

RELAZIONE DI SINTESI

REDATTORE: Alberto Chellini – direttore dell'Area di Assistenza legislativa, giuridica e istituzionale

1. ELEMENTI DI FONDO DELLA LEGISLAZIONE 2012

Le ampie ed articolate relazioni che compongono questo Rapporto offrono una fotografia molto dettagliata ed un'analisi approfondita dell'attività legislativa svolta dall'assemblea regionale della Toscana nell'arco del 2012.

Tre elementi fondamentali sembrano emergere dall'insieme dei molti dati raccolti, quali tratti caratterizzanti di questo anno di produzione normativa: l'emergenza economica nazionale; il tema dei costi della politica; alcuni elementi, almeno parziali, di riordino di importanti normative istituzionali e settoriali.

A questi elementi di fondo se ne affianca poi un quarto costituito dalla definizione pressoché integrale nel corso dell'anno del complessivo sistema di programmazione di legislatura, definizione che ha richiesto ben metà della legislatura stessa. La rilevanza di quest'ultimo elemento rispetto al complessivo scenario delle politiche regionali ci ha indotto quest'anno ad allargare l'ambito della nostra analisi oltre lo stretto confine delle leggi, per comprendervi, appunto, anche una ricognizione degli atti di programmazione che sono stati approvati.

2. L'EMERGENZA ECONOMICA

L'emergenza economica ha dominato la scena.

Essa si è tradotta, come è noto, in una frenetica successione di provvedimenti governativi d'urgenza che hanno imposto alle regioni obblighi di adeguamento e molteplici vincoli finanziari e di spesa, da rispettare in termini ravvicinati e non eludibili.

I decreti-legge 201 del 2011 (c.d. "Salva Italia"), 95 ("Spending review") e 174 del 2012 ("Taglia spese", ormai i decreti-legge hanno dei soprannomi mediatici, come gli uragani), con le serrate vicende delle loro conversioni con modifiche, hanno dettato l'agenda politico-normativa e finanziaria della regione in maniera relevantissima.

Ma non dimentichiamo che, oltre a quelli sopra citati, in un breve arco temporale si sono "abbattuti" sulle regioni anche i decreti-legge 98/2011 (sempre in materia di riduzione della spesa), 138/2011 (stabilizzazione finanziaria, recante anche prime norme sulla soppressione delle province, poi innovate dal

citato d.l. 95/2012), 1/2012 (in materia di concorrenza) e 188/2012 (sul riordino delle province e l'istituzione delle città metropolitane, poi decaduto per mancata conversione ma che ha occupato per molto tempo tutto il sistema istituzionale regionale in un complesso e sofferto dibattito). Fino alle ultime (*pro tempore*) limitazioni di spesa per mobili arredi ed autovetture, disposte alla vigilia di Natale dalla legge 228/2012 (Legge di stabilità 2013), da realizzarsi ovviamente nel prossimo anno anche se incongruamente riferite agli adempimenti del d.l. 174, di cui relazionare al governo a fine 2012 ai fini dello sblocco dei finanziamenti statali alla regione.

All'interno di questa fittissima trama di interventi, inevitabilmente non sempre ben coordinati tra loro, e di adempimenti urgenti che ne scaturivano, la Toscana ha tentato, per quel poco possibile, di marcare qualche punto di autonomia, quanto meno nel non farsi cogliere impreparata dai vincoli nazionali ed anzi, in alcuni casi, anticipandoli.

Così la nostra Regione è stata la prima in Italia ad istituire e disciplinare – con una normativa che costituisce ora un parametro di riferimento obbligato per tutte le altre regioni - il Collegio regionale dei revisori dei conti (l.r. 40), in conformità ai requisiti di professionalità e imparzialità stabiliti dalla Corte dei conti e nominato mediante estrazione a sorte. Uguale tempestività si è riscontrata nell'iter di modifica statutaria per la riduzione, dalla prossima legislatura, del numero dei consiglieri e degli assessori, cui si è voluto aggiungere anche la riduzione del numero dei componenti dell'Ufficio di presidenza del Consiglio, nonché per la cancellazione del riferimento statutario all'assegno vitalizio, istituito poi definitivamente cancellato a partire dalla prossima legislatura regionale mediante modifica della legge regionale 3/2009.

2.1 LEGISLAZIONE FINANZIARIA E FISCALE

L'emergenza economica ha inevitabilmente prodotto molteplici interventi sulla legislazione finanziaria e fiscale. Si sono succedute nell'anno ben quattro leggi di variazione di bilancio (una in più rispetto a quelle ordinariamente approvate negli ultimi anni) e tre leggi di modifica delle leggi finanziarie pregresse (l.r. 35, 49 e 64), più due successive leggi di modifica della normativa regionale sulle tasse automobilistiche (l.r. 13 e 60), oltre alle leggi finanziaria e di bilancio per il 2013 (l.r. 77 e 78), accompagnate da quattro importanti leggi collegate (le proposte di legge collegate erano in origine cinque, come vedremo). Specifici interventi finanziari di evidente rilievo sociale sono stati rivolti ad evitare che il sopravvenire di interventi statali sulle accise della benzina venisse a sommarsi a quelli precedentemente disposti in sede regionale nonché a consentire meccanismi di anticipazioni finanziarie a favore dei comuni.

Si tratta, come si vede, di un insieme normativo assai consistente, che ha costituito il nucleo centrale dell'iniziativa legislativa della Giunta e che ha

impegnato in modo serrato ed in tempi spesso molto contingentati il lavoro legislativo consiliare.

Si noti *en passant* che nell'iter consiliare molti di questi interventi sono stati riformulati in modo da riferire alle leggi finanziarie solo le modifiche a carattere strettamente finanziario, mentre quelle relative a leggi settoriali, ove collocate inizialmente in sede di legge finanziaria, sono state correttamente riformulate quali modifiche alle stesse leggi settoriali. Ascriviamo a merito delle commissioni del Consiglio con il supporto degli uffici il saper mantenere, per quanto più possibile anche sotto l'incalzare delle emergenze e nei tempi stretti che ne conseguono, un buon grado di attenzione alla correttezza delle stesure tecnico-legislative.

In questo contesto è riemerso con forza il tema della ripartizione di competenze in materia fiscale tra regione e stato, sotto un duplice profilo. La Regione si è trovata a fronteggiare una penalizzante migrazione fiscale delle compagnie di autonoleggio verso le regioni autonome, che godono della possibilità di stabilire condizioni di maggior favore e lo ha fatto con un intervento che si presentava consapevolmente a rischio di impugnazione anche se infine il testo approvato a seguito della riformulazione operata in sede consiliare (l.r. 49) è stato ritenuto legittimo da parte del governo. Analoga situazione ed analogo rischio hanno caratterizzato l'intervento volto ad introdurre uno sgravio IRAP a favore dei sostegni alla cultura (l.r. 45). In questo caso però l'impugnativa vi è stata e la questione è attualmente pendente presso la Corte costituzionale.

E' evidente che il tema del c.d. federalismo fiscale non ha finora prodotto nessun vero margine di manovra per le regioni e che anche una imposta che si definisce "regionale" come l'IRAP resti ancora ben lontana dall'esserlo effettivamente.

2.2 LA RIFORMA DELLA LEGGE FINANZIARIA

Il rilievo del tema della finanza pubblica e la volontà di razionalizzarne gli strumenti normativi hanno prodotto un'importante riforma della legge regionale di contabilità n. 36 del 2001, volta ad eliminare le criticità tra consiglio e giunta che si erano manifestate al riguardo negli ultimi due anni e che avevano prodotto nel 2011 anche una specifica risoluzione consiliare (la questione era stata trattata nei precedenti rapporti sulla legislazione 2010 e 2011). Si contestava alla giunta di predisporre una legge finanziaria dal carattere di indistinta legge *omnibus*, tale da renderne molto problematica la trattazione in tempi brevi in sede consiliare e da produrre anche un'alterazione della normale ripartizione di competenza tra le diverse commissioni del Consiglio. Per ovviare a tali criticità, la riforma (l.r. 22), oltre a precisare i contenuti propri della legge finanziaria, ha introdotto la tipologia delle proposte di legge ad essa collegate,

intese in via esclusiva quali proposte di legge di *“stretta attinenza al raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione della spesa, equità e sviluppo che compongono la complessiva manovra economica e di bilancio”*. La Giunta deve indicare e motivare tali proposte in sede di presentazione del documento preliminare unitario sulla legge finanziaria, ai sensi dell’art. 48 dello statuto, entro il 30 settembre di ogni anno; su tale indicazione il Consiglio può esprimere contraria valutazione approvando un documento di indirizzo. In assenza di valutazione contraria del Consiglio, le proposte di legge così qualificate come collegate sono presentate contemporaneamente alla legge finanziaria, oltre che al documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF), entro il 10 novembre, e normalmente assegnate alle rispettive commissioni di merito per materia ma con il vincolo di dover comunque essere iscritte all’ordine del giorno della sessione consiliare di fine anno dedicata all’approvazione della finanziaria e del bilancio, anche in assenza del parere referente delle commissioni.

Lo spostamento del termine al 10 novembre dal precedente 31 ottobre, che riduce ulteriormente il già stretto termine a disposizione per il Consiglio per l’approvazione degli atti entro l’anno, così da evitare il ricorso all’esercizio provvisorio, è stato accolto infine dallo stesso Consiglio, non senza una contrastata discussione, per allineare maggiormente il nostro ordinamento ai tempi del semestre europeo e della conseguente manovra economico-finanziaria statale.

La prima attuazione di questo nuovo modello ha tuttavia mostrato qualche difficoltà di rodaggio. Se infatti in sede di documento preliminare il Consiglio non ha obiettato su alcuna delle cinque proposte di legge presentate come collegate ed ha anzi respinto a maggioranza una risoluzione della minoranza volta a contestare il collegamento alla finanziaria della proposta di legge in materia di sistema sanitario (poi divenuta l.r. 81), che anticipava alcuni importanti profili di riforma definiti nel piano sanitario ancora in itinere, maggiori problemi sono sorti nel momento in cui dalle indicazioni di massima del documento preliminare si è passati al concreto esame delle norme di legge. In tale sede si sono manifestate contrarietà a ritenere di stretta colleganza alla manovra finanziaria norme come quelle relative alla riforma dei consorzi di bonifica e quelle relative alla semplificazione amministrativa. L’esito del dibattito ha prodotto comunque l’approvazione della legge nel primo caso (l.r. 79, approvata con numerose modifiche ed il determinarsi di una maggioranza trasversale) ma non anche nel secondo, per il quale l’aula ha disposto il rinvio in commissione per un ulteriore esame, con tempi più adeguati. Le altre leggi collegate hanno riguardato la creazione dell’ente Terre regionali toscane (l.r. 80, approvata con rilevanti modifiche rispetto alla proposta) e la modifica delle norme sull’alienazione degli immobili pubblici (l.r. 82), oltre alla già ricordata l.r. 81 in materia di razionalizzazione della spesa sanitaria.

Il Consiglio ha accompagnato le sue scelte ad un atto di indirizzo con il quale ha manifestato alla Giunta l'esigenza di maggior rigore, nel segno della leale collaborazione istituzionale, nella delimitazione del campo delle leggi collegate e della loro stretta attinenza alla manovra finanziaria, riservandosi per il futuro un ancor più stretto scrutinio di questo requisito, con il conseguente stralcio delle proposte non conformi.

3. I COSTI DELLA POLITICA

Nel panorama nazionale, al tema del risanamento finanziario si è intrecciato quello della riduzione dei costi della politica. Ciò non solo e non tanto per i suoi reali effetti economici quanto per la sua immanenza politica di fronte ad una pubblica opinione gravata di oneri fiscali e non più disposta a tollerare zone avvertite come di spreco e di privilegio.

La Toscana si è presentata a questo appuntamento in condizioni certamente migliori rispetto a quelle di molte altre regioni, per aver adottato nel tempo misure di contenimento sia delle retribuzioni dei consiglieri, sia del finanziamento dei gruppi consiliari. Ciononostante, l'attuazione dei vincoli imposti dalle disposizioni statali ha determinato anche nella nostra regione un acceso dibattito in ordine alle modalità di adeguamento ed all'adozione di eventuali misure di ancor maggiore rigore. L'Ufficio di presidenza del Consiglio è stato l'organo cui è stato affidato l'onere di portare a sintesi il dibattito, anche in raccordo con le indicazioni delle Conferenze nazionali dei presidenti di giunta e di consiglio, presentando una proposta condivisa, come infine è avvenuto. Con voto unanime dell'assemblea sono state quindi approvate, su proposta dell'Ufficio di presidenza scaturita da un intenso lavoro istruttorio, le nuove norme sulle indennità dei consiglieri e assessori (l.r. 85) e sul finanziamento dei gruppi (l.r. 83), oltre a modifiche in merito alla nomina dei rappresentanti regionali nelle società controllate (l.r. 84).

L'attuazione dei parametri definiti in sede nazionale dalla Conferenza stato-regioni ha prodotto a partire dal 2013 una riduzione del finanziamento in essere per i gruppi consiliari di oltre il 35%, riduzione destinata ad aumentare ulteriormente dalla prossima legislatura in relazione alla riduzione del numero dei consiglieri, mentre non ha determinato innovazioni sostanziali, ma soltanto correzioni marginali e interventi di riordino della materia, per quanto attiene al trattamento indennitario in essere, che risultava già all'interno dei parametri dati. Anzi, la normativa approvata, nel confermare la soglia massima di euro 11.100 lordi mensili per il consigliere privo di ulteriori funzioni, ha ulteriormente rafforzato i parametri nazionali, prevedendo per i presidenti di giunta e di consiglio un tetto retributivo di 13.000 euro lordi mensili, a fronte della soglia di 13.800 stabilita a livello nazionale, e disponendo altresì una soglia intermedia di

12.800 euro lordi mensili per i consiglieri con indennità di funzione, non prevista a livello nazionale.

Per il tema dei vitalizi si è infine optato per un'eliminazione secca dell'istituto a partire dalla prossima legislatura, fermo restando fino ad allora la normativa previgente, rinviando ad un successivo intervento legislativo la regolamentazione di un nuovo sistema a carattere contributivo.

Anche se ulteriori proposte di maggior riduzione sulle indennità e sui vitalizi in essere, che si sono affacciate nel dibattito, non sono state infine recepite, la Toscana può comunque a buona ragione qualificarsi come una delle regioni più "virtuose", il cui ordinamento era già misurato sui livelli più bassi e che quindi è potuto passare sostanzialmente indenne dall'adeguamento ai parametri imposti a livello nazionale.

4. ALCUNE RILEVANTI RIFORME ISTITUZIONALI E DI SETTORE

Nel quadro sopra descritto, di incombente emergenza economica e di legislazione continuamente volta all'adempimento dei vincoli statali, risulta rilevante il fatto che la stessa legislazione non abbia del tutto abbandonato il tema delle riforme istituzionali e del riordino delle normative di settore.

Se il più gravoso impegno affrontato su terreno istituzionale, quello del forzato accorpamento delle province, si è poi rivelato infruttuoso, con la mancata conversione del decreto di riordino, che in Toscana peraltro era stato giudicato, in modo pressoché unanime, inadeguato alle esigenze del territorio e fonte di infinite polemiche, è comunque proseguito il lavoro di ordinamento degli enti locali, con tre successive modifiche (l.r. 14, 59 e 73) della legge 68 del 2011 sul sistema degli enti locali, di cui una rivolta in particolare a regolare le complesse vicende della successione della disciolta unione dei comuni dell'isola d'Elba.

Ma rilevanti elementi di riassetto istituzionale si sono registrati anche in materia di istituzione del Collegio regionale dei revisori (con la già ricordata l.r. 40, di iniziativa consiliare); di riordino della normativa in materia di revisori dei conti degli enti regionali (l.r. 39); di norme sulla trasparenza e l'istituzione dell'anagrafe pubblica dei consiglieri (l.r. 61, anch'essa di iniziativa consiliare). E ancora, rilevanti riforme di assetti ordinamentali in ambito settoriale si sono avute con le leggi sull'autorità portuale (l.r. 23); sulla gestione e controllo del potenziale viticolo (l.r. 68); in materia di valutazione d'impatto ambientale VIA e di valutazione ambientale strategica VAS (l.r. 6); sull'attività vivaistica, oggetto per la prima volta di un intervento legislativo regionale (l.r. 41); sui consorzi di bonifica (l.r. 79); sull'istituzione dell'ente terre toscane (l.r. 80); sulla competitività del sistema economico (l.r. 38); sulle liberalizzazioni nel settore del commercio (l.r. 52).

Per una disamina dei contenuti essenziali di queste ed altre importanti leggi di settore, si fa rinvio alle relazioni sulle politiche legislative di Pastore,

Cirelli, Pieraccioli, Belmonte, Orione, Ferraro e Traniello Gradassi. In sede di sintesi si vuole sottolineare come, pur sotto l'incalzare degli interventi d'urgenza, la fase intermedia della legislatura abbia saputo comunque portare a compimento alcuni rilevanti indirizzi di riassetto, come lo stesso elevato numero delle leggi approvate, ben 65, sta ad indicare.

Per altri aspetti, ugualmente rilevanti, i lavori che sono stati condotti nell'anno non hanno ancora prodotto una decisione finale ma costituiscono comunque una base di riflessione, più o meno avanzata, perché ciò possa prodursi prossimamente.

E' questo il caso dei gruppi di lavoro che il Consiglio regionale ha attivato in materia di statuto e regolamento interno dell'assemblea; di legge elettorale; di programmazione. Dei tre, quest'ultimo è certamente quello più prossimo ad un risultato finale, avendo prodotto un documento di sintesi molto specifico, sulla cui base è ormai in fase avanzatissima di elaborazione un testo tecnico di riforma della l.r. 49 del 1999, che potrà essere esaminato a breve dagli organi politici. Per gli altri due, fatta salva la realizzata riforma statutaria relativa al numero dei consiglieri e degli assessori, lo stato di avanzamento è minore, in quanto ci si è per ora limitati ad una raccolta di documentazione e ad un avvio iniziale di dibattito, oltre che alla formulazione tecnica di alcune ipotesi di riforma manutentiva del regolamento interno, ma non si è ancora prodotta una sintesi politica conclusiva sugli elementi più rilevanti.

5. GLI ATTI DELLA PROGRAMMAZIONE

A questa intensa attività legislativa, in parte di emergenza economica ed in parte di riordino di vari settori, si è affiancato nel corso del 2012 nella costruzione delle complessive politiche regionali, l'approvazione della maggior parte degli atti di programmazione della legislatura 2010-2015 previsti dalle normative vigenti, con la rilevante eccezione del piano sanitario e sociale integrato, tuttora *in itinere*.

Per i più rilevanti contenuti di questi atti si fa rinvio alle specifiche relazioni sulle politiche di programmazione di Fantini, Nistri, Lumachi, Tarchiani, Spilli, Agus e Gambacciani, che contengono anche specifiche analisi dei tempi attuativi delle diverse fasi del procedimento. Ciò che si vuole qui rilevare in termini generali è il fatto che la definizione e l'approvazione di questi atti ha richiesto tutta la prima metà della legislatura e che essi dovrebbero trovare ora piena attuazione nel ristretto tempo della seconda metà della legislatura stessa, oltretutto decurtato dall'inevitabile rallentamento che viene a prodursi per effetto delle elezioni politiche nazionali e dei conseguenti riassetti nell'organico della Giunta e del Consiglio che da esse potranno scaturire.

Se da un lato, quindi, programmare diventa sempre più difficile, in un quadro di assoluta incertezza finanziaria (risorse sempre più esigue e continue

manovre correttive) e anche istituzionale (che sorte toccherà alle province?), dall'altro l'attuale sistema regionale di programmazione risulta palesemente inadeguato a queste contingenze, con meccanismi procedurali troppo lunghi e pesanti (fino a 500 giorni di procedura!), cosicché i quadri finanziari che accompagnano i piani risultano superati all'indomani stesso della loro approvazione e devono pertanto esser immediatamente rimodulati alla luce del mutato scenario.

Da qui ha preso le mosse l'elaborazione di una riforma del sistema della programmazione, in stato di avanzata definizione e che dovrebbe sfociare presto in una proposta di legge tesa a sostituire integralmente l'attuale l.r. 49/1999. Resta invece ancora da affrontare il nodo delle procedure di concertazione, anch'esse spesso troppo dilatate ed i cui atti preliminari risultano spesso troppo distanziati dall'effettiva presentazione delle proposte; così come è oggetto di esame il tema di quale ruolo debba essere riservato, all'interno di queste procedure, comunque riformate, al Consiglio regionale.

6. IL CARATTERE MANUTENTIVO DELLA LEGISLAZIONE, TRA FORMA E SOSTANZA

Nel rapporto dello scorso anno si era evidenziato il predominante carattere manutentivo della nostra legislazione, composta in modo prevalente da leggi di modifica di altre leggi precedenti che, al di là della pur corposa legge di manutenzione, realizzavano molti interventi correttivi, integrativi e di specificazione delle varie normative, senza mutarne l'impianto di fondo e stratificando molte modifiche successive.

Anche il rapporto nazionale della legislazione del 2011 registra un analogo fenomeno con riguardo alla normativa statale.

Apparentemente questa tendenza risulta del tutto confermata anche nella legislazione regionale del 2012. Infatti, oltre alla legge di manutenzione (l.r. 29) che da sola è intervenuta a correggere ben 153 articoli di 63 leggi precedenti, circa due terzi delle leggi approvate reca, in via esclusiva o meno, modifiche ad una o più altre leggi.

Ma si tratta di un dato che rischia di trarre in inganno. Rispetto agli anni precedenti, infatti, una parte consistente della legislazione prodotta nel 2012 rivela contenuti di ampia modifica sostanziale e non meri aggiustamenti parziali, anzi in qualche caso si tratta di una vera riforma delle impostazioni precedenti. Se si vuole, un piccolo indizio in questo senso è dato anche dalla stessa ampiezza in numero di commi e articoli, sensibilmente superiore ai dati degli scorsi anni, delle leggi pur formalmente manutentive (si veda al riguardo la relazione di Paradiso).

E' significativo che questa legislazione innovativa solo raramente assume la veste formale di una nuova legge organicamente riscritta e preferisce sempre

operare, malgrado le segnalazioni di parte tecnica, con innesti e modifiche sui corpi normativi preesistenti, essenzialmente al fine di non dover riportare in discussione in aula e/o di non dover sottoporre ad una rinnovata valutazione del governo le parti non immediatamente interessate dai nuovi interventi.

In questo modo, solo per citare il caso più eclatante, la legge urbanistica n. 1 del 2005 è ormai giunta a sommare 252 modifiche operate attraverso 30 successive leggi, di cui 10 approvate solo nel 2012.

7. L'ORDINARIA URGENZA E LA SEMPRE PIÙ BREVE DURATA DELLA LEGISLAZIONE

Il rapporto sulla legislazione nazionale del 2011, pubblicato nel novembre scorso, evidenzia in modo critico il diffuso e crescente carattere d'urgenza della legislazione, cui si accompagna – e potremmo dire, inevitabilmente – una sensibile riduzione della durata della legislazione stessa, sulla quale si susseguono reiterati interventi di modifica a breve distanza di tempo, con conseguente riflesso negativo sulla qualità delle norme e sulla certezza del diritto.

E' un fenomeno che già i nostri ultimi rapporti avevano rilevato anche con riferimento alla legislazione regionale e che anche i dati del presente rapporto confermano pienamente.

Abbiamo già evidenziato come l'incalzare della crisi economica abbia determinato un frenetico susseguirsi di interventi normativi statali, con vincoli di adeguamento per la regione in tempi molto stretti. Alle normative già richiamate a tale riguardo possiamo aggiungere anche le disposizioni in materia di alienazione di immobili pubblici, di cui al d.l. 201/2011 (l.r. 8, per la quale si è dovuta convocare una seduta consiliare ad hoc e procedere ad approfondimenti giuridici di notevole complessità in punto di legittimità costituzionale richiesti formalmente agli uffici direttamente in aula, mediante una sospensione dei lavori; peraltro il parere fornito si è rivelato corretto e la norma ha passato indenne il vaglio governativo). Lo stesso d.l. 201/2011 ed il successivo d.l. 1/2012 hanno poi imposto una revisione della normativa in materia di apertura delle grandi strutture commerciali (l.r. 52, questa invece oggetto di impugnativa costituzionale per profili consapevolmente mantenuti nel testo nonostante la segnalazione di criticità evidenziata dagli uffici). Si noti anche, riguardo a questa legge, che l'urgenza di far entrare in vigore la normativa regionale in tempo utile a non far scattare l'automatica applicazione delle disposizioni statali ha comportato la necessità di trasferire direttamente nel testo della legge stessa molte disposizioni di natura più propriamente regolamentare: una ulteriore stortura nel sistema delle fonti normative determinata dal continuo ricorso ad una legislazione statale d'urgenza.

Dal d.lgs. 167/2011 è invece derivato l'intervento in materia di apprendistato (l.r. 16) necessario per non far scattare l'obbligatorietà delle disposizioni statali.

Un'urgenza a provvedere molto particolare si è infine determinata per effetto di un rilevante intervento di Banca Italia sulla società finanziaria FIDI S.p.a. in procinto di trasformazione in banca e che ha invece dovuto essere riformata secondo le precise disposizioni impartite dall'istituto di vigilanza (l.r. 33).

A fronte di questa vasta casistica di urgenze imposte alla regione, occorre tuttavia riconoscere che in numerosi altri casi l'urgenza a provvedere ha assunto un carattere endogeno, esclusivamente connesso a dinamiche interne alla regione.

Si tratta, ad esempio, dei casi della modifica della legge in materia di servizio fitosanitario (l.r. 2, esaminata direttamente in aula dopo cinque giorni dalla presentazione, al fine di correggere un'erronea valutazione dei tempi procedurali presente nel testo originario, e poi nuovamente modificata per altri aspetti con l.r. 25); delle modifiche alla normativa in materia ambientale, volte a specificarne aspetti non sufficientemente chiari (l.r.12); della proroga della scadenza della legge sulla partecipazione (l.r.72) resasi necessaria per mancata riforma della legge stessa, nonostante si trattasse di una scadenza definita *ab origine* (in questo caso, tuttavia, il ritardo è stato in parte determinato dallo svolgimento di una approfondita indagine conoscitiva sull'attuazione della legge, attivata su richiesta della portavoce dell'opposizione, dalla quale è scaturita una dettagliata risoluzione di indirizzo per la riforma).

In ogni caso, qualunque sia stata l'origine dell'urgenza, la conseguenza per il Consiglio è stata quella di dover operare con margini assai ristretti per l'esame dei testi. Ciò ha evidenziato la necessità di intervenire normativamente per tentare di arginare il fenomeno di un'eccessiva espansione dell'urgenza, che da eccezionale si fa sempre più ordinaria, al fine di evitare un'indebita compressione delle prerogative consiliari e, comunque, per regolamentare in termini procedurali i casi di obiettiva urgenza a provvedere. Pertanto, su proposta dell'Ufficio di presidenza, concordata con la Giunta regionale, è stata approvata una modifica del regolamento d'aula disciplinando – peraltro in conformità ad una specifica previsione statutaria in tal senso - una procedura abbreviata per i casi di urgenza, che lo stesso consiglio riconosca come tali.

Nonostante ciò, si sono avute comunque fattispecie di proposte di legge "urgentissime" rispetto alle quali il Consiglio regionale, pur in presenza di tempi per l'esame istruttorio quasi del tutto azzerati, ha comunque dimostrato piena disponibilità alla leale collaborazione istituzionale. A questo riguardo abbiamo già ricordato i casi della l.r. 8 in materia di alienazione e valorizzazione di immobili pubblici e della l.r. 33 sulla trasformazione di Fidi Toscana S.p.A.

Il dato complessivo che se ne ricava è che la tutela della qualità normativa e del ruolo delle assemblee legislative richiede sia a livello nazionale che a quello regionale un'inversione di tendenza ed un serio recupero di una concezione non emergenziale della legislazione, unitamente ad una visione più organica del dispiegarsi della legislatura e delle politiche normative, in un quadro di programmazione normativa oggi certamente carente.

8. L'INIZIATIVA CONSILIARE E DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA

Abbiamo già sopra notato come la vicenda degli interventi legislativi sui costi della politica abbia confermato il particolare ruolo attivo e propositivo che l'Ufficio di presidenza è venuto assumendo negli ultimi anni nel nostro ordinamento, come regolatore di materie istituzionali e titolare di fatto, *sub specie* formale dei consiglieri che lo compongono, di rilevante iniziativa legislativa.

A questo riguardo ricordiamo che sono scaturite dall'iniziativa legislativa dell'Ufficio di presidenza, oltre a quelle ora citate, anche le già richiamate leggi per la regolazione della legge finanziaria e delle leggi ad essa collegate (l.r. 22) e per l'istituzione del collegio regionale dei revisori dei conti (l.r. 40), oltre alla legge che ha disposto un intervento consiliare di solidarietà con le popolazioni emiliane colpite dal terremoto (l.r. 30). In molti casi queste proposte sono inviate direttamente all'aula, senza il passaggio referente dalle commissioni, ove trovano approvazione unanime. Tuttavia la legge sui revisori dei conti e quella sull'ordinamento della legge finanziaria hanno invece seguito l'iter ordinario in commissione, avendo lo stesso Ufficio di presidenza ritenuto opportuno un adeguato affinamento di questi testi a seguito del proprio *input* iniziale. L'esame di queste leggi è oggetto della relazione di Paola Garro, cui si fa rinvio.

A queste sei leggi se ne affiancano ben altre tredici derivate dall'iniziativa legislativa consiliare, in molti casi relative ad argomenti di notevole rilievo politico-sociale, come le leggi sull'uso terapeutico dei cannabinoidi (l.r. 18); sugli acquisti verdi (l.r. 37); sugli impianti fotovoltaici (l.r. 63); sulla mobilità ciclistica (l.r. 27); sul disagio abitativo (l.r. 75); e la prima legge regionale in materia di vivaismo (l.r. 41).

Sul piano istituzionale vi sono state la legge, anticipatoria della successiva normativa nazionale e più estesa di essa, istitutiva dell'anagrafe degli eletti e degli assessori (l.r. 61), frutto di un intenso lavoro istruttorio di riordino delle varie disposizioni preesistenti e di una loro organica risistemazione, e la legge di proroga della scadenza della legge sulla partecipazione (l.r. 72), molto semplice in sé ma che ha alle spalle, come già si è detto, un'ampia indagine conoscitiva sull'attuazione di questa innovativa esperienza promossa dalla portavoce dell'opposizione. Vi sono poi state leggi di iniziativa consiliare in materia di fitosanitario (l.r. 2); di enti locali (l.r. 14); di prima applicazione dei

piani unitari di valorizzazione degli immobili pubblici (l.r. 17); di tutela delle tradizioni popolari (l.r. 5); di denominazione dei beni regionali (l.r. 56).

Si conferma quindi il ruolo legislativo di questo Consiglio regionale, che il rapporto nazionale sulla legislazione 2011 prodotto dal parlamento indica come quello che registra in assoluto tra tutte le regioni il maggior tasso di iniziativa legislativa consiliare ad esito positivo. Per i dati generali sull'iniziativa legislativa e più in generale su tutto l'iter delle leggi si fa rinvio alla relazione di Tonarelli.

Non è un dato secondario, né, soprattutto, un dato scontato in una fase che si caratterizza invece per una evidente crisi delle assemblee rappresentative in genere e regionali in particolare, ultimamente citate più alla voce scandali che in riferimento alla loro attività istituzionale.

Malgrado ciò, resta sostanzialmente irrisolto il nodo della difficile copertura finanziaria delle iniziative di legge consiliare. Si registra su questo il permanere di una criticità nei rapporti tra Giunta e Consiglio e, di fatto, molte altre proposte di iniziativa consiliare tardano ad essere prese in esame.

Il ruolo legislativo del Consiglio non si esaurisce ovviamente nei confini dell'iniziativa delle leggi ma si esplica soprattutto in una notevolissima capacità emendativa dell'iniziativa del governo regionale. I dati presenti al riguardo nelle relazioni che compongono questo rapporto, cui si fa rinvio, sono eloquenti e testimoniano in tutte le commissioni un intenso lavoro legislativo, in molti ed importanti casi tendente ad una amplissima riscrittura dei testi d'origine.

Anche nell'elaborazione degli atti della programmazione si registra un ruolo significativo svolto dalle commissioni consiliari che hanno introdotto significative modifiche. Nel caso del piano sanitario, ancora in itinere, siamo in presenza di una profonda rielaborazione di molti aspetti, oltre ad un lavoro di raccordo tra i vari strumenti di programmazione, in particolare tra il piano della cultura e quello dell'immigrazione rispetto al piano sanitario. La tendenza è positiva poiché evidenzia un lavoro sull'interconnessione dei piani svolto dalle commissioni in attuazione di politiche sempre più orientate all'integrazione.

I dati raccolti confermano anche il ruolo importante che il Consiglio riconosce alle sue strutture di supporto, cui affida la traduzione tecnico-giuridica delle indicazioni del proprio dibattito politico e la tutela della qualità sostanziale e formale dei testi.

Tra gli impegni di maggiore complessità tecnica affrontati nel corso dell'anno, possiamo ricordare la stesura della già citata legge sull'uso terapeutico dei cannabinoidi, passata indenne al vaglio governativo grazie ad un attento e complesso lavoro di affinamento svolto dall'ufficio legislativo del Consiglio su un testo che si presentava come estremamente critico; la legge sul sostegno alla competitività delle imprese, nella quale sono stati composti molteplici testi diversi; la legge sul commercio, che non ha poi evitato l'impugnativa alla Corte ma lo ha fatto per consapevole scelta politica; la legge sull'autorità portuale; e

molte altre potrebbero aggiungersi ma sono ampiamente presenti nelle relazioni per materia, cui si rinvia.

A fianco di questi dati citiamo anche infine quello del ruolo di controllo sull'attività contrattuale regionale esercitato dalla commissione permanente di controllo (si veda al riguardo la relazione di Santoro).

9. L'INIZIATIVA POPOLARE

Permane anche nel 2012 il già rilevato fenomeno di una importante ripresa dell'iniziativa legislativa popolare.

Il dato nuovo è che tale iniziativa non proviene solo da gruppi di cittadini, ma anche da enti locali che propongono alla Regione temi inerenti alla tutela dei diritti. Attengono a tale ambito le proposte che sono state presentate da vari enti locali in materia di residenzialità sociale e di istituzione di una Consulta regionale per i diritti umani.

Altro elemento da registrare è che tra le proposte provenienti dai cittadini emergono quelle volte all'unificazione di più comuni: in particolare si sono avute le proposte per la costituzione del comune unico del Casentino e quella per il comune unico dell'Elba. Si noti che tali proposte si affiancano a quelle di iniziativa della Giunta regionale, presentate ai sensi dell'art. 62 della l.r. 68/2011, per la fusione dei comuni di Incisa Valdarno e Figline; Vergemoli e Fabbriche di Valico; Castelfranco e Piandiscò; cui si aggiunge ancora quella per la fusione dei comuni di Castel San Niccolò e Montemignaio presentata all'inizio del 2013.

E' presente quindi in Toscana una significativa fase di riordino istituzionale con molti comuni interessati ad unificarsi per poter fronteggiare in maniera più adeguata le difficoltà attuali.

Si tratta ora di vedere quale esito avranno i referendum delle popolazioni interessate, che costituiscono un passaggio procedurale obbligatorio prima della definitiva decisione regionale. Fino ad ora si è svolto solo il referendum relativo al comune unico del Casentino ed ha avuto esito negativo, a seguito del quale la Regione ha respinto la proposta di legge. Ma si trattava di una proposta di aggregazione che la grande maggioranza delle forze politiche riteneva eccessivamente ampia e disomogenea. Le altre consultazioni, che si terranno in un'unica tornata nell'aprile 2013, sembrano invece orientate ad un esito positivo, con la maggiore incognita rappresentata probabilmente dalla proposta relativa al comune dell'Elba, che vede contraria una parte delle amministrazioni interessate.

Al di fuori di questo ambito istituzionale, è stata poi presentata una proposta popolare per la drastica riduzione dei costi della politica. Il suo iter è ancora in corso ma, come si è detto, la legge di riferimento è già stata modificata con la l.r. 85, in attuazione del d.l. 174.

Infine, una precedente proposta popolare in materia di tutela dello sport di tradizione, presentata nel 2010, è confluita sostanzialmente nella l.r. 15 per la tutela e la valorizzazione delle tradizioni popolari.

In generale, l'atteggiamento del Consiglio rispetto alle proposte presentate è stato quello di non procedere ad una diretta approvazione dei testi proposti ma di riconoscerne il rilievo, rinviandone tuttavia la trattazione in altri ambiti. Così la non approvazione della proposta sulla residenzialità sociale è stata accompagnata da una risoluzione volta al potenziamento di questi interventi in ambito territoriale, mentre la non approvazione della proposta sulla Consulta per i diritti umani è stata accompagnata da una indicazione alla Prima Commissione di trattare il tema valutandone l'organico inserimento nella vigente legislazione in materia e negli interventi già in essere.

10. L'EVOLUZIONE DELLA FORMA DI GOVERNO: I RAPPORTI GIUNTA-CONSIGLIO

Il procedimento legislativo regionale manifesta ancora alcune criticità nei rapporti Giunta-Consiglio, in un quadro complessivo che resta non favorevole al ruolo delle assemblee elettive, ruolo che l'incombente emergenza economica tende ancor più a schiacciare, tanto a livello nazionale che a quello regionale. Si registrano comunque alcuni significativi elementi di riequilibrio, correlati essenzialmente alle decise prese di posizione assunte dal Consiglio, in particolare per contrastare il crescente ricorso a leggi *omnibus*, difficilmente trattabili in modo approfondito in sede consiliare, manifestatosi in passato sia rispetto alla legge finanziaria, sia rispetto alla legge di manutenzione.

Registriamo infatti nel 2012 una importante correzione nei contenuti della legge di manutenzione che, benché molto ampia (153 articoli di modifica di 63 leggi, anche a seguito di numerosi interventi integrativi sopraggiunti in sede consiliare), si è sostanzialmente mantenuta entro l'ambito effettivamente manutentivo che le deve essere proprio. Ne è positivamente derivato un iter consiliare di approvazione sensibilmente più breve rispetto agli scorsi anni e lo stralcio di solo poche norme.

Maggiori criticità si sono registrate riguardo alla legge di semplificazione (l.r. 69), approvata dal Consiglio con evidente difficoltà, in particolare in relazione alla presenza in questo testo di numerose e sostanziali modifiche alla legge 39/2005 in materia di energia che avrebbero dovuto trovare corretta collocazione in una specifica legge di modifica. Su tale profilo il Consiglio, su parere della Terza Commissione, ha infine valutato di procedere ugualmente all'approvazione della legge accompagnando ad essa una risoluzione di monito alla Giunta sul rispetto del principio di omogeneità dei testi normativi e la necessità di evitare il ricorso a leggi *omnibus*, avvertendo che, in difetto, tutte le norme intruse saranno oggetto di stralcio.

Il tema dei contenuti della legge di semplificazione si è però riproposto con evidenza sulla proposta di legge 191, presentata come collegata alla legge finanziaria e contenente ulteriori e ampie modifiche alla legge di semplificazione 40/2009. La proposta ha innescato una riflessione a livello sia tecnico che politico sull'essenza stessa di una legge di tale natura nel nostro ordinamento regionale. Come già detto, il Consiglio ha dapprima staccato questa legge dal gruppo dei collegati alla finanziaria, con una risoluzione che impegna la giunta dal prossimo anno ad individuare con maggior rigore la tipologia delle leggi collegate, secondo principi di leale collaborazione istituzionale, successivamente ha rinviato in commissione il dibattito, attualmente ancora in corso, su quali contenuti devono permanere in una legge trasversale relativi agli istituti di semplificazione amministrativa e quali disposizioni semplificative di carattere settoriale devono invece trovare opportuna sede nelle rispettive normative di settore.

Si è già richiamato il fatto che le nuove disposizioni introdotte nella legge di contabilità per la razionalizzazione dei contenuti propri della legge finanziaria, con l'introduzione della tipologia delle leggi ad essa collegate cui è riservata una specifica corsia procedurale, abbia dato luogo a qualche criticità in sede di prima attuazione. L'atto consiliare di indirizzo approvato a tal proposito sembra porre le basi affinché si possa infine giungere, dal prossimo anno, ad un assetto compiutamente a regime per l'insieme delle leggi di carattere orizzontale.

Il quadro dei rapporti tra Giunta e Consiglio si completa con un riferimento ai regolamenti regionali di competenza della Giunta (per i quali si rinvia alla relazione di Mingioni) che nel corso dell'anno sono stati ben 22, ancorché per la maggior parte manutentivi, portando complessivamente alla notevole quota di 87 il numero degli atti normativi approvati nel 2012. Si conferma nell'insieme il giudizio già espresso nei rapporti degli ultimi anni: il passaggio della competenza regolamentare dal Consiglio alla Giunta non ha prodotto, almeno nella nostra Regione, uno svuotamento della fonte legislativa a favore di quella regolamentare ed il rapporto tra fonte primaria e fonte secondaria resta sostanzialmente corretto. A ciò contribuisce indubbiamente anche lo strumento del parere preventivo della commissione consiliare competente per materia sugli schemi di regolamento, prima della loro definitiva approvazione da parte della Giunta. Si registra positivamente il fatto che le commissioni consiliari esercitano puntualmente questa loro competenza e che nella quasi totalità dei casi le osservazioni espresse dalle commissioni trovano riscontro nel testo finale del regolamento. La vera criticità che permane riguardo ai regolamenti attuativi è da ricercarsi piuttosto nei tempi della loro emanazione che tendono regolarmente a dilatarsi in maniera notevole, a volte abnorme. Valga per tutti il caso del regolamento 55/R attuativo della l.r. 65/2009, di modifica della legge sanitaria 40/2005, in materia di fascicolo sanitario elettronico, approvato con oltre 500 giorni di ritardo sul termine di 180 giorni originariamente previsto.

E' evidente che sussiste un problema non occasionale di carente programmazione normativa, tale da falsare le valutazioni in ordine ai tempi tecnici necessari a mettere a punto le disposizioni attuative delle leggi. Non è azzardato ritenere che tale criticità sia da collegare direttamente al tema dell'urgenza che domina lo svolgersi della politica legislativa, non sempre giustificata da oggettivi elementi esterni. Si registrano anche alcuni casi in cui, malgrado i puntuali richiami da parte degli uffici di assistenza per la fattibilità, le leggi rinviano a regolamenti per la cui emanazione non viene indicato alcun termine.

Molto scarsa, a livello di rare eccezioni, resta la presenza politica della Giunta nelle commissioni consiliari, normalmente rimessa a dirigenti o funzionari delle direzioni generali o del settore legislativo.

Resta infine ancora insoddisfacente, sia nella prontezza a rispondere da parte della Giunta sia nell'attenzione sollecitatoria da parte del Consiglio, l'esercizio della valutazione degli esiti delle leggi. A fronte di numerose e ben strutturate clausole valutative (su tutto il tema della valutazione si rinvia alla relazione di Moretti), si registrano ancora eccessivi ritardi nelle relazioni di risposta da parte della Giunta, cui si accompagna però anche un atteggiamento consiliare di non eccessiva preoccupazione al riguardo. Il processo di valutazione, sul quale la Toscana ha svolto peraltro un ruolo di punta in Italia, prosegue con qualche positivo elemento di crescita ma non sembra realizzare ancora un vero momento di svolta.

11. ALTRI PROFILI ISTITUZIONALI

Nell'economia di sintesi di questa relazione generale, si vogliono sottolineare brevemente alcuni ulteriori profili istituzionali di qualche rilievo che emergono dalle varie relazioni del presente rapporto.

In primo luogo è da richiamare il fatto che nel 2012 per la prima volta dalla sua istituzione il Collegio di garanzia è stato investito di una questione di "statutarietà" di una legge regionale. Fino ad ora, infatti, il Collegio era stato adito solo in sede consultiva su pareri giuridici richiesti dal presidente del Consiglio regionale. Il caso di specie è stato quello della citata legge sulla valorizzazione degli immobili pubblici (l.r. 8), contestata dai consiglieri di opposizione ricorrenti per asserito contrasto con il principio di sussidiarietà nei confronti degli enti locali affermato dallo Statuto regionale. Interessante notare che la decisione del Collegio ha riconosciuto fondato il ricorso nella parte in cui il testo normativo non evidenziava le "esigenze unitarie di livello regionale" che devono costituire fondamento della riserva alla Regione di competenze amministrative e quindi rilevando essenzialmente un difetto di motivazione nel preambolo della legge, preambolo che, a seguito di tale pronuncia, è stato integrato dal Consiglio così da rispondere all'esigenza espressa dal Collegio.

Si è così effettivamente prodotta una fattispecie che era stata ipotizzata in via teorica nel momento in cui si discuteva della portata e dell'utilità del preambolo della legge - peculiarità, ricordiamo, finora solo toscana - cioè il fatto che questa parte della legge costituiva comunque un parametro interpretativo delle disposizioni della legge stessa che, come tale, avrebbe potuto essere apprezzato in sede di giudizio sulle norme, non solo in sede di organismi regionali di garanzia, come è avvenuto in questo caso, ma anche da parte della stessa Corte costituzionale. Si sono infatti già avuti ricorsi governativi la cui argomentazione faceva in alcuni aspetti riferimento ai contenuti del preambolo. Anche per effetto di queste evenienze, si rileva, almeno in alcuni casi, una tendenza ad una maggiore attenzione alla redazione del preambolo da parte delle commissioni consiliari.

Il contenzioso costituzionale resta elevato (come evidenzia la relazione di Righi), specialmente sul versante dei ricorsi regionali avverso atti governativi sempre più intrusivi e gravidi di condizionamenti sull'esercizio delle competenze regionali. Il tasso di successo regionale davanti alla Corte è peraltro, in questa fase, estremamente ridotto e molti principi di autonomia regionale sono stati riconosciuti cedevoli, nel bilanciamento degli interessi tutelati, rispetto alle esigenze del coordinamento e del risanamento della finanza pubblica.

Una notazione finale sul ruolo assunto nel processo legislativo dagli organismi consultivi previsti dal nostro ordinamento. I dati che emergono dalle relazioni del rapporto (la relazione di Cappelletto per il CAL, di Lupi per la COPAS, di Castelli per la CRPO) attestano la perdurante difficoltà per questi organismi a rappresentare in via generale, e salvo qualche eccezione, effettivi elementi di rilievo all'interno del processo legislativo. Il sommarsi delle procedure concertative e delle consultazioni da parte delle commissioni, oltre ai canali politici diretti, costituiscono evidentemente una trama sufficientemente estesa di relazioni, tale da limitare lo spazio istituzionale proprio per l'espressione dei pareri attribuiti a questi organismi.

Del tutto peculiare è stata la vicenda, già richiamata, della proposta da parte del CAL per la riduzione delle Province, ai sensi del d.l. 95/2012, che ha portato infine questo organismo a formulare due ipotesi alternative, successivamente riprese anche dal Consiglio regionale, consegnando così al governo l'effettiva decisione in merito. Come è ben noto, il decreto governativo che assumeva la decisione è poi decaduto per mancata conversione.

Se fino ad ora queste criticità di funzionamento degli organismi consultivi non sembrano innescare in sede politica una riflessione in merito alle leggi di riferimento, si registra invece nel 2012 un crescente interesse nei confronti dell'istituzione di specifici organismi di monitoraggio in particolari ambiti operativi. Sono stati infatti previsti il "Comitato per la qualità del servizio idrico integrato e di gestione integrata dei rifiuti urbani" e l' "Osservatorio per il servizio idrico integrato e di gestione integrata dei rifiuti urbani (entrambi ai sensi della l.r. 69); le "Commissioni territoriali per il contrasto del disagio

abitativo” (l.r.75); la “Consulta per la denominazione dei beni regionali” (l.r. 56). Già nel 2011 era stato istituito, con l.r. 19/2011, l’ “Osservatorio regionale sulla sicurezza stradale”. La tendenza è quindi in aumento. Si tratta in molti casi di organismi, a titolo gratuito, istituiti presso il Consiglio a seguito di proposte o emendamenti di iniziativa consiliare e con la commistione di presenza di giunta, consiglio e soggetti esterni, per seguire l’andamento del rispettivo ambito di materia e la formulazione di eventuali proposte. Sarà da valutare nel tempo l’efficacia di questa tipologia di organismi.