle famiglie, ai lavoratori, ai comuni colpiti da calamità naturali. La Regione, indipendentemente dal quadro nazionale di riferimento, è intervenuta con il proprio bilancio, con le proprie risorse, in funzione anticrisi in questi settori.

In questo quadro, fortemente condizionato dall'esterno, il legislatore regionale, come si diceva in premessa, ha trovato spazi autonomi e originali di regolazione di materie nuove e il riferimento è innanzitutto alla rivisitazione alla nuova legge sulla partecipazione.

La legge 46/2013, ha esaltato la procedura del dibattito pubblico, ha ridefinito la promozione della partecipazione all'elaborazione delle politiche locali, e in questo senso il legislatore ha riaffermato i principi che avevano portato all'emanazione della legge 69/2007, attraverso un procedimento fortemente articolato e concertato.

Credo che sia interessante richiamare brevemente il concetto della partecipazione descritta dalla legge come un diritto attribuito con un criterio di massima inclusività.

In questo senso si nota una discrasia rispetto al dettato statutario che ancora riporta ai partiti la responsabilità dei livelli di partecipazione alle politiche realizzate dalle istituzioni.

Accanto ai partiti viene attribuito, alla luce del criterio di massima inclusività, a tutti i soggetti interessati il diritto a partecipare alle procedure di valutazione riguardo ai progetti messi in campo dalle istituzioni locali.

Altri principi importanti attengono alla sfera economica, di cui questa legge si occupa introducendo il principio che le spese relative all'informazione pubblica sono una voce essenziale all'interno dei progetti di investimento. Introduce inoltre un preciso obbligo motivazionale degli atti adottati da parte delle istituzioni alla fine del processo di partecipazione, e quindi persegue, in generale, il radicamento dei processi partecipativi, come normale modalità di formazione

delle politiche pubbliche regionali e locali. Si conclude che con la l.r. 46/2013 viene sviluppato dalla Toscana, uno dei principi fondamentali delle democrazie contemporanee: il principio in base a cui tra rappresentanza e partecipazione esiste un rapporto che va sviluppato, integrando i meccanismi decisionali basati solo sulla logica della rappresentanza, quando determinate decisioni richiedono una legittimazione che non sia solo normativa, ma che debba derivare direttamente dalla comunità incisa dalle decisioni che devono essere prese.

Questa legge si impone per la sua originalità, in modo rilevante, tuttavia accanto a essa vanno collocate la legge sulla ludopatia, la legge sulla diffusione e l'uso dei defibrillatori, la legge sulla protezione dall'amianto. In particolare si distingue la legge sui defibrillatori perché con essa la Toscana è intervenuta a regolare un fenomeno drammatico, quello dell'incidenza delle morti improvvise nell'ambito dello svolgimento di attività sportive e motorie, in anticipo rispetto allo stesso legislatore statale. Infatti quando la legge regionale è stata emanata, le linee guida statali, previste dal decreto legge 158/2012, non erano ancora state emanate, e quindi si rimarca un particolare attivismo e presa di posizione del legislatore regionale sui problemi in questo ambito così delicato.

Particolari notazioni, andando veloci sugli altri ambiti settoriali, vanno fatte per il settore delle liberalizzazioni, dove permane, anche nel 2013, una difficoltà di coordinamento tra la politica e la legislazione nazionale e la politica e la legislazione regionale in materia di commercio.

E' stata infatti nuovamente modificata la legge contenente il codice del commercio, con la legge 13/2013, a fronte dell'impugnativa da parte del governo della legge 52/2012, sempre modificativa del codice del commercio.

La corte costituzionale tra l'altro è intervenuta frequentemente in questa materia, dichiarando, per esempio, con la sentenza 291, incostituzionale la deroga, disposta in relazione alla direttiva servizi.

Anche la legge 13 è stata impugnata, per gli aspetti derogatori che il governo ha rilevato rispetto alle politiche di liberalizzazione nazionale, in materia di autorizzazione agli esercizi commerciali, prezzi di vendita degli outlet, nel servizio di distribuzione di carburanti e negli orari.

Altri spazi normativi hanno visto l'intervento del legislatore in materia di professioni, per quanto riguarda le attività di tintolavanderia, degli acconciatori, per le attività di estetica, tatuaggio e piercing; è stato regolato, in materia di turismo, l'albergo diffuso, sono state predisposte modifiche alla disciplina delle strade del vino e per i consorzi di bonifica, in materia di caccia per gli appostamenti fissi per la attività venatoria. C'è poi tutto un pacchetto di interventi in materia di formazione professionale, tirocini, servizi e sistema integrato dei servizi educativi alla prima infanzia.

Due parole finali di valutazione di tutto quanto fatto e brevemente illustrato, sotto il profilo dei metodi della legislazione e della qualità della legge.

Nonostante l'alto numero di interventi intrapresi, la Toscana ha mantenuto metodi di legislazione particolarmente attenti alla concertazione e all'ampiezza dell'istruttoria legislativa. Per quanto riguarda l'iniziativa legislativa che ha avviato i procedimenti di cui abbiamo parlato, si registra il peso dell'iniziativa legislativa dei consiglieri regionali. Le leggi già citate, a partire dalla legge sulla programmazione, sulla partecipazione, ludopatia, defibrillatori ecc..., sono tutte leggi di iniziativa consiliare, ad esse si affiancano interventi consiliari in materia di servizi finanziari, albergo diffuso, in materia di referendum e in materia di consorzi di bonifica.

Diminuisce l'attività dell'ufficio di presidenza limitata a due interventi, non sono state presentate proposte di legge di iniziativa popolare.

Le ultime battute sono per gli atti di programmazione, che in Toscana affiancano in modo preponderante la legislazione, il consiglio regionale ha approvato la delibera di adozione delle integrazioni al piano di indirizzo territoriale e la delibera di adozione del piano di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati.

L'ampiezza e l'importanza di questi atti è largamente illustrata nel rapporto.

Ultime battute sulla qualità della legge.

Nell'ambito della legislazione del 2013 il consiglio ha posto attenzione, come negli ultimi anni, al problema delle leggi omnibus e quindi al rispetto del principio di omogeneità, che ultimamente abbiamo visto in sede nazionale essere causa e oggetto di forti problemi in sede parlamentare e mi riferisco, in particolare, alla lettera che la Presidente Boldrini ha dovuto inviare su questo punto all'allora Presidente del consiglio Letta.

Il principio di omogeneità è stato oggetto delle prese di posizione del consiglio regionale riguardo i contenuti delle leggi finanziarie e della legge di semplificazione. La legge di semplificazione è stata riportata in parte ad istituto recante discipline generali, mentre tutte le norme di semplificazione settoriali sono state invece demandate a leggi di modifica delle singole leggi di settore. Sempre sotto il profilo della valutazione del contenuto della legge finanziaria e delle leggi a essa collegate, si è posta alla attenzione del consiglio un ambito di discussione già emerso precedentemente e rappresentato nel precedente rapporto.

Brevemente richiamo quanto previsto dalla legge 36/2001 di contabilità circa l'esame da parte del consiglio regionale, in relazione al collegamento delle leggi che accompagnano la finanziaria in sede di documento preliminare; anche quest'anno si è visto che questa norma è di difficile applicazione, perché la terminologia generale del documento preliminare non permette esattamente di valutare il collegamento delle normative, che viene spostato in questo modo dal consiglio alle commissioni.

Per quanto riguarda invece il contenuto della legge finanziaria si registra, anche per questo anno, l'esistenza di una parte di norme in essa inserita, non direttamente giustificate dall'articolo 13 della legge 36/2001.



Momento di frizione ha costituito anche la disciplina dei testi unici, dal momento che in due occasioni costituite dalla legge sull'albergo diffuso e dalla legge sugli sgravi fiscali, non è stata difesa l'organicità di normative generali delle materie.

La disciplina dell'albergo diffuso è stata emanata come legge autonoma e non inserita nel testo unico sul turismo, mentre dalla legge di riordino degli sgravi fiscali è stata estrapolata una norma che in essa era stata inserita per mantenere l'organicità della materia.

Tuttavia, notazione positiva, sotto il profilo della qualità della legge, è l'ultima decisione assunta a fine anno dall'ufficio di presidenza, circa l'inserimento, tra gli obiettivi strategici del 2014 del consiglio regionale, di due misure tese a valorizzare e tutelare la qualità del linguaggio normativo, stabilendo l'emanazione di formule legislative standardizzate per ricondurre a omogeneità e chiarezza la formulazione delle leggi, unitamente all'atto integrativo del manuale di tecnica legislativa attualmente adottato, per quanto riguarda i riferimenti normativi, che devono essere precisi e aggiornati.

Ho cercato di essere più sintetica possibile, ringrazio per la attenzione.