

NOTA DI SINTESI

REDATTORE: Raffaele Libertini

1. INTRODUZIONE

Il 5° rapporto sulla legislazione relativo al periodo maggio 2005-dicembre 2006 che precede quello che presentiamo relativo al 2007, conteneva come elemento innovativo, rispetto ai precedenti rapporti, una nota di sintesi che, pur mantenendo la ricchezza di dati, informazioni e valutazioni in essi presenti, si soffermava maggiormente sui dati generali sperimentando tagli di lettura diversi e complessivi della legislazione toscana più percepibili dai consiglieri, dagli addetti alle strutture consiliari e anche dai comuni lettori non particolarmente specializzati sui temi della legislazione regionale, ma interessati a conoscerne gli andamenti.

Anche questa nota vuole avere questo carattere di snellezza e semplicità di lettura indicando le tendenze di fondo della legislazione toscana del 2007 in rapporto ai periodi precedenti e come base per le valutazioni che saranno fatte nei rapporti futuri sulla legislazione.

A questo scopo si sono classificati parte dei documenti elaborati dai colleghi che compongono questo rapporto, utilizzando le voci: conferme e parziali rettifiche; elementi nuovi. Le indicazioni che vengono dagli altri documenti hanno mantenuto invece, in linea di massima, il titolo dei documenti medesimi.

Ci auguriamo che questa suddivisione renda più facile e limpido il confronto tra i dati che derivano dalle singole relazioni che anche quest'anno confermano la loro ricchezza e densità di significato. Va però tenuto presente che il periodo considerato dal rapporto precedente era diverso dall'attuale e pertanto le comparazioni che si possono fare risentono di questa circostanza.

Anticipo qui le tendenze di fondo che ci pare di aver colto nella legislazione del 2007 e che emergono più dettagliatamente nelle parti che seguono:

una iniziativa legislativa equilibrata, a livello di coalizioni, tra maggioranza ed opposizione e con carattere maggiormente trasversale; una conferma del tasso di successo delle proposte di legge della Giunta pur con una tendenza ad un incremento del tasso di successo dell'iniziativa consiliare; una iniziativa significativa a livello istituzionale in applicazione del nuovo statuto.

Per ciò che riguarda la legislazione un ampio numero di leggi significative pur in un quadro generale di minore disciplina soprattutto a livello regolamentare e di delibere consiliari; un incremento consistente dell'esercizio della potestà legislativa residuale (od esclusiva); l'uso innovativo della legge di manutenzione come elemento di semplificazione legislativa con qualche elemento critico; un incremento della capacità emendativa delle commissioni e del Consiglio sulle proposte di legge.

La conferma di una buona collaborazione tra Giunta e Consiglio nel procedimento legislativo tradizionale con qualche ritardo e criticità di applicazione delle innovazioni procedurali statutarie e regolamentari.

Un'iniziativa della regione di promozione dei giudizi di costituzionalità molto vivace ed un buon accoglimento delle ragioni regionali da parte della Corte costituzionale. Un intenso lavoro del CAL (Consiglio delle autonomie locali), della CRPO (Commissione regionale per le pari opportunità) e della Commissione di controllo con elementi di criticità però per l'accoglimento dei pareri espressi.

2. CONFERME E PARZIALI RETTIFICHE

2.1 INIZIATIVA LEGISLATIVA

Le proposte di legge presentate nel 2007 sono 95.

Il tasso mensile è di 7,9 proposte di legge per mese sostanzialmente uguale a quello rilevato nel precedente rapporto (7,7 proposte/mese) e a quello medio della settima legislatura (7,8 proposte/mese).

Si conferma la stabilizzazione di un trend storico decrescente che porta ad una cesura abbastanza netta tra le due ultime legislature e le sei precedenti che avevano un tasso mensile di 9,2 proposte/mese (per di più con un numero inferiore di consiglieri fino al maggio 2005).

Rispetto al periodo precedente però si rileva un maggiore equilibrio tra iniziativa di Giunta e dei consiglieri rispettivamente al 53,6% e al 46,4%, con l'elemento nuovo del prevalere dell'iniziativa di Giunta rispetto a quella dei consiglieri, a differenza di quanto si era registrato in passato.

Un altro elemento innovativo (che si approfondirà dopo) è che nel 2007 l'iniziativa consiliare appare più aggregata e meno individualizzata rispetto al passato ed inoltre cresce la quota delle proposte di legge presentate da aggregazioni trasversali.

A livello delle coalizioni l'iniziativa legislativa si ripartisce in modo assai equilibrato tra maggioranza ed opposizione (14 proposte di legge delle opposizioni, 15 dei gruppi di maggioranza e 15 presentate da gruppi trasversali).

Si conferma così una tendenza nuova tipica dell'VIII legislatura messa già in luce nel precedente rapporto. Se nel passato l'iniziativa legislativa era appannaggio dell'una o l'altra coalizione (del centro-destra fino al 2004, di Toscana democratica nel 2004 e 2005), nel 2007 alla logica avversariale si è sostituita quella di un pluralismo equilibrato. Il confronto politico nell'assemblea tende sempre più a strutturarsi attorno a proposte la cui elaborazione coinvolge un numero sempre più ampio di eletti.

C'è anche un riequilibrio del tasso di successo per cui, pur confermandosi la tendenza ad un maggiore successo in Consiglio delle proposte di Giunta, queste risultano approvate nella misura del 66% (34 leggi promulgate su 51 proposte nell'anno) rispetto all'89% del precedente rapporto (56 leggi promulgate su 62 proposte).

In modo corrispondente il tasso di successo delle proposte dei consiglieri passa dal 18% all'attuale 27,3%. In virtù di ciò l'iniziativa consiliare giunge a coprire il 29,4% delle leggi promulgate nell'anno, in luogo del 23,3% del precedente periodo. C'è dunque una maggiore partecipazione effettiva alla legislazione prodotta.

Si tratta del tasso di successo più elevato rispetto non solo ai periodi 2005 e 2006 di questa legislatura, ma anche a tutti gli anni della legislatura precedente.

Da sottolineare, in questo rapporto, un predominio degli attori interni senza alcun caso di iniziativa popolare e una crescita della capacità di conversione delle proposte di legge: le 46 proposte di legge approvate e poi divenute legge, rappresentano il 49% delle 95 proposte di legge presentate nel periodo, migliorando leggermente la percentuale del precedente rapporto che era del 47%.

C'è però un aumento degli atti giacenti: le 46 proposte di legge ancora all'esame del Consiglio rappresentano il 49% di quelle presentate nell'anno, un dato in ulteriore crescita rispetto al dato, pur elevato, del rapporto precedente (45%).

Si conferma poi la forte incidenza, come proponente, dell'Ufficio di presidenza che ha visto l'approvazione di 4 proposte di legge su 7 presentate, con un tasso di successo del 66%, lo stesso della Giunta.

Nell'ambito dell'iniziativa legislativa assume particolare rilevanza quella della Commissione per gli adempimenti statutari che nel 2007 ha predisposto un testo relativo alla disciplina della Conferenza permanente per le autonomie sociali poi diventata legge regionale 4 aprile 2007, n. 20¹.

Sempre nel 2007 sono state presentate dalla stessa commissione due proposte di legge, una sull'autonomia del Consiglio regionale, l'altra sulle nomine poi diventate, rispettivamente, le leggi regionali 5 febbraio 2008 n. 4² e 8 febbraio 2008, n. 5.

2.2 MATERIE DELL'INIZIATIVA LEGISLATIVA

C'è una debole differenziazione tra la Giunta ed i consiglieri per ciò che riguarda le materie cui si riferisce l'iniziativa. Salvo il predominio della Giunta per ciò che riguarda il bilancio e gli enti locali e dei consiglieri relativamente agli organi della regione, i servizi sociali e la cultura; l'iniziativa di ambedue converge sulle stesse materie. Da notare come nel settore della cultura l'iniziativa sia solo dei consiglieri. Anche le leggi promulgate confermano questa tendenza.

Viene anche confermata, rispetto al rapporto precedente, la tendenza a lasciare scoperte un numero rilevante di materie (19 su 44 della griglia di rilevazione).

Le proposte di legge di Giunta e dei consiglieri riguardano soprattutto i macrosettori ordinamento istituzionale e dei servizi alle persone che sfiorano, ciascuno, il 30%. In sede di legislazione effettiva il primo settore si mantiene al 30%, mentre il secondo cala al 20%.

2.3 LE LEGGI

Le leggi del 2007 sono 51, numero uguale alle leggi approvate nel 2006.³

Si è dunque fermata la tendenza ad una costante diminuzione legislativa negli ultimi anni che era emersa non solo in Toscana, ma anche a livello delle altre regioni e dello stato.

¹ Modificata con la legge 27 luglio 2007, n. 44.

² Modificata con la legge 13 marzo 2008, n. 14.

³ Si noti che 51 sono le leggi promulgate, mentre quelle approvate sono 52. Infatti la legge n. 35/2007 (atti consiliari) in materia di allevatori partecipanti alla attuazione del piano di sorveglianza sierologica "blu tongue" approvata nella seduta del 30 ottobre 2007 e soggetta a notifica UE, non era ancora promulgata alla data del 31 dicembre 2007.

Va detto che il dato quantitativo non va sopravvalutato e può risultare fuorviante perché leggi brevi, a volte, hanno una maggiore rilevanza dal punto di vista istituzionale ed innovativo, rispetto a leggi di maggiore ampiezza. Tuttavia è un dato di notevole interesse per una valutazione generale della legislazione come dimostra, ad esempio, l'attenzione ad esso rivolta dal Servizio studi della Camera per la predisposizione del relativo rapporto annuale.

Per ciò che riguarda il nostro campione si può fin d'ora dire, come si specificherà in seguito, che le leggi approvate nel 2007 hanno una maggiore dimensione rispetto alle leggi di cui si occupava il rapporto precedente.

Se si vogliono poi indicare le leggi più significative nel 2007 vuoi per l'ampiezza dei soggetti coinvolti che per il loro carattere riformatore ed innovativo, potremmo indicare le seguenti 14: n. 9 (medicines complementari); n. 14 (istituzione del piano regionale di azione ambientale); n. 20 (Conferenza permanente delle autonomie sociali); n. 23 (nuovo ordinamento del Burt); n. 24 (misure per la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti ed organismi dipendenti); n. 27 (misure per la razionalizzazione delle spese del personale); n. 36 (sul servizio farmaceutico); n. 38 (in materia di contratti pubblici); n. 40 (legge di manutenzione dell'ordinamento regionale); n. 55 (in materia di commercio); n. 59 (norme contro la violenza di genere); n. 61 (gestione dei rifiuti); n. 62 (disciplina dei referendum regionali); n. 69 (norme per la promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali)

Comunque al termine del 2007 il numero delle leggi in vigore si stima in 546, con una diminuzione in termini numerici di due unità rispetto al dato dello scorso anno.

Un dato di notevole interesse è quello relativo al tipo di potestà legislativa utilizzata. La potestà legislativa residuale (o esclusiva) è stata esercitata con la seguente sequenza: 2004 al 37,1%; 2005 al 56,4%; 2006 al 60,8%; 2007 al 66,7%. Specularmente c'è stata una consistente diminuzione negli anni della potestà concorrente. Si tratta di un dato molto evidente che sottolinea un ruolo massiccio della legislazione regionale soggetta solo ai vincoli costituzionali e la volontà di utilizzare questo tipo di legislazione a fini di una crescente valorizzazione dell'autonomia regionale.

La tipologia delle leggi approvate vede un certo incremento delle leggi di manutenzione normativa (rispetto al 2005-2006) che si attesta al 51% e ciò nonostante l'approvazione di una legge generale di manutenzione normativa (27 luglio 2007, n. 40), la prima nel suo genere, che pur se limitata nella sua vigenza al secondo semestre dell'anno, non ha prodotto una contrazione delle leggi di manutenzione che si presume siano, in buona parte, in essa contenute (una spiegazione di questo fenomeno sarà tentata nella parte relativa agli elementi nuovi).

Molto lontana dalla percentuale della tipologia della manutenzione, ma tuttavia di un certo rilievo, è la categoria delle leggi istituzionali (9,9%) che contiene leggi di notevole spessore, di cui alcune di attuazione dello statuto: la legge istitutiva della Conferenza delle autonomie sociali e quelle sui referendum regionali, per la partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali e per la disciplina del bollettino ufficiale della regione.

L'altra tipologia di notevole rilievo è quella delle leggi di settore, pari al 15,7 % in cui si segnalano due leggi di particolare rilevanza: la legge sulla medicina complementare e quella sui contratti pubblici e la sicurezza del lavoro.

Le leggi approvate nel 2007 hanno una maggiore dimensione rispetto alle leggi di cui si occupava il rapporto precedente. Le leggi di iniziativa consiliare sono in genere più brevi anche se ben tre di esse superano i 10 articoli. La legislazione 2007 appare perciò comparativamente più ampia e più articolata.

Un elemento di notevole interesse e che modifica in parte le tendenze del rapporto precedente è l'ampia capacità emendativa delle commissioni e del Consiglio rispetto ai testi presentati. A livello generale si può osservare che solo una piccolissima parte delle proposte di legge ha passato indenne il vaglio consiliare: 2 su 51 leggi approvate.

In confronto al precedente rapporto aumenta infatti, in modo considerevole, la quota di leggi a maggiore intensità di modifica con la particolare sottolineatura che la modifica delle proposte di legge di Giunta è più che doppia rispetto a quelle di Consiglio.

Anche se resta fuori di dubbio che la quantità delle modifiche dice poco intorno alla loro qualità e rilevanza, tuttavia non si può fare a meno di considerare come il sistema Consiglio sia in grado di esercitare un'influenza molto forte sulla produzione legislativa finale.

Un altro fenomeno interessante, rispetto al periodo 2005-2006, è che la Giunta interviene meno in aula (solo nel 41% dei casi). Cresce invece il numero globale degli interventi in aula.

Comunque le leggi sono sottoposte ad un esame intenso da parte dell'aula. Il dato è uniforme per l'VIII legislatura ed è in netto contrasto con la VII allorché la quota di leggi approvate senza interventi era molto elevata (39% nel 2004-2005).

C'è poi una tendenziale semplificazione del lavoro in aula con una riduzione del numero delle sequenze (relazione + dibattito + dichiarazioni di voto + emendamenti + odg + voto) rispetto al precedente rapporto.

2.4 I REGOLAMENTI

I regolamenti del 2007 sono 18, in aumento rispetto ai regolamenti approvati nel 2006 che erano 14. Sono tutti regolamenti in attuazione di leggi regionali. Non c'è alcun riferimento, nella titolazione dei regolamenti, ad una attuazione di norme comunitarie.

Sui 18 regolamenti emanati nel 2007 le commissioni hanno espresso i seguenti pareri: 8 favorevoli, 9 favorevoli con osservazioni, in un caso non è stato emesso parere.

Di particolare rilievo è la constatazione che dal 2000 al 2006 (salvo il caso del 2005) i regolamenti diminuiscono al diminuire delle leggi. Anche l'aumento dei regolamenti nel 2007 non muta sostanzialmente la tendenza ad un numero abbastanza contenuto dei regolamenti che nel periodo 2000-2007 sono in media circa un quarto delle leggi approvate anno per anno.

Si può pertanto ritenere che, nonostante lo statuto affidi la maggioranza dei regolamenti alla Giunta e che nei fatti essa eserciti in pieno questa titolarità, ciò non ha prodotto una esplosione di norme secondarie, ma che invece sia prevalsa la tendenza ad un utilizzo moderato della normazione sia con lo strumento legislativo che regolamentare, perché si ritiene che la gestione delle politiche pubbliche e l'aderenza ai bisogni dei cittadini toscani possa essere adempiuta anche con strumenti diversi.

Né questa tendenza è contraddetta da un aumento delle deliberazioni del Consiglio come sarebbe logico pensare per una sorta di bilanciamento rispetto al diminuire dei regolamenti. I dati infatti parlano chiaro e si assiste ad una quasi costante ed ininterrotta diminuzione degli atti amministrativi che, se partiamo dal 2000, registrano questa sequenza: 2000 (295); 2001 (256); 2002 (210); 2003 (246); 2004 (187); 2005 (161); 2006 (139); 2007 (137). Appare perciò evidente la tendenza ad una minore disciplina, qualunque sia la fonte in cui essa è contenuta.

Occorre però tener presente che c'è ovviamente una intensa attività amministrativa della Giunta che non è possibile quantificare sulla base dei dati in nostro possesso e pertanto non si può escludere che ci siano, a quel livello, anche ampie discipline delle materie. Maggiori chiarimenti in proposito deriveranno, in futuro, da una probabile collaborazione, da parte degli uffici della Giunta, ai rapporti annuali dei prossimi anni.

Un altro elemento segnalato dai colleghi nelle relazioni di settore è che l'ampio rinvio ai regolamenti di attuazione non ha portato, in genere, ad uno svuotamento della legge, ma che invece si è determinata, di norma, una corretta ripartizione di contenuti tra la fonte legislativa e quella regolamentare.

Va però detto che nei settori della sanità e della cultura la definizione delle politiche regionali è stata demandata in modo molto ampio ai programmi e ai regolamenti senza tuttavia determinare particolari patologie a livello di fonti anche perché la commissione competente è intervenuta per evitare il rinvio a regolamenti indipendenti o ad "intese" che avrebbero, in modo improprio, disciplinato fattispecie regolabili solo per legge.

Al 31 dicembre 2007 si possono considerare in vigore 95 regolamenti.

2.5 RAPPORTI GIUNTA-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 anche perché le commissioni competenti per materia sono intervenute per evitare rinvii impropri ai regolamenti o la sostituzione di atti di programmazione con regolamenti o deliberazioni.

Una buona collaborazione si manifesta anche per ciò che riguarda la valutazione sia nella fase ex ante che in quella ex post. Nella prima risulta che delle sei clausole valutative introdotte nel 2007, cinque sono di derivazione consiliare e non si sono trovati particolari ostacoli a farle approvare, mentre sull'unica clausola indicata in un testo di Giunta c'è stata un'utile collaborazione tra uffici.

Anche nella fase ex post la verifica della relazione di ritorno che ha dato luogo all'unica nota informativa del 2007, non ha assunto un carattere ispettivo ma, come negli anni precedenti, ha dato luogo ad una buona collaborazione tra i rispettivi uffici di Giunta e di Consiglio.

2.6 ATTUAZIONE DELLE INNOVAZIONI PROCEDURALI STATUTARIE E REGOLAMENTARI

Come nel periodo interessato dal precedente rapporto, c'è stata una omogenea applicazione delle innovazioni nel procedimento legislativo di cui agli articoli 48 (concertazione e confronto), 42 (regolamenti), 11 e 37 (pareri sui bilanci preventivi degli

enti, delle aziende e degli altri organismi dipendenti della regione), 50 (controllo preventivo del Consiglio sulle nomine) dello statuto che sono stati ampiamente utilizzati.

Risulta però che gli strumenti ivi previsti per un potenziamento del ruolo del Consiglio siano stati parzialmente utilizzati nel caso dell'articolo 48 che dà al Consiglio, nel suo complesso, la possibilità di emanare specifici atti di indirizzo a seguito dell'informativa di Giunta sull'avvio delle fasi formali di concertazione.

In materia la situazione è la seguente: sono state svolte 30 informative di cui 21 su progetti di legge, 1 su un progetto di legge in Parlamento, 8 su atti amministrativi (5 piani di cui 1 è il PRSE, 2 programmi e 1 sul DPEF). Delle informative predette 12 sono state svolte in aula, 14 sono state svolte in commissione, 4 sono state svolte sia in commissione che in aula.

Si constata che nessun atto di indirizzo è stato approvato nel 2007 dalle commissioni, mentre il Consiglio ha approvato 6 atti di indirizzo⁴.

Migliore invece è stata l'applicazione dell'articolo 42 dello statuto secondo il quale per i regolamenti di attuazione di competenza della Giunta è previsto un parere della competente commissione. Come si diceva sopra parlando dei regolamenti, sui 18 regolamenti emanati nel 2007 la commissione ha espresso 8 pareri favorevoli e 9 favorevoli con osservazioni, raccomandazioni ed inviti. Solo in un caso non è stato espresso parere. Dei 9 pareri citati buona parte delle condizioni poste è stata interamente o parzialmente accolta.

La tendenza a non utilizzare appieno gli strumenti statutari e regolamentari tesi a valorizzare il Consiglio come organo di legislazione, indirizzo e controllo, trova però una ulteriore conferma nella attività di valutazione delle politiche pubbliche e delle leggi perché, nonostante l'introduzione di clausole valutative e la stesura di relazioni di ritorno da parte degli uffici di Giunta e note di sintesi da parte di quelli del Consiglio che danno un ampio quadro istruttorio della situazione da valutare, non si è mai arrivati, né in commissione, né in Consiglio, ad atti formali di valutazione politica che avrebbero permesso il controllo sulle leggi previsto dall'articolo 45 dello statuto.

Tuttavia qualcosa si muove poiché, in base alle procedure di valutazione definite nel 2006 dall'Ufficio di presidenza è stata condotta, con la collaborazione dell'IRPET, una ricerca in materia di comuni montani e piccoli comuni in situazioni di disagio, che ha permesso, in un incontro pubblico, di valutare, unitamente a vari rappresentanti istituzionali interessati, gli effetti dell'attuazione della legge regionale 27 luglio 2004, n. 39, che interveniva in tale materia.

Un secondo elemento di novità è la realizzazione, su indicazione della seconda commissione, di una ricerca sulle attività di bonifica in Toscana. Appare infatti rilevante che la ricerca non derivi da una clausola valutativa, ma da una richiesta specifica di una commissione consiliare allo scopo di acquisire elementi conoscitivi utili per il dibattito politico in corso circa possibili cambiamenti degli assetti istituzionali del settore.

⁴ Mozione n. 350 del 16 gennaio sul piano energetico regionale; risoluzione n. 36 del 13 marzo sul piano regionale di sviluppo; mozione n. 394 del 14 marzo sulla promozione della ricerca e della università; risoluzione n. 41 del 18 aprile sul documento di programmazione politica e finanziaria; mozione n. 498 del 2 ottobre sul bilancio annuale e pluriennale del 2008; mozione n. 519 del 31 ottobre per il fondo di non autosufficienza.

Considerando quanto detto in precedenza nella parte relativa alle leggi circa un ruolo molto forte del Consiglio nella capacità di modifica delle proposte di legge che vengono ampiamente emendate prima di diventare legge, si può forse avanzare l'ipotesi che nella sua attività più tradizionale il Consiglio giochi un ruolo di notevole spessore, mentre invece non è riuscito ancora a metabolizzare pienamente le novità statutarie e regolamentari che mirano ad una sua maggiore valorizzazione e che, per il momento, restano in ombra. E ciò anche se con la nuova legislatura è aumentato, a seguito del nuovo statuto, il numero dei componenti del Consiglio passati da 50 a 65.

Non si può però escludere che nel futuro anche i nuovi istituti saranno utilizzati con maggiore intensità e che le prerogative consiliari che essi intendono potenziare, saranno portate ad una piena attuazione.

3. ELEMENTI NUOVI

3.1 L'INIZIATIVA LEGISLATIVA

Come anticipato nella parte di cui sopra si registra, rispetto al periodo precedente, una inversione di tendenza rispetto alla iniziativa legislativa poiché quella di Giunta prevale con il 53,6% rispetto a quella dei consiglieri attestata al 46,4% (prima il rapporto percentuale era 60 per i consiglieri e 40 per la Giunta).

A questo proposito c'è da segnalare un elemento in controtendenza, che cioè tutte le proposte di legge esaminate dalla V commissione (cultura) nel 2007, in assenza di proposte di Giunta, sono di origine consiliare. Anche se esse non hanno ancora completato l'iter di approvazione, si può però dire che quella commissione ha giocato un particolare ruolo di collettore delle istanze provenienti dal territorio alle quali si è cercata di dare una risposta normativa.

Un altro elemento nuovo è la maggiore aggregazione delle proposte di legge consiliari rispetto al passato. Se nel precedente rapporto quasi i due terzi delle proposte di legge erano state presentate da un solo gruppo consiliare, nel 2007 solo 19 proposte su 44 sono state presentate da un solo gruppo. L'inversione di tendenza è degna di nota perché in tutti i precedenti rapporti l'iniziativa consiliare individualizzata era stata molto forte.

Cresce anche la quota di proposte di legge presentate da aggregazioni trasversali di partiti che passano dal 22,8% del precedente rapporto all'attuale 34,1%.

La ricomposizione dell'iniziativa consiliare forse si può mettere in relazione ad una crescita del suo tasso di successo e forse può anche derivare da un processo di apprendimento maturato nel corso del tempo così come da una convergenza su determinate materie di comune interesse. Ad esempio le coalizioni di proponenti più ampie e più trasversali si sono aggregate attorno ad un nucleo di sette proposte di legge per ciascuna delle quali vi sono almeno cinque gruppi firmatari.

Una assoluta novità è che rispetto a tutte le precedenti rilevazioni, per la prima volta, non si registra alcun consigliere che non abbia firmato almeno una proposta di legge nell'anno.

Aumenta anche il segmento dei consiglieri debolmente attivi (da una a sei proposte di legge sottoscritte) che cresce dal 48% del precedente rapporto al 72% del

2007. In netta flessione, infine, sono i segmenti dei consiglieri molto attivi (da 9 a più proposte di legge) che complessivamente scendono di oltre 15 punti, dal 27% all'attuale 10,5%.

Si può trarre pertanto la conclusione che non ci sono più consiglieri avulsi dall'iniziativa legislativa e che, al tempo stesso, si riduce la forbice tra chi è più o meno coinvolto.

Da notare nel 2007 la totale assenza di iniziativa popolare, mentre, nel periodo precedente, erano state presentate quattro proposte di legge. C'è dunque un predominio assoluto degli attori interni all'istituzione.

3.2 LE LEGGI

Nella parte precedente abbiamo sottolineato la novità di una legge generale di manutenzione (27 luglio 2007, n. 40). Essa appare di notevole utilità perché un tratto caratteristico della legislazione regionale è la forte presenza di leggi di modifica di leggi previgenti come risulta da tutti i rapporti precedenti. Un'opera incessante di manutenzione ha lo scopo di mettere il corpus legislativo regionale in sintonia con l'evoluzione dei riferimenti statali e comunitari, rendendolo capace di intervenire in modo più efficace nel merito delle fattispecie regolate. La manutenzione può quindi rispondere a sollecitazioni di diversa natura e assumere, di volta in volta, veste meramente tecnica o più marcatamente politica talvolta solo conservativa dei tratti della legislazione, in certi casi, al contrario innovativa.

La legge di manutenzione, proposta per la prima volta, aveva lo scopo di semplificazione legislativa ricomprendendo in un'unica fonte i vari interventi di correzione ed adeguamento di leggi vigenti che si rendevano necessari. Ma va rilevato come la proposta originaria non si limitava ad interventi meramente manutentivi, ma produceva, in alcuni casi, modifiche sostanziali a discipline settoriali diverse la cui approvazione, nell'ambito di un'unica legge, poteva avvenire a scapito delle procedure di esame previste dal regolamento interno e delle competenze per materia attribuite alle commissioni consiliari. Anche a seguito di puntuali segnalazione degli uffici, la competente commissione ha evitato questo pericolo e la legge è stata riportata al suo scopo originario.

Un altro elemento da sottolineare è che, fino alla legge generale in questione, la manutenzione normativa si era svolta secondo un procedimento decentralizzato e dal basso sulla base di segnalazioni delle direzioni di Giunta per sollecitare interventi legislativi atti ad integrare, migliorare e rendere più agevole la strumentazione legislativa di riferimento. Sempre nel 2007 la legge generale di manutenzione (che è del luglio) è stata preparata dall'ufficio legislativo della presidenza della Giunta. L'agire, nello stesso anno, di questi due processi, ha comportato una crescita ed amplificazione degli effetti della manutenzione che nell'anno citato ha raggiunto il 51% del totale delle leggi approvate. Nel periodo considerato dal precedente rapporto la sua incidenza era di poco superiore al 38 %. Non solo, ma le 26 leggi di manutenzione promulgate nel 2007 modificano un totale di 60 leggi a fronte delle sole 24 leggi modificate nel 2005-2006. Il processo è quindi in forte crescita per effetto diretto della legge n. 40 sulla manutenzione la quale, da sola, modifica ben 32 delle 60 leggi e 64 articoli delle medesime.

Ma un discorso di un certo rilievo va fatto nei confronti dell'ampiezza delle leggi di manutenzione. In particolare delle 26 leggi che rientrano in questa categoria, un numero consistente sono di dimensione piccole o medie: 15 sono composte da un numero di articoli che va da uno a quattro; 4 da sei a sette; 4 da tredici a diciassette.

Le ultime 3 leggi sono di dimensioni decisamente maggiori e cioè sono composte da un minimo di trentadue articoli ad un massimo di sessantasei. Si tratta della legge che modifica il codice del commercio (5 giugno 2007, n. 34); della legge che modifica la legge sui rifiuti (22 novembre 2007, n. 61) e della citata legge generale di manutenzione normativa.

Occorre pertanto tener conto del fatto che all'interno della tipologia delle leggi di manutenzione vengono considerati alcuni testi legislativi che sono tali solo in conseguenza della intitolazione della legge (Modifiche alla legge...), ma costituiscono una vera e propria nuova disciplina di settore (a quelle sopra citate si può anche aggiungere la legge sul servizio farmaceutico, la n.36 del 2007).

Salvo il caso della legge di manutenzione che, come si è visto ha particolari finalità, si può per esempio osservare, relativamente alla modifica del codice del commercio, che la sua rilevante estensione finisce per vanificare quella esigenza di semplificazione normativa che il codice si proponeva. L'utente si trova ora di fronte a due testi complessi che si intersecano tra di loro invece che di fronte ad un'unica disciplina della materia. Sarebbe stato meglio allora sostituire integralmente un codice con un altro tenendo presente quanto disposto dall'articolo 44 dello statuto sui testi unici. Si tenga anche presente che questa modifica così radicale è avvenuta a soli due anni di distanza dal codice che, come strumento di semplificazione, ha una vocazione di una certa stabilità nel tempo. Ci si può porre allora il problema, se al di là della necessità della modifica espressa dei testi unici o codici prevista dall'articolo 44, comma 3 dello statuto, non sia il caso di prevedere, in via di prassi o meglio attraverso il regolamento interno, che la modifica debba essere limitata ad un numero massimo di articoli stabilendo, in caso diverso, l'integrale sostituzione del testo unico o codice con un nuovo testo.

4. CONTENZIOSO COSTITUZIONALE

Nel corso del 2007 la Corte costituzionale si è espressa con 16 sentenze sul contenzioso tra lo Stato e la Regione Toscana (con due di esse a seguito di conflitto di attribuzione) e quasi sempre sulla base dei ricorsi della Regione (salvo un caso di ricorso governativo.)

Nel periodo cui si riferisce il rapporto precedente delle 25 sentenze emesse, 16 erano derivate da ricorso regionale. La vivacità regionale in questa materia già sottolineata dal rapporto precedente, ha avuto pertanto un notevole incremento che l'ha quasi portata ad occupare l'intero spazio di intervento nei confronti del giudice delle leggi.

Un altro dato significativo è che la metà del contenzioso non riguarda le tradizionali materie, ma la particolare funzione di coordinamento della finanza pubblica su cui c'è ormai una consolidata e copiosa giurisprudenza costituzionale.

Comunque la netta sensazione è che, dopo gli anni di complessa e faticosa applicazione della riforma del titolo V della Costituzione, la giurisprudenza costituzionale, nel contenzioso tra lo Stato e le Regioni, abbia raggiunto un proprio assestamento in termini di una sempre maggiore univocità.

Pertanto si può affermare che la definizione delle materie sia stata affidata alla giurisprudenza costituzionale e che, di conseguenza, sia invalso l'uso di ricorrere alla trattativa con le strutture ministeriali preposte a far rispettare il riparto delle materie di competenza per redigere un testo di legge conforme ai principi costituzionali.

Le sentenze pronunciate su ricorso della regione hanno dato luogo a 18 dichiarazioni di fondatezza delle questioni sollevate, 34 di infondatezza, 4 dichiarazioni di inammissibilità e 5 dichiarazioni di cessazione della materia del contendere.

L'unica sentenza pronunciata su ricorso del Consiglio dei ministri ha dato luogo a 3 dichiarazioni di infondatezza delle questioni sollevate e a 14 dichiarazioni di inammissibilità.

Concludendo su questo punto si può dire che l'iniziativa regionale in materia costituzionale è stata molto sviluppata e che ha avuto spesso esito favorevole per qualcuno almeno dei profili sollevati.

Si rileva tuttavia come nel corso del 2007 sia intervenuta la sentenza n. 401 che ha ridefinito, in termini fortemente restrittivi, le competenze regionali in materia di contratti pubblici. La pronuncia della Corte ha di fatto travolto la legge regionale 13 luglio 2007, n. 38, avente ad oggetto gli appalti pubblici eseguiti sul territorio toscano, imponendo un'opera di revisione della suddetta normativa, cui si è provveduto con la legge regionale 29 febbraio 2008, n. 13.

5. PARERI DEL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI (CAL), DELLA COMMISSIONE REGIONALE PER LE PARI OPPORTUNITA' (CRPO) E DELLA COMMISSIONE DI CONTROLLO

Nel 2007 il CAL ha espresso 55 pareri obbligatori.

Come nel passato quasi tutti i pareri sono stati espressi all'unanimità (salvo uno).

Sui pareri obbligatori espressi, 42 sono stati integralmente favorevoli, 8 favorevoli, ma con alcune raccomandazioni, 2 hanno subordinato il carattere favorevole all'accoglimento di specifiche condizioni, 3 sono stati favorevoli con insieme raccomandazioni e condizioni.

Nelle pronunce del CAL sono stati formulati complessivamente 19 rilievi specifici, di cui 5 condizioni e 16 raccomandazioni. Questa distinzione è conseguente alla qualificazione attribuita dallo stesso CAL alle proprie pronunce a seguito dell'accordo intercorso nel settembre 2002 tra l'Ufficio di presidenza, i Presidenti delle commissioni consiliari e il Presidente del CAL.

In merito all'accoglimento dei pareri espressi va precisato che le condizioni e raccomandazioni ivi contenute spesso hanno carattere generale e sono rivolte a sollecitare comportamenti per il futuro piuttosto che incidere sul provvedimento cui si riferiscono.

Si precisa che delle 24 proposte di legge sulle quali il CAL ha espresso parere, 19 hanno concluso nel 2007 il loro iter legislativo e dei relativi rilievi sono state accolte 1 condizione e due raccomandazioni.

Nel 2007 la CRPO ha espresso 5 pareri obbligatori ed ha formulato 13 osservazioni facoltative.

Una tematica su cui l'organismo ha posto particolare attenzione attiene alla rappresentanza di genere negli atti di nomina dei rappresentanti regionali in fondazioni, enti e società.

Un altro tema di rilevante interesse è stato quello che ha avuto ad oggetto il problema della violenza. Si tratta delle due proposte di legge relative, rispettivamente, ad "Interventi regionali a contrasto della violenza contro le donne ed i minori" e alle "Norme contro la violenza di genere". Sui due testi sono state formulate alcune osservazioni.

La verifica del grado di accoglimento dei rilievi formulati dalla CRPO nei propri pareri è stata possibile soltanto rispetto ai provvedimenti che hanno concluso il loro iter ed, al momento attuale, è stata approvata la legge regionale 16 novembre 2007, n.59 relativa a "Norme contro la violenza di genere" che ha recepito parte delle osservazioni di questo organismo. Peraltro non sono state rese note le ragioni del mancato accoglimento di tutte le osservazioni della commissione.

Nel 2007 la Commissione di controllo ha svolto, come di consueto, funzioni di controllo sullo stato di attuazione delle politiche regionali e sulla coerenza degli atti con la programmazione regionale, prestando particolare attenzione alla verifica della congruità, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

Essa ha esaminato 29 atti.

Intensa anche l'attività di vigilanza ed ispettiva che ha visto la commissione impegnata nell'effettuare ricerche e raccolte di informazione presso l'amministrazione regionale e gli enti dipendenti al fine di verificare la gestione, la conservazione e l'utilizzo di beni mobili e immobili facenti parte del patrimonio.