

## **NOTA DI SINTESI**

## **NOTA DI SINTESI**

REDATTORE: Raffaele Libertini

### **1. PREMESSA**

Il rapporto sulla legislazione regionale relativo al periodo maggio 2005-dicembre 2006, si colloca in una fase particolare della produzione normativa regionale caratterizzata dall'inizio di una nuova legislatura, l'VIII, e dalla iniziale applicazione dello statuto, entrato in vigore il 12 febbraio 2005.

E' del tutto evidente che la brevità del periodo considerato non consente di formulare giudizi definitivi e valutazioni assolute sull'andamento della legislazione regionale, tuttavia alcune tendenze della medesima sono rinvenibili sia attraverso i primi atti applicativi dello statuto, sia attraverso la legislazione ordinaria della regione in questo periodo in qualche modo influenzata dal nuovo quadro dei principi statutari. Altre tendenze sono poi individuabili attraverso il confronto con la legislazione toscana precedente e con la legislazione delle altre regioni quale emerge soprattutto dal rapporto della camera dei deputati sulla legislazione che dedica una parte specifica a questo settore.

Ma il presente rapporto si rivolge anche al futuro che potrà confermare, rettificare o smentire le tendenze ivi evidenziate. Esso pertanto si presenta come un punto di riferimento importante per i bilanci e le prospettive della legislazione regionale.

Sulla base di quanto detto è parso opportuno che l'impostazione di questo quinto rapporto si differenziasse in parte dai precedenti rapporti a partire dal 2001, perché pur mantenendo la ricchezza di dati, informazioni e valutazioni in essi presenti ci si soffermasse di più sui dati generali di sintesi sperimentando tagli di lettura diversi e più complessivi della legislazione toscana, più immediatamente percepibili dai consiglieri, dagli addetti alle strutture consiliari e anche da lettori non particolarmente specializzati sui temi della legislazione regionale, ma interessati a conoscerne gli andamenti.

Lo scopo di questa nota di sintesi è dunque quello di mostrare quali siano alcune tendenze significative della legislazione esaminata nel periodo di riferimento (e le loro eventuali criticità), tendenze che, come dicevo, sono talvolta appena accennate e che attendono conferme o

smentite dai rapporti degli anni a venire, ma su cui però si può cominciare a discutere, tranne degli insegnamenti ed aprire un dibattito che stimoli a migliorare il prodotto normativo e ad accrescere la consapevolezza culturale sui temi della legislazione da parte dei consiglieri, degli addetti ai lavori e dei cittadini.

## **2. LA VALORIZZAZIONE DEL RUOLO DEL CONSIGLIO E DEGLI ALTRI MOMENTI DECISIONALI DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA**

Nel commentare lo statuto toscano la dottrina ha osservato come esso contiene una serie di premesse che se adeguatamente valorizzate, potrebbero portare ad un "equilibrio tra esigenze di governabilità e di confronto democratico" essendosi rinunciato ad "inutili rivendicazioni di competenza" nei confronti della giunta verso cui si manifesta invece l'esigenza di una forte collaborazione.<sup>1</sup>

Il monitoraggio sull'applicazione di alcuni articoli dello statuto dimostra come queste premesse siano state sostanzialmente rispettate. E' il caso degli articoli 37 (pareri sui bilanci preventivi degli enti), 42 (pareri delle commissioni sui regolamenti di competenza della giunta), 48 (informativa al consiglio e atti di indirizzo sugli atti di iniziativa di giunta), 50 (controllo del consiglio sulle nomine regionali). In tutti questi casi l'applicazione di queste norme evidenzia che le commissioni di competenza ed il consiglio hanno fatto ampio uso della disciplina statutaria che prevede un loro coinvolgimento su atti di giunta secondo prassi anche diversificate, ma che sottolineano la buona collaborazione tra i due organi.<sup>2</sup> In particolare è stato osservato che la piena attuazione dell'articolo 48 si potrà probabilmente avere solo quando il consiglio sarà in grado di fare esaurienti valutazioni ex post delle politiche e delle leggi regionali, perché solo allora si potranno fornire indirizzi più incisivi alla giunta. Sulla materia interviene poi l'articolo 111 bis del regolamento interno, recentemente parzialmente modificato,<sup>3</sup> prevedendo che sia l'ufficio di presidenza a stabilire l'assegnazione dell' eventuale atto di indirizzo alla commissione competente o direttamente all'aula.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Paolo Caretti, *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, pag. 59 e 61, Giappichelli. Si veda una analoga affermazione nel rapporto sulla legislazione della camera 2004-2005, p. 92

<sup>2</sup> Si vedano in proposito le relazioni di settore dei colleghi dell'Area per l'assistenza professionale e dell'Area per l'assistenza alle commissioni e agli organi consiliari

<sup>3</sup> Delibera del consiglio regionale 12 dicembre 2006

<sup>4</sup> Si tenga conto che è stato approvato un testo unico delle disposizioni organizzative e procedurali di competenza dell'ufficio di presidenza (deliberazioni dell'ufficio di presidenza 25 luglio 2006 n. 59 e 28 novembre 2006, n. 87)

Se le commissioni svolgono un ruolo rilevante in applicazione degli articoli sopra citati, siamo ancora ad una sperimentazione iniziale per ciò che riguarda la valutazione delle leggi prevista dall'articolo 45 dello statuto che è uno dei più innovativi perché affida la fase del controllo al consiglio (tramite le commissioni), in aggiunta a quella tradizionale della legislazione. In questo versante gli uffici hanno svolto un ruolo rilevante, tramite una sperimentazione che si è avvalsa di consulenze esterne (Progetto Capire) in collaborazione con altre regioni, con l'elaborazione di molteplici clausole valutative e di numerose note di sintesi sulla applicazione di alcune leggi a seguito delle relazioni di ritorno elaborate dagli uffici di giunta. L'elemento di criticità di questa esperienza, del resto comune anche alle altre regioni che hanno in corso attività sperimentali sulla valutazione, è però la non messa in discussione in commissione o in consiglio dei documenti di tipo tecnico elaborati, per cui non si è mai giunti ad una valutazione degli organismi politici sulle leggi e le politiche pubbliche che invece sarebbe stata estremamente utile per dare un giudizio sulla bontà della legge o della politica proponendo eventuali correttivi tesi a migliorarle. E' comunque di un certo interesse il caso della legge regionale 18/2002 sulle mense biologiche per la quale, nel piano annuale dei finanziamenti presentato dalla giunta e successivamente approvato dal consiglio, sono state introdotte importanti modifiche nelle modalità di attuazione della legge assolutamente in linea con quanto evidenziato nella prima delle due note informative prodotte<sup>5</sup>.

E' auspicabile comunque che in tempi non troppo lunghi il cerchio della valutazione si chiuda in modo da dare piena applicazione al dettato statutario e alla valutazione come strumento critico di monitoraggio della attività legislativa. Un primo segnale positivo in questo senso è dato da un obiettivo strategico che l'ufficio di presidenza si è dato per il 2007 e che consiste nell'affidamento all'IRPET di una ricerca valutativa sulla legge sui piccoli comuni (legge regionale 27 luglio 2004, n. 39) cui seguirà un convegno da tenersi entro il mese di novembre 2007.

Il regolamento interno recentemente modificato stabilisce che le commissioni compiano una verifica degli effetti raggiunti dalle leggi e che riferiscano al consiglio tramite una "relazione che illustra le conclusioni raggiunte in ordine ai risultati conseguiti e alle proposte di aggiornamento o adeguamento della legislazione" (articolo 24, commi 3 e 4).

---

<sup>5</sup> Vedi la relazione di Moretti

Un altro elemento di valorizzazione del ruolo del consiglio è dato dalla vivacità dell'iniziativa dei consiglieri che nel periodo di riferimento supera ampiamente l'iniziativa di giunta attestandosi al 60% delle proposte di legge presentate. Ciò può essere spiegato con una particolare effervescenza di attività all'inizio della legislatura e con l'aumentato numero dei consiglieri (portato da 50 a 65) che evidentemente si è fatto recettore di una domanda di rappresentanza più ramificata. Da notare come risulta ribaltata la situazione del periodo 2004-marzo 2005 in cui le proposte di legge di giunta erano il 63,5 % mentre quelle dei consiglieri erano del 36,5 (vedi rapporto precedente). Nel corso dell'VIII legislatura il tasso mensile di proposta consiliare è salito dal 2,8 a 4,6 proposte/mese<sup>6</sup>.

La tendenza ad un maggior ruolo dell'iniziativa consiliare è anche confermata dall'unico rapporto regionale già pubblicato per il periodo maggio 2005-dicembre 2006 che è quello delle Marche che evidenzia 91 proposte di legge dei consiglieri rispetto alle 49 della giunta, anche se in questo caso il numero dei consiglieri è rimasto stabile nello statuto. Sarà interessante vedere se questa tendenza comunque ad un maggior ruolo della iniziativa consiliare, sarà confermata dagli altri rapporti regionali in via di preparazione e dal futuro rapporto generale della camera dei deputati sulle regioni e se, negli anni a venire, sarà confermato questo trend nella nostra realtà.

Uno spaccato particolare è quello della partecipazione di genere all'iniziativa legislativa consiliare dell'VIII legislatura. Non si individuano, in proposito, proposte di legge sottoscritte da tutte le elette del consiglio e solo in due casi ci sono proposte presentate da sole donne. Nettamente più numerose sono le proposte di legge sottoscritte da almeno una consigliera: si tratta di 21 proposte pari ad un'incidenza del 25,9% di tutta l'iniziativa consiliare, un dato sostanzialmente in linea con la ripartizione per genere dell'assemblea nel suo insieme (25% donne, 75% uomini). Emerge pertanto una significativa partecipazione di donne all'iniziativa consiliare nel suo complesso che non assume il carattere della esclusività dell'iniziativa di genere. Per ciò che attiene alla distribuzione per materie, la presenza femminile a livello di iniziativa è più attiva relativamente alle proposte di legge in materia di tutela della salute e dei servizi sociali<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Vedi la relazione di Tonarelli

<sup>7</sup> Vedi la relazione di Tonarelli

Tornando al tema principale della notevole prevalenza della iniziativa consiliare nel suo complesso, occorre però dire che la situazione si ribalta esaminando il tasso di successo delle proposte di legge consiliari che, nel periodo considerato, si attesta al 23,3% rispetto al 76,7% di quelle di giunta<sup>8</sup>. La prima percentuale non è però irrilevante se si confronta con la situazione dell'altra regione che ha fatta un'analogia indagine, le Marche, in cui il tasso di successo della iniziativa del consiglio è all'8,79%. Anche il rapporto della camera dei deputati, relativo al periodo 2004-2005, riferito alla Toscana, nota che il tasso di successo dell'iniziativa consiliare ha un peso significativo<sup>9</sup>. Uno studio specifico relativo all'iniziativa consiliare in Toscana nella VII e nell'VIII legislatura, conferma che questo trend di un buon successo dell'iniziativa consiliare si mantiene abbastanza costante in tutto il periodo considerato<sup>10</sup>.

Comunque si può dire che una delle cause del minor successo di iniziativa dei consiglieri rispetto a quello della giunta è anche dovuta alla sua frammentazione e scarsa condivisione in quanto, nel periodo considerato, risulta che il 63% dell'iniziativa consiliare è di un solo partito. Infatti solo due delle 58 proposte di legge monopartitiche sono state approvate. In questo caso l'iniziativa ha finalità solo espressive e di stimolo, ma è destinata a non avere pieno successo, cosa di cui sembrano consapevoli anche gli stessi promotori<sup>11</sup>.

Particolarmente significativo appare sull'argomento il tasso di successo dell'iniziativa dell'ufficio di presidenza nel periodo interessato. Infatti delle otto proposte di legge formulate dal medesimo ne sono state approvate ben sei, con un tasso di successo pari al 75% rispetto al 23,3% delle proposte di origine consiliare nel suo complesso. Ciò vuol dire che le proposte di legge dell'ufficio di presidenza, da sole, bastano ad elevare il tasso di successo dell'intera iniziativa consiliare di ben 5 punti percentuali. Un dato indubbiamente di grande rilievo che denota la capacità di questo organismo di ottenere un forte assenso dell'assemblea prevalentemente su temi di carattere istituzionale<sup>12</sup>.

Lo statuto prevede numerose leggi e altri atti normativi per la sua attuazione. Di conseguenza sono stati compiuti vari studi sui contenuti di molte leggi attuative (autonomia del consiglio, conferenza permanente delle autonomie sociali, legge sulla normazione, collegio di garanzia, ecc.)

---

<sup>8</sup> Vedi la nota precedente

<sup>9</sup> Vedi p. 91

<sup>10</sup> Vedi il dossier sulle leggi di iniziativa consiliare curato da Paradiso

<sup>11</sup> Vedi la relazione di Tonarelli

<sup>12</sup> Vedi la nota precedente

e i loro risultati sono all' attenzione dell' apposita commissione per l'attuazione dello statuto. La disciplina più rilevante approvata in questo periodo è, come si accennava, quella contenuta nell'ampia modifica del regolamento interno che contiene molte disposizioni che valorizzano il ruolo del consiglio. In particolare: la dichiarazione di improcedibilità delle proposte di legge da parte del presidente; la presentazione delle proposte di regolamento interno e di legge sulle materie attinenti il funzionamento e le strutture del consiglio da parte dell'ufficio di presidenza; le prerogative del portavoce dell'opposizione; la specificazione del ruolo delle commissioni relativamente alla valutazione delle leggi e delle politiche pubbliche; la competenza della commissione di controllo ad emettere pareri preventivi; le modalità di attuazione dell'articolo 48 dello statuto sulla concertazione; ecc.<sup>13</sup>. L'attuazione dei dieci nuovi statuti approvati dalle regioni procede a rilento come dimostra uno studio dell'osservatorio legislativo interregionale in materia, ma il consiglio toscano ha dimostrato, rispetto alle altre realtà, una notevole capacità di approfondimento sui temi dell'attuazione degli statuti ad opera della sua struttura interna ricevendo poi una verifica delle tesi esposte in appositi seminari cui hanno partecipato consiglieri, tecnici regionali e docenti delle università. Non sarà pertanto difficile passare alla stesura degli articolati, come in parte è già stato fatto. Ciò consentirà alla commissione competente di decidere in merito.

La legislazione "ordinaria", cioè non direttamente interessata alla attuazione dello statuto, ha delle caratteristiche significative che emergono dai capitoli successivi laddove si parla della qualità della legislazione, della tipologia delle leggi e delle materie in cui esse intervengono. Si può però dire fin d'ora che, nel periodo considerato, risulta confermata la tendenza degli anni precedenti ad un calo della legislazione conforme all'andamento dello stesso fenomeno a livello regionale e statale.

La VII legislatura e il primo periodo della VIII manifestano chiaramente un forte ruolo di rappresentanza da parte del consiglio nei confronti delle esigenze della società toscana. Il fulcro di questa attività è la Festa della Toscana che si tiene ogni anno affrontando tematiche di particolare interesse che comportano una forte partecipazione di istituzioni e cittadini. Anche le commissioni, come risulta dai rapporti settoriali, aggiungono all'attività di istruzione delle leggi e degli atti deliberativi, una intensa attività di incontri, iniziative di approfondimento,

---

<sup>13</sup> Vedi la relazione di Chellini e la relazione di Paradiso

visite in particolari realtà che interessano le materie di competenza. Tutto ciò ha lo scopo di conoscere meglio le esigenze dei cittadini e di fornire ai medesimi elementi di approfondimento e di crescita in un più stretto legame tra istituzione e società civile.

Questa attività che oggi assume un particolare rilievo rientra in una tendenziale divisione del lavoro con la giunta, come riconosce anche la camera dei deputati nel suo rapporto 2004-2005<sup>14</sup>, confermando quella capacità di collaborazione e di equilibrio tra i rispettivi poteri cui si accennava all'inizio di questo capitolo.

Le norme dello statuto sopra indicate (articoli 37, 42, 45, 48, 50) hanno in definitiva trovato una buona accoglienza nella loro applicazione, anche se si è verificato qualche ritardo o disfunzione iniziale, dimostrando che le due principali istituzioni regionali hanno una reale capacità di comunicare e di raggiungere comuni obiettivi nei compiti da svolgere. Si è così evitato il potenziale conflitto che poteva derivare dalla situazione sbilanciata creata dall'elezione diretta del presidente della giunta regionale. Le norme dello statuto hanno fatto emergere invece un'occasione di buona collaborazione che è stata colta e che potrà essere confermata o addirittura migliorata nel futuro rendendo più coesa e convincente l'attività istituzionale dei due organi.

### **3. LINEE DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE ED ANDAMENTO DELLA NORMATIVA**

Il programma regionale di sviluppo 2006-2010 (approvato con la risoluzione 19 luglio 2006, n. 13), dichiara di voler "intervenire nel processo di formazione delle regole (leggi e regolamenti). Il risultato atteso è meno norme e il minor carico amministrativo possibile sui soggetti istituzionali, le imprese ed i cittadini"<sup>15</sup>. Tra gli obiettivi specifici ed intermedi sono indicati poi "quelli della semplicità normativa e della qualità della legislazione regionale. In sostanza meno regole e migliori regole poste, con intensità minima, solo quando sono indispensabili per perseguire un interesse pubblico generale ritenuto prevalente sull'interesse dei singoli associati". Infine, tra i risultati attesi, è prevista la "riduzione delle fonti normative regionali. Al termine del periodo di vigenza del programma regionale di sviluppo il numero delle leggi regionali dovrà essere ridotto almeno del 50% attraverso l'approvazione, a partire dal 2007, di una legge regionale di semplificazione, di leggi di

---

<sup>14</sup> Vedi pag. 89 e 97

<sup>15</sup> Vedi punto 2.12, terzultimo capoverso



riordino per settori organici, della legge regionale comunitaria con la quale adeguare tempestivamente l'ordinamento regionale a quello comunitario nelle materie di competenza residuale e concorrente regionale<sup>16</sup>.

Questa chiara tendenza ad una riduzione delle leggi espressa dal programma ed in linea con un calo della legislazione in questi ultimi anni non solo in Toscana, ma anche a livello delle altre regioni e dello stato; trova anche conferma in una diminuzione dell'attività regolamentare.

Al 31 dicembre 2006 risultano in vigore 81 regolamenti. Ma la tendenza ad una diminuzione di questa normativa secondaria è dimostrata dal fatto che nel 2006 sono stati emanati 14 regolamenti rispetto ai 18 del 2005 e ai 16 del 2004. La situazione reale è perciò diversa dalle previsioni che si potevano ragionevolmente fare e cioè che ad una diminuzione delle leggi corrispondesse un aumento della regolazione secondaria. Neanche a seguito delle sentenze della Corte costituzionale n. 313 e 323 che facevano tornare in capo al consiglio la potestà regolamentare in attesa degli statuti e di una precisa disposizione statutaria sui regolamenti (l'articolo 42), si è ritenuto di utilizzare questa fonte in modo massiccio.

Va però sottolineato, come fa la camera dei deputati nel suo rapporto 2006, che in tutte le regioni è rilevante il fenomeno dei "regolamenti travestiti", cioè di atti formalmente amministrativi, ma a contenuto generale tipico dei regolamenti<sup>17</sup>. Si tratta comunque di un fenomeno su cui è difficile avere dati certi perché gli atti amministrativi sono molto numerosi e solo una attenta valutazione di ciascuno di essi consente di dire se in sostanza si tratti di un regolamento. Il problema è poi superato in Toscana dall'articolo 39 dello statuto che attribuendo ai regolamenti la qualifica di fonte richiede, secondo la dottrina<sup>18</sup>, che il nomen di regolamento sia esplicitamente indicato per cui, gli atti amministrativi che non hanno questa caratteristica, non sono regolamenti.

Per ciò che riguarda il programma regionale di sviluppo va sottolineato che esso presenta caratteri fortemente innovativi rispetto ai precedenti perché non dà più luogo alla definizione minuta delle attività regionali di programmazione, ma ad una sintesi degli obiettivi prioritari

---

<sup>16</sup> Vedi punto 4.4. Sulla legge regionale di semplificazione, sulla riduzione delle fonti normative e sulla loro razionalizzazione. Si veda anche l'agenda normativa pluriennale di legislatura (2006-2010) approvata con la decisione di giunta n. 5 del 2 ottobre 2006

<sup>17</sup> Vedi pag. 26

<sup>18</sup> Tarli Barbieri, *Commentario cit*, pag. 207

intorno ai quali si deve strutturare l'azione di governo regionale.<sup>19</sup> Le priorità generali di legislatura trovano definizione nei progetti integrati regionali che sono gli strumenti attuativi dei programmi strategici del programma di governo<sup>20</sup>.

La tendenza alla riduzione degli atti trova riscontro anche relativamente ai singoli atti di programmazione. Infatti, da uno studio specifico effettuato, risulta che nel primo periodo della VII legislatura (maggio 2000-dicembre 2001) gli atti di programmazione approvati sono 89, mentre nell'analogo periodo dell'VIII (maggio 2005-dicembre 2006) sono 76. C'è dunque una sensibile riduzione dell'attività di programmazione, in linea con le esigenze di semplificazione e di coesione degli obiettivi da perseguire, sopra indicate.

#### **4. LA LEGISLAZIONE**

Al 31 dicembre 2006 le leggi regionali in vigore risultano essere n. 548. Invece le leggi approvate nel periodo considerato, cioè dall'inizio della VIII legislatura alla fine del 2006, sono n. 73.

##### **4.1 LA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE E LA SEMPLIFICAZIONE**

Un dato preliminare interessante è che le proposte di legge all'esame del consiglio prevalentemente subiscono una profonda trasformazione secondo una tradizione ormai consolidata negli anni. Infatti, nel periodo considerato, solo 8 leggi su 73, cioè l'11% sono state approvate con lo stesso numero di articoli, commi e caratteri della proposta di legge originaria. Nel corso dell'esame in consiglio il cambiamento è la regola ed è la sua assenza a costituire l'eccezione. Le modifiche di notevole estensione investono poi un terzo del campione. Ciò significa che il consiglio regionale, lungi dall'essere notaio, camera di ratifica o mero recettore delle iniziative dell'esecutivo, si presenta invece come attore vivace e partecipe del processo legislativo<sup>21</sup>.

Come già si è precedentemente osservato, negli ultimi anni si è assistito ad un costante calo della legislazione toscana. Ciò è conforme all'andamento delle altre regioni come conferma il rapporto della camera dei deputati 2006 rilevando che le riforme amministrative e costituzionali non hanno determinato una inflazione della legislazione, come da alcuni si temeva. In alcuni casi, si è fatto ricorso a testi normativi "pesanti" di

---

<sup>19</sup> Vedi la relazione di Chellini

<sup>20</sup> Vedi punto 3.1

<sup>21</sup> Vedi la relazione di Tonarelli

grande estensione, "contenitori" di interventi di vario tipo, il che non contribuisce alla facile leggibilità ed interpretazione della normativa<sup>22</sup>. Questo andamento è anche riscontrabile a livello della legislazione nazionale.

La tendenza alla diminuzione vale anche rispetto alle proposte di legge. Come risulta dal precedente rapporto il tasso medio mensile dell'iniziativa legislativa delle prime 6 legislature era del 9,2%, mentre nella VII era sceso al 7,8. Quest'ultimo dato è sostanzialmente confermato nel 2005-2006 con una media del 7,7 di proposte di legge per mese<sup>23</sup>.

Tutto ciò rientra in una tendenza generale alla semplificazione legislativa che investe non solo il livello regionale e statale, ma anche quello europeo. Nella relazione generale sull'attività dell'unione europea per il 2006 adottata il 26 gennaio 2007 dalla commissione, c'è una parte, dedicata alla semplificazione normativa, ove si stabilisce un programma di semplificazione che prevede l'adozione di 500 atti che dovrebbero sostituire circa 2000 atti riguardanti tutti i settori e si rilancia un programma di abrogazioni e codificazione degli atti comunitari per ridurre il volume della legislazione<sup>24</sup>. In questo senso l'articolo 44 dello statuto toscano che prevede i testi unici e gli strumenti per la loro permanenza nel tempo, fornisce un notevole presidio normativo per la semplificazione che ci auguriamo sia al più presto utilizzato per tenere "pulito" l'ordinamento, anche in considerazione del fatto che le periodiche leggi generali di abrogazione di un elevato numero di leggi implicitamente abrogate o non più operanti, contribuiscono efficacemente a quel "disinquinamento" normativo essenziale per la certezza e comprensibilità della legislazione regionale (in questa direzione si muove anche il programma regionale di sviluppo sopra ricordato).

Ma le norme che hanno attinenza alla qualità normativa sono molteplici nello statuto toscano secondo un orientamento comune a quasi tutti i dieci statuti regionali rinnovati. Esse appaiono particolarmente pregnanti rispetto alle altre realtà regionali e, in alcuni casi, sono sviluppate nella recente modifica al regolamento interno. Così si dice che il consiglio assicura la qualità delle fonti normative (art. 11); che le commissioni hanno compiti di valutazione delle leggi e delle politiche pubbliche e che, a questo scopo, possono avvalersi di clausole valutative inserite in legge (artt. 19 e 45); che le leggi ed i regolamenti sono

---

<sup>22</sup> Vedi pag. 16

<sup>23</sup> Vedi la relazione di Tonarelli

<sup>24</sup> Vedi il dossier di documentazione del servizio studi della camera dei deputati, pag. 9 e 18

motivati (art. 39); che le fonti normative devono essere chiare ed organiche ai fini della certezza del diritto e che il presidente del consiglio può dichiarare improcedibili i progetti di legge che non osservano le disposizioni a tutela della qualità della normazione (art. 44); che deve essere approvata una legge sulla normazione; ecc. Queste norme sono sviluppate nel regolamento interno, recentemente modificato, ove si prevede la valutazione degli effetti raggiunti dalle leggi (art. 24); il drafting (art. 32); le cause di improcedibilità (art. 89); le correzioni di forma e di coordinamento del testo (art. 103). Esaminando la bozza di questo regolamento la camera dei deputati, nel suo rapporto 2004-2005, sottolinea come esso si ispiri ai principi di qualità, partecipazione ed efficienza e valorizzi il ruolo del presidente per ciò che riguarda la procedibilità degli atti<sup>25</sup>.

Sulla qualità normativa, a livello statale, merita di essere ricordata l'ipotesi di accordo tra lo stato e le regioni (ai sensi dell'art. 2 della legge 28 novembre 2005, n. 246 - Legge di semplificazione 2005) che è in via di preparazione attraverso una collaborazione tra gli uffici legislativi delle giunte regionali e il ministero delle regioni. L'accordo si occupa della valutazione ex ante ed ex post, del drafting e di altri problemi legati alla qualità delle leggi.

Come riconosce la camera dei deputati nel suo rapporto 2004-2005, il consiglio regionale della Toscana occupa una posizione molto avanzata sui temi della qualità normativa avendo elaborato fin dal 2001 rapporti annuali sulla legislazione, confrontandosi con la camera dei deputati e gli studiosi e stabilendo continui rapporti con le regioni attraverso l'osservatorio legislativo interregionale<sup>26</sup>. Si tratta di un vasto patrimonio di conoscenze e di strumenti operativi che risale alle prime esperienze dell'inizio degli anni 80 e che è stato incrementato in tutti questi anni fino a giungere, in larga parte, a diventare norma attraverso lo statuto regionale<sup>27</sup>. Un indice di qualità elaborato dagli uffici ha messo in evidenza come ci sia un costante miglioramento della legislazione sotto questo profilo e riteniamo che la futura legge sulla normazione e tutte le altre esperienze che stanno maturando in questo settore, porteranno a raggiungere traguardi ancora più avanzati in una cornice normativa che per la prima volta disciplina questa materia. Di ciò certamente sarà dato atto nei futuri rapporti sulla legislazione regionale toscana.

---

<sup>25</sup> Vedi p. 98.

<sup>26</sup> Vedi pag. 97

<sup>27</sup> Vedi la relazione di Paradiso

#### 4.2 LA TIPOLOGIA DELLE LEGGI ED I SETTORI IN CUI ESSE INTERVENGONO.

Nel periodo maggio 2005-dicembre 2006 le leggi di manutenzione sono state quelle in numero più elevato, 28 su 73 leggi approvate (il 38,3%). Ciò non rappresenta un dato di per sé negativo. Ciò che rende questa categoria "problematica" è l'uso eccessivamente frequente, in tempi ravvicinati e spesso con ripetuti interventi sulla stessa legge. A titolo di esempio possiamo citare la legge 40/2005 sul servizio sanitario regionale promulgata sul finire della VII legislatura e che nel primo scorcio dell'VIII si trova ad essere stata modificata ben 4 volte.

Le 28 leggi di manutenzione modificano un totale di 24 leggi. Queste ultime sono state oggetto di 80 modifiche nell'intero arco della loro vigenza, per una media di 3,3 modifiche pro capite. Risulta poi che la "resistenza" media delle leggi sia di poco superiore ad un anno e mezzo<sup>28</sup>. La prevalenza delle leggi di manutenzione in tutte le regioni nell'VIII legislatura è confermata dal rapporto della camera dei deputati 2006<sup>29</sup>.

Da notare che sulle 28 leggi di manutenzione 9 sono di carattere istituzionale, 16 sono di settore e 3 sono di bilancio<sup>30</sup>.

Le tipologie che seguono, nel periodo considerato, quasi appaiate, sono quella di settore con 13 leggi (17,8 %) e quella istituzionale con 12 leggi (16,5 %).

Se poi ci soffermiamo sulla distribuzione delle leggi in base alla potestà legislativa si nota, dal 2004 al 2006 un costante aumento del numero delle leggi con cui si è esercitata la potestà residuale (o esclusiva) che, partita dalla percentuale del 37,1 % nel 2004, arriva al 60,8 % nel 2006.

Ciò sottolinea una vivacità ed un carattere innovativo della legislazione toscana che può ritenersi una delle cause dell'elevato contenzioso costituzionale come notava la camera dei deputati nel suo rapporto 2004-2005<sup>31</sup>.

Infatti nel periodo che va dall'inizio dell'VIII legislatura fino al dicembre 2006 sono state emesse 25 sentenze di cui 10 nel 2005 e 15 nel 2006. Delle 25 sentenze 16 sono state emesse su ricorso regionale, 8

---

<sup>28</sup> Vedi relazione di Tonarelli

<sup>29</sup> Vedi pag. 9

<sup>30</sup> Vedi la relazione di Paradiso

<sup>31</sup> Vedi pag. 94

su ricorso governativo, in un caso sono stati riuniti un ricorso statale e uno regionale per connessione oggettiva.

Questa maggiore vivacità regionale trova anche conferma nella circostanza che, nel periodo esaminato da questo rapporto, i ricorsi statali sono stati 5, mentre quelli regionali sono stati 10 tutti tendenti a denunciare l'invasione della competenza legislativa regionale<sup>32</sup>.

Per ciò che riguarda le materie, la classificazione adottata è quella del rapporto sulla legislazione della camera dei deputati.

La classificazione per materie delle proposte di legge maggio 2005-dicembre 2006 rivela due caratteristiche di fondo: l'elevata selettività e la debole differenziazione tra giunta e consiglieri.

La presenza di una spiccata logica selettiva è data dal fatto che la copertura effettiva delle materie è nettamente inferiore al numero delle voci che le individuano<sup>33</sup>. Abbiamo così ben 11 voci scoperte su un totale di 39 possibili. Quindi se l'iniziativa consiliare cresce è ben lungi dal distribuirsi equamente ma, al contrario, si aggruma attorno ad ambiti tematici ristretti e ben definiti.

Per ciò che riguarda la differenziazione nelle proposte di legge c'è una compresenza di iniziativa solo su 17 materie rispetto alle 39 previste. Da notare solo che su altre materie si assiste a sporadiche sortite dei consiglieri rispetto alla totale assenza della giunta<sup>34</sup>.

Anche le leggi approvate confermano il carattere della selettività, mentre si attenua quello della mancanza di differenziazione. Infatti il numero delle materie in cui l'iniziativa dei consiglieri ha avuto successo diminuisce secondo la tendenza prima ricordata per cui ad una effervescenza dell'iniziativa consiliare non corrisponde un elevato tasso di successo. La legislazione di origine consiliare ha così una certa rilevanza solo nelle materie degli organi regionali, caccia e pesca e tutela della salute<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Vedi le relazioni di Belmonte e Pieraccioni

<sup>33</sup> Vedi la relazione di Tonarelli

<sup>34</sup> Vedi la nota precedente

<sup>35</sup> Vedi la relazione di Tonarelli

#### 4.3 I PARERI DEL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI (CAL) SULLA LEGISLAZIONE

Nel periodo considerato il CAL ha espresso 79 pareri di cui solo 5 pareri negativi. Il basso numero di pareri negativi trova forse una spiegazione nel forte grado di raccordo raggiunto da questo organismo sia nei confronti delle associazioni rappresentative degli enti locali che nella preparazione della loro presenza al tavolo di lavoro interistituzionale, che ha ora una cadenza settimanale, istituito presso la giunta regionale. Il CAL ha perciò la possibilità di esporre le ragioni degli enti locali che rappresenta già direttamente al momento della stesura degli atti. Ciò evidentemente influisce poi sulle successive decisioni relative ai progetti di legge regionali da esso esaminati.

I filoni tematici su cui vertono i pareri del CAL riguardano l'attuazione del titolo V, la ripartizione delle risorse finanziarie, la programmazione regionale, l'attuazione dello statuto, la potestà regolamentare degli enti locali<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Vedi la relazione del CAL