

## RELAZIONE DI SINTESI

Gemma Pastore

### 1. PREMESSA

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

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

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

Come avviene abitualmente, anche questo Rapporto sulla legislazione per l'anno 2016 è composto dalle specifiche relazioni che illustrano l'andamento delle politiche legislative regionali, avendo come punto di osservazione l'attività svolta dalle quattro commissioni consiliari permanenti.

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

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

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

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

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

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

## **2. IL CONTESTO ISTITUZIONALE**

Il 2016 è stato il primo anno completo della X legislatura della Toscana, nel quale il neo eletto Consiglio regionale ha esercitato a regime le sue prerogative, superando il periodo iniziale della legislatura caratterizzato, sul piano politico, istituzionale e funzionale, prima dalle esigenze contingenti dell'avvio del nuovo organo e subito dopo dagli interventi legislativi imposti dalla fine dell'anno e dell'esercizio finanziario.

Per quanto riguarda il contesto esterno, il 2016 è stato profondamente condizionato dal dibattito politico e dalle prospettive date al regionalismo dalla proposta di riforma costituzionale, la quale con il risultato negativo del referendum confermativo del 4 dicembre 2016, è stata poi del tutto accantonata. Il 2017 impone di riprendere le riflessioni sulle prerogative delle Regioni sancite dal Titolo V, soprattutto per le parti non ancora attuate, e sui rapporti che devono intercorrere tra tutte le componenti della Repubblica.

Appare innanzitutto auspicabile che le Regioni pretendano la chiusura della fase della legislazione statale di emergenza, con la quale si è inciso profondamente sugli assetti istituzionali regionali, stravolgendo con misure improprie il disegno regionalista dello Stato. Esse hanno ora la possibilità di rendersi responsabili di una stagione nuova del regionalismo, con la quale si faccia chiarezza sulla distribuzione delle competenze relative alle politiche pubbliche tra Stato e Regioni, esentando la Corte costituzionale dal dettarne le regole e riportando sul piano della decisione comune il raccordo delle prerogative statali e regionali.

In questa situazione lo sguardo di taluna politica e dottrina si rivolge, a Costituzione invariata, all'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale 3/2001, che inserisce proprio nei meccanismi parlamentari della Camera e del Senato la tutela delle autonomie territoriali, attraverso l'implementazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e peculiari procedure di voto. Emergono, infatti, dubbi sul fatto che possa perdurare la sospensione dell'attuazione costituzionale tramite il sistema delle conferenze, che ha realizzato la collaborazione tra lo Stato e le Regioni solo in sede governativa.

Altri, al contrario, non ritengono percorribile l'ipotesi dell'attuazione dell'articolo 11 e piuttosto ipotizzano di risolvere, almeno transitoriamente, il problema del coinvolgimento delle Regioni all'interno del processo legislativo statale attraverso la modifica delle norme che disciplinano il funzionamento della Conferenza Stato Regioni. Viene avanzata la proposta di prevedere tra la prima e la seconda lettura di un disegno di legge a competenza mista statale e regionale, un passaggio consultivo in Conferenza Stato Regioni in una composizione allargata.

Le Regioni, o meglio, rispettivamente le Giunte regionali e i Consigli regionali, dovranno riprendere a ragionare su tali tematiche, accantonate non solo in tempi recenti, di fronte alla volontà di riformare la Costituzione.

Brevi cenni a questioni ampie che si fondano sulla convinzione dell'importanza degli assetti istituzionali nazionali sulla portata della legge regionale, necessariamente collegata alle direttrici legislative dello Stato.

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

Nel 2016 il quadro della partecipazione all'Unione europea è stato profondamente inciso dall'esito del referendum del 23 giugno, con il quale la Gran Bretagna ha sancito la propria uscita dall'Unione europea, dall'aggravarsi dei problemi di gestione dei flussi migratori, oltre che dalla perdurante necessità di attivare misure economiche anticrisi.

Gli Stati membri si stanno dibattendo in profondo ripensamento della partecipazione europea, e a tale dibattito le realtà regionali europee dovrebbero fortemente partecipare in ragione della loro prossimità ai cittadini europei e al loro ruolo di soggetti attuatori delle politiche dell'Unione.

Rispetto alle comunità di cittadini europei sorge l'obbligo di dare concretezza alla dichiarazione firmata a Roma nell'occasione della ricorrenza dei 60 anni dalla firma dei Trattati di Roma, la quale poggia su documenti europei di vasta importanza a partire dal "Libro bianco sul futuro dell'Europa" della Commissione europea del 1° marzo 2017.

La Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 sulle evoluzioni e gli adeguamenti possibili dell'attuale struttura istituzionale dell'Unione europea espressamente richiama il ruolo del Comitato delle regioni, del quale fa parte anche la Toscana, quale organo rappresentativo delle organizzazioni della società civile e degli attori regionali e locali, i cui pareri devono essere preservati, poiché contribuiscono a rafforzare la legittimazione democratica della definizione delle politiche e dei processi legislativi dell'Unione europea. Gli organi eletti a livello locale e regionale vicini ai cittadini dovrebbero poter esprimere il loro punto di vista durante la fase preparatoria della legislazione europea, anche tenuto sempre conto che l'80 % della legislazione europea ha un impatto diretto a livello regionale e locale.

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

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

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

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

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

### **3. L'ANDAMENTO DELLE FONTI**

Nel rinviare la disamina dell'attività legislativa del 2016 a quanto illustrato nelle relazioni settoriali che seguono, in questa sintesi iniziale si portano ad evidenza alcuni tratti di tali attività che appaiono imporsi all'attenzione per rilevanza e peculiarità.

#### **3.1 LEGGI REGIONALI E ATTI DI PROGRAMMAZIONE**

Presso il Consiglio regionale l'attività relativa alla politica di programmazione, non ha visto nel corso del 2016 l'adozione di atti, bensì lo svolgimento dell'istruttoria per l'approvazione del Piano regionale di sviluppo, pervenuto in Consiglio regionale nel giugno 2016, istruttoria complessa che ha trovato la sua conclusione all'inizio del 2017.

L'azione legislativa della Regione nel 2016 è stata fortemente condizionata all'interno dell'ordinamento regionale dall'esigenza di completare il riassetto delle funzioni delle province in attuazione della legge 56/2014.

Per quanto attiene alle fonti, anche per il 2016 la Toscana si distingue per l'alto numero di leggi emanate, rilevandosi addirittura il loro aumento dal momento che sono state emanate 82 leggi, mentre nel 2015 le leggi regionali emanate sono state 66.

Nell'ordinamento toscano la legge regionale mantiene una posizione centrale nella regolamentazione, risultando la Toscana una delle regioni con il più alto numero di leggi approvate annualmente.

La percentuale più ampia di esse va ascritta alla tipologia delle leggi di manutenzione, le quali aggiornano la legislazione vigente ricorrendo alla virtuosa tecnica della modifica testuale espressa. Sono 58 le leggi che rientrano in tale categoria, rappresentando più del 70% del totale.

Va rilevata nel 2016 l'emanazione di un testo unico.

### 3.2 REGOLAMENTI

Nel 2016 sono stati emanati 9 regolamenti regionali, 8 dei quali del tutto innovativi. Risultano quindi al termine dell'anno 156 regolamenti in vigore.

I termini di approvazione dei regolamenti rivelano uno scostamento rispetto ai termini di adozione stabiliti nelle rispettive leggi di riferimento, ma si conferma in sostanza l'avvicinamento dell'entrata in vigore dei regolamenti al termine per essa previsto. Tuttavia nel 2016 il tempo medio di approvazione dei regolamenti è stato di 76 giorni, in aumento rispetto all'anno 2015.

Il procedimento di adozione dei regolamenti è peraltro complesso dal momento che essi ai sensi dell'articolo 42, comma 2, dello Statuto, sono sottoposti al parere delle commissioni consiliari competenti per materia, le quali hanno 30 giorni di tempo per esprimersi.

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

Le indicazioni formulate sono state nel 2016 totalmente recepite dalla Giunta regionale e quindi continua a rilevarsi una fattiva interazione fra Giunta regionale e commissioni, già richiamata in occasione dei precedenti rapporti, e che si può ormai considerare come *modus operandi* acquisito.

## **4. INIZIATIVA LEGISLATIVA E LEGGI REGIONALI DI INIZIATIVA CONSILIARE**

Nel 2016 il numero delle proposte di legge presentate si è ridotto rispetto al dato di 105 proposte di legge del 2015, in quanto sono state solo 94.

Tale dato disaggregato evidenzia ben tre proposte di legge regionale di iniziativa popolare per la fusione di comuni, 46 proposte di legge di iniziativa della Giunta regionale e 45 proposte di legge di iniziativa consiliare.

Nel 2015 invece si era verificata una netta prevalenza dell'iniziativa della Giunta regionale che aveva presentato un numero di proposte di legge doppio rispetto a quello delle proposte di legge consiliare.

Le proposte di legge presentate presentano prevalentemente testi brevi o brevissimi, e risulta una novità che tale dato riguardi non solo le iniziative consiliari, ma anche quelle giuntali.

L'iniziativa consiliare continua dunque ad essere presente in percentuale significativa, poiché 60 delle leggi regionali emanate sono di iniziativa della Giunta regionale e 22 sono di iniziativa consiliare.

Appare invece in diminuzione rispetto agli anni precedenti il tasso di successo delle proposte di legge regionale di provenienza consiliare, tenuto anche conto dell'aumentata produzione legislativa. Il dato relativo al successo delle proposte di legge consiliari si presenta in diminuzione anche in relazione al fatto che cinque proposte di legge consiliari (presentate dalle opposizioni) sono state respinte in aula.

Tale dato tuttavia è solo formale in quanto, se si osservano i dati relativi alle modifiche formali e sostanziali che le proposte di legge subiscono durante l'istruttoria legislativa delle commissioni, appare di interesse rilevare che esse subiscono modifiche sostanziali in misura dal 55% sino al 92%.

Da ciò risulta che l'ampiezza delle prerogative legislative del Consiglio regionale va misurata non solo in relazione alle proposte di legge consiliari, ma anche tenendo conto dell'altissimo potere emendativo esercitato sulle proposte di legge della Giunta regionale.

La legislazione di iniziativa consiliare continua anche nel 2016 ad occuparsi di materie diverse da quelle istituzionali (es. leggi regionali regolative di nomine (l.r. 66/2016), della rappresentanza del presidente della Regione e dei componenti della Giunta (l.r. 83/2016), dell'ufficio stampa del Consiglio regionale (l.r. 57/2016). In alcuni casi si è trattato di stralci di articoli da altre proposte di legge che la commissione ha riassunto e presentato come proposta di legge autonoma.

L'iniziativa consiliare si è avuta in altri settori ritenuti meno usuali per un'assemblea legislativa, poiché presuppongono informazioni solitamente a disposizione degli esecutivi: si citano materie settoriali quali autorità portuale, beni ed attività culturali, tutela della salute, ambiente, solidarietà sociale, protezione della natura e sviluppo economico.

Leggi consiliari sono state emanate in materia di caccia (l.r. 39/2016 e l.r. 56/2016), di impianti geotermici (l.r. 52/2016), di semplificazione amministrativa a sostegno delle attività economiche (l.r. 51/2016); di piscine (l.r. 23/2016), di servizio civile (l.r. 32/2016).

In tre casi le proposte di legge di iniziativa dei componenti dell'Ufficio di presidenza hanno seguito un iter abbreviato, cioè sono state presentate direttamente in aula, senza il preliminare esame delle commissioni (l.r. 19/2016 in solidarietà al popolo Saharawi; l.r. 57/2016 sull'ufficio stampa del Consiglio regionale; la l.r. 80/2016 a favore delle città murate)

## **5. ISTRUTTORIA LEGISLATIVA: TEMPI E QUALITÀ DEI TESTI LEGISLATIVI**

Nei rapporti sulla legislazione degli anni precedenti e in particolare nel Rapporto sulla legislazione anno 2015, è stato più volte affrontato il problema del corretto svolgimento dell'istruttoria legislativa sotto il profilo dei tempi e della programmazione legislativa.

Anche quest'anno va ribadito che il corretto svolgimento dell'istruttoria legislativa richiede una adeguata programmazione dei lavori, poiché da una parte è evidente che i tempi a disposizione della calendarizzazione dei lavori sono limitati, d'altra parte è principio generale dell'istruttoria legislativa il rispetto di un tempo minimo della stessa a tutela della possibilità di approfondimento delle questioni afferenti alle proposte di legge, né essa può dilungarsi a scapito dell'impellenza degli interessi che richiedono di essere regolati.

L'istruttoria, per quanto possa essere contratta, non può ridursi al punto di eliminare ogni possibilità di confronto e analisi politica delle decisioni legislative, con conseguente eliminazione o compressione del potere emendativo riconosciuto a tutti i consiglieri. Tale ragionamento è fondato sui principi che reggono l'istruttoria legislativa, la quale ha fondamento costituzionale nell'articolo 72 della Costituzione.

Negli ultimi mesi del 2016 la questione dei tempi eccessivamente ristretti dell'istruttoria legislativa si è posta in relazione all'iter di esame e approvazione del Testo unico del sistema turistico regionale, la cui proposta di legge è stata assegnata alla commissione consiliare competente a metà ottobre 2016 ed approvata dopo due mesi nel mese di dicembre 2016.

La questione dei tempi particolarmente ristretti in tale caso va valutata alla luce dei 162 articoli recati dalla proposta di legge, delle due schede di legittimità formulate dal Settore legislativo per un totale di diciannove pagine di osservazioni, dalla complessità di alcune questioni oggetto di studio durante l'istruttoria, quali la disciplina delle locazioni turistiche, dalle 5 sedute di commissione tenutesi nell'arco di soli venti giorni.

Il Testo unico del sistema turistico regionale è stato approvato immediatamente prima l'apertura della sessione di bilancio. La manovra economica e finanziaria per il 2017 è stata costituita dalla legge di stabilità (l.r. 88/2016), dalla legge regionale collegata (l.r. 89/2017), dalla legge di bilancio (l.r. 90/2016) e dalla nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza regionale (DEFER) 2017: un pacchetto legislativo presentato in Consiglio regionale il 7 dicembre 2016 e sottoposto all'esame delle commissioni consiliari in tempi estremamente rapidi. Le commissioni di merito hanno quindi rinunciato all'espressione del parere sul complesso degli atti.

Si è dunque rinnovata anche in questa occasione la contestazione politico istituzionale sui tempi estremamente ridotti di esame degli atti che vengono sottoposti al Consiglio regionale.

Si tratta di una criticità dell'istruttoria legislativa sulla quale il Rapporto dell'anno scorso si è soffermato puntualmente e che ha portata generale poiché riguarda non solo gli atti della manovra di bilancio, ma anche in generale le proposte di legge di iniziativa della Giunta regionale, rispetto alle quali si rappresenta una estrema urgenza ai fini della loro più rapida entrata in vigore.

I tempi dell'istruttoria legislativa attengono alla sfera della decisione politica e connotano sia il rapporto istituzionale che intercorre tra il Consiglio regionale e la Giunta regionale, sia il rapporto politico che intercorre tra maggioranza e minoranza.

La criticità che i tempi ristretti creano non è tuttavia solo di natura politica e istituzionale: infatti emerge oggettivamente dai dati presenti in questo rapporto anche il lavoro quantitativo dedicato alla risistemazione formale e sostanziale dei testi.

Gli aspetti relativi alle modifiche sostanziali sono stati riassunti nel paragrafo precedente, in questa sede si evidenzia, a completamento del quadro, che le proposte di legge che subiscono aggiustamenti formali e riformulazioni si calcolano, a seconda delle commissioni, in una percentuale che parte dal dato già altissimo dell' 85% per giungere al 100%. Le modifiche formali apportate ai testi assumono poi connotazioni sostanziali quando presidiano la chiarezza normativa, come avviene nel caso in cui sia necessario riformulare titoli e rubriche muti con dizioni " parlanti".

E' evidente che si tratta della conseguenza derivante dalle diverse impostazioni e modalità seguite nella formulazione delle proposte di legge seguite dagli uffici della Giunta regionale e del Consiglio regionale.

Di tali problemi si è fatto carico, in termini di politica legislativa, il Consiglio regionale all'inizio del 2016 con l'adozione da parte dell'Ufficio di presidenza degli indirizzi programmatici in tema di qualità della legge e semplificazione, trasparenza e comunicazione (deliberazione 10/2016).

A tale atto, che prevede un sistema di intese tra Consiglio e Giunta regionale, non è stata data ancora attuazione, e solo in via di fatto gli uffici del Consiglio regionale attuano gli indirizzi delineati.

La soluzione delle questioni evidenziate, che spaziano dal divieto di titoli muti al divieto di leggi omnibus e di norme intrusive, indubbiamente alleggerirebbe il lavoro tecnico nell'ambito dell'istruttoria legislativa ed eviterebbe le questioni anche politiche che sono insorte spesso all'atto dello stralcio di norme intrusive. Tale soluzione andrebbe trovata, come indicato negli indirizzi programmatici dell'Ufficio di presidenza, nell'adozione urgente delle formule normative standardizzate e delle forme di citazione degli atti normativi, con la collaborazione tra giuristi e linguisti.



## 6. LA NOVELLAZIONE E LA VOLATILITÀ DELLE LEGGI REGIONALI

Nonostante l'ampia e costante attività legislativa regionale, alla fine dell'anno 2016 le leggi formalmente in vigore risultano 1.102, mentre sono solo 649 le leggi sostanzialmente in vigore, elemento di incontestabile virtuosità dell'ordinamento regionale toscano.

Il basso numero delle leggi regionali della Toscana, nonostante l'attivismo del legislatore, è dovuto all'inserimento delle nuove disposizioni nell'ordinamento regionale mediante il costante ricorso alla modifica espressa delle leggi regionali vigenti.

Possiamo dire ormai che la novellazione delle leggi rappresenti una caratteristica propria dell'ordinamento toscano che ha fatto proprio un elemento di qualità della progettazione legislativa, che evita l'aumento e la stratificazione delle fonti e garantisce la completezza formale degli enunciati.

Ad essa si affianca anche il ricorso costante all'abrogazione espressa delle leggi e delle disposizioni regionali che risultano obsolete, o superate da nuove normazioni o con esse incompatibili.

Tale tecnica comprende costantemente anche l'abrogazione espressa di tutte le catene normative collegate alla legge o norma madre e costituite dalle disposizioni di modifica, integrazione, interpretazione della stessa.

La virtuosità di comportamenti attualmente consolidati non deve fare dimenticare l'evoluzione che la materia della tecnica legislativa ha avuto nel corso degli ultimi due decenni e ricordiamo che ancora negli anni '90 del secolo scorso la tecnica dell'abrogazione espressa costante non era affatto diffusa e la costante abrogazione delle catene normative si afferma, e in modo non uniforme, in tempi ancora più recenti.

Anche nel 2016 le leggi regionali emanate dalla Toscana sono state quindi prevalentemente leggi di novellazione e complessivamente le 82 leggi regionali emanate sono intervenute su altre 169 leggi.

Nel Rapporto sulla legislazione relativo all'anno 2015 era stato rilevato un eccesso della novellazione in Toscana. Tale rilievo risulta valido anche per il 2016 e costituisce un elemento caratteristico dell'ordinamento toscano.

Per meglio illustrare tale rilievo critico, è bene che la tecnica della novellazione, sponsorizzata anche a livello nazionale ed espressamente richiesta dalla Direttiva del presidente del consiglio dei ministri 10 settembre 2008 (Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa (ATN)), sia affiancata al concetto di volatilità della legge.

Il vocabolario Treccani definisce la volatilità come la caratteristica di essere volatile, l'attitudine di sostanze liquide e solide a passare allo stato di vapore; in economia, la caratteristica di determinate variabili economiche di presentare repentine e ampie fluttuazioni e tali da risultare imprevedibili; la volatilità come sinonimo di *instabilità*.

Tutte queste visuali del concetto volatilità si possono appropriatamente riferire anche alla legge, soggetta a continue modifiche e superamenti e quindi ormai prodotto facilmente deperibile.

Cause fisiologiche della volatilità della legge si ritrovano sicuramente nella necessità di mantenere l'ordinamento legislativo in costante efficienza e aggiornamento. Tale esigenza può nascere da situazioni emergenziali, anche legate ad andamenti economici e calamità naturali, ovvero a fronte di obblighi internazionali, primi tra tutti quelli europei, o a fronte di sentenze della Corte costituzionale.

Per la legge regionale questi fattori sono ampliati rispetto alla legge statale, dal momento che la legge statale stessa è sempre più dettagliata e vincolante e quindi origina obblighi e tempi attuativi per le regioni ordinarie, che ridondano in modifiche della legislazione regionale anche ripetutamente necessarie.

La volatilità della legge è comunque un fenomeno originato anche da una precisa patologia, costituita da leggi scritte e pensate male che, richiedono continui aggiustamenti, ovvero leggi che sono disattese negli obiettivi e disapplicate nel disegno organizzatorio e procedimentale, e che pertanto devono essere nuovamente adeguate a situazioni di fatto.

Tutti questi elementi e difetti rendono le leggi instabili e quindi appunto volatili.

La legislatura passata ha offerto più di una conferma della fondatezza di tali rilievi<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ricordiamo la vicenda della regolamentazione europea e nazionale del potenziale viticolo che ha obbligato la Toscana prima ad emanare la legge regionale 9/2009 e poi ad abrogarla con la nuova disciplina emanata con la legge regionale 68/2012. L'organizzazione comune del mercato vitivinicolo (OCM) è stata riformata nel 2008 con il regolamento (CE) 29 aprile 2008, n. 479/2008, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, e con il regolamento (CE) 27 giugno 2008, n. 555/2008, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio.

Per applicare nell'ordinamento regionale le disposizioni europee e introdurre elementi di semplificazione nella gestione dei procedimenti amministrativi, furono modificate le norme di settore allora vigenti e fu approvata la l.r. 9/2009.

A livello statale l'adeguamento della normativa di settore alle disposizioni della nuova OCM vino sopra citate è avvenuto solo nel 2010 con il d.lgs. 61/2010 e il decreto ministeriale 16 dicembre 2010 (Disposizioni applicative del d.lgs. 61/2010 relativo alla tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche dei vini per quanto concerne la disciplina dello schedario viticolo e della rivendicazione annuale delle produzioni). Con tali disposizioni il legislatore statale non solo ha adeguato la normativa statale all'OCM vino, ma ha colto altresì l'occasione per introdurre ulteriori innovazioni nel settore vitivinicolo. Esso, pur confermando l'impianto generale della l.r. 9/2009, ha introdotto alcune innovazioni e semplificazioni nella gestione del potenziale, rispetto alle quali è stato necessario emanare la nuova legge 68/2012, e abrogare la l.r. 9/2009.

Ricordiamo anche il repentino cambiamento della decisione politica che prima con la legge regionale 64/2011 aveva individuato nello SUAP l'ufficio competente a ricevere le richieste di autorizzazione fitosanitaria e poi con la legge 25/2012 nel servizio fitosanitario regionale.

Nel 2016 la caccia ha assunto il suo immancabile rilievo anche sotto il profilo in esame, con una cospicua serie di leggi che hanno tutte modificato la legge regionale 3/1994, legge generale di recepimento della legge 157/1992 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio".

La prima legge regionale emanata è stata la legge regionale 10/2016, che ha disposto una gestione straordinaria degli ungulati per un periodo di tre anni, finalizzata a rendere proporzionale la presenza degli ungulati alle diverse caratteristiche del territorio regionale.

La successiva legge regionale 20/2016, ha riordinato le funzioni amministrative in materia di caccia e pesca nel mare e nelle acque interne in attuazione della legge regionale 22/2015.

Seguono le leggi regionali 39 e 56, che chiudono nel 2016 una successione di leggi avviata con la legge regionale 88/2014, a sua volta seguita dalla legge regionale 32/2015, e tutte legate ad una divergenza interpretativa tra la Corte costituzionale (sentenza 124/2016) e la Regione in merito alla possibilità di istituire ambiti territoriali di caccia di livello provinciale. Tale possibilità è stata valutata negativamente dalla Corte, poiché difforme rispetto alla legislazione statale che prevede solo ambiti sub provinciali (un'ulteriore riprova dei ristrettissimi spazi di intervento per le regioni nella materia).

E ancora in tema di ambiti territoriali di caccia è stata approvata la legge regionale 84/2016, con la quale sono stati costituiti 15 ambiti territoriali di caccia sub provinciali e provinciali e sono state dettate disposizioni relative agli organi e al funzionamento dei medesimi

E' evidente la concentrazione delle successive leggi regionali in materia di caccia, in totale cinque e tutte di modifica della legge regionale 3/1994.

Altri casi di volatilità della legge sono stati costituiti nel 2016 dalla legge regionale 55/2016, emanata in agosto, con la quale sono stati riaperti i termini per la regolarizzazione agevolata dell'imposta regionale sulle concessioni sui beni demaniali e patrimoniali indisponibili dello Stato, modificando la legge regionale 81/2015, emanata appena nel dicembre 2015.

Sulla legge regionale 82/2015, collegato alla stabilità 2015 emanato in dicembre, si è intervenuti a febbraio con la legge 9/2016, di riordino delle funzioni provinciali, e ad agosto con la legge 49/2016 relativa all'assistenza per gli obbligazionisti toscani danneggiati dalle crisi bancarie.

Infine, chiude questa lista di esempi di repentine modifiche legislative, la legge regionale 20/2016, che subito dopo la legge regionale 37/2016 (che ha modificato la legge regionale 7/2005, per ricondurre alla Regione le competenze amministrative in materia di gestione delle risorse ittiche e regolamentazione

---

Infine ricordiamo la legge regionale 8/2012 recante disposizioni urgenti in materia di alienazione e valorizzazione di immobili pubblici in attuazione del *decreto-legge 201/2011*, emanata nel mese di marzo, è stata modificata a maggio e a dicembre del 2012 e poi di nuovo a maggio 2013.

della pesca nelle acque interne, in attuazione della legge regionale 22/2015), ha di nuovo modificato la legge regionale 7/2005, per ricondurre alla Regione la possibilità di avvalersi di soggetti terzi per lo svolgimento di determinate funzioni, possibilità precedentemente riconosciuta alle province.

## **7. IL RIORDINO DELLE LEGGI REGIONALI: CONSOLIDAMENTO E TESTI UNICI**

Oltre un certo limite la quantità delle modifiche apportate ai testi imporrebbe la loro totale riscrittura attraverso atti di consolidamento, con i quali le discipline legislative siano riformulate coordinando tutte le disposizioni emanate nel tempo, eliminando le innumerevoli doppie numerazioni e le note agli articoli, aggiornando il linguaggio e i riferimenti, oltre che ovviamente abrogando le leggi precedenti.

Esempio emblematico di tale questione è stata la legge regionale 20/2016, già citata, che ha modificato la legislazione regionale in materia di caccia e pesca nel mare e nelle acque interne, in attuazione della legge regionale 22/2015 di riordino delle funzioni provinciali.

La legge regionale 20/2016 contiene ben 66 articoli di modifica della legge regionale 3/1994, recante la disciplina generale sulla caccia, la quale paradossalmente reca solo 64 articoli. Alle modifiche relative alla caccia sono affiancate le modifiche alla legge regionale 3/1995, in materia di tassidermia e imbalsamazione, di cui modifica cinque articoli su dieci, e le modifiche alla legge regionale 20/2002 sul calendario venatorio, di cui modifica sei articoli su sedici.

Sommessamente si evidenzia la data di entrata in vigore di tali leggi modificate nel 2016: 1994, 1995, 2002.

E' evidente che sarebbe stato astrattamente opportuno provvedere alla riemanazione delle leggi base di riferimento, tutte molto datate, consolidando il testo vigente aggiornato con le modifiche introdotte, ed è altrettanto logico osservare che tale operazione poteva essere organizzata, al fine della semplicità del sistema normativo, mediante la riunificazione di queste fonti, afferenti ad un medesimo ambito di materie, mediante un testo unico.

La difficoltà di addivenire a queste opere di semplificazione normativa è originata da molteplici fattori: le priorità politiche, la dialettica politica sulla materia, l'adeguatezza delle risorse umane necessarie.

Tuttavia merita segnalare anche la mancanza di programmi di riordino normativo che alleggeriscano di peso politico tali operazioni tecniche.

Più conosciuta è l'opera di riordino e semplificazione normativa mediante testi unici.

La forma del testo unico è stata scelta dal legislatore toscano come strumento privilegiato nella ricerca della qualità delle fonti normative, tanto da inserirlo nel proprio Statuto.

L'articolo 44, relativo alla qualità delle fonti, non solo promuove il testo unico legislativo e regolamentare come mezzo per tutelare la certezza del diritto e l'organicità, la chiarezza e la semplicità delle procedure, ma prevede che i testi unici siano approvati con legge e modificati e abrogati solo in modo espresso. Stabilisce anche agevolazioni procedurali per l'approvazione per le parti non innovative della legislazione, sancendo che le parti del testo unico di mero coordinamento delle leggi esistenti siano approvate dal consiglio con un unico voto. Al fine di attuare tali principi l'articolo 152 del Regolamento interno del Consiglio regionale, stabilisce che il parere referente reso dalla commissione competente indica se il testo unico o alcune sue parti hanno carattere di mero coordinamento compilativo.

Nel 2016 è stato emanato un testo unico: la legge regionale 86/2016 recante il "Testo unico del sistema turistico regionale".

Nel rinviare la descrizione dei contenuti sostanziali del nuovo testo unico alla relazione sulle politiche per lo sviluppo economico, in questa sede si ritiene di svolgere solo alcune riflessioni generali.

E' corretto affermare che la legge regionale 86/2016 costituisce la prima risposta data agli auspici con i quali si è aperta la legislatura sull'opportunità di addivenire, attraverso singole leggi o testi unici, al consolidamento dei testi legislativi vigenti.

Il riferimento è al programma sulla qualità della legge delineato dal Consiglio regionale con la deliberazione dell'Ufficio di presidenza 10/2016 recante gli *"Indirizzi programmatici in tema di qualità della legge e semplificazione, trasparenza e comunicazione"*.

In modo coerente rispetto alle finalità dei testi unici, la legge 86/2016 ha novato tutta la previgente disciplina in materia di turismo, abrogandone la fonte a partire dal previgente testo unico di cui alla legge regione 42/2000.

L'esiguità dell'elenco delle disposizioni e leggi regionali abrogate, di cui all'articolo 160 della nuova legge, deve essere messo in relazione con il numero decisamente cospicuo di note che corredevano la legge regionale 42/2000, le quali erano ben 241, testimoniando l'ampia opera di novellazione del testo compiuta dal legislatore nel corso degli anni all'atto dei suoi interventi legislativi, e meritevole di essere superata con il consolidamento del testo, come appunto avvenuto con la legge 86/2015.

Il meritevole intervento del legislatore regionale sul piano della qualità della legge non evita alcune riflessioni sistematiche.

La prima è che sarebbe auspicabile che la formulazione di testi unici avvenisse alla luce del riordino dell'ordinamento regionale delineato e inserito, ai sensi del comma 2 dell'articolo 3 della legge regionale 55/2008, nell'ambito del programma di azione normativa affidato al programma regionale di sviluppo.

La seconda criticità è stata costituita dai tempi estremamente ridotti concessi per l'istruttoria legislativa, che non ha permesso di formulare gli

elementi necessari per indicare nel parere referente della commissione competente quali articoli del nuovo testo unico fossero meramente riproduttivi dei precedenti e quindi, ai sensi dell'art. 152 citato, esclusi dalla votazione.

Conseguentemente il testo unico è stato sottoposto alle procedure ordinarie di esame e votazione.

## **8. PRINCIPIO DI OMOGENEITÀ**

L'omogeneità dei contenuti delle leggi regionali è uno dei principi fondamentali della qualità normativa, a presidio della quale vige il principio di divieto di leggi omnibus. Tali principi sono stati ribaditi in relazione al corretto utilizzo delle leggi di stabilità e dei loro collegati nelle risoluzioni 95/2011 e 163/2012 del Consiglio regionale.

Nonostante la costanza con cui tali principi sono presidiati nell'ambito delle schede di legittimità, nel 2016 sono emerse di nuovo problematiche relative all'omogeneità delle disposizioni collegate alla manovra di bilancio.

In riferimento alla proposta di legge 121 poi divenuta legge regionale 67/2016 (legge regionale di modifica della legge collegata alla legge di stabilità per l'anno 2016) l'assenza del collegamento è stata osservata in particolare per l'intero capo II bis, relativo alla disciplina delle spese di rappresentanza del Presidente e dei componenti della Giunta regionale, per il capo III bis in materia di Autorità portuale regionale, e per il capo III ter relativo al commissariamento del Consorzio ZIA.

Le norme sulle spese di rappresentanza del Presidente e dei componenti della Giunta regionale, nonché quelle sull'Autorità portuale regionale sono state stralciate dal testo della proposta di legge 121 e hanno dato vita a proposte di legge autonome (rispettivamente la pdl 129 e la pdl 130 divenute poi rispettivamente l.r. 83/2016 e l.r. 72/2016). Al contrario le norme sul consorzio ZIA, pur riconosciute non omogenee rispetto i contenuti della proposta di legge collegata, sono state mantenute in ragione della particolare urgenza della loro emanazione.

Eccezioni in merito alla mancanza di omogeneità dei testi sono state sollevate nella scheda di legittimità anche nei confronti della proposta di legge 101 poi divenuta legge regionale 58/2016, prima legge di manutenzione della legislatura in corso.

La questione trova riconoscimento e fondamento innanzitutto nell'articolo 13 della legge regionale 55/2008 sulla qualità della normazione. Esso definisce quali siano gli interventi che possono essere inclusi in una legge regionale di manutenzione. Ad esso si affianca l'articolo 125 del Regolamento interno del Consiglio regionale il quale ribadisce al comma 6 il principio di omogeneità stabilendo che le proposte di legge e gli articoli che le compongono devono avere contenuto omogeneo. E poi precisa che le proposte di legge di

manutenzione o semplificazione dell'ordinamento devono avere contenuto omogeneo con tali finalità.

Alla luce di tali principi e parametri nella scheda di legittimità erano state espresse perplessità relativamente al carattere manutentivo di alcune disposizioni inserite nella proposta di legge, poi sostanzialmente superate dalla riformulazione del testo in commissione.

## **9. LA MOTIVAZIONE DELLE LEGGI**

Il preambolo delle leggi regionali della Toscana che assolve all'obbligo di motivazione delle stesse sancito dallo Statuto della Regione Toscana entrato in vigore nel 2005 si presta ancora a riflessioni di sistema.

Colpisce il fatto che nel 2016, salvo pochissime eccezioni, le schede di legittimità del 2016 rechino puntualmente osservazioni in merito all'incompletezza o erronea formulazione dei visti e dei considerati che il preambolo compongono.

Ma il dato più negativo circa la mancanza di adeguata considerazione del preambolo è costituito dal fatto che nel 2016 i '*considerato*' sono in numero inferiore ai '*visto*' (611 '*visto*' e 525 '*considerato*'). Ciò indica proprio la mancanza di comunicazione delle motivazioni delle decisioni politiche formalizzate con le leggi emanate, rispetto alla esplicitazione della loro base giuridica.

Emblematico è il testo unico sul sistema del turismo regionale (l.r. 86/2016), il quale che per 160 articoli ha un preambolo composto da 5 '*visto*' e 9 '*considerato*'; come pure la legge regionale 20/2016 di riordino delle funzioni amministrative in materia di caccia e pesca nel mare e nelle acque interne in attuazione della legge regionale 22/2015, la quale è composta da 112 articoli, ed è assistita da un preambolo composto da 11 '*visto*' e 7 '*considerato*'.

## **10. LA VALUTAZIONE DELLE LEGGI REGIONALI**

La Commissione europea, nell'ambito delle sue strategie per la qualità della legge, dopo la *Better regulation* e la *Smart regulation* ha consolidato il *Programma Refit* delineato nel 2012, volto ad eliminare i costi superflui della regolamentazione, a garantire che il corpus legislativo europeo resti idoneo allo scopo, individuando oneri, incoerenze, lacune, misure inefficaci. Nel 2015 ha infine adottato l'Agenda "*Legiferare meglio per ottenere risultati migliori*", costituita da un articolato pacchetto di misure.

La Commissione rileva che non tutti gli stati membri condividono la cultura della valutazione dell'atto legislativo, cui si ispira tale pacchetto, ed invita conseguentemente gli stessi ad una serie di attività virtuose e coerenti con esso.

Segna quindi la lontananza dall'Europa la mancata attivazione di importanti strumenti di valutazione *ex ante* ed *ex post* della legislazione regionale, aspetto fortemente critico che inficia la qualità della legge e che comunque viene rilevato nel Paese in termini generalizzati.

Appare oggi risalente la visione della produzione normativa come attività attenta alla formulazione delle norme e al loro inserimento armonico nell'ordinamento giuridico, senza contraddizioni e lacune. Tali attività che costituiscono il ciclo della legislazione, vanno inserite nel più ampio ciclo della regolazione, basato sulla convinzione che il legislatore debba seguire il provvedimento normativo non solo nella fase iniziale di progettazione, ma anche nelle fasi successive all'adozione, di attuazione, implementazione e verifica dei risultati realizzati.

Si passa quindi da un approccio formale alla produzione normativa, teso all'adozione di provvedimenti regolatori redatti secondo le regole di tecnica legislativa, ad una visione più ampia del fenomeno regolatorio. I provvedimenti normativi devono essere non solo redatti in modo semplice, chiaro e univoco nel linguaggio e nel significato, ma, al contempo, devono essere assunti sulla base di una piena consapevolezza delle reali esigenze e dei possibili effetti che produrranno non solo nell'ordinamento giuridico, ma soprattutto sui destinatari, cittadini e imprese, e sull'amministrazione pubblica.

Nella fase successiva, di compiuta attuazione, infine, è necessario valutare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi stabiliti e delineare i necessari interventi normativi di modifica, integrazione o cessazione delle norme.

L'approccio sostanziale, dunque, ha come fine principale quello di tendere al miglioramento continuo della regolazione, dal momento che la fase di verifica *ex post* rappresenta, di fatto, la fase di correzione della regolazione adottata e, allo stesso tempo, il momento iniziale di un nuovo e diverso intervento normativo, arricchito dagli esiti della valutazione sulla precedente "regola".

Questo approccio richiede la diffusione di tecniche e metodologie specifiche per le analisi di impatto della regolazione e per la valutazione *ex post* degli effetti prodotti, che devono sostenere la progettazione legislativa.

Il ciclo della legislazione, finalizzato alla formulazione delle norme, e il ciclo della regolazione, finalizzato all'analisi sostanziale delle norme risultano astrattamente presidiati in Toscana dalla legge regionale 55/2008 sulla qualità della regolazione e dal Regolamento interno del Consiglio regionale, dal momento che complessivamente si prevede la programmazione normativa, la manutenzione e il riordino costante delle norme, il contenimento degli oneri amministrativi, l'analisi preventiva e la verifica successiva degli effetti degli atti normativi, una ampia documentazione a corredo delle proposte di legge, la motivazione delle leggi.



Va rimarcata l'attenzione che lo Statuto accorda all'effettività dei principi in materia di qualità della legge ove esso, all'articolo 44 comma 7, stabilisce che "Le proposte di legge che non osservano le disposizioni stabilite a tutela della qualità della legislazione sono dichiarate improcedibili dal Presidente del consiglio, d'intesa con l'ufficio di presidenza"<sup>2</sup>

Accanto a tali previsioni normative si collocano atti amministrativi della Giunta regionale e dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale che formalizzano intese e danno direttive sulle regole di tecnica legislativa, sulle metodologie e modalità per lo svolgimento dell'analisi di impatto della regolazione e dell'analisi di fattibilità, sulle modalità di motivazione delle leggi regionali.

Rispetto a quanto statuito dalle norme deve rilevarsi che la qualità della legge è presidiata solo da alcuni strumenti.

Per quanto attiene alla valutazione ex ante nell'ambito del ciclo della legislazione, va fatto riferimento alla documentazione a corredo delle proposte di legge, costituite dalla relazione illustrativa, dalla relazione tecnico-normativa, e dalla relazione tecnico-finanziaria, e ulteriormente, presso il Consiglio regionale, dalla scheda di legittimità, obbligatoria su tutti gli atti oggetto di esame da parte delle commissioni consiliari, e dalla scheda di fattibilità, fornita dalla struttura competente o richiesta dalle commissioni.

I contenuti della scheda di legittimità, la quale è obbligatoria per tutti gli atti sottoposti all'esame delle commissioni consiliari, sono definiti dall'articolo 150 del Regolamento interno del Consiglio regionale, che riprende sostanzialmente gli elementi dell'analisi tecnico-normativa stabiliti a livello nazionale dal DPCM 10 settembre 2008.

Nel corso del 2016 sono state fornite alle commissioni consiliari 283 schede di legittimità contenenti osservazioni sostanziali di legittimità, di coerenza e di tecnica legislativa, le quali solitamente risultano accolte. Precisamente sono state redatte 116 schede relative a proposte di legge, 10 schede relative a schemi di regolamento, 110 schede relative a proposte di deliberazione.

La scheda di fattibilità reca, sempre secondo l'articolo 150 citato, l'analisi delle potenziali criticità nell'applicazione delle norme, con particolare riguardo all'impatto amministrativo, gli elementi di valutazione delle politiche con eventuale proposta di clausola valutativa, l'analisi finanziaria e infine le osservazioni sulla relazione di analisi di impatto della regolazione (AIR), se

---

<sup>2</sup> Tale principio statutario viene ripreso dall'articolo 8 del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale e precisato dall'articolo 125 che stabilisce che se una proposta di legge è priva di preambolo e della documentazione prevista dalla legge regionale sulla qualità della normazione, ovvero non indica i mezzi per fare fronte a nuove spese o minori entrate, il Presidente del Consiglio dichiara la proposta di legge improcedibile.

presente. Tali ultime osservazioni risultano assenti dal momento che manca in Regione il ricorso all'AIR.

Nel 2016 sono state fornite anche 74 schede di fattibilità, con osservazioni riguardanti in particolare l'assenza di scadenze per l'assunzione dei provvedimenti attuativi, con conseguente incertezza riguardo alla effettiva operatività della norma.

Per quanto attiene alla valutazione ex post delle leggi, propria del ciclo della regolazione, gli strumenti utilizzati dal Consiglio regionale sono le clausole valutative, le note informative e le ricerche valutative.

Nel corso del 2016 sono state introdotte due clausole valutative, una nella legge regionale 10/2016 sulla gestione degli ungulati in Toscana e una nella legge regionale 85/2016 in materia di uso razionale dell'energia. E' stata modificata la clausola valutativa relativa alla semplificazione amministrativa e in particolare agli sportelli unici di cui all'articolo 72 della legge regionale 40/2009 (Norme sul procedimento amministrativo, per la semplificazione e la trasparenza dell'attività amministrativa).

Sulla base delle informazioni trasmesse al Consiglio regionale in ottemperanza a clausole valutative, sono state formulate due note informative sull'attuazione delle politiche regionali: la prima sulla gestione associata delle funzioni fondamentali nei comuni della Toscana e la seconda sulla attività di Ente Terre Regionali Toscane a quattro anni dalla sua istituzione.

Elemento da sottolineare è stata la presentazione nel 2016 della proposta di legge di iniziativa consiliare 115, finalizzata ad implementare le misure di sostegno della cultura e del paesaggio in Toscana previste dalla legge regionale 45/2012 (che viene abrogata), a seguito delle criticità evidenziate nella informativa presentata nel 2015 sulla promozione del "mecenatismo culturale" in Toscana.

Viene rilevato che le note informative attualmente non affrontano l'analisi degli effetti degli interventi, analisi che richiederebbe elementi conoscitivi difficilmente reperibili autonomamente dalle strutture consiliari e, soprattutto, in assenza di una sistematica raccolta, fin dalle prime fasi dell'attuazione dell'intervento, delle informazioni necessarie nell'ottica di una valutazione di tipo prospettico. Appare quindi auspicabile la realizzazione di un indispensabile rapporto di collaborazione fra il Consiglio regionale e la Giunta regionale per la valutazione delle politiche, presupposto necessario per conoscere gli effetti degli interventi normativi ai fini di una razionale implementazione dell'ordinamento regionale.

Nel 2016 presso il Consiglio regionale sono stati individuati alcuni nuovi strumenti di valutazione ex ante ex post della regolamentazione.

Con riferimento alla valutazione ex ante la legge regionale 51/2016, recante misure in materia di semplificazione amministrativa per il sostegno di attività economiche, ha introdotto tra gli strumenti previsti dalla legge regionale

55/2008 sulla qualità della regolamentazione, il TEST MPMI, recuperando un ritardo rispetto ad altre regioni, che già utilizzano tale strumento per la valutazione dell'impatto della regolazione sulle micro, piccole e medie imprese.

L'ordinamento regionale viene così avvicinato alla dimensione europea poiché in tale modo esso si adegua, in particolare, alla Comunicazione della Commissione europea del 25 giugno 2008 (Una corsia preferenziale per la piccola impresa. Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la piccola impresa "uno Small Business Act per l'Europa").

Pure a fronte dell'indirizzo espresso dal legislatore regionale e condiviso dalle categorie economiche interessate, non risultano ancora avviate le procedure per la formalizzazione delle intese con le quali il Consiglio regionale e la Giunta regionale devono disciplinare la procedura di valutazione preventiva degli effetti sulle micro, piccole e medie imprese delle proposte di leggi e regolamenti regionali, di atti di programmazione e amministrativi e di avvisi pubblici, mediante l'adozione del test micro, piccole, medie imprese (Test MPMI).

Per quanto riguarda la valutazione ex post, due sono le novità espresse dal Consiglio regionale.

La prima è costituita dagli studi valutativi sulle politiche regionali. Infatti, dopo alcune esperienze negli anni dal 2007 al 2011 ed un prolungato periodo di interruzione, è stato dato avvio, con la redazione dei relativi progetti di ricerca, a due studi valutativi sulle politiche di incentivo alle fusioni dei comuni e sulle politiche regionali in materia di edilizia residenziale pubblica. Tali studi verranno consegnati nel corso del 2017.

La seconda novità si ritrova nella legge di stabilità e nella legge collegata, nell'ambito delle quali è stata inserita, con un emendamento consiliare, la previsione del monitoraggio sullo stato di attuazione delle azioni previste dalla manovra di bilancio, ai fini della funzione d'indirizzo e controllo da parte del Consiglio regionale. Tale disposizione stabilisce l'obbligo da parte della Giunta regionale di riferire per il 2017, con cadenza quadrimestrale, alle commissioni consiliari competenti, sulle eventuali criticità attuative e conseguenti soluzioni adottate.

## **11. ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI**

Nel 2016 la materia dell'ordinamento degli enti locali si è imposta all'attenzione per l'ampiezza degli interventi necessari ad attuare la legge regionale 22/2015, con la quale si è provveduto a delineare il percorso di riordino delle funzioni delle Province previsto dalla legge 56/2014, e per le questioni afferenti le fusioni di comuni, questioni conflittuali sempre in cerca di composizione.

## 11.1 IL RIORDINO DELLE FUNZIONI PROVINCIALI IN ATTUAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE 22/2015

Nel 2016 sono state emanate diciannove leggi regionali al fine di apportare corpose modifiche alla legislazione di settore necessarie alla attuazione del riordino delle funzioni regionali e sub regionali avviato con la legge regionale 22/2015. Il complessivo intervento legislativo dell'anno appare imponente: tali leggi contengono 741 articoli, poco meno della metà dei 1.552 articoli della produzione normativa del 2016 (e 1.328 commi su un totale di 3.063).

A tali diciannove leggi del 2016 vanno comunque aggiunte in una considerazione generale sull'impianto attuativo della legge regionale 22/2015, anche le tre leggi emanate nel 2015, di modifica della stessa (leggi regionali 64, 70 e 82) a causa dell'ampiezza e complessità dei trasferimenti di funzioni disposti in attuazione della legge 56/2014 ed i problemi applicativi ad essi conseguenti affrontati per fasi successive. Ad esse va anche aggiunta la legge regionale 16/2017 relativa al recepimento degli accordi tra la regione e le province. Si tratta quindi di un corpus legislativo che attualmente raggiunge il numero decisamente cospicuo di ventiquattro leggi regionali (legge regionale 22/2015 e 23 leggi regionali ad essa collegate) attuative in Toscana della riforma avviata dalla legge 56/2014.

Quest'ultima fissa obiettivi, modalità e tempi di attuazione per il riordino organizzativo e funzionale delle Province, collegando all'azione del legislatore statale gli interventi rimessi alla competenza delle regioni, in conformità ai commi 85 e 86 dell'articolo 1, all'Accordo raggiunto in sede di Conferenza unificata per l'individuazione delle funzioni non fondamentali oggetto di riordino e in ottemperanza al comma 144 dell'articolo 1 il quale stabilisce che le regioni sono tenute ad adeguare la loro legislazione alla riforma entro dodici mesi dalla sua entrata in vigore.

Si tratta del fenomeno della "legislazione complessa".

Si parla propriamente di "leggi complesse", per indicare quelle leggi che sono finalizzate a organizzare e programmare interventi diversi, unificati da grandi finalità, e che non hanno tanto contenuto normativo sostanziale, quanto presentano definizione di fini, indirizzi, metodi e procedure capaci di unificare politiche generali.

Esse sono frutto di un procedimento che prende atto della complessità della realtà, sulla quale è possibile intervenire solo considerando e mettendo in relazione i rapporti tra i diversi livelli istituzionali del Paese, i quali si estrinsecano a loro volta inevitabilmente in una pluralità di livelli di fonti di normazione.

Le forme di legislazione complessa, pur avendo grandi finalità di riorganizzazione dei sistemi, confermano gli aspetti critici della legislazione contemporanea, caratterizzata da eccesso di norme, dalla disordinata

moltiplicazione di fonti normative e dalla necessità di continue modificazioni e adeguamenti.

La legge Delrio avvia una riforma ordinamentale del Paese a costituzione invariata. Essa doveva trovare conferma nella riforma costituzionale parallelamente disposta, ma poi bloccata dall'esito negativo del referendum del 4 dicembre 2016.

E' inevitabile il parallelismo con il sistema della riforma Bassanini, che ha riformato il Paese con un'ampia opera di decentramento delle funzioni anch'essa condotta a costituzione invariata. Contrariamente a quanto avvenuto per la legge Delrio, nel 2001 la riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione ha confermato l'indirizzo impresso al Paese dal complesso delle leggi Bassanini emanate nella seconda parte degli anni '90.

Il processo di riordino della legge 56/2014 si fonda sull'individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione e sul trasferimento delle stesse secondo i tassativi principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

La sentenza della Corte costituzionale 50/2015 ha confermato la struttura della legge 56/2014, eccettata dai ricorsi di alcune regioni, stabilendo conseguentemente l'onere e la responsabilità in capo alle Regioni di dare seguito a quanto stabilito dal legislatore statale<sup>3</sup>.

Per quanto attiene a quest'ultimo aspetto, la ratio della legge 56/2014 sembra esprimere un indirizzo "municipalista", orientando i legislatori (statale e regionale) verso il trasferimento delle funzioni non fondamentali dalle Province verso i Comuni o Unioni di essi. Tale impostazione pare ribadita dall'Accordo siglato in Conferenza unificata nella misura in cui le funzioni non fondamentali in capo alle Province, oggetto di riordino, debbano essere trasferite al livello comunale, in forma singola o associata, salvo per quelle funzioni che inevitabilmente necessitano di un esercizio unitario a livello regionale (Punti 5 e 8 dell'Accordo). Il punto 9 lettera c) dell'accordo corregge tale impronta omologante della legge 56/2014, prevedendo che il riordino delle funzioni non rientranti nel comma 85, articolo 1, debba, per forza di cose, avvenire in maniera differenziata tra Regione e Regione, tenendo conto delle diverse realtà territoriali in Italia.

---

<sup>3</sup> Relativamente all'azione delle regioni, nel 2015 ricordiamo che la Corte dei conti si era espressa criticamente (Delib. Sezione delle autonomie n. 17/SEZAUT/2015/FRG del 30 aprile 2015) evidenziando l'incertezza del legislatore regionale nell'individuazione delle nuove titolarità delle funzioni non fondamentali e nella mancanza di interventi legislativi atti alla riallocazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie. In più la Corte dei conti aveva sottolineato una generalizzata mancanza di attuazione del principio di sussidiarietà e una inadeguata individuazione degli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio delle funzioni.

Rispetto a questo quadro esterno la Toscana con la legge regionale 22/2015 ha orientato il trasferimento delle funzioni prevalentemente verso la Regione.

A tale proposito nello scorso rapporto sulla legislazione per l'anno 2015 si osservava che in tale modo è del tutto mutato il ruolo della Regione, che, da ente di indirizzo e programmazione, diventa anche ente di gestione delle funzioni provinciali non fondamentali, che ad essa vengono trasferite.

La velocità iniziale con la quale la Toscana ha adottato la sua legge generale per il riordino delle funzioni delle Province ha imposto la previsione di successivi interventi legislativi al fine di affrontare adeguatamente le esigenze operative relative ai trasferimenti di funzioni, personale e risorse, oltre che modificare la legislazione di settore incisa dalla diversa allocazione delle funzioni.

A tali fini nel 2016 il legislatore regionale è intervenuto praticamente in tutti i settori di competenza.

In ambito istituzionale ha modificato la stessa legge regionale 22/2015, con le leggi regionali 9/2016 e 70/2016, al fine di precisare la successione della Regione nei procedimenti e nei rapporti, anche controversi, delle province, specificare le modalità di impiego del personale provinciale secondo criteri di economia e flessibilità, e agevolare il completamento dei procedimenti amministrativi in itinere.

La legge regionale 21/2016 ha modificato le leggi regionali che disciplinano la tenuta degli albi delle organizzazioni di volontariato, delle cooperative sociali e delle associazioni di promozione sociale in attuazione alle disposizioni della legge regionale 22/2015 che prevedono il trasferimento della funzione di tenuta degli albi regionali del terzo settore dalle province ai comuni capoluogo.

Appare utile dare la dimensione dell'impatto del riordino delle funzioni delle province sulle materie settoriali.

Per il comparto agricolo l'impatto del riordino è stato ampio dal momento che la provincia era stata l'ente al quale la Regione Toscana aveva conferito tutte le funzioni amministrative in materia.

E quindi: sono ricondotte alla Regione le competenze in materia di agricoltura precedentemente attribuite alle province e alle unioni di comuni (l.r. 14/2016); sono trasferite le funzioni amministrative in materia di forestazioni alle unioni dei comuni e alla Città metropolitana di Firenze (l.r. 4/2016); in materia di caccia e pesca nel mare e nelle acque interne sono riportate alla Regione non solo le competenze amministrative, ma anche il sistema pianificatorio (l.r. 20/2016 e l.r. 37/2016).

In materia di ambiente sono trasferite alla Regione tutte le funzioni amministrative relative alla tutela delle acque dall'inquinamento, le funzioni di autorità competente concernente l'autorizzazione unica ambientale (AUA) (l.r.

3/2016); le funzioni in materia di rifiuti, tutela della qualità dell'aria, inquinamento acustico bonifica dei siti inquinati (l.r. 15/2016).

Sempre in attuazione della legge regionale 22/2015, la legge regionale 17/2016 è intervenuta sulla disciplina della valutazione di impatto ambientale provvedendo al trasferimento alla Regione e ai comuni delle competenze finora esercitate dalle province, al fine di accentrare in un medesimo ente le competenze autorizzatorie e quelle in materia di VIA, secondo principi di semplificazione, snellimento e riduzione degli oneri amministrativi. Inoltre ha individuato la Regione quale autorità competente per le procedure di autorizzazione integrata ambientale e autorizzazione unica ambientale, sempre in attuazione della legge regionale 22/2015.

La legge regionale 16/2016 ha modificato la disciplina regionale dei consorzi di bonifica in conseguenza del trasferimento alla Regione delle funzioni provinciali in materia di difesa del suolo.

Il settore del turismo è stato ridisegnato con la legge regionale 25/2016, che ha modificato il vigente testo unico sul turismo (legge regionale 42/2000) trasferendo alla Regione le funzioni in materia di orientamento professionale degli operatori turistici e il trasferimento ai comuni e alle loro unioni le funzioni in materia di turismo. Tale legge, unitamente alla legge regionale 42/2000, è stata abrogata a fine anno, nelle parti concernenti tale operazione di riordino, dalla legge 86/2016 con la quale è stato emanato il nuovo testo unico sul turismo.

Il riordino delle funzioni in materia di orientamento e formazione professionale è stato realizzato con la legge regionale 2/2016, in attuazione della legge regionale 22/2015 che ha stabilito la necessità di procedere all'adeguamento della legislazione regionale in materia di orientamento e formazione professionale per ricondurre in ambito regionale le competenze fino ad oggi attribuite alle province e alla Città metropolitana di Firenze. Di conseguenza sono state puntualmente modificate le disposizioni della legge regionale 32/2002 recante il testo unico in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro.

In materia di parchi ed aree protette è stata emanata la legge regionale 48/2016 che non solo ha attuato i trasferimenti di funzioni previsti dalla legge 22/2015, ma ne ha modificato un articolo. Sono state così riallocate in Regione tutte le funzioni precedentemente esercitate dalle Province e dalla città metropolitana in materia di aree protette e biodiversità (programmazione, pianificazione, amministrazione). Viene comunque garantita un'ampia partecipazione degli enti locali interessati ai procedimenti di istituzione delle singole aree protette e anche alla loro gestione.

In materia di energia nel 2016 sono state approvate ben quattro leggi regionali, nn. 13, 41, 52 e 85, delle quali solo una, la legge regionale 52/2016 non è ricollegata all'attuazione della legge 22/2015.

La legge regionale 13/2016 specifica il nuovo riparto di competenze di regione, province e comuni, la successiva legge regionale 41/2016 modifica la legge regionale 22/2016 con riferimento alla funzione di controllo degli impianti termici, prevedendo il subentro nelle funzioni da parte della regione e infine la legge regionale 85/2016 interviene di nuovo e organicamente sulla materia al fine di riordinare le funzioni di controllo degli impianti termici.

In materia di opere pubbliche la legge regionale 24/2016 ha trasferito alla Regione le funzioni provinciali in materia di sbarramenti di ritenuta e relativi bacini di accumulo e poiché complessivamente a seguito del riordino delle funzioni provinciali è stata attribuita alla Regione la competenza alla realizzazione di numerose opere pubbliche si è ritenuto necessario riportare alla stessa anche la funzione di autorità espropriante. A ciò ha provveduto la legge regionale 47/2016.

## 11.2 LE FUSIONI DEI COMUNI

Il tema delle fusioni dei comuni anche per il 2016 richiede l'attenzione di questo rapporto.

Nel corso dell'anno sono state tre le leggi regionali di fusione di Comuni: la legge regionale 1/2016, istitutiva del comune di Abetone e Cutigliano, la legge regionale 35/2016, istitutiva del Comune di San Marcello Piteglio e la legge 78/2016, istitutiva del Comune di Montalcino. Questa è stata l'unica legge regionale di fusione emanata con l'approvazione unanime delle forze politiche e il pieno consenso espresso dalle amministrazioni e dalle popolazioni coinvolte.

Nello scorso Rapporto sulla legislazione si è accennato al mutamento di orientamento della legislatura in corso, rispetto alla precedente, per quanto attiene alla valutazione delle posizioni espresse dalle popolazioni interessate, nuovo orientamento manifestato già con la prima legge di fusione dei comuni di Abetone e Cutigliano, approvata dal Consiglio regionale tenendo conto del complessivo risultato positivo del referendum e non della volontà espressa dagli elettori nei singoli comuni (esito negativo del referendum svoltosi nel comune di Abetone).

La questione è stata oggetto di ampie discussioni politiche tra maggioranza e opposizione, alle quali è seguita anche la presentazione della proposta di legge 75/2016 finalizzata all'abrogazione della legge regionale 1/2016, nelle more della realizzazione della fusione, e respinta dal Consiglio regionale.

Quest'ultimo ha formalizzato i propri orientamenti nella materia con la risoluzione 39/2016, la quale ribadisce l'impegno dell'Assemblea regionale a favorire i processi di fusione, valorizzando a tale fine i percorsi partecipativi da effettuarsi in via propedeutica alla presentazione delle relative proposte e stabilisce precisi criteri per l'approvazione delle leggi regionali di fusione.



In breve, queste saranno approvate nei casi in cui lo svolgimento del referendum evidenzi un'espressione di voti favorevoli alla fusione superiore ai due terzi dei votanti dell'intera comunità chiamata ad esprimersi; ovvero, qualora tale maggioranza non venga raggiunta, nei casi in cui la popolazione consultata mediante il referendum abbia comunque espresso, per ciascun comune interessato, in maggioranza un voto favorevole all'ipotesi di fusione.

Nel caso di voto positivo dei due terzi dei votanti dell'intera comunità, il Consiglio dovrà tenere comunque conto della contrarietà alla proposta di fusione espressa dalle popolazioni dei comuni con un numero di voti contrari pari ad almeno i tre quarti dei votanti, mentre nei casi di proposte di iniziativa consiliare, si dovrà tenere conto della natura dei pareri precedentemente espressi in fase istruttoria dagli organi comunali.

Tutti questi problemi non si pongono ovviamente quando l'orientamento delle popolazioni è univoco. Così due proposte di legge, la proposta di legge 54 relativa all'istituzione del Comune di Capolona Castiglion Fibocchi e la proposta di legge 62 istitutiva del Comune di Castellina Riparbella, sono state respinte dall'aula in seguito all'esito, marcatamente contrario, del referendum consultivo.

La medesima risoluzione 39/2016 impegnava il Consiglio a valutare l'opportunità di introdurre nell'ambito dell'art. 74, comma 1 bis dello Statuto, criteri finalizzati ad evitare che, specialmente nei piccoli comuni, si possa procedere alla presentazione di iniziative legislative con un numero di firme esiguo.

E' stata dunque presentata ed approvata in prima lettura la pdl statutaria n. 3 che modifica di nuovo l'articolo 1bis dell'articolo 74 dello statuto collegando il numero di firme richieste per la presentazione di proposte di legge di iniziativa popolare in materia di fusioni di comuni al peso demografico dei comuni interessati. Viene così stabilita una relazione decrescente in termini percentuali tra il numero di firme necessario per la presentazione della proposta ed il maggior peso demografico di ciascun comune interessato. Tale proposta di legge statutaria è stata approvata in prima lettura nell'ottobre 2016, in seconda lettura nel gennaio 2017 ed è ora nella fase di decorrenza dei termini per la richiesta di referendum.

Nel 2016 le forze politiche e l'apparato tecnico del Consiglio sono stati fortemente impegnati ad affrontare due casi emblematici delle difficoltà delle fusioni.

Il primo è costituito dalla fusione dei comuni di Capolona e Subbiano, oggetto di due proposte di legge di iniziativa popolare istitutive (n. 2 e n. 3) le quali, a parte l'inversione della citazione del nome dei due comuni sono identiche.

L'azione dei due comitati promotori è stata oggetto di ampia attenzione politica, nella ricerca di una composizione che permettesse lo svolgimento di un unico procedimento legislativo. La situazione si è risolta in via di fatto dal

momento che il comitato promotore della proposta n. 3 non ha, poi, depositato le firme necessarie per la prosecuzione dell'iter.

Il secondo caso problematico è rappresentato dalla proposta di legge di iniziativa popolare 1 per la fusione dei comuni di Bibbiena, Chiusi della Verna ed Ortignano Raggiolo (peraltro riprodotiva, salvo che per la data di istituzione del nuovo comune, della proposta di legge 14/2015, d'iniziativa consiliare respinta dall'aula il 20 ottobre 2015) e dalla proposta di legge 68, di iniziativa della Giunta regionale istitutiva del Comune di Chiusi della Verna, Chitignano, Castel Focognano.

E' di tutta evidenza che le due proposte di fusione si sovrappongono in quanto entrambe comprendono il comune di Chiusi della Verna e i criteri di coordinamento dei due procedimenti legislativi non sono di facile individuazione. Infatti essi pure formalmente autonomi, hanno contenuti tra di loro incompatibili, dal momento che il comune di Chiusi della Verna ovviamente non può fare parte contemporaneamente di due fusioni.

La questione è stata oggetto di ampi confronti politici e approfondimenti giuridici, che sono culminati nel parere espresso dal Collegio di garanzia nell'anno in corso, con il quale il collegio ha ritenuto possibile lo svolgimento contestuale di tutte le consultazioni referendarie per tutti i cinque comuni interessati dalle due diverse proposte di fusione, con quesiti differenziati in ragione della posizione dei singoli comuni.

## **12. ARMONIZZAZIONE DEL BILANCIO REGIONALE: LA SENTENZA 184/2016 DELLA CORTE COSTITUZIONALE**

La legge regionale 1/2015 in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili ha permesso alla Corte costituzionale di individuare gli spazi di autonomia regionale che residuano dopo le progressive riforme in tema di armonizzazione dei bilanci e coordinamento finanziario, le cui tappe principali sono segnate dal decreto legislativo 118/2011, che ha dettato i principi fondamentali dell'ordinamento della finanza pubblica, la legge costituzionale 1/2012, che ha introdotto l'obbligo del pareggio di bilancio, la legge 243/2012 in materia di equilibrio dei bilanci delle regionali e degli enti locali.

La legge regionale 1/2015 è stata oggetto della sentenza 184/2016 della Corte costituzionale, con la quale è stata complessivamente confermata la disciplina generale dettata dalla regione.

La Corte ha innanzitutto escluso l'ipotesi limite secondo la quale, dopo la legge costituzionale n. 1/2012, che ha riportato alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia della armonizzazione dei bilanci pubblici, non residuerebbe alcuno spazio alle Regioni per disciplinare aspetti della propria contabilità e del proprio bilancio.

Nella sua pronuncia la Corte ricorda che *esistono alcuni complessi normativi i quali non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono (cfr. sentenza 303/2003) e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali.*

Il nesso di interdipendenza e compenetrazione che lega l'armonizzazione alle altre materie, come il coordinamento della finanza pubblica, la programmazione economica e finanziaria regionale, l'equilibrio di bilancio, ha fatto sì che proprio in sede di legislazione attuativa si sia verificata un'espansione della stessa armonizzazione ad ambiti di regolazione che si pongono nell'ambito di altri titoli di competenza.

Secondo la Corte, il sistema contabile regionale non è dunque totalmente sottratto ad un'autonoma regolazione, ma che questa è, in ogni caso intrinsecamente soggetta a limitazioni necessarie *a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti che si esplicano nelle disposizioni statali poste a salvaguardia degli interessi finanziari riconducibili ai parametri precedentemente richiamati.*

L'armonizzazione rappresenta il limite esterno alla potestà legislativa regionale, espressione dell'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.), della potestà concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.) e della potestà residuale, ex articolo 117, quarto comma, della Costituzione.

In questo complesso quadro le peculiarità locali possono essere oggetto della legislazione regionale, tenuto conto che il bilancio è lo strumento per raccordare il principio di rappresentanza politica, con quello di pubblicità e giustificazione della spesa pubblica.

Pertanto la Corte riconosce che, anche dopo l'entrata in vigore decreto legislativo 118/2011 sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi bilancio delle Regioni dei conti, esistono spazi per una disciplina regionale delle procedure contabili, ulteriori rispetto agli adempimenti meramente attuativi della legislazione statale.

### **13. MANOVRA ECONOMICA E FINANZIARIA PER IL 2017 E LEGGI COLLEGATE**

Nell'ambito della manovra economica e finanziaria per il 2016 (legge di stabilità (l.r. 88/2016), legge regionale collegata (l.r. 89/2017), legge di bilancio (l.r. 90/2016) e dalla nota di aggiornamento al DEFR 2017), oltre alla questione dei tempi dell'istruttoria già descritta, si sono riproposte anche alcune questioni interpretative in merito alle leggi collegate alla legge di stabilità, già insorte in anni precedenti.

In particolare sono state oggetto di interesse le questioni relative alla distinzione tra i contenuti della legge regionale di stabilità e i contenuti delle leggi ad essa collegate, e la posizione interpretativa, che distingue le leggi

regionali collegate previste dal decreto legislativo 118/2011, rispetto a quelle indicate come tali dalla Giunta regionale.

Ai sensi del punto 7 del principio contabile applicato di cui all'allegato n. 4/1 del decreto legislativo 118/2011, concernente la programmazione di bilancio, la legge regionale di stabilità contiene esclusivamente le disposizioni tese a realizzare effetti finanziari rientranti nelle tipologie di cui al punto 7 dello stesso, mentre le leggi collegate sono finalizzate a modifiche e integrazioni a disposizioni legislative regionali aventi riflessi sul bilancio per attuare il DEFR e la nota di aggiornamento.

Interpretando tale assetto, la Giunta regionale inserisce nella legge di stabilità le disposizioni di modifica a disposizioni già esistenti, che si rendono necessarie nell'ambito della manovra di bilancio, e nella legge collegata le disposizioni di carattere innovativo che si rendono necessarie nell'ambito della medesima manovra.

Per quanto riguarda le leggi collegate, l'articolo 18, comma 2, della legge regionale 1/2015 in materia di programmazione e procedure contabili, affianca alla legge collegata formulata ai sensi del decreto legislativo 118/2011, le leggi collegate motivatamente indicate come tali dalla Giunta regionale nel DEFR, in virtù della loro stretta attinenza al raggiungimento degli obiettivi della complessiva manovra economica e di bilancio della Regione necessaria per attuare il DEFR e la nota di aggiornamento, e che non siano state oggetto di valutazione contraria da parte del Consiglio regionale.

Rispetto a tale disposizione si confrontano due diverse interpretazioni: la prima distingue due fattispecie di leggi collegate, a seconda che trovino il loro fondamento nel decreto legislativo 118/2011, ovvero nelle determinazioni della Giunta regionale e ritiene solo queste ultime assoggettate alla procedura descritta ai commi 3 e 4 dell'articolo 18 della legge regionale 1/2015.

Tali commi prevedono i termini di presentazione e la conferma del collegamento da parte del Consiglio regionale e poi stabiliscono che, in caso di mancato rispetto del termine o di valutazione contraria da parte del Consiglio, comporta la perdita del collegamento e il ricorso alle procedure ordinarie di approvazione.

Fatto sta che letteralmente i commi 3 e 4 si riferiscono a tutte le leggi collegate considerate dal comma 2 senza distinzione, e quindi comprendono sia le leggi collegate formulate ai sensi del decreto legislativo 118/2011, sia quelle qualificate come tali dalla Giunta regionale.

Anche il regolamento interno del Consiglio regionale nel disciplinare, all'articolo 159, il procedimento di approvazione delle leggi di stabilità, delle leggi collegate e del bilancio regionale, presenta un disallineamento rispetto all'interpretazione che distingue le leggi collegate previste dal decreto legislativo 118/2011, da quelle proposte come tali dalla Giunta regionale.

In particolare, l'articolo 159 stabilisce che le proposte di legge collegate alla legge di stabilità ai sensi dell'articolo 18, comma 2, della legge regionale 1/2015 siano assegnate alle rispettive commissioni competenti per materia e su di esse è richiesto il parere istituzionale della Prima commissione, competente in materia di Bilancio.

L'articolo 159 riproduce l'articolo 149 del previgente regolamento interno del 2010, il quale si conformava all'ordinamento contabile regionale allora disciplinato dalla legge 36/2001, nell'ambito della quale era stato introdotto l'istituto della legge collegata, al fine di eliminare dalla legge finanziaria tutte le disposizioni che risultavano estranee alla vera e propria manovra di bilancio per lasciare, nell'allora legge finanziaria, esclusivamente *le misure omogenee direttamente necessarie all'adozione del bilancio* (cfr. il punto 1 del considerando del preambolo della l.r. 22/2012, di modifica dell'ordinamento contabile della l.r. 36/2001). Tali disposizioni collegate quindi non presentavano i contenuti stabiliti per le leggi collegate dal punto 7 del principio contabile applicato di cui all'allegato n. 4/1 del decreto legislativo 118/2011.

Rispetto a tali ultime leggi collegate la previsione del parere istituzionale della Prima commissione non appare coerente.

Appare auspicabile una riflessione sulla necessità di chiarire, anche in sede legislativa, la portata delle disposizioni dell'articolo 18 della legge regionale 1/2015, e sulla necessità di modificare il regolamento interno per riportare alla Prima commissione le piene competenze in materia di bilancio ed il parere referente sulle leggi collegate ai sensi del decreto legislativo 118/2011.