

RELAZIONE DI SINTESI

REDATTORE: Alberto Chellini direttore dell'area di assistenza legislativa, giuridica e istituzionale

1. PERMANENTE IMPORTANZA DELLA LEGGE NELL'ORDINAMENTO REGIONALE

L'ultimo Rapporto nazionale sulla legislazione, relativo all'anno 2010 e presentato nello scorso mese di novembre, ha evidenziato con forza l'accentuarsi della già rilevata crisi della fonte legislativa all'interno dell'ordinamento normativo nazionale, a fronte dell'ormai debordante proliferazione di decreti legge e di decreti delegati, successivi a leggi di delegazione estremamente ampie e generali nei contenuti. L'altrettanto diffusa generalizzazione dello strumento della questione di fiducia, con conseguente azzeramento del ruolo emendativo parlamentare, al più riassunto in un unico "maxi emendamento" conclusivo, completa il quadro di quella che, in sede di presentazione del citato Rapporto, è stata definita incisivamente come una vera e propria *fuga dalla legge*.

A fronte di questo dato nazionale, il primo elemento da rilevare nel presente Rapporto, relativo alla legislazione regionale della Toscana intervenuta dall'inizio della nona legislatura a tutto il 2011, è che un fenomeno del tipo di quello sopra descritto appare, al momento, ben lungi da riproporsi al livello del nostro ordinamento regionale.

Gli elementi emergenti da questa ricognizione evidenziano, infatti, che lo strumento della legge mantiene ancora una solida centralità all'interno dell'ordinamento della regione.

Ciò è dovuto in primo luogo al presidio offerto dallo statuto regionale, che attribuisce in via esclusiva al consiglio l'esercizio della funzione legislativa, facendo divieto di decretazione legislativa d'urgenza e di delega legislativa e non contemplando né l'ipotesi di delegificazione di materie a favore di regolamenti di giunta, né l'istituto della questione di fiducia. Ma a ciò si aggiunge anche il permanere di un attivo ruolo consiliare in tutto l'iter legislativo, che si esprime sia con un rilevante tasso di iniziativa legislativa, sorretta, in particolare (e questo è un dato alquanto peculiare della nostra regione), dall'iniziativa legislativa istituzionale dell'ufficio di presidenza, sia, ancor più, con un costante intervento emendativo consiliare, di proporzioni estremamente rilevanti e avente caratteristiche, in molti casi, di pressoché completa rielaborazione di aspetti essenziali delle proposte di legge di iniziativa della giunta. Va detto, peraltro, che l'atteggiamento di fondo della stessa giunta regionale tende normalmente ad assecondare e valorizzare questo ruolo del consiglio, presentando spesso

proposte di legge di cui si afferma espressamente il carattere aperto al contributo ed all'approfondimento in sede consiliare.

Alcune specifiche criticità emerse con riferimento alle ultime leggi finanziarie, e delle quali tratteremo in seguito, non modificano questo giudizio di fondo, che deriva dall'insieme dei dati riscontrati.

I dati oggetto del presente esame portano anche a confermare un giudizio già formulato nel precedente rapporto relativo al 2009, e cioè che si mantiene sostanzialmente corretto il rapporto tra fonte legislativa primaria e fonte regolamentare secondaria. Il passaggio alla competenza della giunta regionale della potestà regolamentare, avvenuto a seguito della riforma del titolo V della Costituzione e sancito dal nuovo statuto regionale, non ha comportato uno svuotamento dei contenuti dispositivi sostanziali della legge a favore dei regolamenti e questi ultimi, nel loro insieme, si mantengono entro il loro corretto ambito di competenza. Inoltre si rileva che il parere che la commissione consiliare competente per materia esprime sullo schema di regolamento, prima della sua definitiva approvazione da parte della giunta, trova quasi sistematicamente accoglienza nel testo finale del regolamento stesso.

Giunta e consiglio continuano quindi ad operare sulle fonti normative in un sostanziale rispetto dei rispettivi ambiti di competenza.

2. LA DINAMICA DELLA FORMA DI GOVERNO ATTRAVERSO L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA

La nona legislatura regionale, che ha preso le mosse il 23 aprile 2010 con l'insediamento del nuovo consiglio eletto, ha visto un periodo iniziale, piuttosto prolungato, di scarsa iniziativa legislativa da parte della giunta regionale, con un conseguente incremento percentuale dell'iniziativa consiliare, rispetto alla media ordinaria. Da maggio a settembre 2010, su 12 leggi approvate, la metà sono frutto di iniziativa consiliare e si deve arrivare ai primi di luglio per trovare le prime due leggi regionali di proposta dell'esecutivo, consistenti, peraltro, in atti dovuti, poiché si tratta rispettivamente del rendiconto finanziario dell'anno precedente e dell'assestamento di bilancio. Anche esaminando un periodo più lungo, cioè da maggio a dicembre del 2010, su 30 leggi complessivamente approvate, ben 12 risultano di iniziativa consiliare a fronte delle restanti 18 di impulso dell'esecutivo.

La nuova legislatura appare, quindi, caratterizzarsi fin dal suo inizio per una attività legislativa consiliare particolarmente rilevante. Già si è notato che l'ufficio di presidenza del consiglio conferma, come già rilevato nel precedente Rapporto dell'anno 2009, un significativo livello di proposta legislativa non limitato ad aspetti inerenti lo status dei consiglieri ma esteso anche alla regolamentazione dei numerosi organismi autonomi istituiti presso il consiglio e

delle strutture di stampa e comunicazione operanti presso di esso nonché ad interventi di solidarietà a fronte di eventi calamitosi che colpiscono la comunità regionale. E sono ancora di iniziativa dell'ufficio di presidenza le leggi, di carattere istituzionale e di ultimo completamento del processo di attuazione statutaria svoltosi nella precedente legislatura, attinenti all'iniziativa legislativa popolare (l.r. 51/2010); alla modifica della disciplina dei referendum regionali previsti dallo statuto e dalla Costituzione (l.r. 43/2010); alla istituzione del Parlamento regionale degli studenti (l.r. 34/2011).

A queste si aggiungono rilevanti leggi di iniziativa, spesso trasversale, di consiglieri, tra le quali ricordiamo, in particolare, la legge sulla promozione della sicurezza stradale (l.r. 19/2011).

Più in generale, come già si evidenziava sopra, il rilievo del ruolo legislativo consiliare si conferma poi, nel successivo svolgimento dell'anno 2011, mediante la rimodulazione e l'integrazione nel corso dell'iter legislativo, su aspetti qualificanti, delle proposte di legge promosse dall'esecutivo regionale.

Si possono particolarmente citare, a questo riguardo, le leggi sul sistema **delle autonomie locali**; sulla disciplina delle fonti rinnovabili di energia e di impianti fotovoltaici; sull'attività di panificazione (quest'ultima legge è attualmente sottoposta al giudizio della Corte costituzionale a seguito di impugnativa governativa); sull'esercizio delle sale cinematografiche; sull'ordinamento di Fidi Toscana; sulle opere pubbliche di rilevanza strategica. Tutti casi in cui – come meglio è chiarito nelle successive relazioni sulle singole politiche legislative regionali – la fase consiliare dell'iter di approvazione è risultata determinante per l'elaborazione complessiva dei contenuti e della formulazione del testo finale approvato. A questo elenco si può ancora aggiungere la legge sulla regolarità contributiva delle attività commerciali e sulla disciplina degli *outlet*, frutto di una iniziativa legislativa consiliare che ha assorbito e sviluppato due precedenti proposte, una di deliberazione ed una di legge, presentate dalla giunta.

Si registra quindi un'evidente e rilevante dinamica di rapporti non solo tra forze di maggioranza e di opposizione ma anche tra la stessa maggioranza e l'esecutivo. Non sono rari i casi in cui sono stati proprio i consiglieri di maggioranza ad agire profondamente sui testi proposti dalla Giunta. La forma di governo che ha al suo centro l'elezione diretta del presidente della regione appare così caratterizzarsi, nelle dinamiche dell'inizio della nona legislatura, per la presenza di un confronto piuttosto ampio tra giunta e consiglio.

Per altri aspetti, deve essere rilevato che il modello statutario di una netta distinzione di ruoli e funzioni tra giunta e consiglio e di tassativa e limitata individuazione delle fonti normative (oltre allo statuto, solo leggi e regolamenti) subisce alcuni correttivi nei casi in cui si fa rinvio, per l'attuazione di alcuni importanti aspetti della legge, ad atti deliberativi della giunta – di contenuto sostanzialmente regolamentare – sottoposti ad un iter consiliare meramente

consultivo o di informazione preventiva. Vi sono stati molti casi in cui il consiglio, in sede di esame in commissione referente, ha corretto questo tipo di ipotesi presenti nelle proposte di legge della giunta, riportandole alla tipicità degli atti definita dallo statuto, ma non mancano altri casi in cui, invece, si è raggiunta una sorta di mediazione tra la proposta della giunta e le rivendicazioni consiliari, nel senso sopra descritto.

3. LE LEGGI FINANZIARIE: CRITICITÀ E PROSPETTIVE

Nel contesto complessivo sopra richiamato, una specifica attenzione deve essere rivolta alle peculiari dinamiche delle leggi finanziarie per il 2011 e per il 2012.

Secondo le disposizioni della l.r. 36/2001 sull'ordinamento contabile, la legge finanziaria deve contenere le norme necessarie all'adozione del bilancio annuale e del bilancio pluriennale a legislazione vigente.

In relazione a quanto sopra, non sorprende il fatto che dalla sua introduzione, nel 2001, in poi la legge finanziaria toscana sia sempre stata composta da un numero limitato di articoli. Fino al 2010 il numero di articoli andava da un minimo di 8, per la prima legge finanziaria, ad un massimo di 47 articoli, con una composizione media di 25 articoli.

L'impostazione complessiva di questa legge cambia radicalmente nel 2010. Già un mero dato numerico rende evidente il cambiamento: la l.r. 65/2010, legge finanziaria per l'anno 2011, balza di colpo a 139 articoli. La l.r. 66/2011, legge finanziaria per il 2012, ne conta 155.

E' evidente che con l'inizio della nona legislatura è intervenuto un mutamento di impostazione della legge finanziaria che diventa, sulla falsariga (peraltro sempre criticata dalla dottrina giuridica) delle leggi finanziarie nazionali, una legge *omnibus* a contenuto estremamente composito, nella quale accanto alle disposizioni di stretto carattere finanziario se ne aggiungono molte altre di tipo ordinamentale, istituzionale, di modifica di leggi settoriali e perfino di carattere meramente politico-programmatico, che risultano solo molto indirettamente collegate all'assetto finanziario ed alle esigenze del bilancio e più ampiamente rivolte a realizzare o comunque impostare e preannunciare un complessivo intervento di riduzione dei costi, razionalizzazione delle procedure, revisione degli assetti ordinamentali e così via.

Se per la finanziaria del 2011 una forte spinta in questa direzione era stata data dall'obiettiva esigenza di adeguare rapidamente l'ordinamento toscano alle pressoché contemporanee disposizioni di contenimento della spesa varate dal governo centrale, nel caso della finanziaria per il 2012 tale nuova impostazione della legge finanziaria si ripropone senza una giustificazione di questo tipo ma solo in ragione di un'esigenza, evidentemente avvertita dal governo regionale, di

esprimere in un unico atto normativo una eterogenea molteplicità di indirizzi ordinamentali, anche di tipo programmatico.

Se consideriamo anche il fatto che la proposta di legge finanziaria, a causa della sua stessa complessità di elaborazione, è stata presentata in consiglio con qualche ritardo rispetto ai tempi previsti, con la conseguente necessità di un calendario di lavori consiliari estremamente ristretto, risulta evidente l'impatto che una siffatta tipologia di legge ha avuto sull'esercizio delle prerogative consiliari. Si deve altresì considerare la difficoltà di esame nel merito di questa legge da parte della commissione referente, a fronte di contenuti attinenti ad importanti modifiche di leggi di settore, rispetto alle quali le commissioni competenti per materia si trovano ad esprimere solo un parere secondario.

Che il conseguente iter consiliare sia stato di notevole intensità e problematico per alcuni aspetti, lo si può evincere nel caso della finanziaria per il 2011 già dal numero di sedute svolte dalla prima commissione in sede referente: sei sedute di commissione, di cui una convocata d'urgenza dopo che la proposta di legge era già stata licenziata dalla commissione stessa e prima della sua definitiva approvazione in aula, per discutere dei numerosi emendamenti presentati dai consiglieri. Ma la stessa Giunta aveva proposto numerosi emendamenti¹ durante la disamina del testo in commissione.

La questione si è sostanzialmente riproposta anche per la finanziaria per il 2012, dando luogo all'avvertita esigenza di una più attenta riflessione sul tema e di adeguate misure procedurali, idonee a conciliare le esigenze di un approccio globale all'insieme dei profili di maggiore rilievo economico-finanziario con un rispetto sostanziale del ruolo del consiglio. Una specifica riunione dei capigruppo consiliari con il presidente della giunta, effettuata subito dopo l'avvio del dibattito in aula su questa legge, ha permesso di sbloccare sul piano politico la situazione di difficoltà che si era determinata ed ha portato ad assumere l'indirizzo di procedere in tempi brevi alla riflessione di cui sopra si è detto, al fine di individuare modalità condivise, anche attraverso le opportune modifiche di legge e di regolamento interno del consiglio, per affiancare ad una legge finanziaria ricondotta ai suoi contenuti propri una o più proposte di legge collegate, da esaminare congiuntamente. In quella stessa sede è stato altresì indicato di procedere ad una parallela riflessione sulla possibilità di individuare, nell'ambito del regolamento interno dell'assemblea legislativa, percorsi accelerati di esame per le leggi caratterizzate da obbiettive e riconosciute ragioni d'urgenza. A quest'ultimo riguardo, dovrà aversi particolare cura ad evitare che tra le suddette ragioni possano essere ricompresi i ritardi di tipo amministrativo e quelli dovuti ad un difetto di programmazione normativa.

¹ Gli emendamenti presentati dalla sola giunta alla finanziaria per l'anno 2011 hanno riguardato la riscrittura di ben 36 articoli, l'inserimento di 6 nuovi articoli e l'eliminazione di altri 6 articoli presenti nel testo iniziale della proposta di legge.

4. CONTENUTI PREVALENTEMENTE MODIFICATIVI

La precedente legislatura regionale si era caratterizzata per la produzione delle numerosi leggi di diretta attuazione statutaria o comunque connesse ai principi espressi nel nuovo statuto regionale, oltre all'approvazione di alcune leggi di riordino settoriale di determinate materie.

Questo fatto, unito all'attuale fase iniziale della nuova legislatura, fa sì che l'attuale produzione normativa si caratterizzi per essere in larga misura a carattere non profondamente innovativo, quanto piuttosto manutentivo o comunque modificativo di singoli aspetti delle leggi precedenti.

Delle 30 leggi approvate nel periodo aprile-dicembre 2010, 17 hanno ad esclusivo oggetto la modifica di leggi precedenti. A queste si aggiunge la citata legge finanziaria, anch'essa composta in prevalenza da articoli di modifica di leggi previgenti. Nel complesso, contando tutti gli interventi di modifica contenuti nelle 30 leggi approvate nel 2010, si sono determinati interventi di modifica, più o meno estesi, su ben 50 leggi precedenti.

Nel 2011 la situazione non cambia. Delle 53 leggi approvate nel 2011, ben 24 sono di esclusiva modifica di leggi precedenti, quindi oltre il 45 per cento, mentre assommano a 133 le leggi interessate da interventi modificativi, più o meno ampi, complessivamente disposti dalla legislazione del 2011. In particolare, con la sola legge finanziaria si è intervenuti a modificare 30 leggi precedenti, mentre con la legge di manutenzione se ne sono modificate ben 39: anche se in quest'ultimo caso ciò è strutturalmente inerente a questa peculiare tipologia legislativa, risulta invece degno di osservazione il fatto che i restanti interventi modificativi siano comunque così estesi malgrado l'esistenza della legge di manutenzione.

Nel corso delle ultime legislature regionali, vi sono alcune leggi – quelle che costituiscono il *corpus* normativo fondamentale dell'ordinamento dei principali settori di intervento regionale – che hanno raccolto fino a 20 interventi² legislativi di modifica, alcuni di questi anche assai corposi con la modifica di decine e decine di articoli.

Dal punto di vista tecnico, si deve osservare che la stratificazione di reiterate modifiche sugli stessi testi, già di per sé elemento potenzialmente critico ai fini dell'interpretazione giuridica, si accompagna ad una accentuata riduzione del periodo di tempo che intercorre tra l'approvazione della legge originaria ed i successivi interventi di modifica. La cosiddetta “resistenza nel tempo” delle norme sta subendo un progressivo e sensibile indebolimento³.

² In particolare, nell'arco di poco più di una legislatura, la legge regionale urbanistica 1/2005 è già stata interessata da venti interventi legislativi di modifica e la legge regionale sanitaria 40/2005 da diciotto.

³ Si può citare, tra gli altri, il caso della già richiamata l.r. 40/2005 che nel periodo 2010-2011 è stata modificata prima dalla legge finanziaria 65/2010, subito dopo dalla legge 67/2010 e poi ancora dalla legge

L'analisi rileva che molte delle leggi modificate nella seconda metà del 2010 erano state approvate alla fine della scorsa legislatura⁴.

In questo contesto, merita di essere citato il caso emblematico – sia pure connesso ad un obiettivo elemento di incertezza esterna, rappresentato dall'attesa di una disposizione statale di rinvio di una scadenza – della legge 12/2011 in materia di scioglimento delle ATO, abrogata, per il concomitante sopravvenire della condizione dissolutoria in essa contenuta, al momento stesso della sua entrata in vigore, che quindi, di fatto, non si è mai prodotta. Potremmo davvero definirla *la legge di più breve durata di tutti i tempi!*

Deve essere anche sottolineato che spesso le leggi più rapidamente modificate sono le stesse per le quali è stata disposta l'entrata in vigore immediata, il giorno successivo alla loro pubblicazione. Da sempre i commentatori giuridici hanno rilevato che nel campo della normazione l'accelerazione delle procedure porta inevitabilmente a maggiori criticità applicative e interpretative, che richiedono spesso successivi interventi di correzione e specificazione delle disposizioni.

Questo dell'entrata in vigore anticipata delle leggi è un fenomeno crescente, che da qualche anno il nostro rapporto sulla legislazione sta monitorando. Nel marzo-dicembre 2010, sulle 30 leggi approvate, 19 recano la disposizione di entrata in vigore anticipata al giorno successivo alla pubblicazione. Per il 2011 poco meno della metà delle leggi approvate reca la disposizione di entrata in vigore anticipata, esattamente si tratta di 22 leggi su 53, pari al 45,1 per cento dei casi. In due di questi casi l'anticipazione dell'entrata in vigore è addirittura al giorno stesso della pubblicazione sul BURT.

Questo continuo ricorso allo strumento della novellazione e dell'accelerazione delle norme rischia di incidere negativamente sulla certezza del diritto e sulla corretta applicazione delle norme stesse. A volte, risulta infatti molto difficile ricostruire correttamente l'esatta catena normativa e l'interazione delle diverse norme nel tempo.

Elementi di maggiore programmazione normativa – come espressamente indicato dalla l.r. 55/2008 in tema di qualità della legislazione – e di adeguato approfondimento nella elaborazione di testi destinati a durare nel tempo, potrebbero costituire validi strumenti di salvaguardia, dal punto di vista dell'osservatore tecnico, rispetto ai rischi sopra paventati.

16/2011; infine, la medesima legge è stata poi oggetto di ulteriori modifiche da parte della legge finanziaria per il 2012 che ha contestualmente modificato anche la stessa legge di modifica 16/2011.

⁴ Solo per esemplificazione, si cita la legge regionale 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale) che ha subito una prima modifica a dicembre dello stesso anno 2009 e ben quattro modifiche nel corso del 2010. Si può poi citare il singolare caso della legge regionale 12 febbraio 2010, n. 10 (Norme in materia di valutazione ambientale strategica "VAS" di valutazione di impatto ambientale "VIA" e di valutazione di incidenza) la cui prima legge di modifica porta la stessa data di approvazione: legge regionale 12 febbraio 2010, n. 11 (Modifiche alla legge regionale 12 febbraio 2010, n. 10 (Norme in materia di valutazione ambientale strategica "VAS" di valutazione di impatto ambientale "VAS" e di valutazione di incidenza).

Al tempo stesso, deve essere ribadito che, dal punto di vista della corretta tecnica normativa e della certezza del diritto, quando si intendono apportare ad un testo normativo modifiche ampie e diffuse è senz'altro preferibile procedere ad una complessiva riscrittura di un nuovo testo organico, piuttosto che intervenire con una legge recante troppe modifiche puntuali.

5. LA LEGGE DI MANUTENZIONE

Se la legge finanziaria è stata fonte di novità soprattutto nei contenuti e nella corposità delle disposizioni, una diversa legge a carattere trasversale che caratterizza il nostro ordinamento, la legge di manutenzione, prevista dall'articolo 13 della legge 55/2008 in materia di qualità della normazione, appare invece aver trovato un suo corretto assestamento nell'ambito della sua funzione istituzionale⁵, dopo le prime, più incerte, esperienze applicative.

La legge di manutenzione è, per sua natura, attinente a modifiche normative plurime, rispetto alle quali si era registrata nei primi anni di sperimentazione una tendenza – non solo da parte della giunta proponente ma anche dello stesso consiglio in sede emendativa - ad addossare a questa legge interventi di merito, di natura diversa da quella manutentiva. Ciò aveva creato due ordini di problemi: uno inerente i contenuti della legge, che divenivano disomogenei ed in contraddizione con quanto previsto dall'ordinamento in materia di qualità normativa; l'altro, tutto interno al consiglio, che – analogamente a quanto già sopra rilevato a proposito delle leggi finanziarie – vedeva sottratta alle commissioni competenti per materia la possibilità di esprimersi compiutamente nel merito di emendamenti incidenti nel merito di materie di propria competenza.

La legge di manutenzione del 2010 ha sostanzialmente evitato – anche grazie ad alcuni stralci operati in sede consiliare – questo tipo di criticità, riportando questa peculiare fonte legislativa al suo ambito proprio. Nell'anno 2011 non è stata presentata una legge di manutenzione.

E' da rilevare che l'apporto consiliare a questa legge, in particolare in sede di commissione referente, è stato particolarmente cospicuo, tanto che, raccogliendo anche alcune indicazioni dell'ufficio di presidenza, dagli iniziali 48 articoli della proposta di legge presentata dalla giunta regionale si è arrivati ai 93 articoli della legge approvata, che introducono modifiche manutentive a ben 39 leggi diverse.

⁵ Secondo l'articolo 13 della legge regionale 55/2008 i contenuti della legge di manutenzione sono: la correzione di errori materiali o imprecisioni; l'adeguamento dei rinvii interni ed esterni; l'inserimento di contenuti divenuti obbligatori per disposizioni comunitarie, nazionali o regionali; l'adeguamento a sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, della Corte europea dei diritti dell'uomo o della Corte costituzionale; l'interpretazione autentica di disposizioni regionali.

6. LEGGI GENERALI E LEGGI SETTORIALI

L'ordinamento legislativo della regione si qualifica per la presenza di alcune fondamentali leggi a carattere generale, volte a disciplinare in modo organico determinate materie istituzionali. Abbiamo già ricordato la legge di contabilità e la legge sulla qualità normativa, con le relative problematiche inerenti alla tenuta nel tempo delle disposizioni sulla legge finanziaria e sulla legge di manutenzione.

Analoghe tensioni critiche si registrano, per l'inevitabile pressione delle contingenze politiche, anche in relazione ad altre normative di portata ordinamentale.

Tra queste leggi devono essere ricordate, in particolare, la legge regionale in materia di nomine (l.r. 5/2008), la legge regionale sulla programmazione (l.r. 49/1999), la legge regionale sulla partecipazione a fondazioni, associazioni e società (l.r. 20/2008).

Molteplici valutazioni di opportunità in casi specifici ripropongono con una certa frequenza, rispetto a queste leggi, tendenze derogatorie che, in qualche caso, malgrado un buon livello di attenzione e di presidio da parte della commissione affari istituzionali, fanno occasionalmente breccia nella tenuta dell'ordinamento.

Durante i lavori preparatori dello statuto del 2005 era stata presa in esame l'ipotesi di introdurre la tipologia della *legge organica*, per conferire a questo tipo di leggi generali una resistenza giuridica maggiore nei confronti delle leggi ordinarie. Abbandonata questa ipotesi, anche per i dubbi di costituzionalità che potevano porsi al riguardo, resta aperto il problema di come assicurare a queste leggi una tenuta nel tempo, evitando l'introduzione di deroghe parziali, in danno della coerenza ed organicità dell'ordinamento normativo.

7. L'ANALISI DI FATTIBILITÀ E DI VALUTAZIONE

Il nuovo statuto regionale ha valorizzato l'importanza di assistere la funzione legislativa con elementi di supporto non solo di carattere tecnico-giuridico, tradizionalmente presenti e ben strutturati nelle assemblee legislative, ma anche orientati alla valutazione preventiva di fattibilità delle proposte in esame nonché della più complessa valutazione ex post degli effetti prodotti dalle leggi approvate. A questo riguardo, si può registrare positivamente, nel periodo considerato, non solo un incremento significativo dei documenti di analisi prodotti per le commissioni consiliari dalle strutture tecniche di supporto dedicate a questi profili, ma anche una crescente attenzione che le stesse commissioni dedicano a tali documenti, come è dimostrato dalle significative percentuali di accoglimento delle osservazioni, con conseguente adeguamento

dei testi delle proposte di legge. E' altresì interessante notare che solo poco più del 13 per cento di tutte le schede di fattibilità prodotte non contiene alcuna osservazione, a riprova della rilevante utilità di questo strumento nell'ambito del procedimento legislativo.

Più complesso è, ovviamente, il tema della valutazione degli effetti, rispetto al quale, nonostante il fondamentale apporto dell'IRPET, l'istituto regionale di analisi economica, e la presenza di una struttura tecnica dedicata, che svolge anche funzioni di interfaccia con lo stesso istituto, gli strumenti consiliari permangono tuttora insufficienti. Deve comunque rilevarsi che le note informative derivanti dalle clausole valutative inserite nelle principali leggi e le ricerche valutative promosse in sede consiliare producono comunque materiali utili all'esercizio delle funzioni del consiglio. Alcuni segnali incoraggianti sul tema della valutazione registrati nel corso del 2011 hanno riguardato, in particolare, lo spazio che i risultati della ricerca sull'impatto occupazionale della formazione professionale hanno trovato nella relazione per l'indagine conoscitiva svolta dalla quinta commissione consiliare.

8. LA PARTECIPAZIONE AL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO E DI PROGRAMMAZIONE

Il procedimento legislativo toscano è caratterizzato dall'intervento consultivo di soggetti istituzionali autonomi, istituiti presso il consiglio, che rappresentano interessi specifici particolarmente rilevanti ed il cui parere, spesso obbligatorio ancorché non vincolante, si aggiunge agli ordinari meccanismi consultivi delle categorie interessate da parte delle commissioni consiliari. Il Consiglio delle autonomie locali e la Commissione per le pari opportunità sono i soggetti chiamati a questo tipo di intervento, per gli atti di rispettivo interesse. Ad essi si aggiunge la Conferenza permanente delle autonomie sociali per quanto attiene agli atti della programmazione.

La presenza nel nostro ordinamento dell'istituto della motivazione della legge conferisce particolare rilievo alle pronunce di questi organismi, in quanto è previsto – e la disposizione è puntualmente osservata – che dei pareri obbligatori da essi rilasciati sia dato espressamente atto nel preambolo della legge e che, in caso di parere negativo o condizionato, il mancato adeguamento in tutto o in parte al parere sia espressamente motivato nello stesso preambolo (o nella parte motiva della deliberazione, nel caso di atti di programmazione).

Nel periodo qui osservato si rileva che i casi di maggiore incidenza di questa tipologia di pareri sono inerenti alla Commissione per le pari opportunità, laddove essa ha espresso il proprio giudizio negativo nei confronti della legge regionale 15 del 2011 che modificava il testo unico in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro (l.r. 32/2002) nonché

su una prospettata deroga all'articolo 13 della legge regionale 5/2008 in materia di nomine.

Al di fuori di questi casi, si registra il fatto che oltre il 90 per cento dei pareri rilasciati da questi organismi esprime un giudizio favorevole, eventualmente accompagnato da raccomandazioni che hanno per lo più un carattere di indirizzo politico generale, a valere per il futuro, e che mal si prestano, quindi, ad ottenere un concreto riscontro negli atti cui afferiscono.

9. L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE

A proposito di partecipazione, è interessante annotare il crescente fenomeno di ricorso all'istituto dell'iniziativa legislativa popolare, che registra un incremento record. Nel periodo osservato sono già state presentate o comunque avviate le procedure di presentazione di ben otto diverse proposte di legge di iniziativa popolare su argomenti di varia natura: modifica della legge regionale urbanistica; ampliamento del parco della maremma; valorizzazione degli sport tradizionali; riduzione dei costi della politica; istituzione di una consulta regionale per i diritti umani; residenzialità sociale (quest'ultima presentata da vari enti locali); istituzione del comune unico dell'Elba; istituzione del comune unico del Casentino. In quest'ultimo caso, in connessione al suo oggetto, la proposta ha determinato anche l'indizione del necessario referendum tra le popolazioni interessate, anche se su tutta la procedura pende attualmente un possibile esito giudiziario a seguito di esposti relativi alla supposta invalidità di parte delle firme raccolte dai promotori. Anche la proposta relativa al comune unico dell'Elba, per la quale è ancora in corso la raccolta delle firme, comporterà, ove effettivamente giunga a conclusione della procedura, l'indizione del referendum.

Si registra, quindi, un rinnovato interesse per questa forma di partecipazione che, evidentemente, rappresenta, nella fase attuale, una delle possibili risposte alle esigenze di partecipazione diretta sempre più avvertite in gran parte dell'opinione pubblica.

10. IL QUADRO NAZIONALE E IL CONTENZIOSO COSTITUZIONALE

In questa relazione di sintesi – ogni cui aspetto rinvia alle più articolate trattazioni contenute nelle varie relazioni di settore che compongono il rapporto – si è volutamente dato maggior risalto ai dati peculiari intrinseci della nostra legislazione, lasciando in secondo piano i più noti elementi di contesto nazionale. Sappiamo bene che la legislazione regionale si muove in un ambito sempre più stretto, a fronte di un quadro normativo nazionale che, in risposta alla crisi economica, sta da tempo operando un coordinamento

finanziario di ampiezza inusuale, dal quale scaturiscono per le regioni crescenti vincoli di spesa e di regolazione. Il contenzioso costituzionale determinatosi in questo periodo attiene essenzialmente a questi profili.

Il livello di contenzioso si mantiene alto. Nel periodo marzo 2010 – dicembre 2011 esso ha prodotto ben 28 sentenze, di cui 18 nel 2010 e 10 nel 2011. La Regione Toscana ha rivestito il ruolo di ricorrente per 16 volte, di cui ben 11 nel 2010, e quello di resistente per 11 volte, di cui 6 nel 2010; in un caso il sindacato di legittimità costituzionale derivava da un ricorso incidentale su legge regionale.

Il dato complessivo che ne risulta è da un lato quello di pronunce sostanzialmente confermatrice e specificative di statuizioni già precedentemente espresse, senza l'emergere di novità giurisprudenziali di particolare rilievo, dall'altro quello della predominanza di pronunce di parziale accoglimento delle questioni sollevate. La somma di questi due elementi porta a ritenere che un maggiore livello di preventivo confronto tra stato e regione potrebbe consentire in molti casi una composizione degli interessi, all'interno del quadro costituzionale ormai consolidato, con un conseguente abbassamento del tasso di conflittualità.