

## NOTA INTRODUTTIVA

Ilaria Cirelli

La relazione intende delineare il contesto generale della produzione normativa del 2022, estrapolando dalle singole relazioni del presente Rapporto, a cui peraltro si rinvia, alcuni dati di sistema utili per spunti e riflessione sull'attuale andamento delle fonti dell'ordinamento regionale.

### LE LEGGI

I dati sono chiari: riduzione significativa delle proposte di legge presentate nel 2022, settantasei a fronte delle ottantacinque presentate nel 2021 anno in cui si era, peraltro, già registrata una flessione, in parte causata dall'epidemia da COVID-19. Le leggi poi approvate sono quarantatré. Rispetto a tali dati complessivi emerge un ulteriore elemento particolarmente significativo costituito dal decremento dell'iniziativa legislativa della Giunta regionale, le cui proposte sono infatti scese da quarantatré a trentasei, mantenendosi costanti quelle d'iniziativa consiliare, ben quaranta. Non altrettanto chiare le ragioni di tali fenomeni e in primo luogo della diminuita produzione legislativa, certamente non addebitabile, come si legge nella relazione su "Iniziativa legislativa ed esame d'aula", ad una minore attività del Consiglio regionale e delle sue articolazioni.

Si può in qualche modo pensare alle conseguenze degli anni dell'emergenza COVID-19? Non vi sono evidenze in tal senso, così come non emerge con chiarezza che la realizzazione delle politiche regionali avvenga tramite la via amministrativa e non legislativa. A parte ovviamente, alcuni ambiti come quello sanitario, dove questo è ormai da anni il modello adottato. Non risulta in passato, peraltro, in altri ambiti settoriali un intervento marcato nel senso della delegificazione tale da spiegare il decremento della produzione legislativa che si riscontra oggi.

Va certo considerata l'assenza del Piano regionale di sviluppo, ad oggi non ancora approvato e oggetto di dibattito politico presso le commissioni consiliari, assenza che verosimilmente ha influito sulla quantità e sulla tipologia delle leggi toscane che hanno visto la luce nel 2022.

Dicevamo che il dato sulla riduzione del numero delle leggi regionali va letto contestualmente alla riduzione dell'iniziativa legislativa della Giunta e all'incremento, o quanto meno alla tenuta, del numero di proposte di legge d'iniziativa consiliare presentate. Tra queste, va detto, rientrano molte delle proposte di legge settoriali che recano gli interventi di portata più significativa nell'ambito considerato, come la legge regionale sui custodi della montagna (l.r. 4/2022 "Custodi della montagna toscana. Disposizioni finalizzate a contrastare lo spopolamento e a rivitalizzare il tessuto sociale ed economico dei territori

montani”), la legge regionale sulla semplificazione per l’attuazione degli interventi del PNRR (l.r. 12/2022 “Disposizioni di semplificazione in materia di governo del territorio finalizzate all’attuazione delle misure previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) o dal Piano nazionale degli investimenti complementari (PNC)”)), la legge sulla mobilità ciclistica, legge regionale 13/2022 (Disposizioni finalizzate a favorire lo sviluppo della mobilità ciclistica. Modifiche alle leggi regionali 27/2012, 65/2014, 77/2017 e 55/2021), la legge istitutiva delle comunità energetiche, legge regionale 42/2022 (Promozione e sostegno delle comunità energetiche rinnovabili).

L’iniziativa consiliare di cui si è ora accennato che ha portato all’approvazione di discipline innovative e di rilievo, la quale per certi versi trova una spiegazione in un maggiore stimolo legislativo da parte dei consiglieri a fronte della scarsa iniziativa del governo regionale, soprattutto in determinati settori più bisognosi di interventi regolativi (in particolare ci si riferisce alla l.r. 12/2022 per l’attuazione del PNRR), pone tuttavia qualche riflessione in ordine al maggiore significato politico che tradizionalmente la nostra forma di governo attribuisce all’iniziativa della Giunta, impegnata ad attuare il programma della legislatura.

Non soltanto, l’iniziativa legislativa consiliare comporta inevitabilmente notevoli sforzi da parte delle strutture di supporto che non detengono le informazioni e gli strumenti conoscitivi a disposizione delle direzioni della Giunta, soprattutto nella predisposizione delle proposte di legge, in particolare di quelle con contenuti prevalentemente tecnici. In alcuni casi è dunque imprescindibile l’istituzione di gruppi di lavoro con funzionari di Giunta che agevolano l’accesso ai dati, la conoscenza delle procedure e, non ultima, la definizione della norma di copertura finanziaria che richiede, oltre al consenso politico, il preciso impegno dei competenti uffici del bilancio di Giunta a reperire le risorse finanziarie necessarie.

Per affrontare, qui, ancora un ultimo tema relativo alle proposte di legge d’iniziativa consiliare, va tenuto presente come, rispetto alle quaranta presentate, ne hanno visto l’approvazione in aula solo sedici.

Queste proposte che hanno avuto un esito finale positivo provengono dall’Ufficio di presidenza del Consiglio o dalla maggioranza, solo altre due proposte di legge avevano, tra i presentatori, esponenti dell’opposizione.

Come noto tra le difficoltà che l’iniziativa consiliare incontra, vi è quello della copertura finanziaria che, ai sensi dell’articolo 81 della Costituzione e dell’articolo 17 della legge 196/2009<sup>1</sup>, deve essere assicurata sulle proposte e sugli emendamenti che comportano spese o minori entrate. Ora non solo la copertura finanziaria è subordinata ad un preciso assenso politico da parte di coloro che in Giunta gestiscono i capitoli di bilancio interessati dal provvedimento, e quindi non sempre di facile acquisizione ma, ancor prima, è la

---

<sup>1</sup> Legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica).

predisposizione della relazione tecnico-finanziaria che necessariamente deve accompagnare gli atti a dar luogo a difficoltà operative. Tale relazione, infatti, deve in primo luogo quantificare, secondo criteri affidabili, gli oneri derivanti dalla legge o dall'emendamento ovvero dar conto dell'assenza di oneri nel caso di clausola di invarianza finanziaria. Tutto ciò richiede competenze e conoscenza di dati difficilmente rinvenibili in Consiglio e da parte delle strutture di supporto agli organi politici. Si tenga presente che, in relazione a questi temi ed alle necessità che inevitabilmente sorgono per assicurare la pienezza del diritto d'iniziativa consiliare alle minoranze, è stata elaborata una proposta di protocollo d'intesa tra Ufficio di presidenza del Consiglio regionale e Giunta per la definizione di una procedura tesa ad assicurare la necessaria assistenza tecnica ai singoli consiglieri titolari dell'iniziativa legislativa.

Per tornare al quadro generale della legislazione del 2022 esso risulta sostanzialmente manutentivo, e possiamo spingerci a dire puntualmente manutentivo, con leggi recanti interventi minori, marginali. Fanno eccezione alcune leggi che hanno portata modificativa ampia come la legge regionale 13/2022 sulla mobilità ciclistica, già ricordata, la legge regionale 15/2022 in materia di agriturismo (Disciplina dell'oleoturismo e dell'ospitalità agrituristica. Modifiche alla l.r. 30/2003), la legge regionale 28/2022 (Norme per la disciplina della ricerca, della coltivazione e dell'utilizzazione delle acque minerali, di sorgente e termali. Modifiche alla l.r. 38/2004), la legge regionale 29/2022 legge di manutenzione per il 2022 che negli articoli da 20 a 35 ha modificato in modo significativo la disciplina in materia di VIA e VAS di cui alla legge regionale 10/2010<sup>2</sup> per adeguarla alle modifiche statali intervenute sul Codice dell'ambiente (d.lgs. 152/2006).

E ancora manutentive in senso ampio la legge regionale 34/2022 (Disposizioni concernenti il Comitato regionale per le comunicazioni CORECOM. Modifiche alla l.r. 22/2002) e la legge regionale 1/2023 (Potenziamento dell'intervento regionale a sostegno dell'economia toscana attuato tramite la società Sviluppo Toscana S.p.A. Modifiche alla l.r. 28/2008)<sup>3</sup>.

Tra le leggi non manutentive, invece, che mirano ad introdurre nell'ordinamento discipline nuove di peso e consistenza più o meno ampia, alcune sono già state citate in ragione dell'iniziativa legislativa consiliare da cui provengono come la legge regionale 4/2022 per rivitalizzare il tessuto sociale ed economico dei territori montani, la legge regionale 12/2022 che prevede le misure di semplificazione nell'attuazione del PNRR, la legge regionale 35/2022 relativa all'istituzione del Piano regionale per la transizione ecologica, la legge regionale 42/2022 sulle comunità energetiche. Da segnalare infine la legge regionale 39/2022 istitutiva del servizio di psicologia di base.

---

<sup>2</sup> Legge regionale 12 febbraio 2010, n. 10 (Norme in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA), di autorizzazione integrata ambientale (AIA) e di autorizzazione unica ambientale (AUA).

<sup>3</sup> Approvata in aula nel 2022 e promulgata e pubblicata nel 2023.

Nel quadro come fin qui impostato acquistano rilievo i contenuti delle leggi che sono principalmente attinenti all'erogazione di contributi: in tal senso la legge regionale 2/2022 e la 3/2022 (“Interventi di sostegno per l'educazione alla musica e al canto corale”, la prima, e “Iniziativa di promozione sociale, culturale e di aggregazione rivolte alle nuove generazioni”, la seconda, poi rifinanziata con la l.r. 22/2022) e tutte le leggi di natura finanziaria come la legge regionale 9/2022 (Interventi normativi collegati alla prima variazione al bilancio di previsione 2022-2024), la legge regionale 16/2022 (Interventi normativi collegati alla seconda variazione al bilancio di previsione 2022-2024), la legge regionale 44/2022 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2023) la legge regionale 45/2022 (Legge di stabilità per l'anno 2023).

Per tornare alla tipologia delle leggi si ricordano alcune leggi istituzionali: di particolare rilievo la legge regionale statutaria 20/2022 (Modifiche e integrazioni allo Statuto in materia di Sottosegretario alla Presidenza della Giunta regionale e di composizione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale <sup>4</sup>) e in materia di personale, la 5/2022 (Disposizioni in materia di dotazione organica e fondo per la retribuzione di posizione e di risultato per le figure apicali della Regione), la legge regionale 14/2022 (Disposizioni in materia di accesso alla qualifica dirigenziale. Modifiche alla l.r. 1/2009).

Una legge provvedimentale, la 48/2022 (Terme di Montecatini S.p.A. Acquisizione al patrimonio regionale degli immobili denominati “Terme Tettuccio”, “Terme Regina” e “Terme Excelsior”).

## **GLI STATI GENERALI DELLA SALUTE E DELLA CULTURA**

Va senz'altro fatta menzione per il 2022, dei percorsi partecipativi promossi e gestiti dalla Terza e dalla Quinta Commissione consiliare denominati stati generali, quali occasioni di ampio dibattito politico, verifica e proposta in ordine agli obiettivi da realizzare negli ambiti d'interesse delle commissioni. Nelle materie attinenti alla salute essi sono stati individuati con l'approvazione definitiva della Risoluzione n. 184 “Indirizzi in merito ai principali obiettivi delle politiche per la salute della Toscana, a seguito della consultazione pubblica degli Stati generali della Salute”.

*Fai contare la Cultura. Toscana creativa 2030*, questo invece il nome del percorso partecipativo promosso dalla Quinta commissione consiliare che

---

<sup>4</sup> La legge statutaria 17 giugno 2022, n. 20 (Modifiche e integrazioni allo Statuto in materia di Sottosegretario alla Presidenza della Giunta regionale e di composizione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale) ha previsto l'ampliamento dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, che da cinque componenti passa a sette, essendo previsti in aggiunta due segretari questori, e l'istituzione della nuova figura del sottosegretario alla presidenza, scelto fra i consiglieri regionali, che partecipa alle sedute della Giunta, pur non facendone parte e senza diritto di voto.

coinvolge le Presidenze della Giunta e del Consiglio Regionale della Toscana la cui attività non si è ancora conclusa.

Per quanto concerne, infine, la potestà legislativa esercitata nelle leggi approvate, leggiamo nella relazione su “Produzione legislativa dell’anno 2022 e caratteri qualitativi” che, come risulta dal Visto, nel preambolo, nove leggi affermano di rientrare nella potestà legislativa concorrente (art. 117 comma terzo Cost.), lo stesso numero fa riferimento invece alla potestà legislativa residuale della Regione (art. 117 quarto comma Cost), ventiquattro leggi invocano una competenza legislativa mista. Non si rilevano, dunque, cambiamenti degni di nota sotto questo profilo, né vi sono state forti rivendicazioni di competenze da parte della Regione.

## **IL CONTENZIOSO COSTITUZIONALE**

Per quanto concerne il contenzioso costituzionale, nella relazione su “Contenzioso costituzionale” si registrano, nel 2022, tre pronunce che concludono giudizi di legittimità in via principale a seguito d’impugnazione governativa su disposizioni diverse di tre leggi (l.r. 101/2020, l.r. 73/2020, l.r. 52/2021) di cui una sola, la sentenza 239/2022 dà luogo a censura della normativa regionale, dichiarando l’illegittimità costituzionale della legge regionale 52/2021 (Disposizioni in materia di tagli colturali. Modifiche alla l.r. 39/2000).

Nel 2022, è stata impugnata dal governo una sola disposizione di una singola legge toscana: la legge regionale 15/2022 (Disciplina dell’oleoturismo e dell’ospitalità turistica. Modifiche alla l.r. 30/2003). Tale risultato è dovuto anche alla prassi ormai consolidata che, nell’ottica del principio della leale collaborazione, vede gli uffici governativi in sede di valutazione delle leggi regionali ai sensi dell’articolo 127 della Costituzione contattare gli uffici regionali per evitare impugnazioni a fronte di precisi impegni della Regione a modificare le disposizioni su cui sussistono perplessità. Tali impegni sono generalmente sottoscritti dal Presidente della Giunta regionale e trasmessi al Governo.

Non risultano ricorsi in via incidentale o per conflitto di attribuzione in cui sia parte la Regione Toscana.

## **L’ATTIVITÀ DEL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI**

Rimanendo nell’ambito del procedimento legislativo regionale, con particolare riferimento ai pareri sulle proposte di legge, giova segnalare l’attività del Consiglio delle autonomie locali (CAL) che è proseguita nel 2022 nella composizione prevista dalla legge regionale 63/2014. Quest’ultima legge, tuttora vigente, nelle more della riforma della disciplina del CAL stabilisce in via straordinaria e transitoria che la composizione del CAL sia limitata ai soli componenti di diritto e ai componenti elettivi che a seguito delle elezioni risultano confermati nella rispettiva carica. Al momento i componenti del CAL

sono dunque ventuno: dieci Presidenti Provincia, compreso il Sindaco della Città Metropolitana di Firenze, nove Sindaci (Firenze è già compresa) e due Sindaci eletti e poi confermati. Numero complessivo dunque inferiore alla metà dei componenti previsti dalla legge regionale 36/2000 (Nuova disciplina del Consiglio delle autonomie locali).

Nel corso del 2022 è comunque stata portata avanti la fase di riflessione tecnica relativa alla revisione della legge istitutiva del CAL e del regolamento attuativo al fine di rinnovarne il ruolo e le competenze all'interno dell'ordinamento regionale e per garantire che l'organismo possa operare in concreta rappresentanza delle autonomie territoriali anche in vista delle elezioni amministrative del 2024.

## **I REGOLAMENTI**

Per quanto concerne la fonte regolamentare, il 2022 vede l'emanazione da parte del presidente della Giunta di cinque regolamenti, due meno rispetto all'anno precedente, che già fece registrare una forte contrazione. Tra di essi non figurano regolamenti di attuazione di leggi statali né di norme comunitarie.

Nella specifica relazione su "L'attività regolamentare", il relatore s'interroga analogamente a quanto si è sopra anticipato a proposito della significativa flessione della produzione legislativa. Le domande che si pone sono: spazio saturo? Flessione corrispondente della produzione di fonte primaria magari relativa a materie meno tecniche e quindi non bisognose di normativa di dettaglio? O ridimensionamento strutturale?

## **CONCLUSIONI**

Nelle scorse legislature la Regione Toscana si è sempre distinta dalle altre regioni per avere prodotto annualmente un numero di leggi rilevante, a volte più che doppio rispetto alle produzioni di altre regioni.

Il Rapporto del 2022 evidenzia, invece, una riduzione degli atti prodotti, sia per quanto riguarda le leggi che i regolamenti; per poterne comprendere le motivazioni, però, bisognerà attendere il prosieguo della legislatura per verificare se tale riduzione della produzione normativa andrà a stabilizzarsi e quindi vada considerata una scelta dei nuovi legislatori oppure un fenomeno transitorio, dovuto a cause contingenti.