

## RELAZIONE DI SINTESI

Gemma Pastore

### 1. PREMESSA

La legge regionale 55/2008 sulla qualità della normazione prevede tra gli strumenti della qualità della legge anche l'elaborazione periodica del Rapporto sulla legislazione, il quale raccoglie ed analizza, sotto il profilo tecnico ed istituzionale, i dati quantitativi e qualitativi della normazione regionale nel periodo considerato. E' previsto che esso illustri anche gli esiti della valutazione di impatto della regolazione e delle politiche pubbliche.

Il Rapporto sulla legislazione della Regione Toscana è così realizzato annualmente dai Settori competenti del Consiglio regionale e della Giunta regionale, al fine di offrire una occasione di riflessione propositiva sui processi decisionali delle istituzioni regionali.

Esso viene pubblicato sul sito istituzionale del Consiglio regionale al fine di comunicare a tutta la società civile l'attività legislativa, programmatica e regolamentare nell'anno di riferimento.

Come avviene abitualmente, anche questo Rapporto sulla legislazione per l'anno 2017 è composto dalle specifiche relazioni che illustrano l'andamento delle politiche legislative regionali, avendo come punto di osservazione l'attività svolta dalle quattro commissioni consiliari permanenti.

Le altre relazioni sono dedicate all'analisi delle caratteristiche dell'attività svolta dagli organi consiliari, e all'analisi delle caratteristiche della produzione legislativa e regolamentare.

Per quanto attiene al primo aspetto, il Rapporto fornisce il quadro generale e i dati relativi all'iniziativa legislativa, alle attività svolte nell'ambito dell'istruttoria legislativa dalle quattro commissioni consiliari permanenti, e infine ai lavori dell'aula consiliare nella fase di esame degli atti.

Vengono quindi illustrate le attività e gli strumenti dedicati alla valutazione delle leggi, l'attività della Commissione di controllo e le caratteristiche della partecipazione ai processi decisionali del Consiglio delle autonomie locali, della Conferenza permanente per le autonomie sociali e della Commissione per le pari opportunità.

In conformità a consolidati parametri adottati a livello nazionale e interregionale viene quindi monitorata la produzione normativa regionale sotto il profilo qualitativo e quantitativo.

Nel rinviare alla lettura di tali relazioni per gli approfondimenti negli specifici settori di analisi, in questa iniziale relazione di sintesi si portano ad

evidenza i tratti generali e sostanziali dell'attività legislativa valutata nel suo complesso, che appaiono imporsi all'attenzione per rilevanza e peculiarità.

## **2. IL CONTESTO ISTITUZIONALE**

### **2.1 ARTICOLO 116, TERZO COMMA, DELLA COSTITUZIONE: LA RISOLUZIONE 163 DEL 13 SETTEMBRE 2017 DEL CONSIGLIO REGIONALE**

Il 2017 è l'anno successivo alla conclusione del percorso di riforma costituzionale che ha caratterizzato la XVII legislatura. La proposta avanzata era orientata a consolidare il centralismo statale ampiamente realizzato, a partire dal 2011, con la legislazione statale di emergenza, la quale, costantemente finalizzata ad affrontare gli effetti della crisi economica che ha investito il Paese, ha compresso le prerogative legislative delle regioni, dispiegandosi anche sul piano istituzionale regionale, stravolgendo con misure improprie il disegno regionalista dello Stato.

A partire dal 2011 le regioni e gli enti locali sono stati concentrati sull'esigenza di difendere competenze e risorse ed era inimmaginabile l'apertura di trattative con lo Stato verso maggiori forme di autonomia.

Il risultato negativo del referendum confermativo del 4 dicembre 2016 segna così un elemento di discontinuità nei rapporti Stato Regioni, perché proprio la mancata approvazione della riforma costituzionale diventa l'occasione per riaprire una discussione sull'assetto dei rapporti tra stato, regioni e autonomie locali. Si ripropone all'attenzione della riflessione politica la questione del rapporto tra Stato e regioni con l'obiettivo di fondo di acquisire una più estesa autonomia in ambiti cruciali per lo sviluppo dei territori e la valorizzazione delle vocazioni e delle differenze territoriali <sup>1</sup>.

Viene rappresentata la volontà regionale di assumere all'Ente le proprie responsabilità, in ragione delle sue peculiari caratteristiche che ne fanno una realtà matura anche a beneficio dell'interesse della collettività nazionale; l'intento di valorizzare le autonomie territoriali e locali e di rafforzare le sinergie fra queste ultime e la Regione nell'ottica di un federalismo dell'efficienza diretto ad aumentare la capacità di risposta dell'azione pubblica alle esigenze dei cittadini, imprese ed altre realtà sociali; l'esigenza di poter calibrare le politiche sulle specificità delle situazioni locali.

Ancora, viene affermato che la finalità della richiesta di maggiore autonomia in ambiti cruciali per il territorio è quella di avviare una riforma multilivello in cui autonomie regionali e Stato possano convergere su obiettivi condivisi sotto i profili finanziario, amministrativo e di sistema delle fonti.

---

<sup>1</sup> Si veda sul punto quanto esposto nel "Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia – Romagna", indagine conoscitiva deliberata dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali del Senato.

Un riordino che punti, fra l'altro, al superamento dell'attuale frammentazione delle competenze tra i vari livelli amministrativi e legislativi, che costituisce la prima causa della complessità del sistema burocratico amministrativo.

Si sottolinea anche che la richiesta di maggiore autonomia potrebbe consentire, attraverso una gestione efficace ed efficiente delle competenze trasferite, di poter offrire ai propri cittadini servizi di qualità, a condizione che si prevedano idonee risorse e se ne assicurino la stabilità nel tempo.

Tre Regioni, Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, nel 2017 portano avanti il percorso di acquisizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, e raggiungono all'inizio dell'anno in corso l'intesa con lo stato prevista dallo stesso articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Nei primi mesi del 2018 altre regioni, la Campania e la Basilicata, hanno avviato il percorso di aumento della propria autonomia ai sensi dell'art. 116 della Costituzione.

Il Consiglio regionale della Toscana con la risoluzione 163 del 13 settembre 2017 prende posizione in merito all'avvio delle procedure finalizzate all'attribuzione di condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione.

Ricorda che la Regione Toscana si era attivata, già dal 2003, per avvalersi delle facoltà riconosciute dall'articolo 116, terzo comma, in considerazione delle sue specificità in materia di beni culturali e paesaggistici e con riferimento al settore della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

La Regione aveva dato avvio al procedimento con le proposte di deliberazione del Consiglio regionale, 1113 e 1237 del 2004 (precedentemente approvate dalla Giunta quali deliberazioni rispettivamente 35/2004 e 64/2004), proposte oggetto anche delle procedure consultive con il Consiglio delle autonomie locali, che tuttavia non furono concluse per motivazioni prevalentemente riconducibili ad un'assenza di volontà politica a livello nazionale.

Ora il Consiglio regionale ritiene che sia auspicabile che la Regione Toscana dia di nuovo avvio alla richiesta di forme di autonomia ulteriori, seguendo l'iter di cui all'articolo 116, comma terzo, della Costituzione, con particolare riferimento alle materie attinenti ai beni culturali e paesaggistici e alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché a quelle che verranno eventualmente individuate nel corso del procedimento istruttorio. Conseguentemente impegna la Giunta regionale ad avviare la procedura di cui all'articolo 116, comma terzo, della Costituzione, assicurando il coinvolgimento degli enti locali, e garantendo la dovuta informazione al Consiglio regionale in merito all'andamento delle trattative.

A fronte di tale proposta istituzionale delineata dal Consiglio regionale nell'ambito dell'alveo costituzionale dell'articolo 116, ora anche sulla scorta

dell'azione di altre regioni, va rilevata la peculiare innovazione istituzionale auspicata dal Programma regionale di sviluppo 2016 – 2020, approvato all'inizio del 2017.

Esso si interroga sulla adeguatezza della dimensione regionale configurata attorno alle macroregioni e ricorda come già negli anni '70 erano studiate opportunità di individuazione di ambiti sovra regionali per il migliore sviluppo territoriale. Nell'ambito di esse la Toscana, insieme all'Umbria e alle Marche costituivano una "Italia Centrata", omogenea non solo geograficamente, ma anche per valori e modello di sviluppo. Nei fatti tale territorio ha affrontato la crisi economica con una maggiore tenuta dovuta a manifattura, turismo, arte, cultura e paesaggio. Per il PRS la costruzione di una macroregione pensata in tali termini, oltre che rilievo istituzionale, può dare il vantaggio di poter competere con la dimensione media delle regioni europee.

## 2.2 PARTECIPAZIONE ALLA FASE ASCENDENTE DEL DIRITTO EUROPEO: LA RISOLUZIONE 153 DEL 27 GIUGNO 2017 SULLA SESSIONE EUROPEA DEL CONSIGLIO REGIONALE

Il contesto esterno, nel quale inquadrare l'analisi dell'attività delle Regioni, non è solo quello nazionale, ma anche europeo, dal quale derivano la quasi totalità delle politiche rimesse all'attuazione regionale.

La legge 234/2012 valorizza il ruolo delle Regioni e dei Consigli regionali: in particolare l'articolo 24 stabilisce che le regioni e le province autonome, nelle materie di loro competenza, trasmettano osservazioni ai fini della formazione della posizione italiana sui progetti di atti dell'UE, e il successivo articolo 25 affida alle assemblee legislative regionali la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà previsto al protocollo n. 2 del Trattato di Lisbona.

E' così riconosciuto alle assemblee legislative regionali un ruolo consultivo nei confronti del Parlamento in ordine alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà sui progetti di atti legislativi dell'Unione europea.

Per la Regione Toscana la materia europea è ancorata all'articolo 70 dello Statuto. Esso sancisce la partecipazione del Consiglio regionale alle decisioni dirette alla formazione e attuazione degli atti comunitari nelle materie di competenza regionale. Completa la materia la legge regionale 26/2009 sulle attività europee e internazionali della Regione.

Questa base normativa risulta oggi carente per quanto attiene alle procedure di partecipazione alla formazione degli atti europei e per quanto attiene al confronto interno alla Regione sulle politiche regionali investite da obblighi europei e infatti la legge regionale 26/2009, è tuttora oggetto di proposte di modifica.

A legislazione vigente, la Toscana continua ad essere caratterizzata dalla mancata attivazione degli strumenti legislativi e procedurali adottati ormai da quasi tutte le Regioni per la partecipazione alla fase ascendente e discendente del diritto europeo, a partire dalle analisi sullo stato di adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi europei, per poi rivolgersi al possibile ricorso alla legge regionale europea e all'istituzione della sessione europea presso il Consiglio regionale, nella quale far confluire tutta l'informazione e il dibattito politico sulle azioni della Regione in ambito europeo.

Il Consiglio regionale nel 2017 ha preso posizione in merito alla situazione descritta e con la risoluzione 153 del 27 giugno 2017 è intervenuto sulla materia.

La risoluzione richiama direttamente la legge 234/2012, la quale ha riformato la disciplina procedurale relativa all'attuazione ed alla formazione del diritto europeo stabilendo un maggior coinvolgimento del Parlamento nazionale, delle regioni e delle autonomie locali nella fase ascendente.

A tale fine numerose Regioni hanno previsto l'istituzione di sessioni europee nell'ambito dell'organizzazione annuale dei lavori delle assemblee legislative. Le regioni appaiono omologate nelle soluzioni procedurali adottate per la sessione europea, poiché generalmente prevedono l'attribuzione alle commissioni consiliari di merito del programma di lavoro annuale della Commissione europea e della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo redatta dalla Giunta regionale, alla quale segue l'adozione di risoluzioni in sede di sessione europea del Consiglio regionale.

Il Consiglio regionale nella risoluzione adottata esprime la convinzione che sia fondamentale acquisire un ruolo attivo nella formazione delle decisioni europee, per poter influire, da un lato, sulle scelte dell'Unione Europea, e, dall'altro, per monitorare costantemente i processi che produrranno norme e atti che la Regione sarà chiamata poi ad attuare. Appare necessario garantire una continuità nella partecipazione della Regione alla fase ascendente ed a quella discendente, prevedendo un collegamento tra le due fasi e relativi strumenti di raccordo tra Giunta e Consiglio per consentire l'espressione di una posizione unitaria della Regione.

La risoluzione delinea scelte di livello organizzativo necessarie per affrontare nei termini descritti l'attività europea del Consiglio e quindi ritiene necessario prevedere la modifica del Regolamento interno e una diversa configurazione della Commissione per le politiche europee e gli affari internazionali, la quale dovrebbe diventare una commissione permanente avente un ruolo centrale nella procedura in cui si articola la sessione europea consiliare.

### 3. L'ANDAMENTO DELLE FONTI

Il contesto esterno così nuovo sul piano istituzionale dei rapporti Stato regioni, descritto nei paragrafi precedenti non ha inciso sull'attività legislativa della regione Toscana relativa al 2017, poiché essa presenta l'usuale portata essenzialmente manutentiva dell'ordinamento regionale, con ampi spazi di attuazione di legislazione statale e una flessione del numero delle leggi regionali emanate.

Nel rinviare la disamina dell'attività legislativa del 2017 a quanto illustrato nelle relazioni settoriali che seguono, in questa sintesi iniziale si portano ad evidenza alcuni tratti di tali attività che appaiono imporsi all'attenzione per rilevanza e peculiarità.

#### *a) leggi regionali e atti di programmazione*

L'attività relativa alla politica di programmazione ha visto la conclusione dell'istruttoria per l'approvazione del Programma regionale di sviluppo 2016–2020, pervenuto in Consiglio regionale nel giugno 2016 e oggetto di un'istruttoria complessa, che ha trovato la sua conclusione con la risoluzione del Consiglio regionale 15 marzo 107, n. 47.

Per quanto attiene alle fonti normative, nell'ordinamento toscano la legge regionale mantiene una posizione centrale nella regolamentazione, risultando la Toscana una delle regioni con il più alto numero di leggi approvate annualmente.

Anche per il 2017 la Toscana si distingue in tale senso, tuttavia si rileva una contrazione del numero delle leggi, poiché sono state emanate 63 leggi ordinarie e una legge statutaria, complessivamente 19 leggi in meno rispetto al 2016, con un dato che è inferiore anche a quello del 2015, primo anno di legislatura, nel corso del quale sono state emanate 66 leggi regionali.

La competenza legislativa esercitata è principalmente la potestà concorrente, alla quale si aggiunge contemporaneamente spesso la competenza residuale.

Le leggi emanate esercitando solo la potestà residuale sono solo 15, dato ampiamente indicativo del posizionamento preminente dello Stato sulle regioni.

Le leggi emanate sono principalmente leggi di manutenzione, le quali aggiornano la legislazione vigente ricorrendo alla virtuosa tecnica della modifica testuale espressa, che permette di aggiornare l'ordinamento tenendo sotto controllo la sua crescita quantitativa. Alla fine del 2017 risultano così formalmente in vigore 1.155 leggi, con un decremento di 53 leggi rispetto al 2016, mentre le leggi sostanzialmente in vigore sono 671.

#### *b) la manutenzione delle leggi nel 2017*

Nel 2017, su 63 leggi regionali emanate, 38 sono leggi di manutenzione, le quali rappresentano così il 60 % della produzione legislativa annuale.

Si segnalano per importanza quattro interventi manutentivi di ampia portata: il primo è quello costituito dalla legge di manutenzione (l.r. 70/2017) che con i suoi 77 articoli ha modificato 30 leggi regionali.

Imponente è stato l'intervento manutentivo in materia di programmazione settoriale.

Il legislatore è intervenuto prima con la legge regionale 5/2017, che ha modificato 20 leggi regionali per rispondere alla necessità di adeguare, con un unico provvedimento, la normativa istitutiva di strumenti di programmazione settoriale non riproposti dal Programma regionale di sviluppo (PRS) 2016-2020 per l'attuazione delle proprie strategie. La relativa proposta di legge è stata presentata dalla Giunta regionale in attuazione della risoluzione 13/2015 del Consiglio Regionale, con la quale si poneva l'obiettivo della riduzione dei piani e programmi da elaborare nel corso della legislatura, con esclusione di quelli previsti da norma nazionale.

A fine anno poi la legge regionale 80/2017, sempre in materia di programmazione settoriale, ha modificato 11 leggi regionali nell'ambito del processo di razionalizzazione e semplificazione introdotto dal nuovo modello di programmazione regionale definito dalla legge regionale 1/2015, che ha tra i propri obiettivi quello di snellire le procedure e di ridurre i tempi della programmazione.

In materia di enti e delle agenzie dipendenti della Regione, la legge regionale 5/2017 è intervenuta su 11 leggi regionali al fine di rendere omogenea la disciplina degli enti ed agenzie, sia per quanto attiene alla governance interna, sia per favorire un'accelerazione dei tempi di approvazione degli atti di programmazione e di bilancio.

Infine importante intervento manutentivo è stato realizzato dalla legge regionale 50/2017, con la quale sono state recepite le semplificazioni in materia edilizia introdotte dallo Stato con i decreti legislativi 126, 127 e 222 in materia di Scia e conferenza di servizi (l.r. 50/2017), modificando ampiamente (51 articoli) la legge sul governo del territorio (l.r. 65/2014).

A fronte della virtuosità di tale tipo di manutenzione, va ancora segnalato che alcune leggi della Regione Toscana sono state modificate nel corso del tempo in modo assolutamente elevato da rendere obbligatorio il richiamo alla necessità del loro consolidamento attraverso la riadozione della disciplina da esse recata nell'ambito di nuovi testi aggiornati. Il riferimento è ancora una volta alla legge regionale 40/2005 (in materia di servizio sanitario regionale) modificata da 43 leggi, alla legge regionale 3/1994 in materia di caccia, modificata da 31 leggi, alla legge regionale 25/1998, in materia di rifiuti e bonifica dei siti inquinati, modificata da 34 leggi.

La questione sostanziale è che gli interventi manutentivi di così ampia portata, modificano profondamente i testi previgenti nel corso del tempo e

conducono ad una normativa completamente diversa da quella contenuta dalla legge al momento della sua entrata in vigore.

*c) l'iniziativa legislativa*

Nel 2017 il numero delle proposte di legge presentate aumenta e passa dalle 94 proposte del 2016 a 99 proposte.

Tale dato disaggregato evidenzia la presentazione di una sola proposta di legge regionale di iniziativa popolare (proposta n. 5/2017), per l'istituzione del Comune delle Crete senesi per fusione dei comuni di Asciano e Rapolano Terme), mentre nel 2016 erano state 3. Le 98 proposte di legge regionale ordinaria si distribuiscono tra 51 proposte di legge di iniziativa della Giunta regionale e 47 proposte di legge di iniziativa consiliare.

Tra l'iniziativa legislativa della Giunta e del Consiglio si ripropone quindi la situazione di equilibrio già rilevata nel 2016, risultando confermata come l'iniziativa consiliare sia un portato peculiare della politica dell'assemblea legislativa toscana.

Per quanto attiene all'esito dell'iniziativa, le proposte presentate e approvate nel 2017 sono per tre quarti di iniziativa giuntale, mentre appare rilevante il numero di atti non conclusi, poiché si tratta di ben 41 proposte di legge sulle 98 presentate nell'anno (delle quali 30 di iniziativa consiliare).

Appare quindi perdere di efficienza il procedimento legislativo regionale, poiché il tasso globale di conversione delle proposte di legge presentate nell'anno è al di sotto della media dell'ultimo quinquennio. Tale dato è oggettivamente collegato al frequente insuccesso delle iniziative consiliari.

Per quanto riguarda le materie oggetto di iniziativa legislativa, appaiono interessate: la materia istituzionale, per quanto attiene alla disciplina degli organi della Regione, in particolare in tema di status e trattamento economico, e in materia di istituzione di nuovi comuni per fusione di preesistenti; la materia dello sviluppo economico, nell'ambito della quale la disciplina del turismo è stata oggetto di ben 7 proposte di legge di modifica del Testo unico emanato con la legge regionale 86/2016 e la disciplina delle concessioni del demanio marittimo oggetto di 2 proposte; la materia territorio e ambiente, oggetto di sette proposte di legge; la materia tutela della salute, oggetto di nove proposte di legge, sette delle quali di iniziativa consiliare; la materia beni e delle attività culturali oggetto di 4 proposte di legge.

*d) leggi regionali di iniziativa consiliare*

L'iniziativa legislativa del Consiglio regionale vede consolidato anche nel 2017 l'interesse del Consiglio regionale non solo per la materia istituzionale. Quest'ultima è stata oggetto da leggi regionali consiliari relative a ricorrenze e anniversari storici (l.r. 9/2017), all'incompatibilità dei componenti del Corecom (l.r. 10/2017), al diritto di accesso, alla pubblicità e trasparenza per i consiglieri

regionali, assessori e organi di garanzia (l.r. 26/2017), alle città murate (l.r. 33/2017), all'insindacabilità dei consiglieri regionali (l.r. 43/2017).

Una legge statutaria di iniziativa consiliare (l.r. 23/2017) ha ulteriormente modificato l'art. 74 dello statuto in materia di istituzione di nuovi comuni o modifica di comuni esistenti.

Le altre materie oggetto dell'iniziativa consiliare sono state la cultura e paesaggio, con le agevolazioni fiscali disposte dalle leggi regionali 18/2017 e 72/2017, l'agricoltura, con la legge regionale 31/2017 recante disposizioni finanziarie relative ai tartufi, la mobilità e trasporti, con la legge regionale 28/2017, recante disciplina delle gare e manifestazioni fuori strada, il turismo, con la legge regionale 59/2017 relativa ad affittacamere e bed and breakfast, il governo del territorio con la legge regionale 56/2017 recante la disciplina transitoria per il piano del Parco delle Alpi apuane.

La materia della tutela della salute ha particolare spazio nell'ambito dell'iniziativa consiliare poiché è stata oggetto di sette proposte di legge, delle quali cinque hanno visto la conclusione dell'iter entro l'anno: la legge regionale 35/2017 regolativa del trasporto di animali di affezione sui mezzi di trasporto pubblico, la legge regionale 47/2017 relativa ai tempi di apertura delle farmacie, la legge regionale 55/2017, in materia di amianto, la legge regionale 75/2017 in materia di partecipazione e tutela dell'utenza nell'ambito del servizio sanitario regionale, la legge regionale 81/2017 recante interventi per favorire la mobilità individuale e l'autonomia delle persone con disabilità

Un ambito di intervento del tutto originale, è costituito dalla presentazione di 4 proposte di legge tutte consiliari per la tutela e gestione dei beni comuni, delle quali due sono proposte di legge statutarie, i cui procedimenti sono tuttora pendenti.

#### *e) regolamenti*

Al termine del 2017 risultano in vigore 162 regolamenti, con un aumento quindi di 6 atti rispetto al 2016.

Sono stati emanati nell'anno 17 regolamenti regionali, quasi il doppio rispetto ai 9 regolamenti dell'anno precedente, di cui 6 sono di modifica di regolamenti vigenti e 1 del tutto innovativo.

Viene quindi confermata la tendenza, già segnalata nel 2016, ad emanare testi innovativi della disciplina attuativa delle leggi regionali, rispetto ai testi manutentivi.

Per quanto riguarda i tempi di approvazione dei regolamenti, si segnala che, rispetto alla previsione statutaria dell'articolo 42, comma 2, che stabilisce che le commissioni hanno 30 giorni di tempo per l'espressione del parere, la media per l'espressione dei pareri è stata di 29 giorni.

Tale dato numerico si raggiunge tuttavia escludendo da esso il procedimento relativo al regolamento 48/R in tema di ungulati, rispetto al quale

sono stati concordati tra la Giunta e il Consiglio regionale termini più ampi di quelli statutari per il complessivo riesame del testo rispetto al quale il Consiglio è andato oltre l'attività consultiva, per svolgere una vera e propria attività di co-redazione.

Anche per il 2017 i pareri espressi dalle commissioni sono stati tutti favorevoli e accompagnati da "osservazioni", "suggerimenti" e "raccomandazioni" della commissione. Tali denominazioni diversificate nascondono in realtà una uniformità sostanziale delle indicazioni fornite alla Giunta regionale, le quali per lo più sono state elaborate come vere e proprie proposte di emendamento al testo.

Le indicazioni formulate sono state sempre recepite dalla Giunta regionale, tranne che in due casi di adeguamento parziale, adeguatamente motivato nel preambolo. Può quindi continuare a rilevarsi una fattiva interazione fra Giunta regionale e commissioni, già richiamata in occasione dei precedenti rapporti, e che si può ormai considerare come *modus operandi* acquisito.

#### **4. L'ITER ABBREVIATO DELLE LEGGI IN CASO DI URGENZA**

Nel 2017 sono aumentati i casi di proposte di legge che hanno seguito un iter abbreviato, cioè sono state presentate direttamente in aula, senza il preliminare esame delle commissioni. Nel 2016 erano state solo tre e tutte di iniziativa dell'ufficio di presidenza. Nel 2017 invece sono 7 le leggi che non sono state sottoposte all'esame delle commissioni, ed è particolare il dato secondo il quale 6 di esse sono state di iniziativa della Giunta e solo una di iniziativa dell'Ufficio di presidenza.

Le proposte di legge di iniziativa della Giunta hanno avuto ad oggetto interventi meteorologici eccezionali, variazioni di bilancio, proroghe della disciplina transitoria della legge sul governo del territorio.

Si tratta di procedimenti legislativi abbreviati in caso di urgenza, sui quali si ritiene opportuno nell'ambito di questo rapporto focalizzare alcuni aspetti della relativa disciplina, che ha fondamento costituzionale e statutario, a fronte della particolarità dell'esclusione del parere della commissione competente prevista nell'ordinamento toscano.

L'articolo 72 della Costituzione, dopo aver stabilito che ogni disegno di legge è esaminato da una commissione e poi dalla Camera, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale, prevede che il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge per i quali è dichiarata l'urgenza.

L'articolo 72 stabilisce solo una parte del procedimento legislativo, con statuizioni di principio del procedimento legislativo obbligatoriamente riprese dagli statuti regionali, lasciando la maggior parte della procedura ai regolamenti interni.

In conformità al dettato costituzionale che articola il rapporto commissione-aula, per la Toscana lo statuto stabilisce all'articolo 40, che le proposte di legge sono presentate al presidente del consiglio, che ne cura immediatamente la distribuzione ai consiglieri e l'assegnazione alle commissioni competenti, e quindi demanda al regolamento interno la previsione di procedure abbreviate nei casi di urgenza. Tale previsione è stata assolta dall'articolo 126 del regolamento medesimo.

Esso prevede il caso in cui la Giunta regionale, contestualmente alla presentazione della proposta di legge, ne chieda motivatamente la procedura d'urgenza. La proposta di legge accompagnata da tale richiesta è sottoposta al più presto alla conferenza di programmazione dei lavori, che verifica l'effettiva sussistenza dei motivi dell'urgenza.

Tale previsione recata dal comma 1 dell'articolo 126 riferisce testualmente la possibilità di chiedere l'urgenza solo alla Giunta regionale, ma si ritiene che in via analogica la medesima possibilità debba essere riconosciuta anche all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale.

Conseguenza del riconoscimento dell'urgenza – secondo il regolamento – è il mancato esperimento da parte della Giunta della concertazione o confronto con rappresentanze istituzionali e sociali e dell'informazione preventiva al Consiglio, previsti dall'articolo 48 dello Statuto.

Il comma 3 dell'articolo 126 tipizza i casi di urgenza, riconoscendoli nei termini brevi a provvedere imposti da sopravvenute norme statali o europee, nei primi interventi connessi a calamità naturali, nelle situazioni emergenziali di carattere economico, finanziario o sociale.

Il successivo comma 4 stabilisce che, a fronte della riconosciuta urgenza, la proposta di legge sia comunque assegnata alla commissione competente e che in relazione ad essa tutti i termini siano abbreviati. Il medesimo comma infine, prevede il silenzio assenso, poiché, scaduto inutilmente il termine assegnato alla commissione referente, la proposta è comunque iscritta all'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio anche in assenza del parere referente della stessa.

Con la norma di chiusura del comma 6, formalmente eccezionale rispetto alla normale procedura di urgenza regolata nei commi precedenti, l'articolo 126 stabilisce che eccezionalmente può essere stabilito che la proposta di legge sia esaminata direttamente dal Consiglio, escludendo quindi il parere della commissione di merito.

Il senso di queste disposizioni è dato dalla statistica.

Nel 2017 le proposte di legge urgenti sono state tutte collocate nell'ambito della fattispecie del comma 6 dell'articolo 126 e quindi escluse dall'esame delle commissioni e trattate direttamente dall'aula consiliare.

Alla procedura d'urgenza di cui al comma 6 dell'articolo 126, si affianca quella prevista dal comma 5 dell'articolo 41 del regolamento interno (analogo al

previgente comma 5 dell'articolo 38 del regolamento 12/2010), il quale stabilisce che le proposte di legge, di deliberazione e di altri atti di iniziativa dell'Ufficio di presidenza, su decisione dello stesso, possono essere esaminate direttamente dal Consiglio, saltando quindi il passaggio in commissione e per quanto riguarda la decisione sull'urgenza anche la Conferenza di programmazione.

Tale disposizione praticamente distingue la procedura relativa alle proposte di legge urgenti di iniziativa dei consiglieri regionali, che ricadono nell'articolo 126, da quelle di iniziativa, sempre consiliare, ma dei consiglieri che fanno parte dell'Ufficio di presidenza, ai quali si applica l'articolo 41.

Interessante è quindi l'esame dei dati della IX e X legislatura relativi all'applicazione del comma 6 dell'articolo 126 e della previgente 119 bis e del comma 5 dell'articolo 41 e delle analoghe disposizioni del previgente articolo 38, poiché in tali legislature non emerge nessun caso di assegnazione in commissione con riduzione dei termini.

Più precisamente, ai sensi degli articoli 119 bis e 126, nella IX legislatura sono state 27 le proposte di legge di iniziativa del Consiglio e della Giunta che sono state inviate direttamente all'esame dell'aula, nell'attuale X legislatura le proposte di legge sono state sinora 6.

Invece nella IX legislatura, ai sensi degli articoli 38 e 41, le proposte di legge di iniziativa dell'ufficio di presidenza iscritte direttamente all'ordine del giorno dell'aula sono state 27, e nella X legislatura 8.

I dati statistici rivelano l'esistenza di una prassi consiliare secondo la quale l'esame diretto dell'aula in casi di urgenza della proposta di legge è l'unica procedura di urgenza alla quale il Consiglio regionale ha ricorso.

Rimangono del tutto escluse le commissioni, le quali sarebbero comunque competenti a trattare i casi di urgenza attraverso la riduzione dei termini, riduzione comunque assistita anche dal silenzio assenso.

Particolare è inoltre la competenza decisionale dell'Ufficio di presidenza che per quanto attiene ai propri atti è indipendente dalla Conferenza di programmazione.

Ultimo, ma non ultimo, aspetto da sottolineare è come la procedura di urgenza, la quale, come interpretata dalla prassi stabilizzata presso il Consiglio regionale, esclude comunque le commissioni dall'iter legislativo, possa trovare applicazione in riferimento a procedimenti legislativi di rilevante portata.

Infatti nel 2017 sono state esaminate e approvate direttamente dall'aula la legge regionale 51/2017 recante gli interventi normativi relativi alla seconda variazione al bilancio di previsione 2017-2019 e la legge regionale 52/2017 recante la seconda variazione di bilancio di previsione 2017-2019.

Una volta approvata la legge urgente viene emanata e pubblicata secondo le normali regole.

Per quanto attiene, in particolare, all'entrata in vigore, l'articolo 43, comma 1, dello Statuto regionale dispone che: *“le leggi e i regolamenti sono pubblicati sul bollettino ufficiale della Regione non oltre il ventesimo giorno dalla data di promulgazione o di emanazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione, salvo il diverso termine stabilito dalla legge o dal regolamento”*.

La previsione di un diverso termine di entrata in vigore della legge o del regolamento deve ovviamente essere espressa ed oggetto di uno specifico articolo della legge di riferimento.

Nel 2017 sei su sette delle leggi urgenti approvate direttamente dall'aula sono state oggetto di entrata in vigore anticipata.

## **5. INSINDACABILITÀ DEI CONSIGLIERI REGIONALI, AI SENSI DELL'ARTICOLO 122, COMMA 4, DELLA COSTITUZIONE**

La Regione Toscana con la legge regionale 43/2017 ha abrogato la legge regionale 14 aprile 2003, n. 21 recante *“Norme in materia di valutazione di insindacabilità dei consiglieri regionali, ai sensi dell'articolo 122, comma 4, della Costituzione”*.

Il quarto comma dell'articolo 122 della Costituzione, entrato in vigore con la riforma costituzionale del 2001, stabilisce che *“I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.”*

La Toscana con la legge regionale 21/2003, al pari di quanto stabilito anche da altri legislatori regionali (Piemonte l.r. 32/2001; Lombardia l.r. 26/2004; Liguria l.r. 38/2001; Valle d'Aosta l.r. 27/2005; Lazio l.r. 38/2003) a suo tempo ha ritenuto opportuno definire le procedure interne al Consiglio regionale, con le quali viene valutata la sussistenza o meno dell'insindacabilità dei consiglieri regionali. La finalità era la salvaguardia dell'autonomia e dell'indipendenza riservata ai componenti del Consiglio regionale.

E così la legge regionale 21/2003 ribadiva, in conformità all'articolo 122, quarto comma, della Costituzione e alla giurisprudenza costituzionale in materia, che i consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni e che costituiscono esercizio delle funzioni di consigliere regionale le opinioni e i voti espressi nelle sedute degli organi regionali o comunque funzionalmente collegati alle attribuzioni del Consiglio regionale.

La dizione dell'articolo 2, comma 1, della legge regionale *“chiamati a rispondere”* era ripresa dall'articolo 122, quarto comma, della Costituzione, a sua volta conforme all'articolo 68, primo comma, della Costituzione, relativo all'insindacabilità dei parlamentari. Va quindi tenuto presente quanto chiarito nei confronti dell'articolo 68 Cost., la cui attuale formulazione *“chiamati a*

*rispondere*” ha sostituito la precedente che recitava “*non possono essere perseguiti*”, al fine di precisare che la prerogativa si estende a qualsiasi tipo di responsabilità civile, penale, amministrativa e disciplinare. Si tratta della prerogativa dell’irresponsabilità perpetua, non legata alla singola legislatura, estesa a ogni tipo di responsabilità.

Per quanto riguarda gli atti rientranti nella guarentigia, la Corte costituzionale ha precisato che essa comprende tutte le attività che costituiscono esplicazione di una funzione tipica affidata al consiglio regionale dalla costituzione o da altre fonti normative alle quali essa rinvia (sentenze 332/2011, 337/2009, 276 e 76 del 2001, 289/1997).

L’insindacabilità in questione si estende anche a quei comportamenti che pur non rientrando fra gli atti tipici siano collegati da nesso funzionale con l’esercizio delle attribuzioni proprie dell’organo di appartenenza, tra cui in particolare la divulgazione esterna delle opinioni espresse in sede consiliare (sentenza 391/1999). Le condizioni affinché le dichiarazioni extra moenia possano ritenersi coperte dalla garanzia dell’insindacabilità sono la sostanziale corrispondenza contenutistica dell’atto tipico e il legame di ordine temporale, idonei ad imprimere alle dichiarazioni esterne una connotazione divulgativa di attività istituzionale (sentenze 332/2011, 221/226, 276 e 76 del 2001).

Le interrogazioni vanno annoverate tra gli atti consiliari tipici in quanto strumentali alle funzioni di controllo e di sindacato politico che il Consiglio regionale esercita nei confronti della Giunta (sentenze 332/2001, 391/1999, 382/1998, 274/1995). A sua volta l’articolo di stampa coevo all’interrogazione, che si limiti a riprodurre il contenuto, evidenzia le condizioni per la configurabilità del nesso funzionale utile al riconoscimento della sussistenza dell’insindacabilità (corrispondenza di contenuti e legame temporale).

Per quanto attiene agli atti dell’autorità giudiziaria, la loro idoneità a ledere le attribuzioni costituzionali di cui all’articolo 122, quarto comma, Costituzione, va valutata alla luce delle precisazioni della Corte costituzionale (sentenza 332/2011) che escludono l’ammissibilità oggettiva del conflitto di attribuzione a fronte di atti di mero impulso processuale, imposti dalla legge senza margini di discrezionalità in presenza di determinate condizioni o comunque privi di contenuti decisori, quali il provvedimento di semplice rinvio per la produzione di scritti difensivi o un’ordinanza di fissazione dell’udienza di trattazione (Corte costituzionale, sentenze 235 e 173 del 2007). Al contrario, “un provvedimento con il quale il giudice si è pronunciato, con valutazione discrezionale e sia pure in funzione preparatoria della pronuncia volta a definire il giudizio, sulle istanze istruttorie delle parti” è atto idoneo a violare le attribuzioni costituzionalmente garantite ai consiglieri regionali.

Gli avvisi di conclusione degli indagini preliminari, alla luce delle loro caratteristiche e finalità, sono atti che rientrano nella valutazione del rispetto delle guarentigie di cui all’articolo 122, quarto comma, della Costituzione (si

veda in proposito la sentenza 221/2006 della Corte costituzionale relativa anche ad un conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Lombardia in riferimento all'avviso di conclusione delle indagini preliminari ricevuto da consiglieri regionali). Infatti l'“Avviso all'indagato della conclusione delle indagini preliminari” previsto dall'articolo 415 bis del codice di procedura penale è espressione delle garanzie che la legge riserva all'indagato, che sta per diventare imputato e serve, oltre che a rendergli noto che un Pubblico Ministero sta per esercitare l'azione penale nei suoi confronti, anche, e soprattutto, a permettergli di preparare la propria difesa prima dell'inizio del processo, e ad avanzare eventualmente richieste al Pubblico Ministero stesso ai fini dell'archiviazione degli atti o per la modifica dell'ipotesi di reato.

La legge regionale 21/2003 disponeva che l'organo competente a valutare la insindacabilità della condotta eventualmente addebitata ad un consigliere fosse lo stesso Consiglio regionale, secondo la procedura da essa stessa delineata.

Tale disciplina ha avuto applicazione solamente in due casi nel 2006 e nel 2017 e proprio nell'occasione del procedimento apertosi nell'anno in corso è nato l'orientamento negativo del legislatore regionale verso le procedure della legge regionale 21/2003, che ha poi portato alla abrogazione della stessa.

Ha pesato su tale decisione in particolare la portata giuridica attribuita a tali procedure dalla Corte costituzionale, la quale ha sancito che per le deliberazioni consiliari di valutazione di insindacabilità, che trovano diretto ed esclusivo fondamento nell'articolo 122, quarto comma, della Costituzione, non hanno alcun effetto inibitorio sull'azione giurisdizionale (v. sentenza Corte costituzionale 301/2007), al contrario di quanto stabilito per le determinazioni parlamentari nell'ambito delle procedure attuative dell'articolo 68 della Costituzione.

Infatti l'identità formale degli enunciati di cui agli articoli 68, primo comma, e 122, quarto comma, della Costituzione non comporta assimilazione tra le Assemblee parlamentari e i Consigli regionali: diversamente dalle funzioni assegnate alle Camere, infatti le attribuzioni dei Consigli regionali si inquadrano nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità (sentenze 306 del 2002 e sentenza 81 del 1975).

La diversa posizione dei Consigli regionali e delle Assemblee parlamentari nel sistema costituzionale è tale da escludere la sussistenza del “parallelismo” tra di esse, quale fondamento di una portata inibitoria della delibera consiliare, pertanto la Corte esclude (v. anche sentenza 195/2007) che l'efficacia inibitoria delle delibere parlamentari di insindacabilità dei membri delle camere per le opinioni espresse e per i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni (disciplinata dalla legge 140 del 2003) possa estendersi alle regioni.

Per tale diversa posizione la maggior parte delle Regioni non hanno emanato leggi regionali di attuazione dell'articolo 122 della Costituzione, imponendosi ora comunque su tutte l'obbligo di applicazione, in particolare,

degli articoli 7, 8 e 9 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190).

Alla luce di tali argomentazioni le disposizioni contenute nella legge regionale 21/2003, a molta distanza dalla loro emanazione, sono state quindi valutate in modo opposto rispetto all'origine e quindi il legislatore ha deciso di abrogare tale legge al fine di evitare aggravii procedurali a carico dell'assemblea legislativa regionale, per l'emanazione di atti privi di efficacia nei confronti dell'autorità giudiziaria.