

RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE 2008

REDATTORE: *Raffaele Libertini*

INTRODUZIONE

Il 7° rapporto sulla legislazione relativo al 2008, ha come oggetto principale di riferimento il procedimento legislativo e, più in generale, l'attività normativa perché si occupa anche dei regolamenti qualificati come fonti, insieme alle leggi e allo Statuto, dall'articolo 39 del medesimo.

Il rapporto riguarda perciò l'iniziativa legislativa; le leggi e l'attività delle Commissioni, tenendo presente anche il profilo della loro qualità, con una particolare attenzione per quelle di attuazione statutaria; l'attuazione delle innovazioni procedurali statutarie e regolamentari; i regolamenti; i rapporti tra i due maggiori attori del procedimento legislativo, la Giunta e il Consiglio; i pareri di organismi che partecipano al procedimento legislativo; la valutazione precedente e successiva delle leggi; i conflitti che possono sorgere con lo Stato e che portano a giudizi di costituzionalità.

Una prima importante novità di questo rapporto è che esso è stato, per così dire, "istituzionalizzato" perché è previsto dall'articolo 15 della legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55 sulla qualità della normazione che ne individua i tempi, i contenuti e le collaborazioni. Tra queste è particolarmente da segnalare la partecipazione, alla elaborazione del rapporto, del settore legislativo della Giunta che approfondisce la parte concernente gli atti normativi di propria competenza, i regolamenti, soffermando la propria attenzione su un aspetto trattato anche nei precedenti rapporti, ma che viene ora arricchito dal diretto contributo dei colleghi dell'esecutivo. La partecipazione del settore medesimo si estende al tema della valutazione con specifico riferimento all'AIR (analisi di impatto della regolazione).

Va anche sottolineato che, diversamente dal rapporto precedente, quello di quest'anno non contiene apposite relazioni sulle attività delle commissioni consiliari, ma le risposte ad un questionario di coloro che elaboravano le relazioni medesime, forniscono utili ed approfonditi elementi sulla attività delle commissioni che questa relazione di sintesi cerca di valorizzare nella trattazione di tutte le fasi del procedimento legislativo.

Sono invece confermate, in continuità con l'impostazione del rapporto precedente, autonome relazioni sull'iniziativa legislativa, sulle leggi e la loro qualità, sui regolamenti e sull'AIR, sull'attuazione dello Statuto, sui pareri del Consiglio delle autonomie locali (CAL), della Commissione regionale per le pari opportunità (CRPO), della Commissione di controllo, sulla valutazione delle leggi, sulle sentenze della Corte costituzionale.

Infine, in considerazione della complessità dei temi generali esaminati e degli specifici profili al loro interno che evidenziano una trattazione molto articolata, appare opportuno far precedere le considerazioni svolte da una breve parte che cerca di sottolineare le tendenze generali della legislazione, quali emergono dal rapporto di quest'anno, in modo da dare al lettore una immediata percezione dei punti più significativi ed orientarne il giudizio prima dell'esame più analitico dell'intera nota di sintesi e dei singoli contributi del volume. Ci auguriamo così che questa attività di autovalutazione che l'istituzione fa della sua attività legislativa, sia più accessibile e comprensibile.

NOTA DI SINTESI

1. TENDENZE GENERALI DELLA LEGISLAZIONE DEL 2008

L'iniziativa legislativa

- Netta flessione delle proposte di legge e della iniziativa legislativa di Giunta nettamente superiore a quella dei consiglieri. Predominio degli attori interni, riduzione degli atti giacenti, squilibrio del tasso di successo a favore dell'iniziativa legislativa della Giunta.
- Forte velocizzazione nell'iter legislativo che nella maggioranza dei casi ha una durata da 31 a 90 giorni. Alto numero di testi con pochi e con molti articoli.
- Netta crescita della capacità emendativa del Consiglio.
- Conferma della selettività e debole differenziazione delle materie.
- Incremento significativo degli emendamenti in aula.
- Il sistema elettronico permette di evidenziare maggiormente le caratteristiche del voto.
- Maggiore partecipazione al voto da parte della maggioranza e significativa adesione della minoranza nell'approvazione delle leggi.

Le leggi

- Sostanziale stabilizzazione del numero delle leggi negli ultimi tre anni, incremento significativo delle leggi di iniziativa di Giunta, alta percentuale di leggi con pochi o molti articoli.
- Presenza più ampia delle leggi nei macrosettori ordinamento istituzionale e servizi alla persona e alla comunità.
- Conferma dell'esercizio, in modo prevalente, della potestà residuale (o esclusiva).
- Consistente presenza delle leggi di settore e massiccia presenza di leggi di modifica.
- Alto numero di leggi con entrata in vigore anticipata.
- Rilevante numero di leggi significative con un forte intervento delle commissioni.
- La qualità della normazione oggetto di un'apposita legge e la cura degli uffici per la sua applicazione e per il rispetto del manuale regionale di drafting.

L'attuazione statutaria

- Quasi conclusa l'attuazione statutaria sotto il profilo normativo e soddisfacente applicazione, con qualche residua criticità, delle innovazioni procedurali derivanti dallo Statuto.

I regolamenti

- Conferma dell'aumento dei regolamenti a partire dal 2006. Arrestata la tendenza all'aumento delle leggi e del loro carico normativo. Sostanziale eliminazione delle deliberazioni paranormative.
- Buon livello di determinatezza degli articoli delle leggi che rinviano al regolamento di esecuzione ed, in genere, uso corretto della delegificazione anche a seguito dell'intervento delle commissioni in sede di parere.
- Criticità connesse al ritardo nell'emanazione dei regolamenti, rispetto ai tempi previsti dalla legge di riferimento dovuto, in alcuni casi, alla previsione eccessivamente ristretta dei tempi stessi, in altri alle difficoltà tecniche della loro elaborazione non pienamente valutate o non pienamente tenute presenti in via preventiva.

I rapporti Giunta-Consiglio

- Una collaborazione tra Giunta e Consiglio abbastanza buona con una disponibilità della prima ad accogliere i rilievi delle commissioni e degli uffici, con la volontà di creare gruppi di lavoro misti per l'elaborazione di testi, con un rinvio ai regolamenti supportato da sufficienti determinazioni legislative. Si rilevano invece criticità quando la commissione ed i consiglieri esercitano l'iniziativa legislativa cui segue raramente un adeguato sbocco legislativo o ciò avviene con tempi eccessivamente lunghi.

I pareri del Consiglio delle autonomie locali (CAL) e della Commissione regionale per le pari opportunità (CRPO)

- Attività molto intensa con l'esame di un rilevante numero di atti pervenuti, espressione di numerosi pareri con raccomandazioni, condizioni e osservazioni.
- L'attività tuttavia risulta in genere scarsamente incisiva nelle determinazioni degli organi consiliari.

La valutazione

- L'incidenza reale che le schede dell'analisi ex ante riescono ad avere nella discussione in Commissione presenta una situazione articolata, spesso in relazione ai tempi più o meno lunghi dedicati all'istruttoria dell'atto; vi è comunque un diffuso giudizio positivo sul nuovo modello di scheda
- Rilevante anche l'attività di analisi ex post sostenuta anche da una approfondita attività di formazione con il "Progetto Capire", anche se permangono alcune criticità nella discussione delle schede tecniche, in Commissione o in Consiglio e nella emanazione di atti di indirizzo.
- L'AIR, svolta dagli uffici di Giunta, pone la Toscana in posizione avanzata rispetto alle altre regioni sia per la presenza di un nucleo dedicato, sia per l'alto numero delle indagini effettuate. Necessità però di promuovere ulteriormente la cultura dell'AIR soprattutto a livello dei dipartimenti di settore..

Il contenzioso costituzionale

- Numero più limitato di pronunzie rispetto agli anni precedenti.
- Mantenimento di un buon livello di accoglimento delle tesi regionali.
- Orientamenti della Corte sostanzialmente confermativi delle pronunce precedenti soprattutto in materia di coordinamento della finanza pubblica e di leale collaborazione.

2. L'INIZIATIVA LEGISLATIVA

Le proposte di legge presentate nel 2008 sono state 72.

Il valore si presenta in *netta flessione* (-24%) rispetto a quello rilevato nel precedente rapporto per il 2007 (95 proposte di legge) e più in generale ai periodi precedenti nei quali, per trovare un valore analogo, occorre risalire alla prima legislatura nella quale si registrò una media annua di 72 proposte di legge, mentre, nelle restanti legislature, il valore percentuale, per quanto tendenzialmente decrescente, è sempre stato nettamente superiore.

Nel 2008 pertanto si può registrare un tasso mensile di 6 proposte per mese, inferiore di 2 leggi a quello del periodo 2007. Si conferma così la stabilizzazione di un trend storico decrescente e, in particolare, una netta cesura tra le due ultime legislature e le sei precedenti il cui tasso mensile era di ben 9,2 proposte al mese, per lo più con un numero inferiore di consiglieri.

Nel 2008 *l'iniziativa legislativa di Giunta è nettamente superiore a quella dei consiglieri* (rispettivamente 41 e 30 proposte di legge) con un rapporto percentuale di 56,9 contro 41,7. C'è poi anche una proposta di iniziativa popolare¹.

Analizzando poi in particolare l'iniziativa consiliare sotto il versante della tipologia normativa, si rileva come risulti rafforzata la classe delle leggi istituzionali con 4 leggi, si mantiene stabile l'ambito delle leggi di settore, mentre invece diminuiscono notevolmente le leggi di manutenzione che da 9 nel 2007, scendono a 2 nel 2008.

Si consolida però in generale un trend in atto dal 2005 che, dopo l'esperienza della settima legislatura in cui l'iniziativa consiliare aveva prevalso costantemente su quella della Giunta, tende a ricondurre i due soggetti ad una situazione più tradizionale di dominio dell'esecutivo.

I dati di sintesi concernenti il volume, la distribuzione e gli esiti dell'iniziativa legislativa possono così riassumersi:

- *Una contrazione dell'iniziativa* rispetto al 2007 (da 95 a 72 proposte di legge);
- *un predominio degli attori interni* (solo una proposta di iniziativa popolare);
- *prevalenza della Giunta nell'iniziativa legislativa* (41 proposte di legge rispetto a 30 dei consiglieri); *una crescita ulteriore della capacità di trasformazione delle proposte di legge in legge* (le 39 proposte di legge presentate ed approvate nel 2008 rappresentano il 56% delle 72 proposte di legge presentate nel periodo medesimo, dato che migliora sensibilmente quello dei due precedenti rapporti rispettivamente pari al 47% del 2006 ed al 49% del 2007);
- *una riduzione degli atti giacenti* (le 28 proposte di legge ancora all'esame del Consiglio rappresentano il 39% di quelle presentate nell'anno, dato in netto calo rispetto ai due anni precedenti);
- *uno squilibrio del tasso di successo a favore della Giunta* (dal 66% del precedente rapporto all'attuale 78%).

Un dato di notevole interesse è quello della durata media *dell'iter legislativo*, dalla presentazione all'approvazione, che denota una *forte velocizzazione nella presente legislatura* rispetto alla precedente. Si passa infatti da una media di 87 giorni con un massimo di 881 giorni nella VII legislatura, ad una media di 68 giorni, con un massimo di 253 giorni nel 2008.

Circa le dimensioni fisiche e la trasformazione dei testi viene confermata la caratteristica di tutti i precedenti rapporti: *la polarizzazione*.

¹ N.5 in materia di promozione e valorizzazione delle famiglie toscane.

Sotto questo aspetto risulta che le proposte di legge tendono ad essere costituite da pochi articoli o da molti articoli, sacrificando le dimensioni intermedie, fenomeno che troveremo confermato anche nelle leggi. Ciò fa pensare che l'iniziativa legislativa si orienti verso due direzioni prevalenti: da un lato verso la modifica limitata e la manutenzione di norme previgenti, dall'altro verso un numero contenuto di nuove leggi di particolare impegno che tendono ad addensarsi all'estremo superiore della scala dimensionale. Va anche osservato che i valori medi dell'ampiezza dei testi assumono valore fortemente crescente rispetto ai dati del 2007.

Un altro elemento da sottolineare è *la netta crescita della capacità emendativa del Consiglio* rispetto al periodo precedente.

A livello generale si può osservare che nel 2008 nemmeno una legge ha superato indenne l'esame consiliare, mentre nel 2007 le leggi con questo esito furono il 4% e nel periodo 2005-2006 l'11%.

Così il 43% delle leggi approvate dall'aula hanno subito, rispetto alla proposta originaria, una riduzione del 5% o un aumento del 38% degli articoli approvati (con un notevole incremento rispetto al 2007 in cui la percentuale fu del 25% delle leggi approvate).

Invece, come nel 2007, le modifiche sono maggiori per le proposte di Giunta rispetto a quelle provenienti dai consiglieri (a titolo di esempio, la variabilità media, in caratteri, delle leggi di iniziativa di Giunta, è pari a 1018 caratteri a fronte di un analogo valore di soli 62 caratteri mutati nel caso delle proposte di legge di iniziativa consiliare).

Pur rilevando che la quantità delle modifiche dice poco in ordine alla qualità e alla rilevanza delle leggi, non si può tuttavia fare a meno di osservare come il sistema Consiglio sia in grado di esercitare un'influenza molto forte sulla produzione legislativa finale.

Per ciò che riguarda le *materie* il 2008 conferma le caratteristiche della *selettività e debole differenziazione* degli anni precedenti.

Circa la prima caratteristica si può dire che l'iniziativa copre solo 23 materie sulle 44 della griglia di rilevazione (si veda la relazione di Tonarelli) con una incidenza percentuale del 53%.

Per ciò che riguarda la debole differenziazione tra Giunta e Consiglio delle materie in cui l'iniziativa dell'una e dell'altro interviene, essa si sostanzia nelle materie organi della regione e commercio in cui la Giunta non interviene.²

Rispetto alle materie, l'iniziativa consiliare prevale su quella della Giunta nel settore dell'ordinamento istituzionale e servizi, mentre l'azione della Giunta è più orientata verso lo sviluppo economico ed il bilancio ricalcando una tendenza degli anni precedenti.

Se ci si sofferma ora sul ruolo *dell'Aula*, si possono osservare *incrementi significativi negli emendamenti* e nelle dichiarazioni di voto.

Riguardo ai primi risulta che ci sia stato un notevole incremento, nel 2008, degli emendamenti presentati in aula (+ 26% rispetto al dato del 2007.)

In generale l'incremento degli emendamenti e delle dichiarazioni di voto denotano un'espansione dell'esame dell'aula, dato confermato da tutti i rapporti sulla legislazione relativi all'VIII legislatura ed in netto contrasto con i dati della VII allorché la quota di leggi approvate senza interventi era molto elevata (39% nel 2004-2005).

Se ora consideriamo il tempo dedicato in aula alla discussione delle leggi, pari al 23% del tempo globale di seduta, si può dire che esso appare di una certa rilevanza se si considera che

² Per ciò che riguarda il commercio la Giunta è intervenuta in sede di legge di manutenzione (62/2008) che ha modificato, all'art.13, l'art.110 del Codice del Commercio (l.r.28/2005).

l'incidenza delle leggi sul totale degli atti discussi o approvati è solo del 14%. Il tempo medio di una discussione di una legge in aula è pari a 43 minuti a fronte di un tempo medio di discussione per atto genericamente inteso di 26 minuti.

Una novità del 2008 è costituita dalla votazione con voto elettronico che permette di affinare la conoscenza del processo legislativo regionale.

I dati principali che emergono nel 2008 sono i seguenti:

Partecipazione al voto, in media, di 43,3 consiglieri su 65, il 67% del collegio. Un simile tasso di partecipazione al voto non sembra molto elevato se si paragona al tasso di partecipazione alle sedute (pari, in media, al 96%). I circa 30 punti di differenza percentuale segnalano che, se la presenza alle sedute è quasi sempre assicurata dalla quasi totalità dei consiglieri, una parte di essi non si occupa così intensamente dell'approvazione delle leggi.

In media poi le leggi regionali sono approvate con il voto favorevole di 35,6 consiglieri con valori minimi o massimi molto distanti tra loro (rispettivamente 26 e 50).

Da notare inoltre che ben 30 leggi su 54 (il 56% del totale) sono state approvate (si ponga attenzione che nel 2008 sono state approvate 54 leggi, mentre quelle promulgate e pubblicate sono 52, come risulta dalla parte che segue sulla produzione legislativa) senza alcun voto contrario. Più in generale non si registra alcuna legge che sia stata approvata con lo schieramento compatto all'opposizione (21 consiglieri). La legge con il maggior numero di voti contrari è stata la n.69/2008 (legge finanziaria per il 2009) che ha raccolto il voto contrario di 17 consiglieri.

Per ciò che riguarda la *partecipazione al voto* risulta che un'elevata partecipazione è correlata al fatto di far parte della maggioranza. In particolare solo il PD e la Sinistra democratica si attestano circa all'80% del tasso di partecipazione. I gruppi di minoranza, invece, manifestano una sorta di disaffezione al voto passando da un massimo di partecipazione al 58% ad un minimo del 41%.

Complessivamente i gruppi di maggioranza hanno un tasso di partecipazione al voto molto più elevato di quelli di minoranza (73,3% contro il 50,3%).

Un'ultima osservazione è che *c'è una certa collaborazione di maggioranza e minoranza sul terreno legislativo*.

Delle 54 leggi approvate nel 2008, 21 (pari al 39%) sono state votate da tutti i gruppi di maggioranza ed esclusivamente da quelli, altre 10 leggi (19% del totale) sono state approvate con il solo voto di gruppi di maggioranza (4 o 5 a seconda dei casi) portando il totale delle leggi approvate solo da gruppi di maggioranza a 31, pari al 58% del totale.

Tutte le altre 23 leggi hanno visto il concorso di almeno uno o più gruppi di opposizione, in 9 casi in associazione con l'intero esapartito di maggioranza e in 14 casi con parti di esso.

3. LA LEGISLAZIONE

Nel 2008 sono state promulgate e pubblicate 52 leggi, una in più rispetto all'anno precedente.

Valutando la produzione legislativa per anno e partendo dal 2000 con una punta piuttosto significativa di 82 leggi approvate, si può constatare che l'andamento è altalenante perché, fino al 2002 la legislazione cala in modo rilevante (39 leggi approvate in quell'anno) e poi aumenta nuovamente con una punta massima di 62 leggi nel 2004 per assestarsi, dal 2005 in poi, ad un numero di poco superiore alle 50 leggi l'anno.

Per ciò che riguarda la provenienza delle leggi possiamo osservare che 43 delle 52 leggi approvate sono di iniziativa di Giunta (l'82,7) mentre 9 sono di iniziativa consiliare (il 17,3%) tenendo conto che 4 di queste ultime provengono dalla Commissione per gli adempimenti statutari.

Rispetto poi al 2007 in cui la percentuale delle *leggi approvate* su iniziativa di Giunta era minore (70,6), si può dire che nel 2008 c'è stato un *consistente incremento* della percentuale medesima.

Un'altra osservazione riguarda le dimensioni fisiche delle leggi che vedono *un'alta percentuale di leggi di piccole dimensioni* (da 1 a 5 articoli e con un numero di commi e di caratteri molto limitato) ed un numero più moderato, ma di una *certa consistenza, di leggi superiori ai 20 articoli* come per le proposte di legge. Da notare che nel 2008, 4 leggi di iniziativa consiliare si collocano nella classe superiore ai 20 articoli e sono quelle di attuazione dello Statuto elaborate dalla Commissione per gli adempimenti statutari (sull'autonomia del Consiglio, Sul Collegio di garanzia, sulle nomine, sulla qualità della normazione).

Per ciò che riguarda i macrosettori e, al loro interno, le *materie* si può dire che su 43 voci, 22 sono le materie interessate dalle leggi prodotte nel 2008, quindi circa la metà, con una *presenza più ampia nei macrosettori ordinamento istituzionale e servizi alla persona e alla comunità*, con 13 leggi per entrambi, seguiti dal macrosettore sviluppo economico e attività produttive con 11 leggi.

Per ciò che riguarda la *potestà legislativa* esercitata, la *maggior parte della legislazione del 2008* è espressione della *potestà legislativa di tipo residuale* (o esclusiva), al 59,5% rispetto all'intera legislazione, mantenendo la tendenza degli anni precedenti, anche se leggermente in calo.

La *tipologia delle leggi* non si discosta di molto da quella degli anni precedenti, con una *maggior presenza delle leggi di settore* con 10 leggi corrispondente al 19,2% e con una conferma della *massiccia presenza delle leggi di modifica* (21 corrispondenti al 40,4%) a conferma che la maggior parte delle disposizioni incidono su normative già esistenti.

Soffermandoci in particolare sulle leggi di modifica nel 2008 notiamo che esse hanno inciso su 45 leggi. In media le leggi modificate nel 2008 hanno avuto 4 interventi manutentivi a testa. In realtà si va da leggi che hanno subito una sola modifica a leggi che hanno subito fino ad un massimo di 12 modifiche. Le leggi che hanno avuto il maggior numero di modifiche nel tempo più breve sono: la legge regionale 40/2005 in materia di servizio sanitario regionale e la legge regionale 1/2005 sul governo del territorio che in 3 anni sono state modificate entrambe 10 volte.

Tra le leggi di modifica ha assunto una particolare importanza quella di manutenzione dell'ordinamento regionale (21/11/2008 n. 62) che è intervenuta su 28 leggi. Essa però presenta le particolari criticità evidenziate più sotto a proposito della attività della 1° Commissione ed inoltre non ha raggiunto uno degli obiettivi principali ad essa sotteso e cioè la diminuzione delle leggi di modifica il cui numero resta invece piuttosto elevato.

Per ciò che riguarda le leggi istituzionali, che sono in numero contenuto (6), bisogna dire che esse hanno una particolare rilevanza perché, in quanto direttamente attuative dello Statuto, incidono in maniera molto innovativa sul panorama legislativo regionale in relazione alla organizzazione istituzionale e alla definizione del procedimento legislativo³.

In merito alla classificazione per *tecnica redazionale* non ci si discosta da quanto rilevato negli anni precedenti con 31 leggi redatte come testo nuovo, 18 in forma di novella e solo tre con tecnica mista, mentre non sono stati approvati testi unici.

³ Una maggiore specificazione delle leggi interessate si trova nella parte che segue sulla attuazione dello statuto regionale.

Un fenomeno di particolare interesse è poi quello delle *leggi con entrata in vigore anticipata* rispetto al termine ordinario di 15 giorni previsto dall'articolo 43 dello Statuto. Risulta infatti che nel 2008, 18 leggi su 52, cioè il 34,6%, sono entrate in vigore il giorno dopo la pubblicazione o, in due casi, il giorno stesso e che lo stesso fenomeno si è verificato nel 2007 dove le leggi con entrata in vigore anticipata sono state 19 e cioè il 37,2% e nel 2006 dove sono state 18 corrispondenti al 35,2%

In proposito si può avanzare un'ipotesi interpretativa: poiché la decretazione d'urgenza è vietata dallo Statuto, ma le urgenze obiettivamente esistono, si pensa di gestirle o comprimendo i tempi della fase integrativa dell'efficacia o approvando leggi di modifica urgente a testi parloriti sull'onda della necessità, senza un grande approfondimento, e perciò bisognevoli di immediate correzioni.

Una conseguenza inevitabile di questa accelerazione è che si finisce per incidere, in un rilevante numero di casi, sul diritto dei cittadini di conoscere, con tempi adeguati, le norme che devono regolare il loro comportamento (si vedano, in proposito, le norme dell'articolo 43 e 73 dello Statuto).

Venendo alle *leggi più significative approvate nel 2008* e facendo riferimento alle commissioni che l'hanno istruite il quadro che emerge è il seguente:

I Commissione (Affari istituzionali)

Le leggi più significative oggetto d'esame della commissione sono state, in alcuni casi, di diretta attuazione delle disposizioni statutarie, come la legge 56/2008, di modifica della legge 5/2008 in materia di nomine, che si è resa necessaria per dare soluzione ad alcuni aspetti problematici evidenziati anche in sede tecnica ed emersi durante la fase di prima applicazione della legge 5/2008, ed in particolare per una più esatta delimitazione dell'ambito di applicazione della legge stessa, nonché per adeguare le normative vigenti che prevedevano nomine o designazioni regionali alle nuove disposizioni statutarie e legislative in materia. Anche la legge 20/2008 che disciplina la partecipazione della Regione a società, associazioni e ad altri organismi di diritto privato, costituisce attuazione dello Statuto, in particolare dell'articolo 51. La legge in parola sostanzialmente attribuisce al Consiglio regionale la scelta in ordine alla partecipazione a soggetti di diritto privato, scelta da effettuarsi in coerenza con gli obiettivi delle politiche regionali e quindi da collocare nell'ambito degli atti di programmazione. Particolarmente significative le disposizioni sui limiti al numero dei componenti regionali negli organi delle società a partecipazione regionale e all'ammontare dei compensi del presidente e dei membri degli organi amministrativi di quest'ultime.

Altre leggi, anche se non direttamente attuative dello Statuto, sono comunque connesse al riordino normativo resosi necessario a seguito della entrata in vigore dello stesso, come per la legge 42/2008 di fusione della Fondazione Mediateca con la Fondazione sistema Toscana, da inquadrare nell'ambito della generale riorganizzazione del sistema di partecipazione della Regione ad enti esterni.

L'attività istruttoria della commissione sul testo originario della legge 42/2008 ora citata, è stata particolarmente approfondita ed ha messo in luce il complesso tema dei rapporti tra la Regione e gli enti a cui questa partecipa e su cui ha necessità di intervenire ma che, tuttavia, non sono soggetti giuridici strumentali e dipendenti della Regione stessa. Ora, l'intervento autoritativo regionale su soggetti giuridici autonomi con personalità giuridica di diritto privato, la cui struttura e attività sono disciplinate dalle norme del codice civile, come originariamente previsto è apparso lesivo delle competenze normative statali. E' stato dunque necessario delineare un percorso alternativo che consentisse di raggiungere l'obbiettivo politico della fusione con gli strumenti

giuridici disponibili nell'ambito dell'ordinamento regionale e nel rispetto della natura privatistica delle due fondazioni. Si è fatto pertanto ricorso allo strumento delle direttive impartite dal Consiglio regionale che i rappresentanti regionali nei due enti sono tenuti, ai sensi della legge 5/2008, a rispettare pena la revoca del loro incarico, direttive che, una volta approvata la legge, avrebbero dovuto indirizzare gli organi delle due fondazioni verso la fusione. Merita comunque accennare a come il percorso individuato dalla legge e ivi descritto, stia dando luogo a diverse difficoltà e criticità di ordine attuativo.

In tale quadro normativo si segnala, inoltre, la legge 37/2008 sul riordino delle comunità montane le cui disposizioni, con carattere di necessario adeguamento alle recenti disposizioni statali in materia e nell'ambito delle misure relative al contenimento della spesa pubblica, hanno previsto la soppressione di sei comunità montane esistenti nel territorio regionale e la riduzione del numero dei componenti degli organi amministrativi delle comunità rimaste nonché delle indennità a questi spettanti.

Infine la legge 1/2009, recante il testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale, riconduce ad unità la disciplina della materia precedentemente contenuta in varie fonti normative ed introduce nella legge sull'autonomia del Consiglio le disposizioni relative al personale di quest'ultimo che, ai sensi dell'articolo 28 dello Statuto, fa parte di un ruolo separato, distinto da quello della Giunta.

Tra gli atti legislativi di maggior rilievo trova posto anche la legge di manutenzione dell'ordinamento regionale per il 2008. L'istruttoria e l'iter di approvazione della legge, la 62/2008, hanno confermato la natura della legge di manutenzione come strumento assai delicato, in quanto suscettibile di falsare i rapporti di competenza tra le commissioni e di alterare le procedure consiliari, qualora vi si introducano modifiche sostanziali alle discipline vigenti, al di là delle finalità meramente manutentive cui è destinato. Nel caso della legge 62/2008, siffatti elementi di criticità possono ritrovarsi negli articoli che intervengono sulla disciplina vigente in materia di difesa del suolo e nelle numerose disposizioni che modificano la legge urbanistica regionale, in particolare quelle che prevedono un diverso assetto dei contenuti del PIT. L'elemento di novità rispetto all'anno precedente è consistito nella presentazione, in prima commissione, di significativi emendamenti alla proposta di legge e nella conseguente attribuzione in toto alla commissione stessa dell'esame nel merito di disposizioni che normalmente avrebbero dovuto essere esaminate dalle commissioni competenti per materia, che in questo caso, invece, non hanno potuto esprimere neppure un parere secondario. Il fatto che ciò sia avvenuto previi informali contatti politici tra gli esponenti delle commissioni interessate non elimina l'elemento di forzatura del percorso istituzionale ordinario, qui rilevato. Inoltre, questa dinamica ha reso difficoltoso per la stessa Giunta ogni valutazione sulle criticità connesse all'approvazione degli emendamenti presentati in commissione. Si ricorda, in particolare, l'emendamento, in precedenza respinto dalla commissione competente in materia sanitaria, che ha esteso ai comuni montani e parzialmente montani l'istituto delle proiezioni delle sedi delle farmacie, il quale ha dato luogo ad una disposizione della legge di manutenzione che è stata poi impugnata dal governo dinanzi la Corte Costituzionale. Per il futuro, l'entrata in vigore della legge sulla qualità della normazione che individua limiti e contenuti della legge di manutenzione, dovrebbe consentire di ricondurre questo atto normativo alla sua vera natura di strumento di miglioramento della legislazione esistente e di evitare il suo utilizzo per l'innovazione sostanziale dell'ordinamento.

II Commissione (Agricoltura, caccia e pesca)

Nuova disciplina dell'ARSIA (2/2009).⁴ La legge, nell'ambito del progetto regionale di razionalizzazione della spesa pubblica mediante la riorganizzazione del sistema degli enti e delle agenzie regionali, rivede la struttura dell'agenzia in modo che l'attività della stessa sia maggiormente integrata con quella strategica e operativa della Regione.

Norme in materia di bonifica (72/2008). A seguito della legge finanziaria dello Stato del 2008, la proposta di legge della Giunta interveniva in modo significativo sulla legge regionale 34/1994 contenente la disciplina generale in materia, prevedendo un forte ridimensionamento nella composizione degli organi dei consorzi di bonifica. Il testo licenziato dalla commissione, in congiunta con la VI, prevedeva invece esclusivamente una riduzione dei compensi per i componenti degli organi. Tuttavia si segnala che il Consiglio regionale ha collegato alla legge, al momento della sua approvazione, un ordine del giorno dove si ribadisce la necessità ed urgenza di un processo di riorganizzazione del sistema della bonifica in Toscana nell'ambito del quadro normativo nazionale, a beneficio di un rafforzamento delle politiche di difesa del suolo e di servizio all'agricoltura. Per far ciò il Consiglio impegna la Giunta a presentare, nel primo quadrimestre 2009, una proposta di legge di riorganizzazione della disciplina della bonifica che, tra l'altro, in adempimento della legge 244/2007, riduca il numero dei componenti degli organi consortili.

Su un totale di 6 leggi approvate dalla commissione ben tre riguardano modifiche a precedenti leggi sulla caccia, 2 modifiche a leggi sull'agricoltura e bonifica, mentre l'unica legge di riordino complessivo è quella citata sull'ARSIA .

Soffermandosi ora sull'attività di programmazione è da sottolineare l'approvazione del piano agricolo regionale (PAR) 2008-2010 (Deliberazione n. 98 del 23/12/2008). L'atto rappresenta il primo documento programmatorio unitario che la Regione adotta, ai sensi della legge regionale 1/2006 (Disciplina degli interventi regionali in materia di agricoltura e di sviluppo rurale). Al suo interno vengono fatti confluire la pluralità di piani, programmi ed interventi settoriali che nel corso degli anni si sono stratificati a scapito del perseguimento di politiche organiche di settore.

Tale strumento realizza le politiche agricole e di sviluppo rurale definite dal programma regionale di sviluppo (PRS) e specificate nel documento di programmazione economico finanziaria (DPEF) assumendone le priorità, perseguendone gli obiettivi ed applicandone i criteri di intervento nel rispetto degli indirizzi di politica agricola nazionale e comunitaria.

Dal punto di vista procedurale si segnala che la proposta preliminare di piano è stata presentata ai sensi dell'articolo 48 dello Statuto e che gli indirizzi in esso previsti sono stati emanati dal Consiglio nel mese di giugno e puntualmente recepiti dalla Giunta.

III Commissione (Attività produttive)

Norme in materia di consumatori (9/2008); Promozione dell'imprenditoria giovanile (21/2008); Modifica della disciplina regionale sulle attività produttive (22/2008); Disciplina della ricerca, coltivazione e utilizzazione delle acque minerali (33/2008); Norme in materia di artigianato (53/2008); Istituzione del fondo di solidarietà per le famiglie vittime di incidenti mortali sul lavoro (57/2008); Norme in materia di sostegno alle professioni intellettuali (73/2008).

Si tratta di leggi importanti e di riordino della materia soggette, in genere, a sostanziali modifiche o a totale riscrittura da parte degli uffici, su richiesta della commissione, uffici che hanno spesso agito tramite un team tecnico di Giunta e Consiglio. Le osservazioni di legittimità degli uffici sono state accolte quasi sempre, come pure quelle relative all'applicazione del manuale regionale di drafting. Si rileva come positivo contributo, da iscriverne al merito dell'impegno dei

⁴ Si tratta di una legge importante che, nonostante sia stata pubblicata nel 2009, in realtà è stata approvata nel 2008.

commissari che fanno parte della 3° Commissione consiliare, il fatto che molte rilevanti modifiche sono state introdotte da proposte emendative di iniziativa dei commissari stessi (Imprese innovative giovanili, Acque minerali, Artigianato, Modifiche alla legge regionale 35/2000).

In particolare, si rileva quanto segue:

Legge regionale 30 aprile 2008, n. 22 (Modifiche alla legge regionale 20 marzo 2000, n. 35 (Disciplina degli interventi regionali in materia di attività produttive)).

Per quanto riguarda il rispetto delle regole redazionali, a cui il testo è stato adeguato, l'ufficio legislativo aveva proposto una completa abrogazione della legge regionale 35/2000, considerando che la nuova legge regionale 22/2008, sostituisce ben dieci dei dodici articoli esistenti e ne inserisce dei nuovi. Gli uffici della Giunta regionale si sono opposti con la motivazione secondo cui, essendo il numero della legge regionale, (35/2000), molto noto nel territorio e nel sistema regionale delle imprese, fosse importante mantenerlo invariato, per favorire la comunicazione legislativa e di contatto con gli operatori. Pertanto, la Commissione non ha approvato un nuovo testo, che avrebbe previsto l'abrogazione della legge regionale 35/2000, ma è intervenuta approvando una legge di modifica della stessa.

Legge regionale 3 giugno 2008, n. 33 (Modifiche alle legge regionale 27 luglio 2004, n. 38 (Norme per la disciplina della ricerca, della coltivazione e dell'utilizzazione delle acque minerali, di sorgente e termali)).

Con questa legge si è realizzata un'ampia delegificazione per quello che riguarda il rinvio al regolamento ed una compiuta attuazione del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione, con il trasferimento di molte funzioni ai Comuni, alle Province, e alle AATO.

Si segnala che la riscrittura di gran parte della legge è avvenuta, in primo luogo, a seguito del parere della 6° Commissione, che ha comportato ampie riformulazioni di tecnica redazionale e in seguito anche su richiesta dei commissari di maggioranza delle due commissioni riunite (3° e 4°), che hanno voluto introdurre disposizioni procedurali di evidenza pubblica per il rilascio delle concessioni di coltivazioni volte a tutelare il giacimento.

Legge regionale 30 dicembre 2008, n. 73 (Norme in materia di sostegno all'innovazione delle attività professionali intellettuali)

Questa legge è stata approvata per colmare il vuoto della precedente legge regionale 50/2004, in materia di professioni intellettuali, dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera g), Cost. Essa disciplina una materia più volte oggetto di sentenze negative della Corte costituzionale. In proposito, si segnala che non tutte le osservazioni di legittimità sono state accolte nel testo, perché questo avrebbe comportato la soppressione di alcuni articoli, ed è stata compiuta la scelta, da parte della Commissione, di approvare comunque una nuova legge, che rendesse concreto l'esercizio della potestà legislativa concorrente della Regione in materia di professioni, accettando un possibile rischio di impugnativa (che non si è verificato).

Si segnala, infine, come degno di nota, il regolamento attuativo della legge regionale 21/2008 (Imprenditoria giovanile), in quanto su tale proposta, pervenuta in Commissione per l'espressione del parere di cui all'articolo 42 dello Statuto, è stato espresso parere favorevole, con la richiesta, fra l'altro, di integrare l'articolo 15 con la previsione di alcuni indicatori specifici, sulla base dei quali il Comitato potesse valutare correttamente il possesso dei requisiti previsti dalla legge per l'impresa.

La Giunta regionale, nell'approvare il regolamento, non ha accolto tale richiesta, ritenendo tale requisito rientrante nelle "condizioni per l'erogazione del finanziamento" e, quindi, di competenza della Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, lettera e), della legge

regionale 21/2008 e perciò da prevedersi in una deliberazione della Giunta, anziché nel regolamento regionale.

IV Commissione (Sanità)

Modifica alla legge sul servizio sanitario regionale (60/2008) che ha introdotto nell'ordinamento regionale le società della salute, figura non prevista dalle norme statali, superando così la fase sperimentale introdotta con la programmazione sanitaria regionale 2002-2004.

Istituzione dell'Istituto per lo studio e la prevenzione oncologica (3/2008) che ha sostituito il centro precedente mantenendone le medesime finalità, ma innovando l'organizzazione economica ed amministrativa.

Nell'ambito sociale particolarmente innovativa è la legge che istituisce un fondo per la non autosufficienza (66/2008) rivolta soprattutto agli anziani, ma che considera anche altre forme diverse di non autosufficienza.

In genere le proposte di legge esaminate dalla Commissione sono state emendate in modo incisivo a seguito delle consultazioni e sulla base delle osservazioni di legittimità e drafting formulate dagli uffici.

L'attività della commissione si è poi incentrata, nel corso del 2008, sulla elaborazione del Piano sanitario regionale 2008-2010, approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 53 del 16 luglio 2008.

L'elaborazione è stata il risultato di numerose consultazioni svolte dalla commissione sul territorio e di un gruppo di lavoro composto da tecnici della Giunta e dal personale di assistenza generale alla commissione e di assistenza giuridico-legislativa.

Il Piano sanitario in argomento presenta sotto diversi aspetti "contenuto normativo", presenta, cioè, disposizioni che disciplinano aspetti organizzativi del sistema sanitario in assenza di disposizioni legislative specifiche oppure in diretta attuazione di queste. A titolo esemplificativo, si richiama al riguardo la previsione della "Carta sanitaria" personale elettronica che non trova disciplina nella legge, ma direttamente nel Piano ed il CUP di Area vasta, il Centro unico di prenotazione, che consente la gestione e programmazione delle prestazioni su Area vasta attraverso un unico centro di elaborazione dislocato su molteplici punti sul territorio. Per ambiti previsti da una legge regionale, ma attuati direttamente dal Piano, si cita il paragrafo 5.6.1.6 sulle "Medicine complementari" di cui alla legge regionale 19 febbraio 2007, n. 9.

V Commissione (Attività culturali e turismo)

Nel 2007 non era stata approvata alcuna legge nelle materie di competenza della commissione mentre, nel 2008, ne sono state approvate 5 di cui 2 di iniziativa consiliare.

Le leggi più significative approvate nel 2008 sono:

- legge regionale 26/2008 (Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 "Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro" in tema di istituzione dell'Azienda unica regionale per il diritto allo studio universitario)
- legge regionale 42/2008 (Riorganizzazione degli enti dipendenti e delle partecipazioni della Regione Toscana. Sostegno alla fusione della Fondazione Mediateca regionale toscana con la Fondazione Sistema Toscana. Modifiche alla legge regionale 31 dicembre 1984, n. 75 "Contributi alle fondazioni Orchestra regionale Toscana, Toscana spettacolo e Mediateca regionale toscana". Abrogazione della legge regionale 2 maggio 1983, n. 20 "Costituzione della Mediateca regionale toscana".)

Entrambe le leggi non traggono origine dall'agenda normativa, bensì dalla comunicazione che il Presidente Martini ha svolto in aula nel giugno 2007, avente ad oggetto la riorganizzazione delle agenzie e degli enti dipendenti della Regione, al fine di una razionalizzazione e di un risparmio di risorse. In tale atto il processo di razionalizzazione era orientato all'accorpamento per limitare la duplicazione delle funzioni svolte dai vari soggetti, consentendo in tal modo un risparmio delle risorse finanziarie ad essi conferite.

Il primo atto di tale razionalizzazione è stato appunto quello di unificare le tre aziende regionali per il diritto allo studio universitario di Firenze, Siena e Pisa, dando vita ad un'unica azienda. La riduzione dei consigli di amministrazione e delle figure apicali dirigenziali consente un immediato contenimento dei costi; inoltre, in prospettiva, l'armonizzazione dei sistemi informativi, nonché delle modalità di gestione dei servizi agli studenti consentiranno un ulteriore risparmio ed una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

La scelta istituzionale posta in essere con la disciplina ha necessariamente portato ad una rivisitazione del quadro normativo e politico dell'assetto consolidato nel tempo, in quanto al di là della condivisione unanime delle finalità enunciate, ha indubbiamente comportato che nel riassetto della disciplina di settore si tenesse conto del nuovo bilanciamento di interessi delle categorie rappresentate all'interno del consiglio di amministrazione, in particolare di quella studentesca. L'obiettivo è stato raggiunto con una diversa formulazione, rispetto a quella originaria, delle disposizioni relative al numero dei componenti del consiglio di amministrazione, che tiene conto di un'adeguata rappresentanza degli studenti e delle diverse realtà territoriali, in un bilanciamento che non vede la prevaricazione di una componente sulle altre ed è comunque garante della finalità aziendalistica, intesa come efficienza amministrativa non però disgiunta dall'aspetto di riassetto istituzionale.

Il percorso di modifica del testo pervenuto alle commissioni ha consentito un assetto normativo conforme a quanto si voleva perseguire (obiettivo della comunicazione del Presidente Martini condiviso dal Consiglio), pur modificando in maniera sostanziale l'impianto definito nella proposta di legge.

Stessa matrice ha la legge regionale 42/2008, in quanto anch'essa trova il suo fondamento politico nella comunicazione del Presidente Martini. La peculiarità della normativa attiene a più profili istituzionali: il processo di accorpamento è relativo a due soggetti di diritto privato, quindi formalmente e giuridicamente differenti dagli enti di cui all'articolo 51 dello Statuto, ma che sostanzialmente svolgono attività di interesse regionale e sono finanziati prevalentemente con risorse regionali. La forma giuridica di fondazione è stata da sempre ritenuta quella ideale per lo svolgimento delle funzioni in materia di cultura e nel corso delle varie legislature si è provveduto con legge regionale o con deliberazione consiliare alla loro costituzione. La funzionalità e l'efficacia delle azioni poste in essere da tali organismi, nella comunicazione di Martini, è stata posta al vaglio di una valutazione di "convenienza" economica e politica, per cui si è ritenuto di provvedere all'unificazione dei due soggetti giuridici, al fine appunto di evitare duplicazioni di azioni negli stessi settori di intervento. Anche in questo caso il testo pervenuto in commissione è stato ampiamente emendato, per ragioni strettamente tecnico-giuridiche, in modo da consentire il perseguimento della finalità principale, operando una diversa configurazione degli strumenti giuridici idonei.

VI Commissione (Territorio e ambiente)

Modifica alla legge di attribuzione agli enti locali di compiti in materia urbanistica (11/2008). Vengono trasferite alle province le competenze relative all'approvazione dei progetti di

gestione degli invasi con ciò allocando una funzione amministrativa secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Disciplina del trasporto di viaggiatori su autobus (36/2008). La competenza viene attribuita alla provincia rinviando alcune disposizioni di dettaglio ad un regolamento di attuazione. Disposizioni per la gestione degli impianti di fognatura e depurazione delle acque reflue (61/2008). Le osservazioni di legittimità e drafting degli uffici ricevono, anche qui, un buon accoglimento. In sintesi si può osservare una certa solidità dell'impianto normativo regionale in materia di territorio e ambiente e che, a fronte di una limitata produzione legislativa, esiste una consistente attività in ambito di pianificazione e programmazione con l'approvazione di atti di particolare rilevanza.

Con riferimento al Piano di indirizzo energetico regionale (proposta di deliberazione n. 495/2008 divenuta poi deliberazione Consiglio regionale 8 luglio 2008, n. 47) si segnala una consistente attività emendativa da parte delle Commissioni Terza e Sesta congiunte, con riscrittura di notevoli parti del documento di piano, in particolare con riferimento al settore eolico, fotovoltaico, recupero energetico dai rifiuti, conversione a metano di centrali ENEL. Il complesso lavoro istruttorio è stato valutato e riportato ad unità, rispetto alle variegate proposte di modifica, con il contributo di un gruppo di lavoro informale costituito da dirigenti e funzionari del Consiglio insieme a quelli della Giunta regionale. Un caso particolare che merita di essere evidenziato è rappresentato dall'accoglimento, e conseguente modifica del documento di piano, di una risoluzione del 17 marzo 2008 del "Parlamento degli Studenti" dal titolo "risparmiare l'ambiente risparmiando energia". Si segnala, infine, una particolarità. Il piano di indirizzo energetico regionale è risultato in linea con le recenti modifiche statali (legge finanziaria dello Stato per il 2008, legge n. 244 del 2007) che hanno modificato il quadro normativo di riferimento, mentre la vigente legge regionale 39/2005 richiede un opportuno intervento di manutenzione anche al fine di ristabilire un corretto rapporto tra le diverse fonti del diritto statale e regionale. Altro piano a valenza generale è il piano regionale di risanamento e mantenimento della qualità dell'aria 2008-2010 (PRRM) la cui finalità è quella di perseguire una strategia regionale integrata sulla tutela della qualità dell'aria, dell'ambiente e sulla riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra (Kyoto) coerente con quella della Unione europea e quella nazionale. Si ricordano, inoltre, il Piano del parco della Maremma e il Piano del parco dell'Arcipelago toscano che, oltre a sostituire ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici ed ogni altro strumento di pianificazione, disciplinano la tutela dei valori naturali, ambientali, storici, antropologici affidati all'Ente parco.

La Commissione di controllo

Nel 2008 la Commissione di controllo ha svolto funzioni di controllo sullo stato di attuazione delle politiche regionali, funzioni referenti sui rendiconti degli organi regionali e funzioni di vigilanza sulla gestione del patrimonio regionale e sulle altre attività regionali e degli enti dipendenti dalla Regione. Nel medesimo anno la Commissione ha esaminato complessivamente 17 atti di cui hanno una particolare rilevanza quelli aventi ad oggetto il rendiconto generale della Regione Toscana, il rendiconto del Consiglio regionale e 10 atti sotto il profilo della coerenza con la programmazione regionale sulla cui procedibilità la Commissione si è dichiarata favorevole.

4. LA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE

Per ciò che riguarda la *qualità della normazione* che è ormai oggetto di *un'apposita legge* (55/2008) in attuazione dello Statuto, c'è una *costante attenzione delle strutture tecniche* per l'applicazione della nuova legge al suo esordio e del *nuovo manuale regionale di drafting*

pubblicato nel dicembre del 2007 e recepito dall'Ufficio di presidenza del Consiglio (deliberazione del 22 aprile, n.35) che ha dato indicazione agli uffici di applicarlo. Successivamente è stato anche ricostituito il gruppo di lavoro interno per il monitoraggio sull'applicazione delle regole del manuale.

Dei contenuti della legge regionale 55/2008 sulla qualità della normazione ci occupiamo nella parte che segue relativa all'attuazione dello Statuto che, soprattutto all'articolo 44, precisa i principi e gli strumenti per la tutela della qualità medesima.

Il numero totale delle leggi in vigore alla data del 31 dicembre 2008 è di 559, escluse, come negli altri rapporti, le leggi di pura modifica, le leggi di bilancio e quelle abrogate.

Concludendo su questa parte il quadro che ne emerge è caratterizzato da una *polarizzazione agli estremi di leggi molto piccole o molto corpose*, mentre sono minori le leggi di media dimensione.

E' in continuità con il rapporto precedente la distribuzione all'interno delle materie, la potestà legislativa utilizzata, la classificazione normativa con un numero consistente di leggi di modifica, tra cui spicca quella di manutenzione che al momento non ha portato alcuna diminuzione nella categoria, mentre invece appare critica la sua predisposizione ed approvazione in quanto spesso vengono inseriti elementi di sostanza ben lontani da quei "limitati adeguamenti che non comportano innovazioni sostanziali alla disciplina della materia" previsti ora dall'articolo 13, comma 2 della legge regionale 55/2008.

Restano anche sostanzialmente stabili le leggi da assegnare alla tipologia istituzionale e a quella settoriale e il basso numero delle leggi provvedimento.

Anche il successo dell'iniziativa consiliare mantiene lo stesso grado di incidenza e rimane alta l'applicazione delle regole di tecnica legislativa da parte delle strutture preposte soprattutto per ciò che riguarda le regole applicabili d'ufficio, mentre qualche profilo critico si presenta per le regole riguardanti le modifiche.

Allo scopo di avere un quadro d'insieme delle leggi approvate nel 2008 viene allegato al rapporto un elenco delle leggi divise per commissione (all. 1) corredato dai prospetti riassuntivi degli atti trattati dalle singole commissioni (all. 2).

5. LE LEGGI DI ATTUAZIONE DELLO STATUTO E LE INNOVAZIONI PROCEDURALI

Il 2008 si caratterizza per l'approvazione di due leggi previste dallo statuto, una concernente il Collegio di garanzia (4 giugno 2008, n. 34), l'altra la qualità della normazione (22 ottobre 2008, n. 55).

La prima legge definisce il Collegio di garanzia "organo ausiliario della Regione a supporto delle funzioni degli organi regionali inerenti all'attuazione dello Statuto ed alla garanzia di rispetto delle norme, dei principi e delle finalità in esso sanciti" La legge in questione precisa gli aspetti relativi alla composizione e alle modalità di esercizio delle funzioni nel segno di un'ampia valorizzazione del ruolo che il Collegio è chiamato a svolgere nell'ordinamento regionale.

I suoi componenti sono individuati all'interno di determinate categorie (professori universitari, magistrati a riposo, avvocati, ex dipendenti pubblici). L'esame del Collegio avviene su atti approvati, prima che essi abbiano efficacia, ovvero prima della loro promulgazione o emanazione. Ove il Consiglio o la Giunta non adeguino l'atto ai rilievi del Collegio approvandolo senza modifiche, essi devono motivare il mancato adeguamento ai sensi della legge sulla normazione di seguito trattata.

Il Collegio svolge anche funzioni regolative dei conflitti di attribuzione tra organi regionali ed esercita le funzioni relative alla verifica di ammissibilità e regolarità dei referendum regionali.

La legge sulla qualità della normazione (n. 55/2008) stabilisce, in attuazione delle norme statutarie, la disciplina generale dell'attività normativa e prevede la motivazione delle fonti normative regionali rappresentando, sotto questi due profili, un unicum a livello nazionale.

Essa qualifica la qualità delle fonti come uno strumento essenziale della certezza del diritto, della trasparenza dell'azione pubblica e della partecipazione dei cittadini. Sono orientati in tal senso i principi espressamente enunciati dalla legge: la programmazione normativa, la snellezza delle procedure, la semplicità, la chiarezza, la comprensibilità e organicità delle norme, la costante manutenzione delle fonti, l'analisi preventiva e successiva delle stesse.

Come si diceva, un elemento assolutamente innovativo nel panorama nazionale è la motivazione delle fonti che, contenuta in apposito preambolo, diviene parte integrante del testo normativo.

La legge poi si occupa anche della programmazione normativa, dell'analisi ex ante ed ex post, dei soggetti che devono assicurare la qualità normativa, della documentazione a corredo della proposta di legge, dei testi unici, della manutenzione normativa, della comunicazione legislativa, del rapporto sulla legislazione, delle strutture tecniche di supporto.

Uno dei pregi della legge è anche quello della generalità, cioè di occuparsi di tutti gli aspetti della tecnica legislativa nel procedimento che porta all'approvazione delle norme, non disciplinando solo alcuni aspetti della qualità normativa, ma cercando di abbracciarli tutti. Insieme alla legge è stato approvato anche uno stralcio del regolamento interno che disciplina, più nei particolari, la fase esecutiva della legge con particolare riferimento ai casi di improcedibilità degli atti che non abbiano i requisiti di qualità richiesti.

Può ritenersi pertanto *quasi conclusa l'attuazione dello statuto a livello normativo*. Il suo pieno completamento attende la riforma organica del regolamento interno, che più volte è stato modificato, anche di recente, ma è ancora in attesa del suo varo definitivo, nonché le leggi sull'iniziativa legislativa popolare e sull'accertamento della cause d'impedimento del Presidente della Giunta regionale.

Per ciò che riguarda le *innovazioni procedurali derivanti dallo statuto* (e dal regolamento interno), il quadro che emerge è il seguente:

Considerando l'articolo 48 (concertazione) risulta che sono state svolte 13 informative in aula e 4 in commissione. Sono stati poi approvati dal Consiglio 9 atti di indirizzo. Come nel 2007 le Commissioni non hanno approvato atti di indirizzo.

L'applicazione dell'articolo 42 sui regolamenti evidenzia l'espressione di 21 pareri da parte delle commissioni con un buon recepimento delle osservazioni da parte della Giunta.

Appare senza particolari problemi l'applicazione degli artt. 11 e 37 concernenti i pareri sui bilanci preventivi degli enti, delle aziende e degli altri organismi dipendenti dalla Regione e dell'articolo 50 relativo al controllo preventivo del Consiglio sulle nomine.

Inalterata anche, rispetto agli anni precedenti, la situazione dell'applicazione dell'articolo 45 sulla valutazione e controllo che evidenzia una buona collaborazione delle strutture tecniche di Consiglio e Giunta, ma non ancora una attività di discussione, a livello di Commissioni e di Consiglio, degli esiti della valutazione e, di conseguenza, una mancanza di indirizzi per una eventuale modifica delle leggi oggetto della valutazione medesima (per ulteriori specificazioni si veda la parte di questa sintesi dedicata all'argomento e lo specifico focus nel volume).

6. I REGOLAMENTI

Come risulta dalla relazione dell'Area delle attività legislative della Giunta regionale, *nel 2008 sono stati emanati 21 regolamenti* (19 attuativi di leggi regionali, 2 di norme comunitarie) *con un aumento rispetto al 2007 (18) e al 2006 (14).*

Alla data del 31 dicembre 2008, il numero totale dei regolamenti vigenti è di 104, con un aumento rispetto al dato dei regolamenti vigenti alla fine del 2007 che erano 96.⁵

Dei 21 regolamenti del 2008, 12 sono di prima emanazione, 8 sono di modifica testuale a regolamenti già vigenti, 1 contiene una nuova disciplina ed, insieme, una modifica (24/R/2008 in materia di protezione civile).

Una *suddivisione per materia* dei regolamenti del 2008 evidenzia i seguenti risultati: 3 in materia di sviluppo economico e attività produttive; 5 in materia di territorio, ambiente ed infrastrutture, 9 in materia di servizi alla persona e alla comunità; 3 in materia di finanza regionale; 1 in materia plurisettoriale.

E' interessante osservare come nei *19 regolamenti attuativi* ordinariamente le rispettive leggi di riferimento contengano articoli o disposizioni espressamente dedicate al contenuto dei regolamenti. Solo in tre regolamenti, oltre a disciplinare quanto previsto dall'articolo della legge di riferimento, si sono introdotte ulteriori disposizioni di carattere però esclusivamente procedurale. Si è così, in tutti i casi, rispettato il dettato statutario in quanto *nessuno dei 19 regolamenti interessati presenta disposizioni non qualificabili come attuative delle leggi di riferimento.* Ciò emerge con chiarezza dalle risposte dei gruppi di lavoro al questionario che sottolineano un buon livello di determinatezza degli articoli che rinviano al regolamento e che, in genere, c'è stato un uso corretto della delegificazione, anche per l'intervento degli uffici che sono intervenuti proponendo di sanare eventuali anomalie.

I regolamenti di prima emanazione registrano una media di 105 giorni di scostamento dalle date fissate nelle leggi per l'emanazione dei regolamenti. Si tratta di una *media di scostamenti abbastanza elevata* e la *causa* di ciò risiede probabilmente, da un lato nella *ristrettezza dei tempi fissati in alcune leggi*, dall'altra nell'*emergere*, in sede di redazione dei regolamenti, di *difficoltà tecniche* non sempre prevedibili nella fase di elaborazione della legge di riferimento.

Un'altra osservazione interessante è che nel 2008 le commissioni consiliari hanno sempre espresso il loro parere (ai sensi dell'art 42 dello Statuto) tranne in un caso.

Quanto alla tipologia delle pronunce delle commissioni possiamo così classificarle:

- 6 pareri favorevoli;
- 4 pareri favorevoli accompagnati da "rilievi";
- 3 pareri favorevoli accompagnati da "osservazioni";
- 3 pareri favorevoli accompagnati da "inviti";
- 2 pareri favorevoli accompagnati da "raccomandazioni".
- 1 parere favorevole accompagnato da "osservazioni ed inviti", un parere favorevole accompagnato da "raccomandazioni e richieste".

Per quanto attiene alla terminologia utilizzata risultano sostanzialmente essere dei sinonimi le espressioni "osservazioni", "rilievi" e "raccomandazioni" che sono generalmente volte a fornire suggerimenti o valutazioni in merito all'opportunità di adottare determinate soluzioni. Le

⁵ Il numero totale dei regolamenti emanati dall'inizio della prima legislatura fino al 31 dicembre 2008 è di 212, mentre il numero dei regolamenti abrogati in modo espresso nello stesso arco di tempo è 78 (per il sistema di calcolo vedi la relazione di cui sopra).

espressioni “invito” e “richiesta” sono invece state generalmente utilizzate per proporre specifici emendamenti al testo sottoposto al parere della commissione.

Volendo esemplificare, in un caso (d.p.g.r. 30/R/2008) la commissione ha osservato che il contenuto del regolamento non esauriva il mandato conferito alla Giunta dal dettato legislativo. In un altro caso (d.p.g.r. 45/R/2008), sempre in materia di contratti pubblici e sicurezza e regolarità del lavoro, all’espressione “osservazione” corrisponde una valutazione più perentoria in ordine alla necessità di adeguare le disposizioni del regolamento ai mutamenti intervenuti nel quadro normativo nazionale, valutazione condivisa dalla Giunta che ha conseguentemente adeguato il testo.

L’espressione “invito” o quella più inconsueta di “richiesta” è stata invece generalmente utilizzata per proporre specifici emendamenti al testo sottoposto al parere della commissione, emendamenti che nella maggior parte dei casi sono stati inseriti dalla Giunta nel testo. In particolare significative modifiche sono state apportate al d.p.g.r. 54/R/2008 in materia di tutela dei consumatori, al d.p.g.r. 15/R/2008 in materia di diritti di cittadinanza sociale e al d.p.g.r. 46/R/2008 in materia di tutela delle acque dall’inquinamento.

Riassuntivamente, le varie tipologie di rilievi (osservazioni, raccomandazioni, inviti, richieste) che integrano i pareri espressi dalle commissioni consiliari sono stati accolti interamente in 8 casi, parzialmente in 4 e non accolti in 2 casi. Nelle deliberazioni della Giunta regionale con le quali sono stati approvati i regolamenti non è stata indicata la motivazione dell’accoglimento parziale o del non accoglimento delle osservazioni espresse dalla competente commissione consiliare. Tale motivazione è comunque riportata nel parere previsto dall’articolo 29 della legge regionale 44/2003 che viene formulato dall’Ufficio legislativo della Giunta.

Concludendo su questo punto si può dire che *l’attribuzione della potestà regolamentare alla Giunta*, anche se non ha permesso una drastica riduzione delle leggi, ne ha però *alleggerito il carico normativo in articoli e commi*.

Questo spostamento dalla normazione primaria alla secondaria ha consentito di condurre *quasi all’eliminazione di quelle deliberazioni paranormative* che avevano caratterizzato il periodo precedente dando attuazione all’articolo 39 dello Statuto per cui solo le leggi ed i regolamenti sono fonti normative regionali.

Da segnalare, come sopra detto, la *fattiva collaborazione con le commissioni* i cui pareri espressi sui regolamenti sono stati prevalentemente accolti portando ad alcuni miglioramenti e rettifiche dell’atto esaminato. *Minore è stato invece il ruolo del Consiglio delle autonomie*, i cui pareri sono stati sempre favorevoli, anche se questo ruolo in ombra è spiegabile con la concertazione istituzionale della Giunta con le rappresentanze degli enti locali.

Circa il *marcato ritardo nell’emanazione dei regolamenti* rispetto ai tempi previsti dalle leggi di riferimento pur motivati dalle ragioni sopra esposte, *occorre cercare di porvi progressivamente rimedio* per evitare che alcune leggi rimangano paralizzate dalla mancata approvazione delle norme attuative.

Sul piano degli effetti si registra un positivo svolgimento dei rapporti fra Consiglio e Giunta, che vede il primo esercitare fattivamente un ruolo di integrazione della proposta originaria dell’esecutivo e non solo di consulenza, e la seconda pienamente disponibile ad accogliere i contributi e ad apportare le conseguenti modifiche ai testi.

7. I RAPPORTI TRA GIUNTA E CONSIGLIO

In continuità con una tendenza degli anni scorsi *la collaborazione tra Giunta e Consiglio appare abbastanza buona* e non manifesta particolari segni di criticità, con un alto livello di accoglimento delle osservazioni proposte dagli uffici del Consiglio per le proposte di legge di iniziativa della Giunta, con la costituzione di gruppi di lavoro misti per l'elaborazione dei testi, con la disponibilità della Giunta a rivedere le proprie posizioni di partenza

Anche l'uso della delegificazione nell'iniziativa della Giunta, in alcuni casi non sempre del tutto adeguato, è stato riportato ad una più rigorosa conformità con lo Statuto, come risulta anche dalla precedente relazione sui regolamenti.

Maggiori elementi di criticità si sono evidenziati per ciò che riguarda l'attività della V Commissione, la quale, in ragione delle materie di sua competenza, ha la caratteristica di essere collettore delle istanze provenienti dal territorio; tali istanze, proprio perché espressione di attività già presenti in esso da tempo e da un punto di vista economico autonome dalla contribuzione pubblica, trovano il loro momento di "riconoscimento istituzionale" e di incoraggiamento nell'aver una disciplina a loro dedicata. Questa è la ragione delle numerose proposte di legge di iniziativa consiliare, tra cui la legge regionale 10/2008 e la proposta di legge 108, entrambe approvate all'unanimità, ma segnate da destini opposti: la legge regionale 10/2008 (Disciplina delle strade della ceramica, della terracotta e del gesso) rappresenta un caso significativo di collaborazione fra Giunta e Consiglio, in quanto la proposta ha trovato consenso, condivisione delle finalità in essa esplicitate e risorse finanziarie da parte della Giunta. Viceversa la proposta di legge 108 (Valorizzazione delle associazioni e manifestazione di rievocazione e ricostruzione storica), dopo numerose richieste di rinvio da parte dell'assessore competente, è stata nuovamente rinviata in commissione, insieme a numerose proposte di emendamento.

La proposta di legge 253 (Tutela e valorizzazione del patrimonio di memorie della liberazione dal nazifascismo e della rinascita della democrazia) costituisce un caso ancor più particolare, in quanto di iniziativa della Giunta e approvata anch'essa in commissione all'unanimità, nel marzo del 2009 è stata ritirata dalla Giunta medesima

8. I PARERI DEL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI (CAL) E DELLA COMMISSIONE REGIONALE PER LE PARI OPPORTUNITA' (CRPO)

Nel 2008 il CAL ha espresso 38 pareri obbligatori (l'anno precedente erano stati 55).

Analogamente al 2007 i pareri sono stati espressi all'unanimità, salvo uno.

Sui 38 pareri espressi 25 sono stati integralmente favorevoli, 12 favorevoli, ma con raccomandazioni di carattere generale rivolti alla futura attività legislativa, 1 ha subordinato il carattere favorevole all'accoglimento di specifiche condizioni (che erano quelle di assegnare adeguati finanziamenti per le attività da delegare agli enti locali in materia di mobbing).

Circa l'accoglimento dei pareri risulta che sia stata accolta un'unica raccomandazione, anche se merita ancora ribadire che spesso le raccomandazioni hanno carattere generale di orientamento per il legislatore futuro piuttosto che incidere direttamente sul provvedimento cui si riferiscono.

La CRPO ha espresso 50 pareri obbligatori (l'anno precedente erano stati 5).

Una tematica su cui si è posta molta attenzione è quella relativa alla rappresentanza di genere nelle nomine dei rappresentanti della Regione in fondazioni, enti e società.

Un altro tema trattato nelle pronunce del CRPO è stato quello di evitare alcune forme sessiste nella lingua italiana suggerendo alternative terminologiche che registrino più correttamente i mutamenti sociali e si orientino per una piena parità tra donne e uomini. Un argomento di grande

interesse oggetto dei pareri è stato poi quello della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per una maggiore parità tra donne e uomini.

Il grado di accoglimento dei pareri non è stato particolarmente soddisfacente, anche se va detto che i medesimi sono inseriti nei fascicoli consiliari dando pertanto loro un particolare rilievo.

In ogni caso sono stati accolti i rilievi critici della commissione in merito all'utilizzazione, nelle proposte di atti, di un linguaggio volto ad evitare alcune forme sessiste.

9. LA VALUTAZIONE

La legge regionale 55/2008, sopra citata, in attuazione dello Statuto, fornisce anche all'attività di valutazione un quadro normativo di riferimento. Gli articoli 4 e 5 si occupano infatti, rispettivamente, dell'analisi di impatto della regolazione (AIR) e dell'analisi di fattibilità per la fase ex ante e della verifica dell'impatto della regolazione (VIR) per la fase ex post. In entrambi i casi i criteri atti a selezionare le leggi e le proposte di legge sono rimandate ai regolamenti interni di Giunta e di Consiglio (quest'ultimo li disciplina all'articolo 105 sexies e 105 septies).⁶

La novità per il 2008 riguarda *l'analisi ex ante* perché dall'inizio di quest'anno si è iniziato ad usare, a titolo sperimentale, un *nuovo modello di scheda* che sostituisce la precedente adottata da 15 anni fino ad oggi⁷

Le 12 schede preliminari per la valutazione degli atti nel 2008 corrispondono a circa il 25% delle leggi approvate dal Consiglio nel corso dell'anno.

Circa *l'incidenza reale* che le schede riescono ad avere nell'istruttoria legislativa va detto che, nonostante l'apprezzamento che la nuova scheda ha ricevuto in sede tecnica ed anche politica, non sempre si è arrivati alla loro discussione e l'accoglimento delle medesime presenta una *situazione articolata* spesso in relazione ai tempi più o meno lunghi dedicati dalla Commissione all'istruttoria dell'atto. Così, mentre per ciò che riguarda la scheda sulla proposta di legge 251 poi diventata legge regionale 21/2008 sulla imprenditoria giovanile, le numerose criticità sollevate nella scheda medesima ed un'ipotesi di riformulazione della clausola valutativa non hanno trovato accoglimento, in altri due casi di proposta di legge, poi diventate leggi regionali 60/2008 sul servizio sanitario e 66/2008 in materia di non autosufficienza, alcune osservazioni sono state accolte con la riscrittura, anche, di due clausole valutative.

Nel 2008 sono anche state *approvate 7 leggi contenenti clausole valutative*. Un elemento di novità rispetto agli anni precedenti, è che tutte le leggi in questione proponevano già una qualche forma di clausola valutativa, elemento che denota un'attenzione da parte dei proponenti (nello specifico la Giunta) di informare il Consiglio sull'attuazione delle leggi e sui risultati conseguiti.

Tuttavia, il fatto che la Giunta si faccia, in qualche modo, interprete delle esigenze informative del Consiglio, costituisce, sul piano istituzionale, un possibile elemento di confusione di ruoli e, nel concreto, determina difficoltà nell'apportare modifiche al testo della clausola originariamente proposto.

Per ciò che riguarda *l'analisi ex post*, *tre sono state le note informative di valutazione* che presentano alcuni dati di scenario ed inoltre i profili dell'analisi di processo e dell'analisi dei risultati conseguiti dalla legge sottoposta ad esame. L'elemento di più rilevante *criticità*, come negli anni precedenti, è costituito dal fatto che le note in questione non sono state discusse né in commissione, né in Consiglio e, conseguentemente, non sono stati adottati atti di indirizzo formali per un eventuale proposta di modifica della legge sottoposta a valutazione.

⁶ Per maggiori dettagli in merito si veda la relazione di Moretti.

⁷ Si veda la nota precedente.

Nel 2008 è stata solo discussa, in un seminario, la ricerca sulla bonifica realizzata nel 2007. Inoltre, nel corso del 2008 è stato definito un disegno di ricerca sulle politiche regionali in materia di agriturismo al quale sta lavorando l'IRPET.

La *difficoltà di dare uno sbocco formale ai documenti elaborati* deriva anche dalla mancata definizione delle procedure ed, in questo senso, è auspicabile uno sforzo ulteriore volto a migliorare i canali di comunicazione tra struttura tecnica e commissioni. A tal fine è stato redatto un *documento*, attualmente all'attenzione dell'UP, nel quale si evidenziano tali problemi, formulando *ipotesi di soluzione* che potrebbero essere inserite nella revisione generale del regolamento interno, in corso di elaborazione.

Anche gli uffici della Giunta svolgono una rilevante attività di analisi ex ante, con l'effettuazione dell'analisi di impatto della regolazione (AIR). Dal rapporto del nucleo addetto a questa analisi che opera all'interno dell'Area delle attività legislative della Giunta, risulta che *fino ad oggi sono state compiute 20 analisi di impatto ed una è in corso di svolgimento*.

Nel 2008 sono state approvati 2 provvedimenti preventivamente assoggettati ad AIR, uno in materia di artigianato (l.r. 53/2008), l'altro in materia di strutture veterinarie ancora in corso di discussione in commissione (proposta di legge 293). Le relative analisi sono state inviate al Consiglio.

Pur essendo la Toscana una delle più avanzate per l'applicazione di questo strumento, è tuttavia *necessario promuovere ulteriormente la cultura dell'AIR* a livello di tutta la struttura regionale, soprattutto a livello dei dipartimenti di settore per responsabilizzare maggiormente i gruppi di lavoro cui è affidata la fase iniziale dell'indagine garantendo tempi idonei di esecuzione in relazione al procedimento legislativo.

10. IL CONTENZIOSO COSTITUZIONALE

Il 2008, rispetto agli anni precedenti, è stato segnato da un *limitato numero di pronunzie a livello di contenzioso costituzionale (5 sentenze in tutto)*, tra Regione e Stato. (Nel 2007 la Corte si era pronunciata con 16 sentenze)

Nel 2008, in quattro occasioni la Regione ha impugnato disposizioni statali, mentre, in un caso, la Consulta è stata adita in via incidentale.

Un primo fattore che emerge dall'analisi è *l'assenza di pronunce adottate su ricorso governativo* che probabilmente si spiega con una composizione preventiva dei conflitti e per la capacità della Regione di conformarsi agli orientamenti della Corte (osservazioni analoghe a quelle espresse nel rapporto precedente).

Un altro elemento caratterizzante è che la *Corte ha adottato orientamenti sostanzialmente confermativi dei precedenti*, particolarmente rafforzati quando la medesima si richiama ai moduli concertativi tra Stato e Regione o quando specifica le condizioni in presenza delle quali è dato fissare, in sede di coordinamento della finanza pubblica, limiti di spesa nei confronti degli enti regionali.

Sotto il primo profilo il *principio di leale collaborazione* è stato invocato in materia di energia e di porti e aeroporti civili (si vedano, rispettivamente, le sentenze n.1 e n. 51 del 2008).

Per ciò che riguarda la finanza pubblica la Corte conferma il suo orientamento nella sentenza n. 289 del 2008.

La pronuncia in via incidentale deriva da un'impugnazione di norme statali e regionali in materia sanitaria (libera professione intra moenia) ad opera del TAR di Grosseto.

Le 4 sentenze della Corte, a seguito di ricorso della Regione Toscana, hanno dato il seguente esito: 3 dichiarazioni di fondatezza; 5 dichiarazioni di infondatezza; due dichiarazioni di inammissibilità delle questioni sollevate.

La sentenza pronunciata a seguito di ricorso in via incidentale ha dato il seguente esito: 2 dichiarazioni di infondatezza delle questioni sollevate dal giudice a quo nei confronti tanto della normativa statale che di quella regionale, dettante i medesimi principi in materia di libera professione *intra moenia*.