

## 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, con la collaborazione anche della Giunta regionale, ed è presentato al Consiglio regionale, al fine di offrire una occasione di riflessione propositiva sui processi decisionali delle istituzioni regionali.

Il Rapporto 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 2018 è composto dalle specifiche relazioni che illustrano l'andamento delle politiche regionali perseguite attraverso interventi legislativi, avendo come punto di osservazione l'attività svolta dalle quattro commissioni consiliari permanenti. Si tratta di analisi sostanziali relative alle leggi emanate nelle singole materie, alle quali si collega anche la disamina del contenzioso costituzionale.

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, i dati relativi alle attività svolte nell'ambito dell'istruttoria legislativa dalle quattro commissioni consiliari permanenti e infine i dati relativi ai lavori dell'aula consiliare nella fase di esame degli atti.

Ai fini del Rapporto gli uffici durante tutto l'anno di riferimento, per ogni legge emanata, provvedono alla formulazione di schede che sintetizzano le questioni giuridiche e procedurali che hanno caratterizzato l'iter di ogni singolo atto. Nel 2018 sono state formulate 124 schede propedeutiche alla formazione del Rapporto.

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 da parte 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 delle singole relazioni per gli approfondimenti negli specifici settori di analisi, in questa iniziale relazione di sintesi si portano ad evidenza alcuni tratti generali e sostanziali dell'attività legislativa della Regione, valutata nel suo complesso, tenuto conto del contesto istituzionale che ha caratterizzato l'autonomia regionale nel corso del 2018.

Il volume che contiene il Rapporto sulla legislazione rappresenta quindi il complesso dell'attività legislativa che nell'anno di riferimento ha avuto svolgimento presso il Consiglio regionale.

Le politiche regionali perseguite nel 2018 mediante l'intervento del legislatore sono ampiamente e puntualmente illustrate nelle relazioni settoriali che seguono, alle quali si fa riferimento.

In questa relazione di sintesi iniziale si portano invece ad evidenza questioni istituzionali e legislative che in riferimento all'anno passato si impongono all'attenzione per rilevanza e peculiarità.

## **2. IL CONTESTO ISTITUZIONALE: ARTICOLO 116, TERZO COMMA, DELLA COSTITUZIONE**

Il contesto istituzionale generale che nel 2018 ha caratterizzato la posizione delle autonomie regionali è costituito dall'apertura politica a livello regionale e nazionale verso il regionalismo differenziato in attuazione dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione.

A tale contesto vanno riferiti gli atti del Consiglio regionale e della Giunta regionale, ai quali questo rapporto dedica la sua prima attenzione.

Non sono atti legislativi: si tratta della Comunicazione della Giunta regionale al Consiglio regionale sulle "Proposte di regionalismo differenziato per la Regione Toscana" del 24 maggio 2018, e della risoluzione n. 2017 e della mozione n. 1235 adottate dal Consiglio regionale il 17 luglio 2018, a seguito della discussione della comunicazione della Giunta.

Essi costituiscono proseguimento del dibattito politico che nel 2017 la Regione Toscana ha avviato relativamente all'attuazione dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione, alla luce dell'impulso dato alla materia dai percorsi avviati da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna per la differenziazione delle loro autonomie.

L'attuazione del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, costituisce nel 2018, e tuttora nel 2019, il principale contesto nel quale si collocano i rapporti istituzionali tra Stato e Regioni, e anche i rapporti tra le Regioni.

Nel rapporto sulla legislazione regionale dell'anno scorso si osservava che l'esito negativo del referendum costituzionale ha determinato un elemento di discontinuità nei rapporti tra Stato e Regioni, dal quale è scaturita la riapertura della discussione sull'assetto del regionalismo italiano e quindi il riemergere dell'idea di un regionalismo differenziato dopo anni di assenza di volontà politica a livello nazionale in tale senso.

Nel 2017, anche il Consiglio regionale della Toscana, con la risoluzione n. 163 del 13 settembre, aveva preso posizione in merito alla necessità di accrescere l'autonomia della Regione Toscana, differenziandola ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione.

La risoluzione impegnava la Giunta regionale ad avviare le procedure necessarie ad ottenere forme e condizioni ulteriori di autonomia, con particolare riferimento alle materie già chieste nel corso degli anni 2000 dalla stessa Regione Toscana, e attinenti ai beni culturali e paesaggistici, alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Il Consiglio si impegnava anche a sostenere politicamente ogni ulteriore richiesta di trasferimento di funzioni.

Si è così ripreso un percorso che già nel 2004 aveva visto la Regione attivarsi per il trasferimento ad essa di ulteriori competenze (deliberazioni del Consiglio regionale di allora, n. 1113 e n. 1237 del 2004, conseguenti alle deliberazioni della Giunta regionale n. 35/2004 e n. 64/2004), che tuttavia non sfociarono in alcuna azione concreta per la mancanza di condivisione politica a livello nazionale.

Le procedure sottese all'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, sono sinteticamente delineate dalla stessa norma costituzionale, la quale prevede solo la necessità di una legge dello Stato approvata dalle camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di un'intesa con la Regione interessata, sulla quale grava l'obbligo dell'iniziativa, sentiti gli enti locali e nel rispetto dell'articolo 119 della Costituzione. Il comma 571 dell'articolo 1 della legge 147/2013 (legge di stabilità 2014) ha poi chiarito che l'iniziativa legislativa spetta al Governo.

Sul piano procedurale interno alla Regione, il Consiglio regionale, con la risoluzione 163/2017 ha rimarcato solo la necessità che sia assicurato il coinvolgimento degli enti locali e che sia fornita al consiglio stesso adeguata informazione in merito all'andamento delle trattative.

Contestualmente ha respinto la proposta di risoluzione 161/2017, con la quale si chiedeva di inserire nel percorso procedurale il referendum consultivo al fine di sentire la popolazione, sulla base dell'esempio del Veneto e della Lombardia.

Alla risoluzione 163/2017 seguono gli atti del 2018 che ora si esaminano.

Con la comunicazione del maggio 2018 la Giunta regionale rappresenta l'idea che in generale il regionalismo differenziato introduca elementi di dinamismo nel sistema regionale e possa rafforzare l'intero sistema nazionale mediante una competizione virtuosa tra le Regioni. A fronte di tale competizione va comunque salvaguardato, ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, il principio perequativo e solidaristico.

La Giunta regionale propone quindi il trasferimento alla Regione di ulteriori competenze amministrative e legislative correlate a punti di forza in ambiti strategici del sistema territoriale regionale.

Le materie individuate per avviare il confronto con il Governo sono: governo del territorio, ambiente, beni culturali, lavoro, autonomie locali, salute, accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati, istruzione e formazione, coordinamento della finanza pubblica e sport.

In ragione della sintesi richiesta a questa relazione, si citano, tra i tanti obiettivi importanti, i seguenti:

- in materia di tutela della salute: la richiesta di ampliamento della capacità di governance regionale per assicurare l'efficacia degli interventi in un contesto di scarsità delle risorse;
- in materia di governo del territorio: l'obiettivo di evitare che l'approvazione di una legge statale in materia di contenimento del consumo di suolo e di rigenerazione urbana porti a scardinare il modello toscano in fase di avanzata applicazione e di garantire alla rigenerazione urbana adeguati strumenti di natura fiscale, socioeconomica e culturale;
- in materia di ambiente: la necessità di dare coerenza al riassetto istituzionale operato a seguito dell'entrata in vigore della legge Del Rio;
- in materia di lavoro: competenze in materia di politiche attive regionali, in particolare per garantire la qualità delle prestazioni, per il collocamento mirato dei disabili, per incentivare i contratti di solidarietà espansiva, per garantire la sicurezza nel lavoro;
- in materia di istruzione: il rafforzamento dell'offerta formativa in coerenza con la vocazione produttiva del territorio;
- in materia di beni culturali: la valorizzazione integrata dei musei della Toscana e tutela dei beni librari;
- in materia di autonomie locali: la realizzazione di un sistema più avanzato di organizzazione degli enti locali;
- in materia di finanza pubblica: la competenza a disciplinare la gestione degli equilibri di bilancio della Regione e degli enti locali.

A seguito del dibattito svoltosi sulla comunicazione 30, il Consiglio regionale ha approvato la risoluzione 217 e la mozione 1235, entrambe del 17 luglio 2018. Con tali atti il Consiglio ha condiviso l'azione della Giunta

regionale e in particolare rimarcato di nuovo la necessità del coinvolgimento degli enti locali.

Per quanto riguarda la sua stessa posizione nel processo di acquisizione delle nuove competenze, il Consiglio non ha solo ribadito la necessità di essere informato, ma ha anche chiesto la costituzione di un gruppo di lavoro partecipato da tutte le forze politiche in esso rappresentate.

La Toscana è quindi inserita appieno nelle questioni relative all'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, il quale conferma il riconoscimento delle differenze regionali quale elemento insito nella Costituzione, come attestato dalla presenza di Regioni speciali. L'articolo 116 ha solo esteso anche alle Regioni ordinarie la possibilità di configurare un'autonomia regionale differenziata, la quale può tenere conto non solo dell'insularità e delle minoranze, come è evidente nei confronti delle Regioni speciali, ma anche delle dimensioni e delle vocazioni territoriali.

E poiché il fine non è solo quello di gestire in modo differenziato, ma anche di regolare diversamente, è chiaro che tutto il processo porta all'accrescimento e alla differenziazione della autonomia legislativa delle Regioni.

Ciò che deve maggiormente apparire chiaro è che nella maggior parte dei casi le Regioni in realtà non chiedono il trasferimento di materie, che esse hanno già, quanto in realtà il trasferimento dell'attuale competenza dello Stato a dettarne i principi.

Questa osservazione evidenzia come l'impatto dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, sia netto sul versante della legislazione regionale, dal momento che sul piano amministrativo le competenze si possono spostare alla luce dei principi di sussidiarietà e adeguatezza.

Si tratta di un percorso nettamente politico, il quale pone il problema di configurare una corretta architettura costituzionale: molte voci chiedono che alla base dell'idea autonomistica non vi sia solo l'esigenza del riconoscimento delle diversità, ma anche della necessità di un confronto tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni stesse, confronto che non sia competitivo e che per questo porti a miglioramenti complessivi.

In sintesi si chiede che non sia diminuita la solidarietà territoriale.

Inoltre è riconosciuto come non abbia senso trasferire funzioni in assenza di una autonomia finanziaria ben delineata da una politica fiscale e tributaria decentrata.

Testimoniano l'importanza di tale riflessione le sentenze 29 e 137 del 2018 emanate dalla Corte costituzionale nei confronti della Regione Toscana.

Con la prima è stato dichiarato non fondato il ricorso della Regione Toscana avverso l'articolo 6 del decreto-legge 193/2016, convertito, con modificazioni, dalla legge 225 del 2016. Tale normativa ha consentito la

definizione agevolata delle pendenze fiscali dei contribuenti con lo stralcio a favore degli stessi delle somme dovute, senza distinguere tra tributi statali e regionali, e coinvolgendo dunque anche i tributi propri delle Regioni.

La Corte ha giustificato tale previsione in quanto espressiva della potestà legislativa esclusiva statale in materia di coordinamento del sistema tributario.

La sentenza 137/2018 si pronuncia sul ricorso presentato da una pluralità di Regioni avverso il decreto-legge 50/2017, in merito alla corretta attribuzione di risorse finanziarie in capo agli enti territoriali, con riferimento alle concrete esigenze derivanti dalla ricollocazione delle funzioni già spettanti alle province.

In questa sede si rammenta solamente che la Corte censura l'articolo 16, comma 1 del decreto nella parte in cui non prevede la riassegnazione alle Regioni e agli enti locali subentrati nella titolarità di funzioni non fondamentali delle province delle risorse acquisite dallo Stato ai sensi della legge 190/2014, acquisizione che già la Corte con sentenza 205/2016 aveva stabilito da intendersi temporanea.

Tornando alla differenziazione dell'autonomia regionale, è logico pensare che essa debba rispondere ai bisogni delle persone e debba servire a creare un sistema di governo regionale maggiormente efficiente. Ne consegue che è necessario definire il rapporto con i territori regionali limitrofi ed è indispensabile porsi anche il problema della contestuale destrutturazione dello Stato, che le Regioni devono chiedere.

Il sistema deve fondarsi sul doppio cardine costituito dal principio di differenziazione e dal principio di unità: è importante che i trasferimenti verso le singole regioni vengano valutati considerando il complesso dei territori e quindi anche le altre regioni. La necessità di bilanciamento di tali principi introduce il tema del ruolo del Parlamento, quale luogo istituzionale idoneo a svolgere tale funzione.

Impossibile trascurare l'appello di oltre cinquanta costituzionalisti su "Regionalismo differenziato, ruolo del Parlamento e unità del Paese" presentato al Presidente della Repubblica e ai Presidenti di Camera e Senato, all'inizio del mese di marzo 2019.

Il documento presentato sostiene che le ulteriori forme di autonomia non possono riguardare la mera volontà espressa in un accordo tra Governo e Regione interessata, avendo conseguenze sul piano della forma di Stato e dell'assetto complessivo del regionalismo italiano. I parlamentari, come rappresentanti della Nazione, devono essere chiamati a intervenire, qualora lo riterranno, anche con emendamenti sostanziali che possano incidere sulle intese, in modo da ritrovare un nuovo accordo, prima della definitiva votazione sulla legge. I costituzionalisti ricordano che anche nell'approvazione dei primi Statuti regionali del 1972 il Parlamento svolse un ruolo incisivo.

La fisionomia delle Regioni, infatti, riflette quella dell'intero Paese e non riguarda solo i singoli governi regionali. Per questo motivo l'approvazione

parlamentare della legge che trasferisce alle Regioni ordinarie ulteriori competenze non può essere meramente formale.

La previsione della legge nell'articolo 116, comma 3 della Costituzione - si sostiene - è tesa a garantire che l'autonomia negoziata dalle regioni richiedenti si inserisca armonicamente nell'ordinamento complessivo della Repubblica. Il ruolo del Parlamento, nell'articolo 116, è quindi finalizzato a tutelare le istanze unitarie a fronte di richieste autonomistiche avanzate dalle Regioni che possono andare proprio in danno a tali istanze unitarie. Non solo, ma vengono in rilievo anche le esigenze di un coordinato governo dei territori regionali limitrofi.

Inevitabile porsi, in analogia, il problema del corretto rapporto tra Consiglio regionale e Giunta regionale nell'ambito del processo di accrescimento dell'autonomia regionale.

Dagli atti adottati dal Consiglio regionale emerge il crescere della necessità di un ruolo partecipe dello stesso, dal momento che in ultimo si chiede espressamente il coinvolgimento attivo di tutte le forze politiche del Consiglio stesso.

### **3. LA COMPETENZA LEGISLATIVA E LE MATERIE**

Alla luce di quanto esposto in merito alla possibilità di aumentare l'ampiezza dell'autonomia regionale mediante la richiesta di un accrescimento delle materie affidate alla sua potestà legislativa, appare coerente esaminare la produzione legislativa toscana del 2018 proprio sotto il profilo delle materie regolate.

Il preambolo che precede l'articolato delle leggi toscane, tra i numerosi pregi, ha anche quello di definire nei Visto la competenza legislativa esercitata con l'atto e quindi di posizionare la legge regionale rispetto le competenze statali.

La competenza legislativa esercitata nel 2018 vede la prevalenza dell'esercizio contemporaneo della potestà concorrente e residuale, classificata come mista.

Richiamano contemporaneamente la potestà legislativa concorrente e residuale 25 leggi regionali, richiamano solo la potestà concorrente 16 leggi e quella residuale solo 17 leggi.

Questi dati evidenziano come, rispetto al complesso degli interventi, sia relativamente ridotto lo spazio per l'attività legislativa affidata alla competenza esclusiva della Regione ai sensi dell'articolo 117, quarto comma della Costituzione, e sono indicativi sia della preminenza dello Stato nelle materie di competenza regionale, sia dell'attività legislativa regionale avente essenzialmente carattere attuativo di principi e leggi statali.

Le materie regionali sono classificate omogeneamente in Italia, sia per lo Stato che per le regioni, in 6 macrosettori, a loro volta suddivisi in 48 materie.

Tale classificazione è stata concordata in sede tecnica tra Camera, Senato e Regioni per la formulazione del rapporto sulla legislazione statale, al quale contribuiscono anche le Regioni, e tale classificazione è utilizzata anche per i rapporti sulla legislazione delle Regioni.

I macrosettori sono Ordinamento istituzionale, Sviluppo economico e attività produttive, Territorio, ambiente e infrastrutture, Servizi alla persona e alla comunità, Finanza regionale, Multisetore (nel quale sono inserite tutte le leggi non ascrivibili agli altri settori, come i collegati, le leggi di semplificazione, le leggi di abrogazione, ecc.). Nei 6 macrosettori citati sono distribuite le 48 materie che identificano l'ampiezza della potestà legislativa della Regione.

Per la Toscana la legislazione regionale del 2018 ha occupato tutti i 6 macrosettori, tuttavia le proposte di legge e le conseguenti leggi regionali emanate, hanno disciplinato un numero limitato di materie: solo 25 materie rispetto alle 48 disponibili.

La suddivisione delle materie nei 6 macrosettori ovviamente non corrisponde alla suddivisione delle competenze delle quattro commissioni consiliari permanenti.

Alla Prima Commissione permanente, ad esempio, vanno riferiti i macrosettori "Ordinamento istituzionale", "Finanza regionale" e "Multisetore".

Al macrosette Ordinamento istituzionale vanno ascritte solo quattro leggi regionali, rientranti tra le competenze della Prima Commissione, riguardanti le materie "personale e amministrazione" e "enti locali e decentramento".

Nel primo ambito sono state emanate la legge regionale 32/2018 e la legge regionale 56/2018 al fine di superare il precariato mediante procedure di reclutamento speciale. Siamo in un ambito del tutto attuativo di disposizioni statali dettate dal decreto legislativo 75/2017, con il quale si è concretizzata una deroga al principio dell'accesso all'impiego pubblico mediante concorso, nei limiti concessi dall'articolo 97 della Costituzione. La vicenda procedurale di queste due leggi è trattata anche nel paragrafo 4 sul controllo governativo ex articolo 127 della Costituzione.

Segue la legge regionale 46/2018 in tema di contratti pubblici, con la quale in particolare si introduce nelle procedure di gara negoziate l'inversione dell'apertura delle buste, che dà alle stazioni appaltanti la possibilità di esaminare le offerte prima di verificare la documentazione attestante l'assenza di motivi di esclusione ed il rispetto dei criteri di selezione. Anche tale legge è oggetto di disamina nel successivo paragrafo 4 relativo al controllo governativo ex articolo 127 della Costituzione.

La materia "enti locali e decentramento" è stata investita da ben 5 proposte di legge della Giunta regionale finalizzate alla istituzione di nuovi comuni a seguito di fusione di comuni esistenti. Di esse solo una è diventata legge (l.r. 63/2018 istitutiva del comune di Barberino Tavernelle), mentre le altre

sono state respinte a seguito dell'esito negativo dei referendum consultivi delle popolazioni interessate, dimostrazione ulteriore, anche nel 2018, della conflittualità politica e sociale che investe la materia.

All'esito negativo delle proposte di fusione della Giunta regionale si affianca anche quello relativo alla proposta di iniziava popolare per l'istituzione del Comune Crete senesi, interessante caso trattato nella relazione relativa alle politiche istituzionali.

Seguono il macrosettore "Finanza regionale", al quale sono ascritte sei leggi relative alla voce "Bilancio", unica voce interessata dal legislatore regionale delle 4 voci da cui è composto, e il macrosettore denominato "Multisetto", con 4 leggi regionali.

Il macrosettore al quale va ascritto il maggior numero di leggi regionali è quello dei "Servizi alla persona e alla comunità", con 17 leggi regionali emanate nell'ambito della tutela della salute, servizi sociali, beni e attività culturali, lavoro, formazione professionale e istruzione scolastica e universitaria. Tali leggi regionali sono ascritte partitamente alla competenza della Seconda e Terza Commissione permanenti.

Nel macrosettore Servizi alla persona e alla comunità ha ricevuto maggiore attenzione la materia della tutela della salute con 7 leggi regionali emanate. La stessa iniziativa legislativa è stata focalizzata su tale materia con ben 10 proposte di legge presentate, di cui sette di iniziativa consiliare.

In questo specifico ambito si segnalano la legge regionale 40/2018 con la quale si è proceduto al riordino della programmazione di area vasta allocando le funzioni in capo alla Regione. Questa parte della legge è espressione della capacità emendativa dei consiglieri regionali dal momento che questa tematica non compariva tra i contenuti originari della legge. La stessa si occupa anche di nomine delle figure apicali e di organismi sanitari regionali.

Ricordiamo anche la legge regionale 51/2018, che ha dettato disposizioni in materia di prevenzione vaccinale. Essa riconosce come prioritaria la protezione dello stato di salute dei minori e qualifica la vaccinazione quale strumento indispensabile di prevenzione primaria. La legge definisce procedure e controlli alla luce del criterio della semplificazione amministrativa. Al momento di svolgimento del suo procedimento istruttorio era pendente in Parlamento la legge di conversione del decreto-legge 91/2018, il quale recava il rinvio di un anno del divieto di accesso alle scuole dell'infanzia in assenza di vaccinazione. Tale rinvio non è stato mantenuto nella legge di conversione e quindi la legge regionale toscana è stata del tutto esente da rilievi governativi.

Sempre in materia di tutela della salute vanno segnalate la legge regionale 66/2018 relativa al trattamento domiciliare dei pazienti emofiliaci. Altri interventi hanno riguardato la ludopatia (l.r. 4/2018 e l.r. 27/2018), mentre la governance in ambito sanitario è oggetto della legge regionale 65/2018, di iniziativa consiliare.

In materia di politiche sociali è stata emanata l'importante legge regionale 58/2018 con la quale è disciplinata la cooperazione sociale, con un testo nuovo che abroga la precedente normativa e dà attuazione al Codice del Terzo settore.

Al macrosettore Servizi alla persona e alla comunità, alla materia "lavoro", va ascritta la legge regionale 28/2018 avente ad oggetto l'inquadramento del personale dei centri per l'impiego all'interno della Regione e all'istituzione dell'Agenzia regionale del lavoro, in attuazione della legge 205/2017, che prevedeva il completamento della transizione in capo alle Regioni delle competenze gestionali in materia di politiche attive del lavoro esercitate dallo Stato attraverso i centri per l'impiego.

La Regione Toscana ha così completato il processo riorganizzativo del mercato del lavoro con l'istituzione, in via definitiva, dell'Agenzia regionale toscana per l'impiego, già introdotta con legge regionale 59/2014, la cui attuazione era stata sospesa dall'articolo 30, comma 2, della legge regionale 82/2015 nelle more della definizione dell'assetto delle competenze istituzionali in materia di lavoro a livello nazionale.

Segue per numerosità di leggi emanate il macrosettore Sviluppo economico e attività produttive con 14 leggi regionali, tutte ascritte alla competenza della Seconda Commissione, in alcuni casi abbinata alla competenza della Quarta Commissione.

Le 14 leggi ascritte a questo macrosettore riguardano 7 delle 13 voci in esso comprese per quanto attiene al sostegno all'innovazione per i settori produttivi, alle miniere e risorse geotermiche, al turismo, alla caccia e pesca, all'agricoltura e foreste.

Importantissima è l'emanazione del Codice del commercio con la legge regionale 62/2018, un testo legislativo nuovo, che ridisciplina l'intera materia con un corpus normativo di 133 articoli, con i quali è stata sostituita integralmente la precedente normativa, rispetto alla quale il codice presenta notevoli novità, illustrate nella relazione relativa alle politiche per lo sviluppo economico.

Il delicato settore delle cave è stato interessato da tre leggi: leggi regionali 18/2018, 36/2018 e 54/2018.

In materia di turismo importante intervento è costituito dalla legge regionale 24/2018, con la quale è stato modificato il testo unico del turismo emanato con la legge regionale 86/2016. Tale legge è stata originata dall'impugnazione del testo unico dinanzi alla Corte costituzionale per le particolari disposizioni relative alle locazioni turistiche, alle guide ambientali, per le quali lo Stato non ha adottato una specifica normativa.

In essa, argomento importante disciplinato è quello degli ambiti territoriali nei quali i comuni esercitano in forma associata le funzioni di accoglienza e informazione turistica a carattere sovra comunale.

Nel settore agricolo, in un quadro essenzialmente manutentivo, si ritrovano due interventi legislativi del tutto innovativi costituiti dalla legge regionale 35/2018 in tema di cammini regionali e dalla legge regionale 12/2018 in materia di trasformazione e confezionamento di prodotti di esclusiva provenienza aziendale.

Non potevano peraltro mancare modifiche alla legge regionale 3/1994, in materia di caccia, con la legge regionale 8/2018, che ha modificato la disciplina degli ATC, e modifiche alla legge regionale 39/2000 (legge forestale) con la legge regionale 11/2018, che ha disposto misure per prevenire i rischi derivanti dai cambiamenti climatici, dagli incendi boschivi e dall'abbandono dei boschi. Interessante in questa legge è la previsione e la promozione delle comunità di bosco, costituite da tutti i soggetti interessati alla gestione del bosco, previsione che si colloca pienamente nell'ambito della sussidiarietà orizzontale.

Altri interventi sono stati costituiti dall'aggiornamento della disciplina dell'acquacoltura in mare disposto con la legge regionale 26/2018, e dalla legge regionale 49/2018 in materia di apicoltura.

Il macrosettore Territorio ambiente e infrastrutture è interessato dall'emanazione di 12 leggi distribuite su 5 voci delle 9 disponibili.

L'intervento del legislatore è principalmente concentrato sulla "protezione dell'ambiente" con 4 leggi emanate; seguono le voci "territorio e urbanistica", "risorse idriche e difesa del suolo", ciascuna con tre interventi legislativi; si contano infine una legge in materia di protezione civile e una in materia di opere pubbliche.

Appare rilevante l'intervento legislativo in materia di risorse idriche costituito dalla legge regionale 10/2018, con la quale è stata ridisegnata la governance in materia di servizio idrico e l'organizzazione dell'Autorità idrica toscana, e l'intervento legislativo in materia di difesa del suolo e rischio idraulico di cui alla legge regionale 41/2018 e la legge regionale 25/2018 in materia di valutazioni ambientali.

In materia di governo del territorio il legislatore con la legge regionale 70/2018 ha disposto un rilevante aggiornamento della legge regionale sui consorzi di bonifica (l.r. 79/2012), ridisegnando compiti e funzioni degli organi dei consorzi, organizzazione e controlli.

E' stata rafforzata la tutela dal rischio di alluvioni con la legge regionale 41/2018, in attuazione anche della direttiva europea relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi alluvionali.

Infine si rammenta la nuova legge in materia di edilizia residenziale pubblica, la legge regionale 2/2019, approvata nella seduta del 19 dicembre 2018.

#### 4. IL CONTROLLO DELLE LEGGI REGIONALI EX ARTICOLO 127 DELLA COSTITUZIONE

L'articolo 127, primo comma, della Costituzione stabilisce che *“Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione”*.

Per capire il senso attualizzato ad oggi di tale disposizione è necessario rammentare il momento storico dell'emanazione della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, nell'ambito della quale l'articolo 127 ha ricevuto l'attuale formulazione.

Nelle interpretazioni soprattutto della prima parte degli anni 2000, tale riforma sembrava prevedere un forte trasferimento delle funzioni legislative in favore delle Regioni, stabilendo anche il principio della “indipendenza” tra competenza legislativa e competenza amministrativa.

Il nuovo Titolo V sembrava porre le basi per una struttura ordinamentale senza gerarchie tra le istituzioni territoriali, che esigeva modelli di governo del tutto nuovi, diversi dal modello gerarchico, e quindi costruzione di obiettivi condivisi, sedi di confronto, metodi di concertazione e decisione.

Il vero impatto della riforma, così caratterizzata dalle intenzioni del legislatore costituzionale, è stato in realtà diverso, come subito rivelato dall'impennata del conflitto costituzionale tra Stato e regioni conseguente alla sua entrata in vigore.

I giudizi dinanzi alla Corte costituzionale promossi dal Governo avverso le leggi regionali, ovvero dalle Regioni avverso lo Stato per lesione delle loro attribuzioni, un tempo eccezione nel panorama del contenzioso costituzionale, ne diventarono parte rilevante, trasformando la Corte medesima da giudice della legittimità costituzionale delle norme ad arbitro dei rapporti tra Stato e Regioni.

La riforma utilizzava il criterio della materia per demarcare gli ambiti di intervento della potestà legislativa statale e regionale, ma la terminologia usata per definire le materie stesse e la trasversalità di alcune di esse provocavano un imponente ricorso alla chiarificazione da parte del giudice delle leggi.

L'ampiezza del contenzioso costituzionale non trovava comunque la sua unica spiegazione nella fisiologica necessità di interpretare norme costituzionali nuove o nella difficoltà di adattamento delle singole istituzioni alla loro nuova collocazione ordinamentale, o nel compito dello Stato di assicurare il mantenimento del carattere unitario del sistema.

Sul piano procedurale sicuramente giocava un ruolo importante l'eliminazione nell'articolo 127 della possibilità da parte del Governo di rinviare al Consiglio regionale la legge oggetto di osservazioni e quindi di ostacolarne l'entrata in vigore, ma ciò che emergeva drammaticamente era la mancata gestione dei rapporti tra Stato e Regioni, a fronte delle carenze strutturali della

riforma, della mancata trasformazione delle istituzioni parlamentari e dei procedimenti legislativi, e infine dell'assenza di strumenti di raccordo tra i diversi livelli di governo.

Non possiamo dimenticare che dopo l'entrata in vigore della riforma del Titolo V erano mancate le sedi appropriate e la stessa volontà di raggiungere tali obiettivi.

Era rimasta inattuata la previsione dell'articolo 11 della legge costituzionale 3/2001, che prevedeva l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali, al fine di esercitare un rilevante potere consultivo sui progetti di legge statale in materie "regionali" ed era dequalificato il ruolo delle Conferenze.

Questa la situazione.

Le centinaia di controversie apertesesi all'entrata in vigore della riforma imposero l'obiettivo di ridurre la conflittualità esistente fra Stato e Regioni e, a fronte della situazione bloccata sul piano normativo, emerse la necessità di intervenire sul piano della negoziazione politica per la definizione delle controversie aperte.

Viene così emanata nel 2006 la direttiva Lanzillotta, allora ministro per gli affari regionali e le autonomie locali (confermando indirizzi assunti dal precedente governo Prodi), la quale istituiva nuove modalità organizzative per lo svolgimento delle funzioni di controllo delle leggi regionali previste dall'articolo 127 della Costituzione.

Si prevedeva la costituzione di una task force all'interno del Dipartimento, incaricata di svolgere riunioni periodiche con le Regioni al fine di verificare la possibilità di addivenire a soluzioni concordate per la chiusura e la prevenzione del contenzioso costituzionale. Venivano privilegiati nuovi metodi di collaborazione e di concertazione fondati sul confronto preventivo con l'obiettivo di pervenire a indirizzi e soluzioni condivise sul piano tecnico giuridico, e anche sul piano sostanziale.

Si cercava di costruire ex novo ciò che era mancato nell'attuazione della riforma: la definizione di linee guida che, insieme ai principi fondamentali della legislazione concorrente, potessero costituire per l'intero sistema il quadro di riferimento entro cui l'autonomia di ciascun livello istituzionale potesse svilupparsi.

Il metodo di lavoro introdotto era quello del confronto tecnico con le singole amministrazioni per addivenire a soluzioni concertate e sancite mediante intese idonee a motivare la rinuncia al ricorso ovvero la non impugnativa dell'atto.

La ricerca di soluzioni condivise sul piano della leale collaborazione, quale alternativa al contenzioso costituzionale, viene proposta come strumento di lavoro, prendendo coscienza, sia lo Stato che le Regioni, che dirimere i conflitti

dinanzi alla Corte costituzionale non è un rimedio vantaggioso per alcuno dei contendenti.

Si tratta di una pratica non assimilabile a quelle transattive di stampo privatistico, poiché il regime di competenze tra Stato e Regione non risulta disponibile alle parti. Tuttavia è possibile aprire un tavolo di negoziazione nell'ambito del quale le parti possono definire le controversie in conformità ai principi costituzionali e quindi chiudere il processo di negoziazione con un accordo o intesa, con le quali esse, vincolate solamente da una gentlemen's agreement, si impegnano ad apportare alla normativa oggetto di esame le modifiche concordate.

A seguito di tale impegno assunto dalla Regione, il Governo evita di sollevare la questione di costituzionalità, ovvero, a fronte di questioni particolarmente rilevanti, impugna la legge con in patto di rinunciare al ricorso al momento in cui le modifiche concordate sono approvate.

Le innovazioni della direttiva Lanzillotta permangono tuttora nei metodi di lavoro afferenti ai controlli sulle leggi regionali previsti dall'articolo 127 della Costituzione.

Una volta che la legge regionale è pubblicata essa viene diramata a tutti i Ministeri dal Dipartimento degli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri, il quale raccoglie le osservazioni dei Ministeri e, sulla base del principio di leale collaborazione, contatta informalmente gli uffici legislativi interessati delle Regioni ai fini dei chiarimenti necessari a superare eventualmente le osservazioni ministeriali.

A seguito di tale interlocuzione informale, gli uffici regionali redigono note e controdeduzioni alle osservazioni critiche ricevute, oppure, laddove si condivide il merito di quanto osservato, note con la quale la Regione comunica il proprio impegno a modificare le disposizioni legislative oggetto di osservazioni critiche.

Si tratta di una vera e propria fase precontenziosa che impegna gli uffici, rispetto alla quale va riflettuto il ruolo giocato dalla burocrazia statale, che inevitabilmente tutela le istanze statali, rivestendo un ruolo di parte.

Nel 2018 hanno ricevuto osservazioni da parte dei ministeri 25 leggi regionali della Toscana, alle quali è stata data risposta dagli uffici.

Tale contraddittorio ha portato al buon esito di 21 leggi non impugnate.

Di queste, nove leggi regionali non sono state impuginate a seguito dell'impegno assunto dalla Regione in modo formale di modificare le norme contestate:

- legge regionale 4/2018 in materia di ludopatia;
- legge regionale 10/2018 in materia di servizio idrico;
- legge regionale 25/2018 in materia di valutazioni ambientali;
- legge regionale 33/2018 in materia di viabilità regionale e accordi di

- programma per opere pubbliche di interesse strategico regionale;
- legge regionale 70/2017 (legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2017);
  - legge regionale 77/2017 relativa a disposizioni collegate alla legge di stabilità 2018;
  - legge regionale 65/2018 in materia di zone-distretto;
  - legge regionale 66/2018 relativa al trattamento domiciliare dei pazienti emofiliaci;
  - legge regionale 73/2018, in riferimento all'art. 5 in materia di disabilità.

In altri casi le controdeduzioni non hanno evitato l'impugnazione delle leggi osservate.

Il primo caso è costituito dalla legge regionale 32/2018, in tema di superamento del precariato, che è stata impugnata su due articoli sui quali erano state fornite controdeduzioni. Uno di questi, l'articolo 5, comma 1, è stato poi modificato con la legge regionale 56/2018, che ha esplicitato la vigenza nell'ordinamento regionale di taluni vincoli di finanza pubblica e dell'obbligo del previo esperimento delle procedure di mobilità, relativamente al processo di stabilizzazione del personale non dirigenziale, addivenendosi così alla cessazione della materia del contendere.

Il secondo caso è costituito dalla legge regionale 19/2018, relativa a Sviluppo Toscana s.p.a. la quale è stata impugnata, ma con un impegno assunto nell'anno 2019 sono stati forniti elementi per la cessazione della materia del contendere.

Il terzo caso è costituito dalla legge regionale 37/2018, concernente interventi normativi relativi alla prima variazione al bilancio. Di essa è stato impugnato l'articolo 3 per violazione delle norme europee in materia di aiuti di stato. Si tratta di una disposizione che accorda un contributo straordinario al consorzio Zona Industriale Apuana (Z.I.A.), al fine di ripianare il passivo della trascorsa gestione commissariale. Il ricorso governativo ricostruisce la natura del consorzio, come soggetto che svolge vera e propria attività di impresa; ripercorre la normativa e la giurisprudenza comunitarie in materia di aiuti di stato e conclude per la sussistenza di un vizio di legittimità costituzionale per contrasto della norma regionale con il primo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

Si segnala che la proposta di legge 329 della corrente legislatura contiene una norma che mira ad abrogare la disposizione *sub iudice*, in modo da risolvere il contenzioso.

Infine il caso della legge regionale 46/2018 in tema di contratti pubblici. Tale legge introduceva nelle procedure di gara negoziate l'inversione dell'apertura delle buste, per dare la possibilità alle stazioni appaltanti di esaminare le offerte prima di verificare la documentazione attestante l'assenza di motivi di esclusione ed il rispetto dei criteri di selezione.

Tale misura di semplificazione era già stata introdotta nell'ordinamento regionale toscano per le procedure aperte, quando il criterio di aggiudicazione è quello del minor prezzo, in attuazione della direttiva 2014/24/UE, nonostante il mancato recepimento da parte del legislatore nazionale e senza rilievi da parte del Governo. L'estensione di tale sistema alle procedure negoziate, operata dalla legge regionale 46/2018, invece, non risulta prevista dal diritto europeo, dimodoché si paventava il rischio di lesione delle competenze esclusive statali in materia di ordinamento civile e tutela della concorrenza. Tale previsione è stata confermata dall'impugnazione del Governo della legge regionale 46/2018, nonostante le controdeduzioni fornite dalla Regione nel confronto informale svolto in sede istruttoria.

Al fine di addivenire alla cessazione della materia del contendere sono state inserite nella legge di manutenzione 3/2019 modifiche alla legge regionale 46/2018. Tali modifiche sono state considerate dal Governo come di mero dettaglio o coordinamento interno, prive di carattere sostanziale, inidonee pertanto ad eliminare il vizio che inficiava la norma nel testo originario. E quindi è stata impugnata anche la legge di manutenzione.

Il procedimento collaborativo descritto presenta alcune criticità.

Emblematico è stato il caso della legge regionale 4/2018 e della legge regionale 27/2018 che hanno modificato la legge regionale 57/2013 in materia di ludopatia. La questione è puntualmente trattata nella relazione afferente alle politiche sanitarie e sociali, ma già in questa sede merita segnalare il caso, poiché esso è rappresentativo della necessità di una riflessione da parte del Governo sulla necessità di razionalizzare le modalità di coordinamento tra le strutture ministeriali e governative.

Infatti si è verificato che la prima legge di modifica della disciplina della ludopatia fosse osservata dal Ministero dell'Interno per la terminologia usata. Al fine di superare le eccezioni la Regione assumeva l'impegno di modificare la legge regionale 4/2018 e ciò è stato fatto con la successiva legge regionale 27/2018, la quale a sua volta è stata eccepita dal Ministero della Salute addirittura sotto il profilo della competenza concorrente esercitata dalla Regione.

A fronte di tale secondo rilievo, la Regione ha considerato le osservazioni ministeriali eccessive e ingiustificate, e lesive del principio di leale collaborazione, e le controdeduzioni regionali sono risultate tali da escludere l'impugnativa della seconda legge regionale emanata.

Altra criticità è rappresentata da osservazioni che investono nuove norme regionali meramente riprodotte di norme vigenti, rispetto alle quali nel 2018 sono stati comunque assunti impegni a modificare i nuovi testi. E' avvenuto nei confronti della legge regionale 66/2018 in materia di trattamento domiciliare dei pazienti emofiliaci.

## 5. L'ANDAMENTO DELLE FONTI

### a) Le leggi regionali

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

Anche per il 2018 la Toscana si distingue in tale senso dal momento che sono state emanate 57 leggi ordinarie e una legge statutaria.

Tuttavia si rileva che per il secondo anno consecutivo il numero delle leggi regionali approvate è diminuito: complessivamente sono state emanate 5 leggi regionali in meno rispetto al 2017, anno nel quale a sua volta la contrazione dell'attività legislativa è stata di 19 leggi in meno rispetto al 2016.

Le leggi emanate sono principalmente leggi di manutenzione (ben 33 leggi su 57), le quali aggiornano la legislazione vigente ricorrendo alla virtuosa tecnica della modifica testuale espressa, che permette di aggiornare l'ordinamento tenendo sotto controllo la sua crescita quantitativa.

A fronte della virtuosità di tale tipo di manutenzione, va ancora segnalato che alcune leggi della Regione Toscana sono state modificate nel corso del tempo in modo assolutamente elevato, cosicché risulta obbligatorio il richiamo alla necessità del loro consolidamento attraverso la riadozione della disciplina da esse recata nell'ambito di nuovi testi aggiornati.

Il riferimento è ancora una volta alla legge regionale 40/2005 (in materia di servizio sanitario regionale) modificata ora da oltre 40 leggi regionali (731 note), alla legge regionale 3/1994 in materia di caccia, modificata da oltre 30 leggi regionali (256 note), alla legge regionale 25/1998, in materia di rifiuti e bonifica dei siti inquinati, modificata anch'essa da oltre 30 leggi regionali (236 note).

La questione sostanziale è che gli interventi manutentivi di così ampia portata, modificano profondamente i testi previgenti nel corso del tempo e conducono ad una normativa completamente diversa da quella contenuta dalla legge al momento della sua entrata in vigore. Inoltre l'opera di consolidamento o di riadozione di tali testi diventa anno dopo anno sempre più difficile, sia sul piano politico, sia sul piano tecnico e giuridico-legislativo.

Alla fine del 2018 risultano così *formalmente* in vigore 1.201 leggi regionali, numero determinato sottraendo al numero complessivo delle leggi emanate (3.434) il numero delle leggi espressamente abrogate (2.233). E' tuttavia rilevante sapere quante siano le leggi *sostanzialmente* in vigore e quindi il dato delle 1.201 leggi formalmente in vigore va depurato dalle leggi di bilancio, comprese le variazioni, dal rendiconto annuale e soprattutto dalle leggi che contengono solo modifiche espresse ad altre leggi, che confluiscono nel testo base.

Alla luce di questi criteri le leggi sostanzialmente in vigore in Toscana sono 683.

*b) I regolamenti*

Al termine del 2018 risultano in vigore 166 regolamenti.

Nell'anno sono stati emanati 18 regolamenti, uno in più rispetto il 2017, tutti di competenza della Giunta regionale. Metà di essi sono innovativi, metà modificano regolamenti vigenti.

Su tutti i regolamenti le commissioni competenti hanno espresso parere favorevole, in 7 casi accompagnato da osservazioni, che la Giunta regionale ha recepito in toto e adeguato conseguentemente il testo del regolamento.

Può quindi continuare a rilevarsi una fattiva interazione fra Giunta regionale e commissioni, già richiamata in occasione dei precedenti rapporti, e che si può ormai considerare come *modus operandi* acquisito.

Per quanto riguarda i tempi di conclusione del procedimento di adozione dei regolamenti, che decorre dall'atto di prima adozione sino alla sua entrata in vigore, nel 2018 si è registrato un tempo minimo di 13 giorni e un tempo massimo di 170 giorni, per una media di 109 giorni, media in aumento rispetto al termine di 70 giorni del 2017.

Nell'ambito del procedimento viene acquisito il parere delle commissioni consiliari competenti, le quali ai sensi dell'articolo 42, comma 2, hanno 30 giorni di tempo per l'espressione del parere. Nel 2018 la media di espressione del parere è stata di 36 giorni, sostanzialmente in linea con la previsione statutaria, considerando i casi di assegnazione degli atti a ridosso dei periodi di interruzione dei lavori consiliari.

**6. IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO PRESSO IL CONSIGLIO REGIONALE: INIZIATIVA LEGISLATIVA, ISTRUTTORIA, ESITI**

*a) iniziativa legislativa e atti di indirizzo politico*

Nel 2018 si registra il mantenimento dell'attività istituzionale del Consiglio regionale a livelli quantitativamente elevati e perfettamente in linea con quelli dei precedenti due anni interi della legislatura (2016 e 2017).

I dati confermano in termini positivi la partecipazione dei consiglieri regionali ai lavori delle commissioni e dell'aula e la loro rappresentanza della comunità regionale, sia tramite la funzione legislativa, sia tramite la funzione di indirizzo politico, molto sviluppata nella corrente legislatura. Nel 2018 sono stati approvate 166 mozioni, 28 risoluzioni, 41 ordini del giorno. Inoltre sono state svolte 92 interrogazioni.

Nel contesto positivo così definito, l'iniziativa legislativa regionale subisce nel 2018 una battuta d'arresto, poiché il numero di proposte di legge

presentate decresce sensibilmente rispetto al 2017, da 99 a 89, e si colloca al di sotto del numero minimo di legislatura di 94 proposte del 2016.

Le 89 proposte di legge regionale presentate sono ripartite tra 84 proposte di legge regionale ordinaria, 4 proposte di legge statutaria e una proposta di iniziativa popolare.

Escludendo quest'ultima, le 88 proposte di legge regionale presentate si distribuiscono tra 39 proposte della Giunta e 49 proposte dei consiglieri.

Il Consiglio regionale incrementa la sua iniziativa legislativa, rispetto la situazione di sostanziale equilibrio con la Giunta regionale degli anni precedenti, confermando il peculiare attivismo in sede di iniziativa legislativa.

L'Ufficio di presidenza ha presentato 6 proposte di legge, le quali rappresentano, contrariamente agli anni passati, le uniche ipotesi di iniziative trasversali tra i gruppi consiliari.

Si assiste infatti nel 2018 ad una diminuzione dell'integrazione politica in Consiglio regionale e ad un aumento dell'individualismo partitico, poiché ben 34 proposte di legge sono state firmate esclusivamente da consiglieri appartenenti al medesimo gruppo. Anche l'Ufficio di presidenza non sfugge all'andamento di questo fenomeno poiché solo 2 delle proposte presentate sono firmate da tutti i componenti.

Le leggi emanate nel 2018 sono state esclusivamente di iniziativa della Giunta regionale o del Consiglio regionale.

Infatti l'unica proposta di legge di iniziativa popolare proveniente dal consiglio comunale di Gaiole in Chianti, per il cambio di denominazione in Comune di Gaiole in Chianti storico, è ancora pendente in commissione.

#### *b) Esito*

Per quanto attiene all'esito delle iniziative, le proposte presentate e approvate nel 2018 sono per tre quarti di iniziativa della Giunta regionale, la quale migliora questo dato rispetto all'anno precedente.

Gli atti ad esito negativo (proposte respinte, ritirate o decadute) rispetto al 2017 aumentano, perché passano da 5 a 8 casi, 3 dei quali riferiti a proposte della Giunta regionale finalizzate all'istituzione di nuovi comuni per fusione di comuni esistenti, le quali sono state respinte alla luce dell'esito negativo del referendum.

Gli altri 5 atti che hanno avuto esito negativo sono tre proposte di legge di modifica statutaria presentate dall'opposizione e due proposte di legge ordinaria, una di iniziativa della Giunta regionale e l'altra di iniziativa consiliare, entrambe ritirate.

Si riduce invece il numero di atti non conclusi, poiché si passa dalle 41 proposte di legge del 2017 alle sole 26 proposte non ancora emanate, il valore

più basso della legislatura. Appare quindi aumentare l'efficienza del procedimento legislativo regionale.

*c) Istruttoria legislativa*

L'attività legislativa del Consiglio è supportata dall'attività di assistenza generale e giuridico-legislativa degli uffici, solo in parte attestata formalmente dal numero degli atti istruttori emanati, tenuto conto dell'ampia informalità dei lavori.

Il regolamento interno, molto articolato, regola ampiamente il procedimento legislativo presso le commissioni e a tale procedimento riferisce anche tutte le disposizioni in materia di qualità della legge, le quali hanno un diretto ancoraggio statutario e legislativo per quanto definito dalla legge regionale 55/2008 e sono assistite dal potere di dichiarazione di improcedibilità del Presidente del Consiglio regionale e dai poteri di intervento dei presidenti delle commissioni consiliari.

Tale piano politico di tutela della qualità della legge in realtà non ha avuto applicazione, anche in considerazione del forte presidio della qualità della legge garantito dalle strutture preposte all'attività legislativa consiliare con funzioni di assistenza generale e giuridica legislativa.

Nel 2018 sono state formulate 237 schede di legittimità, 264 schede istruttorie, 49 schede di fattibilità.

Le attività politiche, tecniche e giuridiche svolte nel procedimento di competenza delle quattro commissioni consiliari permanenti sono fondamentali per la definizione dei testi legislativi poi sottoposti alla disamina dell'aula.

Le commissioni esprimono pareri istituzionali, referenti, secondari e di merito sulle proposte di legge. Le proposte di legge sottoposte al parere delle commissioni sono state in 44 casi di iniziativa della Giunta regionale e in 35 casi del Consiglio regionale. Quest'ultimo dato conferma la dinamicità e la presenza del Consiglio nell'ambito dell'attività legislativa della Regione, molto alta rispetto ad altre realtà regionali.

L'esito dei pareri è interessante in ragione dell'alto numero di pareri contrari alle proposte di legge presentate: 20 proposte hanno avuto il parere contrario della commissione e 59 proposte il parere favorevole. Si tratta di un dato eminentemente politico, poiché le proposte licenziate con il parere contrario sono state presentate dalle forze di opposizione del Consiglio regionale e da soggetti ai quali è attribuita l'iniziativa popolare.

Per quanto riguarda l'efficienza del procedimento legislativo presso le commissioni consiliari si segnala che oltre la metà delle proposte di legge assegnate nel corso del 2018 hanno visto l'esame concludersi nel medesimo anno.