

REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

Rapporto sulla legislazione

anno 2017

A cura di:

Segretariato generale
Direzione di Area Assistenza istituzionale
Settore Assistenza giuridica e legislativa

Alla stesura del rapporto hanno collaborato i seguenti Settori:

Assistenza generale alle Commissioni consiliari
Assistenza ai lavori d'aula
Analisi di fattibilità e per la valutazione delle politiche
Assistenza al CdAL, alla COPAS e alla CPO
Assistenza generale alla Commissione di controllo
Direzione affari legislativi, giuridici e istituzionali della Giunta regionale

Maggio 2018

Rapporto sulla legislazione : anno 2017 / Consiglio regionale della Toscana ; a cura del Segretariato generale e della Direzione di Area Assistenza istituzionale Settore Assistenza giuridica e legislativa. - Firenze : Consiglio regionale della Toscana , 2018. – 210 p. ; 30 cm

328.370 945 5

Legislazione regionale - Toscana - 2017 - Rapporti di ricerca

Catalogazione nella pubblicazione (CIP) a cura della *Biblioteca della Toscana Pietro Leopoldo* del Consiglio regionale

In copertina gonfalone della Regione Toscana

Cura redazionale: *Carla Paradiso, Antonella Meucci, Eleonora Bardazzi*

Copertina: *Patrizio Suppa*

Composizione e stampa: *Centro stampa del Consiglio regionale della Toscana*

Indice

Relazione di sintesi (G. Pastore)	pag. 7
Relazioni sulle politiche legislative:	
Politiche istituzionali (I. Cirelli)	pag. 25
Politiche agricole (B. Pieraccioli)	pag. 36
Politiche per lo sviluppo economico (C. Prina Racchetto)	pag. 42
Politiche sanitarie e sociali (C. Belmonte)	pag. 52
Politiche per il governo del territorio (D. Ferraro)	pag. 66
Politiche per la tutela dell'ambiente (F. Casalotti)	pag. 74
Politiche per la mobilità e le infrastrutture (A. Traniello Gradassi)	pag. 84
Attività istruttoria in commissione (M.C. Tosetto)	pag. 91
Atti di programmazione di competenza della Prima Commissione Il Programma regionale di sviluppo (PRS) (M. Lumachi)	pag. 115
Analisi di fattibilità ex ante e valutazione ex post delle leggi regionali (L. Moretti)	pag. 125
Iniziativa legislativa ed esame d'aula (A. Tonarelli)	pag. 133
Produzione legislativa dell'anno 2017 e caratteri qualitativi (C. Paradiso)	pag. 155

Partecipazione al processo legislativo:

Commissione di controllo (M. Santoro)	pag. 181
Consiglio delle autonomie locali (CAL) (R. Lupi)	pag. 185
Conferenza permanente delle autonomie sociali (COPAS) (R. Lupi)	pag. 189
Commissione regionale pari opportunità (CRPO) (A. Accardo)	pag. 193

L'attività regolamentare

(M. Mingioni)

pag. 197

Contenzioso costituzionale

(E. Righi)

pag. 203

Oltre agli autori sopra indicati, hanno altresì collaborato al Rapporto:

- *per l'Assistenza generale alle commissioni*
Fulvia Agus, Rossana Bardocci, Riccarda Casini, Francesco Dreoni, Silvia Fantini, Roberta Gambacciani, Alberto Nistri, Lucia Spilli. Ha inoltre partecipato alla stesura la studentessa del Liceo classico Dante di Firenze, Marta Benelli, nell'ambito del percorso di alternanza scuola-lavoro
- *per l'Assistenza di fattibilità alle commissioni*
Luisa Roggi, Alessandro Zuti
- *per la raccolta dei dati normativi*
Elisabetta Crescioli, Susanna Meloni, Alessandro Silei

RELAZIONE DI SINTESI

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, 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 2017 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, alle attività svolte nell'ambito dell'istruttoria legislativa dalle quattro commissioni consiliari permanenti, e infine 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

2.1 ARTICOLO 116, TERZO COMMA, DELLA COSTITUZIONE: LA RISOLUZIONE 163 DEL 13 SETTEMBRE 2017 DEL CONSIGLIO REGIONALE

Il 2017 è l'anno successivo alla conclusione del percorso di riforma costituzionale che ha caratterizzato la XVII legislatura. La proposta avanzata era orientata a consolidare il centralismo statale ampiamente realizzato, a partire dal 2011, con la legislazione statale di emergenza, la quale, costantemente finalizzata ad affrontare gli effetti della crisi economica che ha investito il Paese, ha compresso le prerogative legislative delle regioni, dispiegandosi anche sul piano istituzionale regionale, stravolgendo con misure improprie il disegno regionalista dello Stato.

A partire dal 2011 le regioni e gli enti locali sono stati concentrati sull'esigenza di difendere competenze e risorse ed era inimmaginabile l'apertura di trattative con lo Stato verso maggiori forme di autonomia.

Il risultato negativo del referendum confermativo del 4 dicembre 2016 segna così un elemento di discontinuità nei rapporti Stato Regioni, perché proprio la mancata approvazione della riforma costituzionale diventa l'occasione per riaprire una discussione sull'assetto dei rapporti tra stato, regioni e autonomie locali. Si ripropone all'attenzione della riflessione politica la questione del rapporto tra Stato e regioni con l'obiettivo di fondo di acquisire una più estesa autonomia in ambiti cruciali per lo sviluppo dei territori e la valorizzazione delle vocazioni e delle differenze territoriali ¹.

Viene rappresentata la volontà regionale di assumere all'Ente le proprie responsabilità, in ragione delle sue peculiari caratteristiche che ne fanno una realtà matura anche a beneficio dell'interesse della collettività nazionale; l'intento di valorizzare le autonomie territoriali e locali e di rafforzare le sinergie fra queste ultime e la Regione nell'ottica di un federalismo dell'efficienza diretto ad aumentare la capacità di risposta dell'azione pubblica alle esigenze dei cittadini, imprese ed altre realtà sociali; l'esigenza di poter calibrare le politiche sulle specificità delle situazioni locali.

Ancora, viene affermato che la finalità della richiesta di maggiore autonomia in ambiti cruciali per il territorio è quella di avviare una riforma multilivello in cui autonomie regionali e Stato possano convergere su obiettivi condivisi sotto i profili finanziario, amministrativo e di sistema delle fonti.

¹ Si veda sul punto quanto esposto nel "Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia – Romagna", indagine conoscitiva deliberata dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali del Senato.

Un riordino che punti, fra l'altro, al superamento dell'attuale frammentazione delle competenze tra i vari livelli amministrativi e legislativi, che costituisce la prima causa della complessità del sistema burocratico amministrativo.

Si sottolinea anche che la richiesta di maggiore autonomia potrebbe consentire, attraverso una gestione efficace ed efficiente delle competenze trasferite, di poter offrire ai propri cittadini servizi di qualità, a condizione che si prevedano idonee risorse e se ne assicurino la stabilità nel tempo.

Tre Regioni, Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, nel 2017 portano avanti il percorso di acquisizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, e raggiungono all'inizio dell'anno in corso l'intesa con lo stato prevista dallo stesso articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Nei primi mesi del 2018 altre regioni, la Campania e la Basilicata, hanno avviato il percorso di aumento della propria autonomia ai sensi dell'art. 116 della Costituzione.

Il Consiglio regionale della Toscana con la risoluzione 163 del 13 settembre 2017 prende posizione in merito all'avvio delle procedure finalizzate all'attribuzione di condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione.

Ricorda che la Regione Toscana si era attivata, già dal 2003, per avvalersi delle facoltà riconosciute dall'articolo 116, terzo comma, in considerazione delle sue specificità in materia di beni culturali e paesaggistici e con riferimento al settore della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

La Regione aveva dato avvio al procedimento con le proposte di deliberazione del Consiglio regionale, 1113 e 1237 del 2004 (precedentemente approvate dalla Giunta quali deliberazioni rispettivamente 35/2004 e 64/2004), proposte oggetto anche delle procedure consultive con il Consiglio delle autonomie locali, che tuttavia non furono concluse per motivazioni prevalentemente riconducibili ad un'assenza di volontà politica a livello nazionale.

Ora il Consiglio regionale ritiene che sia auspicabile che la Regione Toscana dia di nuovo avvio alla richiesta di forme di autonomia ulteriori, seguendo l'iter di cui all'articolo 116, comma terzo, della Costituzione, con particolare riferimento alle materie attinenti ai beni culturali e paesaggistici e alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché a quelle che verranno eventualmente individuate nel corso del procedimento istruttorio. Conseguentemente impegna la Giunta regionale ad avviare la procedura di cui all'articolo 116, comma terzo, della Costituzione, assicurando il coinvolgimento degli enti locali, e garantendo la dovuta informazione al Consiglio regionale in merito all'andamento delle trattative.

A fronte di tale proposta istituzionale delineata dal Consiglio regionale nell'ambito dell'alveo costituzionale dell'articolo 116, ora anche sulla scorta

dell'azione di altre regioni, va rilevata la peculiare innovazione istituzionale auspicata dal Programma regionale di sviluppo 2016 – 2020, approvato all'inizio del 2017.

Esso si interroga sulla adeguatezza della dimensione regionale configurata attorno alle macroregioni e ricorda come già negli anni '70 erano studiate opportunità di individuazione di ambiti sovra regionali per il migliore sviluppo territoriale. Nell'ambito di esse la Toscana, insieme all'Umbria e alle Marche costituivano una "Italia Centrata", omogenea non solo geograficamente, ma anche per valori e modello di sviluppo. Nei fatti tale territorio ha affrontato la crisi economica con una maggiore tenuta dovuta a manifattura, turismo, arte, cultura e paesaggio. Per il PRS la costruzione di una macroregione pensata in tali termini, oltre che rilievo istituzionale, può dare il vantaggio di poter competere con la dimensione media delle regioni europee.

2.2 PARTECIPAZIONE ALLA FASE ASCENDENTE DEL DIRITTO EUROPEO: LA RISOLUZIONE 153 DEL 27 GIUGNO 2017 SULLA SESSIONE EUROPEA DEL CONSIGLIO REGIONALE

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.

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'UE, 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 regionali 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 tuttora 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.

Il Consiglio regionale nel 2017 ha preso posizione in merito alla situazione descritta e con la risoluzione 153 del 27 giugno 2017 è intervenuto sulla materia.

La risoluzione richiama direttamente la legge 234/2012, la quale ha riformato la disciplina procedurale relativa all'attuazione ed alla formazione del diritto europeo stabilendo un maggior coinvolgimento del Parlamento nazionale, delle regioni e delle autonomie locali nella fase ascendente.

A tale fine numerose Regioni hanno previsto l'istituzione di sessioni europee nell'ambito dell'organizzazione annuale dei lavori delle assemblee legislative. Le regioni appaiono omologate nelle soluzioni procedurali adottate per la sessione europea, poiché generalmente prevedono l'attribuzione alle commissioni consiliari di merito del programma di lavoro annuale della Commissione europea e della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo redatta dalla Giunta regionale, alla quale segue l'adozione di risoluzioni in sede di sessione europea del Consiglio regionale.

Il Consiglio regionale nella risoluzione adottata esprime la convinzione che sia fondamentale acquisire un ruolo attivo nella formazione delle decisioni europee, per poter influire, da un lato, sulle scelte dell'Unione Europea, e, dall'altro, per monitorare costantemente i processi che produrranno norme e atti che la Regione sarà chiamata poi ad attuare. Appare necessario garantire una continuità nella partecipazione della Regione alla fase ascendente ed a quella discendente, prevedendo un collegamento tra le due fasi e relativi strumenti di raccordo tra Giunta e Consiglio per consentire l'espressione di una posizione unitaria della Regione.

La risoluzione delinea scelte di livello organizzativo necessarie per affrontare nei termini descritti l'attività europea del Consiglio e quindi ritiene necessario prevedere la modifica del Regolamento interno e una diversa configurazione della Commissione per le politiche europee e gli affari internazionali, la quale dovrebbe diventare una commissione permanente avente un ruolo centrale nella procedura in cui si articola la sessione europea consiliare.

3. L'ANDAMENTO DELLE FONTI

Il contesto esterno così nuovo sul piano istituzionale dei rapporti Stato regioni, descritto nei paragrafi precedenti non ha inciso sull'attività legislativa della regione Toscana relativa al 2017, poiché essa presenta l'usuale portata essenzialmente manutentiva dell'ordinamento regionale, con ampi spazi di attuazione di legislazione statale e una flessione del numero delle leggi regionali emanate.

Nel rinviare la disamina dell'attività legislativa del 2017 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.

a) leggi regionali e atti di programmazione

L'attività relativa alla politica di programmazione ha visto la conclusione dell'istruttoria per l'approvazione del Programma regionale di sviluppo 2016–2020, pervenuto in Consiglio regionale nel giugno 2016 e oggetto di un'istruttoria complessa, che ha trovato la sua conclusione con la risoluzione del Consiglio regionale 15 marzo 107, n. 47.

Per quanto attiene alle fonti normative, 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 2017 la Toscana si distingue in tale senso, tuttavia si rileva una contrazione del numero delle leggi, poiché sono state emanate 63 leggi ordinarie e una legge statutaria, complessivamente 19 leggi in meno rispetto al 2016, con un dato che è inferiore anche a quello del 2015, primo anno di legislatura, nel corso del quale sono state emanate 66 leggi regionali.

La competenza legislativa esercitata è principalmente la potestà concorrente, alla quale si aggiunge contemporaneamente spesso la competenza residuale.

Le leggi emanate esercitando solo la potestà residuale sono solo 15, dato ampiamente indicativo del posizionamento preminente dello Stato sulle regioni.

Le leggi emanate sono principalmente leggi di manutenzione, 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. Alla fine del 2017 risultano così formalmente in vigore 1.155 leggi, con un decremento di 53 leggi rispetto al 2016, mentre le leggi sostanzialmente in vigore sono 671.

b) la manutenzione delle leggi nel 2017

Nel 2017, su 63 leggi regionali emanate, 38 sono leggi di manutenzione, le quali rappresentano così il 60 % della produzione legislativa annuale.

Si segnalano per importanza quattro interventi manutentivi di ampia portata: il primo è quello costituito dalla legge di manutenzione (l.r. 70/2017) che con i suoi 77 articoli ha modificato 30 leggi regionali.

Imponente è stato l'intervento manutentivo in materia di programmazione settoriale.

Il legislatore è intervenuto prima con la legge regionale 5/2017, che ha modificato 20 leggi regionali per rispondere alla necessità di adeguare, con un unico provvedimento, la normativa istitutiva di strumenti di programmazione settoriale non riproposti dal Programma regionale di sviluppo (PRS) 2016-2020 per l'attuazione delle proprie strategie. La relativa proposta di legge è stata presentata dalla Giunta regionale in attuazione della risoluzione 13/2015 del Consiglio Regionale, con la quale si poneva l'obiettivo della riduzione dei piani e programmi da elaborare nel corso della legislatura, con esclusione di quelli previsti da norma nazionale.

A fine anno poi la legge regionale 80/2017, sempre in materia di programmazione settoriale, ha modificato 11 leggi regionali nell'ambito del processo di razionalizzazione e semplificazione introdotto dal nuovo modello di programmazione regionale definito dalla legge regionale 1/2015, che ha tra i propri obiettivi quello di snellire le procedure e di ridurre i tempi della programmazione.

In materia di enti e delle agenzie dipendenti della Regione, la legge regionale 5/2017 è intervenuta su 11 leggi regionali al fine di rendere omogenea la disciplina degli enti ed agenzie, sia per quanto attiene alla governance interna, sia per favorire un'accelerazione dei tempi di approvazione degli atti di programmazione e di bilancio.

Infine importante intervento manutentivo è stato realizzato dalla legge regionale 50/2017, con la quale sono state recepite le semplificazioni in materia edilizia introdotte dallo Stato con i decreti legislativi 126, 127 e 222 in materia di Scia e conferenza di servizi (l.r. 50/2017), modificando ampiamente (51 articoli) la legge sul governo del territorio (l.r. 65/2014).

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 da rendere 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 da 43 leggi, alla legge regionale 3/1994 in materia di caccia, modificata da 31 leggi, alla legge regionale 25/1998, in materia di rifiuti e bonifica dei siti inquinati, modificata da 34 leggi.

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.

c) l'iniziativa legislativa

Nel 2017 il numero delle proposte di legge presentate aumenta e passa dalle 94 proposte del 2016 a 99 proposte.

Tale dato disaggregato evidenzia la presentazione di una sola proposta di legge regionale di iniziativa popolare (proposta n. 5/2017), per l'istituzione del Comune delle Crete senesi per fusione dei comuni di Asciano e Rapolano Terme), mentre nel 2016 erano state 3. Le 98 proposte di legge regionale ordinaria si distribuiscono tra 51 proposte di legge di iniziativa della Giunta regionale e 47 proposte di legge di iniziativa consiliare.

Tra l'iniziativa legislativa della Giunta e del Consiglio si ripropone quindi la situazione di equilibrio già rilevata nel 2016, risultando confermata come l'iniziativa consiliare sia un portato peculiare della politica dell'assemblea legislativa toscana.

Per quanto attiene all'esito dell'iniziativa, le proposte presentate e approvate nel 2017 sono per tre quarti di iniziativa giuntale, mentre appare rilevante il numero di atti non conclusi, poiché si tratta di ben 41 proposte di legge sulle 98 presentate nell'anno (delle quali 30 di iniziativa consiliare).

Appare quindi perdere di efficienza il procedimento legislativo regionale, poiché il tasso globale di conversione delle proposte di legge presentate nell'anno è al di sotto della media dell'ultimo quinquennio. Tale dato è oggettivamente collegato al frequente insuccesso delle iniziative consiliari.

Per quanto riguarda le materie oggetto di iniziativa legislativa, appaiono interessate: la materia istituzionale, per quanto attiene alla disciplina degli organi della Regione, in particolare in tema di status e trattamento economico, e in materia di istituzione di nuovi comuni per fusione di preesistenti; la materia dello sviluppo economico, nell'ambito della quale la disciplina del turismo è stata oggetto di ben 7 proposte di legge di modifica del Testo unico emanato con la legge regionale 86/2016 e la disciplina delle concessioni del demanio marittimo oggetto di 2 proposte; la materia territorio e ambiente, oggetto di sette proposte di legge; la materia tutela della salute, oggetto di nove proposte di legge, sette delle quali di iniziativa consiliare; la materia beni e delle attività culturali oggetto di 4 proposte di legge.

d) leggi regionali di iniziativa consiliare

L'iniziativa legislativa del Consiglio regionale vede consolidato anche nel 2017 l'interesse del Consiglio regionale non solo per la materia istituzionale. Quest'ultima è stata oggetto da leggi regionali consiliari relative a ricorrenze e anniversari storici (l.r. 9/2017), all'incompatibilità dei componenti del Corecom (l.r. 10/2017), al diritto di accesso, alla pubblicità e trasparenza per i consiglieri

regionali, assessori e organi di garanzia (l.r. 26/2017), alle città murate (l.r. 33/2017), all'insindacabilità dei consiglieri regionali (l.r. 43/2017).

Una legge statutaria di iniziativa consiliare (l.r. 23/2017) ha ulteriormente modificato l'art. 74 dello statuto in materia di istituzione di nuovi comuni o modifica di comuni esistenti.

Le altre materie oggetto dell'iniziativa consiliare sono state la cultura e paesaggio, con le agevolazioni fiscali disposte dalle leggi regionali 18/2017 e 72/2017, l'agricoltura, con la legge regionale 31/2017 recante disposizioni finanziarie relative ai tartufi, la mobilità e trasporti, con la legge regionale 28/2017, recante disciplina delle gare e manifestazioni fuori strada, il turismo, con la legge regionale 59/2017 relativa ad affittacamere e bed and breakfast, il governo del territorio con la legge regionale 56/2017 recante la disciplina transitoria per il piano del Parco delle Alpi apuane.

La materia della tutela della salute ha particolare spazio nell'ambito dell'iniziativa consiliare poiché è stata oggetto di sette proposte di legge, delle quali cinque hanno visto la conclusione dell'iter entro l'anno: la legge regionale 35/2017 regolativa del trasporto di animali di affezione sui mezzi di trasporto pubblico, la legge regionale 47/2017 relativa ai tempi di apertura delle farmacie, la legge regionale 55/2017, in materia di amianto, la legge regionale 75/2017 in materia di partecipazione e tutela dell'utenza nell'ambito del servizio sanitario regionale, la legge regionale 81/2017 recante interventi per favorire la mobilità individuale e l'autonomia delle persone con disabilità

Un ambito di intervento del tutto originale, è costituito dalla presentazione di 4 proposte di legge tutte consiliari per la tutela e gestione dei beni comuni, delle quali due sono proposte di legge statutarie, i cui procedimenti sono tuttora pendenti.

e) regolamenti

Al termine del 2017 risultano in vigore 162 regolamenti, con un aumento quindi di 6 atti rispetto al 2016.

Sono stati emanati nell'anno 17 regolamenti regionali, quasi il doppio rispetto ai 9 regolamenti dell'anno precedente, di cui 6 sono di modifica di regolamenti vigenti e 1 del tutto innovativo.

Viene quindi confermata la tendenza, già segnalata nel 2016, ad emanare testi innovativi della disciplina attuativa delle leggi regionali, rispetto ai testi manutentivi.

Per quanto riguarda i tempi di approvazione dei regolamenti, si segnala che, rispetto alla previsione statutaria dell'articolo 42, comma 2, che stabilisce che le commissioni hanno 30 giorni di tempo per l'espressione del parere, la media per l'espressione dei pareri è stata di 29 giorni.

Tale dato numerico si raggiunge tuttavia escludendo da esso il procedimento relativo al regolamento 48/R in tema di ungulati, rispetto al quale

sono stati concordati tra la Giunta e il Consiglio regionale termini più ampi di quelli statuari per il complessivo riesame del testo rispetto al quale il Consiglio è andato oltre l'attività consultiva, per svolgere una vera e propria attività di co-redazione.

Anche per il 2017 i pareri espressi dalle commissioni sono stati tutti favorevoli e accompagnati da "osservazioni", "suggerimenti" e "raccomandazioni" 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 sempre recepite dalla Giunta regionale, tranne che in due casi di adeguamento parziale, adeguatamente motivato nel preambolo. 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.

4. L'ITER ABBREVIATO DELLE LEGGI IN CASO DI URGENZA

Nel 2017 sono aumentati i casi di proposte di legge che hanno seguito un iter abbreviato, cioè sono state presentate direttamente in aula, senza il preliminare esame delle commissioni. Nel 2016 erano state solo tre e tutte di iniziativa dell'ufficio di presidenza. Nel 2017 invece sono 7 le leggi che non sono state sottoposte all'esame delle commissioni, ed è particolare il dato secondo il quale 6 di esse sono state di iniziativa della Giunta e solo una di iniziativa dell'Ufficio di presidenza.

Le proposte di legge di iniziativa della Giunta hanno avuto ad oggetto interventi meteorologici eccezionali, variazioni di bilancio, proroghe della disciplina transitoria della legge sul governo del territorio.

Si tratta di procedimenti legislativi abbreviati in caso di urgenza, sui quali si ritiene opportuno nell'ambito di questo rapporto focalizzare alcuni aspetti della relativa disciplina, che ha fondamento costituzionale e statutario, a fronte della particolarità dell'esclusione del parere della commissione competente prevista nell'ordinamento toscano.

L'articolo 72 della Costituzione, dopo aver stabilito che ogni disegno di legge è esaminato da una commissione e poi dalla Camera, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale, prevede che il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge per i quali è dichiarata l'urgenza.

L'articolo 72 stabilisce solo una parte del procedimento legislativo, con statuizioni di principio del procedimento legislativo obbligatoriamente riprese dagli statuti regionali, lasciando la maggior parte della procedura ai regolamenti interni.

In conformità al dettato costituzionale che articola il rapporto commissione-aula, per la Toscana lo statuto stabilisce all'articolo 40, che le proposte di legge sono presentate al presidente del consiglio, che ne cura immediatamente la distribuzione ai consiglieri e l'assegnazione alle commissioni competenti, e quindi demanda al regolamento interno la previsione di procedure abbreviate nei casi di urgenza. Tale previsione è stata assolta dall'articolo 126 del regolamento medesimo.

Esso prevede il caso in cui la Giunta regionale, contestualmente alla presentazione della proposta di legge, ne chieda motivatamente la procedura d'urgenza. La proposta di legge accompagnata da tale richiesta è sottoposta al più presto alla conferenza di programmazione dei lavori, che verifica l'effettiva sussistenza dei motivi dell'urgenza.

Tale previsione recata dal comma 1 dell'articolo 126 riferisce testualmente la possibilità di chiedere l'urgenza solo alla Giunta regionale, ma si ritiene che in via analogica la medesima possibilità debba essere riconosciuta anche all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale.

Conseguenza del riconoscimento dell'urgenza – secondo il regolamento – è il mancato esperimento da parte della Giunta della concertazione o confronto con rappresentanze istituzionali e sociali e dell'informazione preventiva al Consiglio, previsti dall'articolo 48 dello Statuto.

Il comma 3 dell'articolo 126 tipizza i casi di urgenza, riconoscendoli nei termini brevi a provvedere imposti da sopravvenute norme statali o europee, nei primi interventi connessi a calamità naturali, nelle situazioni emergenziali di carattere economico, finanziario o sociale.

Il successivo comma 4 stabilisce che, a fronte della riconosciuta urgenza, la proposta di legge sia comunque assegnata alla commissione competente e che in relazione ad essa tutti i termini siano abbreviati. Il medesimo comma infine, prevede il silenzio assenso, poiché, scaduto inutilmente il termine assegnato alla commissione referente, la proposta è comunque iscritta all'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio anche in assenza del parere referente della stessa.

Con la norma di chiusura del comma 6, formalmente eccezionale rispetto alla normale procedura di urgenza regolata nei commi precedenti, l'articolo 126 stabilisce che eccezionalmente può essere stabilito che la proposta di legge sia esaminata direttamente dal Consiglio, escludendo quindi il parere della commissione di merito.

Il senso di queste disposizioni è dato dalla statistica.

Nel 2017 le proposte di legge urgenti sono state tutte collocate nell'ambito della fattispecie del comma 6 dell'articolo 126 e quindi escluse dall'esame delle commissioni e trattate direttamente dall'aula consiliare.

Alla procedura d'urgenza di cui al comma 6 dell'articolo 126, si affianca quella prevista dal comma 5 dell'articolo 41 del regolamento interno (analogo al

previgente comma 5 dell'articolo 38 del regolamento 12/2010), il quale stabilisce che le proposte di legge, di deliberazione e di altri atti di iniziativa dell'Ufficio di presidenza, su decisione dello stesso, possono essere esaminate direttamente dal Consiglio, saltando quindi il passaggio in commissione e per quanto riguarda la decisione sull'urgenza anche la Conferenza di programmazione.

Tale disposizione praticamente distingue la procedura relativa alle proposte di legge urgenti di iniziativa dei consiglieri regionali, che ricadono nell'articolo 126, da quelle di iniziativa, sempre consiliare, ma dei consiglieri che fanno parte dell'Ufficio di presidenza, ai quali si applica l'articolo 41.

Interessante è quindi l'esame dei dati della IX e X legislatura relativi all'applicazione del comma 6 dell'articolo 126 e della previgente 119 bis e del comma 5 dell'articolo 41 e delle analoghe disposizioni del previgente articolo 38, poiché in tali legislature non emerge nessun caso di assegnazione in commissione con riduzione dei termini.

Più precisamente, ai sensi degli articoli 119 bis e 126, nella IX legislatura sono state 27 le proposte di legge di iniziativa del Consiglio e della Giunta che sono state inviate direttamente all'esame dell'aula, nell'attuale X legislatura le proposte di legge sono state sinora 6.

Invece nella IX legislatura, ai sensi degli articoli 38 e 41, le proposte di legge di iniziativa dell'ufficio di presidenza iscritte direttamente all'ordine del giorno dell'aula sono state 27, e nella X legislatura 8.

I dati statistici rivelano l'esistenza di una prassi consiliare secondo la quale l'esame diretto dell'aula in casi di urgenza della proposta di legge è l'unica procedura di urgenza alla quale il Consiglio regionale ha ricorso.

Rimangono del tutto escluse le commissioni, le quali sarebbero comunque competenti a trattare i casi di urgenza attraverso la riduzione dei termini, riduzione comunque assistita anche dal silenzio assenso.

Particolare è inoltre la competenza decisionale dell'Ufficio di presidenza che per quanto attiene ai propri atti è indipendente dalla Conferenza di programmazione.

Ultimo, ma non ultimo, aspetto da sottolineare è come la procedura di urgenza, la quale, come interpretata dalla prassi stabilizzata presso il Consiglio regionale, esclude comunque le commissioni dall'iter legislativo, possa trovare applicazione in riferimento a procedimenti legislativi di rilevante portata.

Infatti nel 2017 sono state esaminate e approvate direttamente dall'aula la legge regionale 51/2017 recante gli interventi normativi relativi alla seconda variazione al bilancio di previsione 2017-2019 e la legge regionale 52/2017 recante la seconda variazione di bilancio di previsione 2017-2019.

Una volta approvata la legge urgente viene emanata e pubblicata secondo le normali regole.

Per quanto attiene, in particolare, all'entrata in vigore, l'articolo 43, comma 1, dello Statuto regionale dispone che: *“le leggi e i regolamenti sono pubblicati sul bollettino ufficiale della Regione non oltre il ventesimo giorno dalla data di promulgazione o di emanazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione, salvo il diverso termine stabilito dalla legge o dal regolamento”*.

La previsione di un diverso termine di entrata in vigore della legge o del regolamento deve ovviamente essere espressa ed oggetto di uno specifico articolo della legge di riferimento.

Nel 2017 sei su sette delle leggi urgenti approvate direttamente dall'aula sono state oggetto di entrata in vigore anticipata.

5. INSINDACABILITÀ DEI CONSIGLIERI REGIONALI, AI SENSI DELL'ARTICOLO 122, COMMA 4, DELLA COSTITUZIONE

La Regione Toscana con la legge regionale 43/2017 ha abrogato la legge regionale 14 aprile 2003, n. 21 recante *“Norme in materia di valutazione di insindacabilità dei consiglieri regionali, ai sensi dell'articolo 122, comma 4, della Costituzione”*.

Il quarto comma dell'articolo 122 della Costituzione, entrato in vigore con la riforma costituzionale del 2001, stabilisce che *“I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.”*

La Toscana con la legge regionale 21/2003, al pari di quanto stabilito anche da altri legislatori regionali (Piemonte l.r. 32/2001; Lombardia l.r. 26/2004; Liguria l.r. 38/2001; Valle d'Aosta l.r. 27/2005; Lazio l.r. 38/2003) a suo tempo ha ritenuto opportuno definire le procedure interne al Consiglio regionale, con le quali viene valutata la sussistenza o meno dell'insindacabilità dei consiglieri regionali. La finalità era la salvaguardia dell'autonomia e dell'indipendenza riservata ai componenti del Consiglio regionale.

E così la legge regionale 21/2003 ribadiva, in conformità all'articolo 122, quarto comma, della Costituzione e alla giurisprudenza costituzionale in materia, che i consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni e che costituiscono esercizio delle funzioni di consigliere regionale le opinioni e i voti espressi nelle sedute degli organi regionali o comunque funzionalmente collegati alle attribuzioni del Consiglio regionale.

La dizione dell'articolo 2, comma 1, della legge regionale *“chiamati a rispondere”* era ripresa dall'articolo 122, quarto comma, della Costituzione, a sua volta conforme all'articolo 68, primo comma, della Costituzione, relativo all'insindacabilità dei parlamentari. Va quindi tenuto presente quanto chiarito nei confronti dell'articolo 68 Cost., la cui attuale formulazione *“chiamati a*

rispondere” ha sostituito la precedente che recitava “*non possono essere perseguiti*”, al fine di precisare che la prerogativa si estende a qualsiasi tipo di responsabilità civile, penale, amministrativa e disciplinare. Si tratta della prerogativa dell’irresponsabilità perpetua, non legata alla singola legislatura, estesa a ogni tipo di responsabilità.

Per quanto riguarda gli atti rientranti nella guarentigia, la Corte costituzionale ha precisato che essa comprende tutte le attività che costituiscono esplicazione di una funzione tipica affidata al consiglio regionale dalla costituzione o da altre fonti normative alle quali essa rinvia (sentenze 332/2011, 337/2009, 276 e 76 del 2001, 289/1997).

L’insindacabilità in questione si estende anche a quei comportamenti che pur non rientrando fra gli atti tipici siano collegati da nesso funzionale con l’esercizio delle attribuzioni proprie dell’organo di appartenenza, tra cui in particolare la divulgazione esterna delle opinioni espresse in sede consiliare (sentenza 391/1999). Le condizioni affinché le dichiarazioni extra moenia possano ritenersi coperte dalla garanzia dell’insindacabilità sono la sostanziale corrispondenza contenutistica dell’atto tipico e il legame di ordine temporale, idonei ad imprimere alle dichiarazioni esterne una connotazione divulgativa di attività istituzionale (sentenze 332/2011, 221/226, 276 e 76 del 2001).

Le interrogazioni vanno annoverate tra gli atti consiliari tipici in quanto strumentali alle funzioni di controllo e di sindacato politico che il Consiglio regionale esercita nei confronti della Giunta (sentenze 332/2001, 391/1999, 382/1998, 274/1995). A sua volta l’articolo di stampa coevo all’interrogazione, che si limiti a riprodurre il contenuto, evidenzia le condizioni per la configurabilità del nesso funzionale utile al riconoscimento della sussistenza dell’insindacabilità (corrispondenza di contenuti e legame temporale).

Per quanto attiene agli atti dell’autorità giudiziaria, la loro idoneità a ledere le attribuzioni costituzionali di cui all’articolo 122, quarto comma, Costituzione, va valutata alla luce delle precisazioni della Corte costituzionale (sentenza 332/2011) che escludono l’ammissibilità oggettiva del conflitto di attribuzione a fronte di atti di mero impulso processuale, imposti dalla legge senza margini di discrezionalità in presenza di determinate condizioni o comunque privi di contenuti decisori, quali il provvedimento di semplice rinvio per la produzione di scritti difensivi o un’ordinanza di fissazione dell’udienza di trattazione (Corte costituzionale, sentenze 235 e 173 del 2007). Al contrario, “un provvedimento con il quale il giudice si è pronunciato, con valutazione discrezionale e sia pure in funzione preparatoria della pronuncia volta a definire il giudizio, sulle istanze istruttorie delle parti” è atto idoneo a violare le attribuzioni costituzionalmente garantite ai consiglieri regionali.

Gli avvisi di conclusione degli indagini preliminari, alla luce delle loro caratteristiche e finalità, sono atti che rientrano nella valutazione del rispetto delle guarentigie di cui all’articolo 122, quarto comma, della Costituzione (si

veda in proposito la sentenza 221/2006 della Corte costituzionale relativa anche ad un conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Lombardia in riferimento all'avviso di conclusione delle indagini preliminari ricevuto da consiglieri regionali). Infatti l'“Avviso all'indagato della conclusione delle indagini preliminari” previsto dall'articolo 415 bis del codice di procedura penale è espressione delle garanzie che la legge riserva all'indagato, che sta per diventare imputato e serve, oltre che a rendergli noto che un Pubblico Ministero sta per esercitare l'azione penale nei suoi confronti, anche, e soprattutto, a permettergli di preparare la propria difesa prima dell'inizio del processo, e ad avanzare eventualmente richieste al Pubblico Ministero stesso ai fini dell'archiviazione degli atti o per la modifica dell'ipotesi di reato.

La legge regionale 21/2003 disponeva che l'organo competente a valutare la insindacabilità della condotta eventualmente addebitata ad un consigliere fosse lo stesso Consiglio regionale, secondo la procedura da essa stessa delineata.

Tale disciplina ha avuto applicazione solamente in due casi nel 2006 e nel 2017 e proprio nell'occasione del procedimento apertosi nell'anno in corso è nato l'orientamento negativo del legislatore regionale verso le procedure della legge regionale 21/2003, che ha poi portato alla abrogazione della stessa.

Ha pesato su tale decisione in particolare la portata giuridica attribuita a tali procedure dalla Corte costituzionale, la quale ha sancito che per le deliberazioni consiliari di valutazione di insindacabilità, che trovano diretto ed esclusivo fondamento nell'articolo 122, quarto comma, della Costituzione, non hanno alcun effetto inibitorio sull'azione giurisdizionale (v. sentenza Corte costituzionale 301/2007), al contrario di quanto stabilito per le determinazioni parlamentari nell'ambito delle procedure attuative dell'articolo 68 della Costituzione.

Infatti l'identità formale degli enunciati di cui agli articoli 68, primo comma, e 122, quarto comma, della Costituzione non comporta assimilazione tra le Assemblee parlamentari e i Consigli regionali: diversamente dalle funzioni assegnate alle Camere, infatti le attribuzioni dei Consigli regionali si inquadrano nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità (sentenze 306 del 2002 e sentenza 81 del 1975).

La diversa posizione dei Consigli regionali e delle Assemblee parlamentari nel sistema costituzionale è tale da escludere la sussistenza del “parallelismo” tra di esse, quale fondamento di una portata inibitoria della delibera consiliare, pertanto la Corte esclude (v. anche sentenza 195/2007) che l'efficacia inibitoria delle delibere parlamentari di insindacabilità dei membri delle camere per le opinioni espresse e per i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni (disciplinata dalla legge 140 del 2003) possa estendersi alle regioni.

Per tale diversa posizione la maggior parte delle Regioni non hanno emanato leggi regionali di attuazione dell'articolo 122 della Costituzione, imponendosi ora comunque su tutte l'obbligo di applicazione, in particolare,

degli articoli 7, 8 e 9 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190).

Alla luce di tali argomentazioni le disposizioni contenute nella legge regionale 21/2003, a molta distanza dalla loro emanazione, sono state quindi valutate in modo opposto rispetto all'origine e quindi il legislatore ha deciso di abrogare tale legge al fine di evitare aggravii procedurali a carico dell'assemblea legislativa regionale, per l'emanazione di atti privi di efficacia nei confronti dell'autorità giudiziaria.

LE POLITICHE LEGISLATIVE

POLITICHE ISTITUZIONALI

Ilaria Cirelli

1. TIPOLOGIA E CONTENUTI DELLE LEGGI

Nel 2017 si conferma la tendenza già emersa negli anni precedenti a varare disposizioni di natura manutentiva: si consideri, in proposito, che *tutte* le leggi approvate dalla Prima Commissione integrano leggi di novellazione, salvo alcune limitate e ovvie eccezioni quali le leggi di fusione di comuni, le leggi di natura finanziaria e la legge di manutenzione dell'ordinamento regionale. In tale complesso, non mancano, tuttavia, alcuni importanti interventi legislativi sotto il profilo istituzionale.

1.1 LE LEGGI DEL 2017

Alcune leggi varate dalla Prima Commissione danno luogo ad interventi trasversali correttivi di molteplici leggi vigenti, con la finalità di semplificare con un unico atto tempi e procedure. Una di queste è la legge regionale 5/2017 (Disposizioni in materia di organizzazione, programmazione e bilanci degli enti dipendenti e delle società in house. Modifiche alle leggi regionali 59/1996, 60/1999, 40/2005, 28/2008, 30/2009, 39/2009, 87/2009, 23/2012, 80/2012, 30/2015 e 22/2016).

Al fine di rendere omogenea la disciplina degli enti e delle agenzie dipendenti dalla Regione, sono state inserite, nelle leggi regionali nelle quali non erano previste espressamente ma, semplicemente applicate in via di prassi amministrativa, le disposizioni relative al piano della qualità della prestazione organizzativa e della conseguente valutazione dell'organo di vertice amministrativo. Inoltre, per favorire l'abbreviazione dei tempi di approvazione degli atti di programmazione e di bilancio degli enti e delle agenzie dipendenti della Regione, è stata prevista una tempistica uniforme per quanto concerne i passaggi istituzionali di tali procedimenti.

A questo proposito si rileva come, nel testo originario, la proposta di legge 148 contenesse un meccanismo di silenzio assenso in ordine all'espressione del parere da parte del Consiglio regionale sui bilanci preventivi degli enti. Questo meccanismo pregiudicava di fatto le prerogative consiliari di cui agli articoli 11 e 37 dello Statuto, e così incideva direttamente sul delicato equilibrio dei poteri tra Giunta e Consiglio. A seguito delle osservazioni della scheda di legittimità il testo è stato modificato con il ripristino delle guarentigie consiliari.

Con la legge regionale 15/2017 (Disposizioni in materia di programmazione settoriale. Modifiche alle leggi regionali 3/1994, 25/1998, 39/2000, 32/2002, 1/2004, 7/2005, 39/2005, 41/2005, 1/2006, 14/2007, 9/2008,

16/2009, 20/2009, 26/2009, 29/2009, 40/2009, 54/2009, 58/2009, 9/2010, 21/2010, 55/2011, 27/2012, 51/2013, 21/2015, 30/2015) si interviene su ben 25 leggi di settore per adeguarle, con un unico atto, al modello di programmazione delineato dalla legge regionale 1/2015². Si sostituisce quindi, in ciascuna, l'articolo istitutivo del piano con una disposizione che definisce le nuove modalità attuative delle politiche di settore. I lavori in commissione hanno condotto ad una riscrittura del testo originario rispettosa, anche in questo caso, dell'equilibrio tra poteri degli organi regionali delineato dallo Statuto, soprattutto con riferimento alla distinzione, per quanto riguarda la previsione di benefici economici, tra criteri per la loro concessione e modalità operative per la loro erogazione, riservando solo queste ultime agli atti di Giunta.

La legge regionale 80/2017 (Disposizioni in materia di programmazione settoriale. Modifiche alle leggi regionali 31/2000, 22/2002, 40/2005, 14/2007, 53/2008, 9/2010, 21/2010, 65/2014, 69/2014, 1/2015, 22/2016) prosegue negli obiettivi perseguiti dalla legge 15/2017 relativi alla semplificazione e alla riduzione dei tempi della programmazione, in attuazione del nuovo modello di programmazione previsto dal Documento di economia e finanza regionale (DEFER) 2018.

E ancora nell'ottica della semplificazione e della razionalizzazione di tempi e procedure gli interventi di cui alla legge regionale 24/2017 (Collegio dei revisori dei conti della Regione Toscana. Modifiche alla l.r. 40/2012), alla legge regionale 25/2017 (Disposizioni in materia di conferenza di servizi. Modifiche alle leggi regionali 1/2009, 40/2009, 10/2010) e alla la legge 54/2017 (Disposizioni regionali in materia di contratti pubblici. Modifiche alla l.r. 38/2007).

La legge regionale 24/2017, nel testo della proposta pervenuto dalla Giunta, recava disposizioni in base alle quali si sarebbe sottratto al preambolo delle leggi finanziarie (legge di bilancio, di variazione, di assestamento e rendiconto generale), oggetto di parere da parte dei revisori dei conti, l'attestazione dell'avvenuto adeguamento della proposta al parere del collegio o la motivazione del mancato adeguamento totale o parziale, allo stesso, per trasferirli nell'atto di trasmissione delle proposte in Consiglio. La ragione dell'intervento legislativo veniva individuata dal proponente nelle esigenze di semplificazione dell'invio del parere che consentissero, da un lato, il rispetto, non sempre agevole, dei termini previsti per l'approvazione delle leggi finanziarie, e dall'altro tenessero conto della necessità, da parte del Consiglio, di disporre del parere del Collegio nel momento dell'esame delle proposte di legge interessate.

Disposizioni queste in contrasto, non soltanto con la legge regionale 55/2008 sulla qualità della normazione, che all'articolo 9 prevede al comma 1

² Legge regionale 7 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili – Modifiche alla l.r. 20/2008).

lettera b) tra i Visto: *le fasi essenziali del procedimento di formazione dell'atto quali i pareri obbligatori* e tra i Considerato: *l'adeguata spiegazione dei motivi dell'eventuale mancato o parziale accoglimento dei pareri*, ma anche dell'articolo 39 dello Statuto regionale che ha introdotto l'obbligo di motivazione delle leggi, quale fondamentale sede di enunciazione delle ragioni politiche dell'intervento e della motivazione delle scelte effettuate nell'ambito del complesso bilanciamento degli interessi in gioco. Motivazione della legge che, ricordiamo, costituisce parte integrante della legge, ed ha natura politica, come emerge dal fatto che viene votata al pari dell'articolato. Ciò appariva di particolar rilievo in considerazione dell'importanza del parere del Collegio dei revisori dei conti, rispetto al quale assume una valenza estremamente significativa la motivazione politica della Giunta che, nell'approvare la proposta di legge, decide o meno di accogliere il parere stesso e che, in quanto tale, non può essere in ogni caso destinato ad una conoscibilità assolutamente marginale come quella assicurata dalla sua mera allegazione all'atto di trasmissione in Consiglio.

I lavori istruttori, per superare le osservazioni di legittimità espresse sulla proposta di legge e per consentire, comunque, le esigenze di razionalizzazione legate alla necessità di rispettare i termini di esame degli atti finanziari, hanno portato all'adozione di una soluzione procedurale diversa, consistente nell'invio contestuale delle proposte di legge finanziarie al Consiglio e al Collegio dei revisori ai fini dell'espressione del parere che verrà poi trasmesso, da quest'ultimo, direttamente alla Giunta e al Consiglio. Nel caso sia poi necessario, in seguito al parere del Collegio, modificare le proposte di legge interessate, sarà necessario un coinvolgimento della struttura competente della Giunta, eventualmente anche per supporto al Consiglio nell'integrazione del preambolo.

La legge regionale 25/2017 interviene sulla disciplina della conferenza dei servizi di cui alla legge regionale 40/2009³ per adeguarla alle disposizioni della legge 241/1990⁴, novellate, nel segno di una maggiore semplificazione, dal decreto legislativo 127/2016⁵. La legge regionale ridefinisce i casi di ricorso obbligatorio alla conferenza di servizi, ne prevede lo svolgimento ordinario in modalità telematica, semplifica e accelera la fase decisoria della conferenza con la previsione che ciascun ente convocato in conferenza sia rappresentato da un unico soggetto, abilitato ad esprimere in modo definitivo e vincolante la posizione dell'ente. La legge 25/2017 interviene altresì sulla legge regionale 10/2010 (Norme in materia di valutazione ambientale strategica "VAS", di valutazione di impatto ambientale "VIA", di autorizzazione integrata ambientale

³ Legge regionale 23 luglio 2009, n. 40 (Norme sul procedimento amministrativo, per la semplificazione e la trasparenza dell'attività amministrativa).

⁴ Legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

⁵ Decreto legislativo 30 giugno 2016 (Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza dei servizi in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124).

“AIA”, e di autorizzazione unica ambientale “AUA”) per adeguarla alle nuove disposizioni della normativa statale in materia.

La legge regionale 54/2017 modifica la legge regionale 38/2007⁶ per introdurre, a fini di semplificazione amministrativa, nella disciplina regionale sui contratti pubblici la disposizione di cui all’articolo 56, secondo comma, della direttiva 2014/24/CE del Parlamento europeo che prevede che nelle procedure di gara aperte possano essere esaminate le offerte, prima di verificare l’assenza di motivi di esclusione e il rispetto dei criteri di selezione.

Lo Stato, pur favorevole a tale norma di semplificazione, non aveva recepito la previsione europea nell’ambito del decreto legislativo 50/2016 (Codice dei contratti pubblici) a causa dei rilievi formulati dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato in sede di parere sulla bozza di decreto recante “Disposizioni integrative e correttive al d.lgs. 50/2016”.

Il testo della proposta di legge regionale dunque, è stato osservato nella scheda di legittimità sotto questo profilo, poiché nel recepire direttamente la norma di semplificazione dell’articolo 56 della direttiva europea citata (peraltro avendo cura di adeguarsi ai rilievi comunque espressi dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato) risultava così esposto a censure di illegittimità per invasione delle competenze statali in materia, atteso che lo Stato non aveva ancora provveduto ad adeguare in tal senso il suo ordinamento. La legge regionale 54/2017 non è stata, tuttavia, impugnata dal Governo.

Comunque rilevanti, dal punto di vista istituzionale, le due leggi regionali che segnano la conclusione del processo di riordino delle funzioni provinciali. La legge regionale 16/2017 (Disposizioni per il recepimento degli accordi conseguenti il riordino delle funzioni provinciali. Modifiche alla l.r. 22/2015 e alla l.r. 70/2015) e la legge 42/2017 (Disposizioni per la successione della Regione Toscana nei beni e nei rapporti della Provincia di Lucca conseguenti al riordino delle funzioni provinciali e per la conclusione del processo di riordino. Modifiche alla l.r. 22/2015) entrambe di contenuto tecnico provvedimentale, completano il trasferimento dei beni e dei rapporti in corso dalle province agli enti di destinazione.

Con la legge regionale 16/2017 si recepiscono gli accordi con le province (tutte tranne quella di Lucca, rispetto a cui si provvederà con la legge 42/2017) relativi al trasferimento dei beni e dei rapporti, accordi direttamente efficaci per le parti relative ai beni mobili ed ai rapporti non onerosi. In ordine, invece ai beni immobili ed ai rapporti onerosi, in parziale modifica di quanto stabilito dalla l.r. 22/2015, gli accordi vengono recepiti dalla legge.

Con la legge regionale 64/2017 (Disposizioni in materia di accesso all’impiego regionale, attività extraimpiego e strutture di supporto agli organi politici. Modifiche alla l.r. 1/2009 e alla l.r. 4/2004) si interviene principalmente

⁶ Legge regionale 13 luglio 2007, n. 38 (Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro).

sull'attività extraimpiego e sulla disciplina delle graduatorie per l'assunzione del personale a tempo determinato. Rispetto al primo ambito, vengono puntualizzate le disposizioni in ordine alle procedure di autorizzazione e alle competenze relative al rilascio di quest'ultime. Con riguardo alle graduatorie, si introduce nella legge regionale sull'ordinamento del personale il principio di lotta al precariato derivante dall'ordinamento statale, ed in particolare dal decreto legislativo 75/2017 (Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche). Principio, in ossequio al quale, le pubbliche amministrazioni sottoscrivono contratti a tempo determinato utilizzando le graduatorie in corso di validità per l'assunzione di personale a tempo indeterminato la cui deroga, con l'utilizzo delle graduatorie per l'assunzione di personale a tempo determinato, è riservata a casi eccezionali. La Giunta proponente, al fine di assicurare la piena operatività dell'utilizzo prioritario delle graduatorie a tempo indeterminato, è andata tuttavia oltre i contenuti delle norme statali, prevedendo la facoltà, per le amministrazioni, di scorrere in modo reiterato tali graduatorie. La legge non è stata, tuttavia, impugnata dal Governo sotto questo profilo. Si introduce poi espressamente in legge, in piena aderenza alle prescrizioni della normativa statale in tema di durata massima complessiva dei rapporti di lavoro a tempo determinato, il divieto di assumere soggetti, pur utilmente collocati in graduatorie regionali, laddove questi abbiano già avuto con la Regione rapporti di lavoro a tempo determinato, nella stessa categoria, di durata pari o superiore a trentasei mesi.

Di rilievo istituzionale anche la legge regionale 26/2017 (Disposizioni in materia di diritto di accesso, di pubblicità e trasparenza per consiglieri regionali, assessori e organi di garanzia. Modifiche alla l.r. 40/2009 ed alla l.r. 55/2014) che interviene, a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 97/2016⁷ e delle modifiche da esso apportate al decreto legislativo 33/2013, in materia di accesso e di trasparenza dei dati delle pubbliche amministrazioni. Essa si pone, in primo luogo, la finalità di razionalizzare la disciplina dell'accesso, abroga quindi le disposizioni in materia contenute nella legge regionale 40/2009 e rinvia direttamente alle norme statali di cui alla legge 241/1990 sull'accesso civico e sull'accesso ai documenti. Merita segnalare che l'abrogazione delle norme regionali, maggiormente garantiste, con il contestuale rinvio alla disciplina della fonte statale ha determinato, per l'accesso tradizionale, la derubricazione al livello regolamentare delle norme sulla tutela del controinteressato.

⁷ Decreto legislativo 25/05/2016, n. 97 (Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

La legge regionale 26/2017 interviene poi in materia di trasparenza dei dati delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di innalzarne il livello, uniformando l'ordinamento regionale alle norme statali che introducono nuovi obblighi di pubblicazione. La nuova disciplina in materia di trasparenza e pubblicità sostituisce la normativa di cui alla legge regionale 61/2012 sull'anagrafe pubblica dei consiglieri e assessori regionali che viene, contestualmente, abrogata.

Infine, la legge 26/2017 modifica le disposizioni della legge regionale 55/2014⁸ attuativa del decreto legislativo 39/2013, contrastanti con orientamenti interpretativi dell'Autorità nazionale anticorruzione relativi allo stesso, ormai consolidati.

Merita un cenno anche la legge regionale 43/2017 (Abrogazione della legge regionale 14 aprile 2003, n. 21 - "Norme in materia di valutazione di insindacabilità dei consiglieri regionali, ai sensi dell'articolo 122, comma quarto, della Costituzione") di iniziativa dei consiglieri componenti la Giunta delle elezioni. La legge viene motivata sulla base della, ormai consolidata, giurisprudenza costituzionale secondo la quale, per le deliberazioni consiliari di valutazione d'insindacabilità che trovano diretto ed esclusivo fondamento nell'articolo 122 comma quarto della Costituzione, a differenza di quelle poste in essere dalle Camere, sia da escludere ogni effetto inibitorio sull'azione giurisdizionale. Secondo i proponenti, dunque, le disposizioni contenute nella legge regionale 21/2003 davano luogo a meri adempimenti procedurali privi di efficacia nei confronti dell'autorità giudiziaria, come tali, al fine di evitare inutili aggravii procedurali a carico dell'Assemblea legislativa regionale, da abrogare.

1.2 LE FUSIONI DEI COMUNI

Innanzitutto, è importante ricordare la conclusione dell'iter legislativo relativo alla proposta di legge statutaria n. 3, di modifica dell'articolo 74 dello Statuto, che ha portato all'approvazione della legge statutaria regionale 24 maggio 2017, n. 23 (Disposizioni in materia di iniziativa popolare delle leggi di istituzione di nuovi comuni o di modifica dei comuni esistenti. Ulteriori modifiche all'articolo 74 dello Statuto). Essa si propone di introdurre una relazione diretta tra il numero di firme richieste per la presentazione di proposte di legge di iniziativa popolare in materia di fusione di comuni ed il peso demografico dei comuni interessati.

Due sono le leggi di fusione andate in porto nel 2017: la legge regionale 65/2017, relativa all'istituzione del comune di Rio, per fusione dei Comuni di Rio Marina e Rio nell'Elba e la legge regionale 66/2017 di istituzione del

⁸ Legge regionale 1 ottobre 2014, n. 55 (Disposizioni in materia di inconfiribilità ed incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni. Adeguamento al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39).

Comune di Laterina Pergine Valdarno, per fusione dei Comuni di di Laterina e di Pergine Valdarno.

Quattro proposte di legge, la proposta di legge 68 relativa all'istituzione del Comune di del Comune di Chiusi della Verna, Chitignano, Castel Focognano per fusione degli stessi comuni, la proposta di legge di iniziativa popolare 1, istitutiva del Comune di Casentino La Verna per fusione dei comuni di Bibbiena, Chiusi della Verna ed Ortignano Raggiolo, la proposta di legge di iniziativa popolare 2 istitutiva del Comune di Subbiano Capolona per fusione dei comuni di Subbiano e di Capolona e la proposta di legge 209, relativa all'istituzione del Comune di Appennino in Garfagnana per fusione dei Comuni di Pieve Fosciana, Fosciandora e San Romano in Garfagnana, sono state respinte dall'aula in seguito all'esito negativo dei relativi referendum consultivi, svoltisi tutti nel 2017.

Il caso particolarmente complesso, che accomuna la proposta di legge di iniziativa popolare 1 (Istituzione del Comune di Casentino La Verna per fusione dei comuni di Bibbiena, Chiusi della Verna ed Ortignano Raggiolo) e la proposta di legge 68, d'iniziativa della Giunta regionale, istitutiva del Comune di Chiusi della Verna, Chitignano, Castel Focognano per fusione degli stessi comuni, di cui già era stato fatto cenno nel precedente rapporto sulla legislazione, è giunto nel 2017 a conclusione.

Ricordiamo come le due proposte di legge, una di iniziativa popolare ed una di iniziativa della Giunta regionale, si presentavano strettamente connesse per la presenza, in entrambe, del Comune di Chiusi della Verna quale comune oggetto di fusione.

Per superare i problemi giuridici e i dubbi sorti sulla formulazione dei quesiti referendari relativamente alle due proposte di legge, il Presidente del Consiglio regionale ha chiesto al Collegio di garanzia statutaria una consulenza giuridico-istituzionale, ai sensi dell'articolo 14 bis della legge regionale 34/2008 (Costituzione e funzionamento del Collegio di garanzia).

In particolare, viene chiesto se sia ragionevole che il Consiglio deliberi contestualmente lo svolgimento di referendum consultivi, ai sensi dell'articolo 60 della legge regionale 62/2007 (Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto) per la fusione di comuni esistenti con riferimento a ciascuna delle due proposte di legge.

In caso di risposta positiva si chiede, poi, di valutare se sia legittimo lo svolgimento contestuale dei due referendum o se i medesimi debbano essere svolti in tempi diversi e, in questa ultima ipotesi, secondo quale ordine di svolgimento.

Infine, viene posto un ulteriore quesito relativo all'ipotesi di indizione dei referendum in due date diverse: qualora la prima consultazione esprimesse la volontà positiva delle popolazioni interessate alla proposta di legge oggetto del

quesito referendario, tale esito avrebbe effetto preclusivo sullo svolgimento del secondo referendum?

Il Collegio di garanzia, il 28 febbraio 2017, trasmette il parere richiesto in cui afferma, in sintesi, di *aderire alla soluzione dello svolgimento contestuale di tutte le consultazioni referendarie per tutti i comuni interessati. Per i cittadini del Comune di Chiusi della Verna potrà essere formulato un quesito che preveda alternativamente la scelta tra tre soluzioni: 1) quella di non procedere ad alcuna fusione; 2) quella di fondersi con i due Comuni di Chitignano e Castel Focognano; 3) quella di fondersi con i Comuni di Bibbiena e di Ortignano Raggiolo. Analogamente, ai cittadini degli altri Comuni interessati dalle due proposte di fusione (e cioè Chitignano e Castel Focognano da una parte e Bibbiena e Ortignano Raggiolo dall'altra) potrà essere sottoposto un quesito che consenta al cittadino di esprimere la propria volontà di fondersi o meno tra loro e con il Comune di Chiusi della Verna.*

I referendum consultivi sono stati indetti con la deliberazione del 26 aprile 2017 con cui il Consiglio regionale si uniforma alla pronuncia del Collegio di garanzia statutaria, e si sono svolti il 29 e 30 ottobre 2017.

Nelle consultazioni è risultata nettamente prevalente la risposta favorevole al primo quesito da parte degli elettori del Comune di Chiusi della Verna ovvero il voto contrario ad entrambe le proposte di legge di fusione che, conseguentemente, sono state respinte dall'aula nella seduta del 5 dicembre 2017.

Va anche segnalata la novità che si è profilata, proprio sulle leggi di fusioni dei comuni, in ordine alla presentazione di ricorsi amministrativi con cui si sollevano vizi di legittimità su atti del procedimento legislativo afferente alle proposte di fusione.

Sono stati infatti recentemente presentati due ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica, il primo del 14 novembre 2017, avente per oggetto la dichiarazione di procedibilità ai sensi dell'articolo 7 della legge regionale 51/2010 sulla proposta di iniziativa popolare relativa all'Istituzione del Comune delle Crete Senesi per la fusione dei Comuni di Asciano e di Rapolano Terme; il secondo del 27 novembre, sempre del 2017, relativo alla proposta di legge 205, istitutiva del Comune di Laterina Pergine Valdarno per fusione dei Comuni di Laterina e di Pergine Valdarno, ed avente per oggetto l'impugnazione, tra gli altri, della deliberazione 52/2017 del Consiglio regionale di indizione del referendum consultivo.

Il primo ricorso, presentato dal sindaco di Rapolano Terme, avverso la dichiarazione di procedibilità della proposta di legge di iniziativa popolare per l'istituzione del Comune delle Crete Senesi per fusione dei Comuni di Asciano e di Rapolano Terme, chiede l'annullamento di quest'ultima previa sospensione della stessa, per violazione dell'articolo 2 della legge regionale 51/2010 (Norme sull'iniziativa popolare delle leggi). Tale disposizione richiede, tra gli altri

documenti di accompagnamento, la relazione tecnica finanziaria nel caso in cui la proposta comporti spese o minori entrate, che come afferma il ricorrente rappresenta il caso di specie, atteso che l'articolo 8 della proposta di legge di iniziativa popolare prevede che al nuovo Comune delle Crete Senesi sia concesso un contributo regionale, ai sensi dell'articolo 64 della legge regionale 68/2011 (Norme sul sistema delle autonomie locali).

Il secondo ricorso straordinario al Presidente della Repubblica viene presentato da alcuni consiglieri comunali di Pergine Valdarno e dal Comitato No alla fusione Pergine-Laterina, per l'annullamento dell'atto con cui il Consiglio regionale delibera lo svolgimento del referendum consultivo e degli atti presupposti, connessi e consequenziali a quest'ultimo, anche della Giunta regionale e dei due comuni interessati alla fusione.

I ricorrenti lamentano, in sintesi, la violazione del combinato disposto dell'articolo 62 della legge regionale 68/2011 e dell'articolo 59 della legge regionale 62/2007 che disciplina il procedimento di fusione di comuni contermini mediante la presentazione di una proposta di legge di iniziativa della Giunta regionale, su richiesta dei comuni stessi. Sempre secondo i ricorrenti nel caso di specie sarebbe stata omessa la fase partecipativa, richiesta dalla richiamata normativa, con cui la popolazione interessata alla fusione viene informata sull'ipotesi della fusione. Tale fase, necessariamente, deve precedere l'adozione da parte dei comuni della deliberazione con cui si chiede alla Giunta regionale di procedere con l'iniziativa legislativa. L'articolo 62 della legge regionale 68/2011 richiede, infatti, che le deliberazioni dei comuni diano conto degli esiti dei processi partecipativi, mentre negli atti di Laterina e di Pergine Valdarno di richiesta di fusione, tali esiti non sono affatto menzionati e ciò dà luogo al vizio di legittimità, non solo delle stesse deliberazioni comunali ma anche della deliberazione con cui il Consiglio regionale ha deliberato di procedere al referendum consultivo, invece di rigettare la proposta di legge una volta rilevato il difetto in cui erano occorsi gli enti locali.

Nel ricorso in parola viene lamentato anche un altro vizio, relativo all'applicazione dell'articolo 61 della legge regionale 62/2007 che, nel rinviare all'articolo 45 della stessa legge, stabilisce il diritto di partecipare ai referendum consultivi nella materia anche a favore dei cittadini degli stati membri dell'Unione europea, iscritti nella lista elettorale aggiunta di cui al decreto legislativo 197/1996. Secondo i ricorrenti, la disposizione regionale estende il diritto di voto oltre quanto previsto dall'articolo 1 del decreto legislativo citato che consente ai cittadini dell'Unione europea il diritto di elettorato attivo e passivo solo con tassativo riferimento all'elezione del consiglio comunale e circoscrizionale e si pone, pertanto, in contrasto con l'articolo 117 secondo comma lettera p) della Costituzione, che attribuisce allo stato la competenza legislativa esclusiva in materia elettorale.

La presentazione di questi ricorsi assume particolare rilievo anche per la recentissima pronuncia della Corte costituzionale che interviene in materia

(sentenza 2/2018), definendo quale rapporto intercorra tra il referendum consultivo e la legge regionale di variazione circoscrizionale, nell'ambito del procedimento di cui all'articolo 133, secondo comma, della Costituzione, e quali ambiti siano riservati al sindacato, rispettivamente, del giudice amministrativo e della Corte costituzionale. La Corte afferma che il sindacato del giudice amministrativo sugli atti del procedimento referendario è ammissibile e pieno ma deve intervenire prima che la legge di variazione circoscrizionale entri in vigore, in quanto, una volta approvata quest'ultima, il giudice amministrativo dovrà limitarsi a sospendere il processo e sollevare la questione di legittimità costituzionale sulla legge regionale per vizio procedimentale, in lesione dell'articolo 133 della Costituzione. I vizi della deliberazione del Consiglio regionale d'indizione del referendum si traducono, cioè, in un vizio formale della legge il cui sindacato spetta, in via esclusiva, alla Consulta. La soluzione, del tutto in linea con la giurisprudenza costituzionale, rappresenta un bilanciamento tra due principi: quello dell'effettività e dell'immediatezza della tutela giurisdizionale a favore di coloro che ricorrono contro una deliberazione di indizione del referendum ritenuta illegittima e quello della discrezionalità politica del legislatore regionale in materia, ai sensi degli articoli 117 e 133 della Costituzione.

1.3 LE LEGGI FINANZIARIE

Tre le variazioni apportate al bilancio di previsione 2017-2019, accompagnate dalla legge regionale 40/2017 (Interventi normativi relativi alla prima variazione al bilancio di previsione 2017-2019. Modifiche alle leggi regionali 29/2009, 59/2009, 55/2011, 77/2013, 86/2014, 82/2015, 89/2016, 16/2017), dalla legge 51/2017 (Interventi normativi relativi alla seconda variazione al bilancio di previsione 2017-2019. Modifiche alla l.r. 86/2014 ed alla l.r. 82/2015) e dalla legge 68/2017 (Interventi normativi relativi alla terza variazione al bilancio di previsione 2017-2019. Modifiche alle leggi regionali 88/1998, 65/2010, 23/2012, 77/2012, 77/2013, 14/2014, 86/2014, 82/2015, 85/2016, 89/2016, 16/2017, 40/2017, 53/2017). Le leggi recano, per la gran parte interventi finanziari: incremento di somme su azioni già previste, previsione di contributi, di rimborsi, ma anche alcune proroghe di termini e correzioni di errori materiali. Tra queste ultime, si segnala in particolare, nella legge regionale 68/2017, la proroga al 2018 della norma già in vigore nell'anno 2017 e peraltro già impugnata dal Governo davanti alla Corte costituzionale, che prevede la possibilità di nuove assunzioni di personale da destinare all'Autorità portuale regionale in deroga ai vincoli di spesa stabiliti, in materia, dalla legislazione nazionale.

La manovra economica e finanziaria per il 2018 comprende la legge regionale 78/2017 (Legge di stabilità per l'anno 2018), la legge regionale 77/2017 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità 2018) e la legge 79/2017 (Bilancio di previsione finanziario 2018-2020), le cui

disposizioni, tranne limitatissime eccezioni hanno dato luogo ad interventi rispettosi dei contenuti propri delle tipologie di tali leggi ai sensi del decreto legislativo 118/2011⁹.

⁹ Decreto legislativo 23/06/2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

POLITICHE AGRICOLE

Beatrice Pieraccioli

1. PREMESSA

Nel periodo preso in esame sono state approvate varie leggi che afferiscono alle materie di competenza della Seconda Commissione consiliare permanente. Per quanto riguarda la loro tipologia si tratta prevalentemente di interventi di natura manutentiva che hanno apportato modifiche, adeguamenti e miglioramenti alla disciplina vigente. Si registra inoltre la necessità di completare il processo di riordino istituzionale a seguito del quale sono state riallocate a livello regionale le funzioni svolte precedentemente dalle province in materia di agricoltura. Vi è poi la nuova legge sul potenziale viticolo che, sostituendo la disciplina vigente, costituisce adeguamento alle importanti novità introdotte nel settore vitivinicolo dalla normativa statale e comunitaria.

2. DISTRETTI RURALI

Nell'ottica della valorizzazione del distretto rurale inteso quale peculiare modello di sviluppo e funzionamento dell'economia rurale, è stata approvata la legge regionale 5 aprile 2017, n. 17 (Nuova disciplina dei distretti rurali). L'intervento normativo ha lo scopo di rivedere le norme relative all'organizzazione del distretto rurale, in modo da renderle più funzionali ed adeguate al nuovo contesto istituzionale, disponendo l'abrogazione della vecchia disciplina (l.r. 5 aprile 2004, n.21). In particolare, a seguito della legge regionale 22/2015¹⁰ è venuto meno il ruolo della provincia alla quale era attribuita la funzione di coordinamento del distretto. In virtù di ciò viene rivisto il ruolo del soggetto referente, che potrà essere un soggetto sia pubblico che privato, e al quale è attribuita la funzione di predisporre ed attuare il progetto economico territoriale e di provvedere all'organizzazione dell'attività del distretto.

Altre novità significative riguardano la costituzione di un'assemblea di distretto che approva il progetto economico territoriale e ne verifica la corretta attuazione, l'introduzione dell'istituto della revoca del riconoscimento in determinati casi, nonché la mancata riproposizione della norma relativa al finanziamento per le attività dei distretti, presente, invece, nella normativa che si va ad abrogare.

A proposito di tale ultimo aspetto, l'ufficio legislativo aveva segnalato la necessità di motivare tale scelta nel preambolo. Sul punto è stato accolto un

¹⁰ Legge regionale 3 marzo 2015, n. 22 (Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni". Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014).

emendamento consiliare in seguito al quale nel preambolo e nell'articolo è stata aggiunta l'indicazione secondo cui la Regione indirizza i propri strumenti della programmazione a sostegno dei progetti economici territoriali, rinviando in tal modo, la previsione di tali finanziamenti agli ordinari strumenti regionali di programmazione.

3. TARTUFI

La legge regionale 4 luglio 2017, n. 31 (Disposizioni finanziarie in materia di tartufi. Modifiche alla l.r. 50/1995¹¹) interviene dopo che con la legge sul riordino delle funzioni amministrative in materia di agricoltura¹² erano state già apportate alcune modifiche alla legge regionale 50/1995, tra cui quella all'articolo 25 relativo alle disposizioni finanziarie.

Ad una prima valutazione dell'impatto applicativo della suddetta modifica, è emersa la necessità di intervenire nuovamente sulla suddetta disposizione, in modo da recuperare la possibilità dell'erogazione diretta dei contributi anche alle associazioni dei raccoglitori riconosciute; estendere a tutto il territorio regionale l'ambito di realizzazione dei progetti sostenuti dai proventi del tesserino di abilitazione e non ai soli comuni ricompresi nelle cinque zone geografiche di provenienza (Casentino, Colline Sanminiatesi, Crete Senesi, Mugello, Valtiberina); prevedere l'accesso alle risorse mediante avviso pubblico; perfezionare le modalità di ripartizione delle risorse sui territori e fra i progetti presentati.

Si segnala che nella fase istruttoria relativa alla proposta di legge 184 di iniziativa consiliare, un gruppo di lavoro tecnico politico si è riunito al fine di chiarire a quali associazioni senza scopo di lucro si riferisse il nuovo testo dell'articolo 25, dal momento che nel preambolo e nella relazione illustrativa si citavano le associazioni di cui all'articolo 8 della legge regionale 50/1995, mentre il nuovo testo si riferiva genericamente a "soggetti associativi senza scopo di lucro riconosciuti a livello regionale che operano per il perseguimento delle finalità di cui alla presente legge". Rispetto alla proposta presentata, l'atto è stato completamente riformulato impostando la proposta di legge come legge di modifica dell'articolo 25 e non come sostituzione dell'articolo stesso, in modo da salvaguardare i commi 2 e 5 dell'articolo 25 relativi alle disposizioni finanziarie, che non vengono toccati dalle modifiche. E' stato poi chiarito che le

¹¹ Legge regionale 11 aprile 1995, n. 50 (Norme per la raccolta, coltivazione e commercio di tartufi freschi e conservati destinati al consumo e per la tutela e valorizzazione degli ecosistemi tartufi geni).

¹² Legge regionale 23 febbraio 2016, n. 14 (Riordino delle funzioni amministrative in materia di agricoltura in attuazione della l.r. 22/2015. Modifiche alle leggi regionali 31/1990, 50/1995, 15/1997, 1/1998, 11/1998, 16/1999, 60/1999, 30/2003, 45/2003, 21/2004, 1/2006, 45/2007, 21/2009, 68/2012).

associazioni sono quelle di cui all'articolo 8 della legge regionale 50/1995 ovvero le associazioni riconosciute dalla Regione.

Si evidenzia, inoltre, che in aula è stato approvato un ordine del giorno collegato che impegna la Giunta a valutare l'opportunità di istituire una nuova zona di produzione del tartufo nell'area del territorio provinciale di Lucca.

4. CACCIA

Anche nel periodo considerato, la caccia assume un rilievo nell'attività del legislatore regionale. Con la legge regionale 28 luglio 2017, n. 37 si introducono alcune modifiche alla legge regionale 3/1994¹³ in materia di gestione faunistica venatoria ed alla legge regionale 65/2014¹⁴ in materia di governo del territorio per consentire la realizzazione di manufatti per esigenze venatorie.

In particolare le modifiche apportate alla legge regionale 3/1994 riguardano l'osservatorio per la fauna e l'attività venatoria, l'indice di densità venatoria, i registri di abilitazione alla caccia agli ungulati, i manufatti per l'attività venatoria, le sanzioni amministrative e le sanzioni accessorie per la caccia alla beccaccia, la denominazione degli ambiti territoriali di caccia.

Con riferimento alla legge regionale 65/2014 viene modificato invece l'articolo 78 per consentire la realizzazione di manufatti per esigenze venatorie.

A seguito delle consultazioni effettuate, delle schede di legittimità e di fattibilità, degli emendamenti formalmente presentati, è stato predisposto un testo elaborato da un gruppo di lavoro tecnico costituito dagli uffici di Giunta e di Consiglio.

Il nuovo testo, sottoposto all'esame congiunto delle commissioni Seconda e Quarta, presenta numerose modifiche che tengono conto, tra l'altro, delle osservazioni della scheda di legittimità sul regolamento di attuazione della legge regionale 3/1994 (all'esame della Seconda Commissione) nella quale era stato rilevato che alcune previsioni in esso contenute dovevano trovare corretta collocazione nell'ambito della legge; per questo motivo sono stati inseriti gli articoli 4, 5, 6 e 7. Gli articoli 18, 19, 20 e 21 sono stati invece inseriti per assicurare coerenza interna alla legge regionale 65/2014.

Per razionalizzare la procedura di nomina del comitato di gestione è stata attribuita la relativa competenza al Presidente della Giunta regionale e, per risolvere alcune difficoltà interpretative inerenti la nomina degli stessi comitati e assicurarne l'immediata operatività, è stato modificato l'articolo 8 della legge regionale 84/2016 (anche con un ulteriore emendamento dell'aula consiliare).

¹³ Legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio").

¹⁴ Legge regionale Legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio).

Per quanto riguarda in particolare gli articoli relativi ai manufatti per esigenze venatorie, è stato introdotto un nuovo articolo nella legge regionale 3/1994 (articolo 10 della proposta di legge che introduce l'art. 34 bis nella l.r. 3/1994) per specificare "le esigenze venatorie" in base alle quali è possibile realizzare manufatti nel territorio rurale: sono quelle relative allo svolgimento di attività di supporto e servizio alle squadre di caccia al cinghiale. Conseguentemente sono stati modificati gli articoli 78 e 79 della legge regionale 65/2014 e, per coordinamento, anche gli articoli 84, 134 e 135 della medesima legge.

Si segnala che in aula è stato approvato un ordine del giorno collegato alla legge, a firma di due consiglieri del PD, che impegna la Giunta regionale a modificare il regolamento di attuazione della legge regionale 3/1994 su alcuni punti specifici.

Si ricorda, inoltre, che con la legge di manutenzione per il 2017 (l.r. 12 dicembre 2017, n. 70) è stato necessario intervenire sulle leggi regionali 3/1994 e 37/2017¹⁵ a seguito dell'impegno assunto con la Presidenza del Consiglio dei ministri che aveva espresso osservazioni sugli articoli riguardanti l'obbligo di annotazione dei capi abbattuti sul tesserino venatorio e sugli articoli riguardanti i manufatti per esigenze venatorie. Per quanto concerne il primo aspetto è stato soppresso nel preambolo della legge regionale 37/2017 il riferimento all'azione di recupero da parte del cacciatore, rimanendo l'obbligo di annotazione comunque vincolato all'accertamento dell'avvenuto abbattimento. In relazione al secondo aspetto, è stato modificato l'articolo 34 bis della legge regionale 3/1994 stabilendo che i manufatti realizzati nelle aree del territorio rurale ai sensi degli articoli 78 e 79 della legge regionale 65/2014 sono quelli destinati al ritrovo e organizzazione delle squadre di caccia al cinghiale e di conseguenza non rientrano nella disciplina degli appostamenti fissi. Si nota, in proposito, l'atteggiamento del Governo di assoluta cautela che rivela il timore di riaprire la problematica vicenda degli appostamenti fissi che ha dato luogo ad un contenzioso costituzionale (sentenza Corte Costituzionale 25/2012).

5. PESCA

Altro intervento di tipo manutentivo è costituito dalla legge regionale 17 ottobre 2017, n. 59¹⁶ volto ad introdurre nel testo della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 7 (Gestione delle risorse ittiche e regolamentazione della pesca nelle acque interne) alcune modifiche, alla luce delle esigenze emerse dall'esperienza gestionale maturata a seguito del riordino istituzionale con il quale sono state

¹⁵ Legge regionale 28 luglio 2017, n. 37 (Disposizioni in materia faunistico-venatoria e di manufatti per esigenze venatorie. Modifiche alle leggi regionali 3/1994, 8472016 e 65/2014).

¹⁶ Legge regionale 17 ottobre 2017, n. 59 (Disposizioni in materia di gestione delle risorse ittiche e regolamentazione della pesca nelle acque interne. Modifiche alla l.r. 7/2005).

riallocate a livello regionale le competenze precedentemente svolte dalle province.

In particolare, al fine di assicurare una migliore gestione della fauna ittica, si è ritenuto opportuno ridefinire le acque pubbliche per comprendervi tutte le acque nelle quali possono vivere popolazioni ittiche allo stato naturale, rinviando alla competente struttura della Giunta regionale il compito di individuare le aste principali delle acque interne di interesse per la pesca. Inoltre, si interviene a modificare le disposizioni relative alla composizione della Consulta ittica regionale per garantire la massima rappresentatività delle diverse componenti sociali coinvolte nella gestione della pesca nelle acque interne. Altre novità riguardano l'introduzione dell'elenco regionale delle associazioni piscatorie dilettantistiche e l'introduzione di un esame di abilitazione per il conseguimento dell'idoneità allo svolgimento dell'attività di guardia ittica volontaria. Si prevede, inoltre, l'ampliamento dei contenuti della pianificazione regionale per ricomprendere anche i profili di carattere gestionale relativi alle immissioni di fauna ittica, alla individuazione e attuazione dei metodi di controllo e alla gestione degli istituti ittici, prima assicurati a livello provinciale. Anche il sistema sanzionatorio viene rivisto al fine di adeguarlo alle disposizioni nazionali introdotte con la legge 154/2016¹⁷.

Come per le altre leggi esaminate, si segnala il lavoro istruttorio svolto da un gruppo di lavoro tecnico costituito dagli uffici della Giunta e del Consiglio per addivenire ad un testo modificato della proposta di legge sottoposto all'approvazione della commissione.

6. VINO

Intervento significativo in quanto sostitutivo della disciplina attualmente vigente è rappresentato dalla legge regionale 13 dicembre 2017, n. 73 (Disciplina per la gestione ed il controllo del potenziale viticolo).

Il settore vitivinicolo negli ultimi anni è stato interessato da importanti novità. L'intervento normativo ha lo scopo, da un lato, di recepire le novità introdotte dalla riforma dell'organizzazione comune di mercato approvata con il Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013¹⁸ che ha previsto un nuovo sistema di gestione del potenziale viticolo, dall'altro di adeguarsi al nuovo assetto istituzionale regionale introdotto con la legge regionale 22/2015 che, come noto, ha trasferito le funzioni amministrative in materia di agricoltura dalle province alla Regione.

¹⁷ Legge 28 luglio 2016, n. 154 (Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale).

¹⁸ Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio.

Il nuovo sistema di gestione del potenziale viticolo, introdotto dal citato regolamento comunitario, ha sostituito il sistema delle autorizzazioni a quello dei diritti di reimpianto allo scopo di assicurare un aumento ordinato degli impianti viticoli durante il periodo 2016-2030.

A livello statale, all'applicazione del nuovo sistema si è provveduto con la legge 12 dicembre 2016 n. 238 (Disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione del commercio del vino) e con il decreto ministeriale 15 dicembre 2015 (Disposizioni nazionali di attuazione del regolamento UE n. 1308/2013).

La nuova legge regionale recepisce le novità della riforma europea disciplinando tutti i procedimenti amministrativi necessari per la gestione ed il controllo del potenziale vitivinicolo, stabilendo per ciascuno di essi i termini e le competenze amministrative e rinviando ad una deliberazione di Giunta regionale le modalità tecnico operative dei procedimenti.

Altre novità riguardano lo schedario viticolo ed il registro informatico pubblico delle autorizzazioni per gli impianti.

La proposta di legge ha subito nel corso dell'istruttoria in commissione alcune modifiche in accoglimento delle osservazioni dell'ufficio legislativo, concernenti in particolare la formulazione delle norme abrogative e transitorie, e della fattibilità.

7. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Si osserva che il riordino di funzioni ex provinciali ha comportato la necessità di rivedere tutte le leggi del comparto, poiché la Provincia era stata proprio l'ente a cui la Regione Toscana aveva conferito le relative funzioni amministrative. Con l'occasione sono state apportate anche modificazioni sostanziali dovute sia a necessità di adeguamento a normative sopravvenute, sia ad aggiornamenti dettati da valutazioni di opportunità.

Per quanto riguarda la materia della caccia si può osservare come sia una materia costantemente attenzionata dal Governo che tende ancora oggi a considerare la legge 157/1992, alla stregua di una legge-quadro, nonostante che la caccia sia materia residuale regionale, sia pure con tutti i limiti dovuti alla normativa comunitaria e alla legislazione esclusiva nazionale in tema di tutela dell'ecosistema.

POLITICHE PER LO SVILUPPO ECONOMICO

Claudia Prina Racchetto

1. PREMESSA

Se l'anno 2016 sarà ricordato come l'anno del turismo, in quanto caratterizzato dalla ridefinizione complessiva del sistema regionale del turismo portata a compimento, da ultimo, mediante l'approvazione del nuovo Testo unico della materia, non si può dire che l'anno 2017 sia qualificabile in maniera altrettanto univoca, dato il carattere eterogeneo dei settori interessati dalle leggi regionali approvate nell'arco di tempo in esame.

Infatti, delle otto leggi licenziate in tale periodo (tutte, tranne due, di modifica di leggi preesistenti) due sono intervenute in maniera puntuale nuovamente sul menzionato Testo unico del sistema turistico regionale e, per la precisione, in materia di affittacamere e bed and breakfast, altre due hanno modificato un altro Testo unico ovvero quello in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro e le rimanenti quattro hanno interessato rispettivamente la disciplina delle professioni intellettuali, delle agevolazioni fiscali per il sostegno della cultura e la valorizzazione del paesaggio e da ultimo, ma non in ordine di importanza, il sistema regionale degli interventi di sostegno alle imprese.

Degli interventi sopra menzionati, proprio quest'ultimo è stato indubbiamente quello di più ampio respiro e dai propositi maggiormente ambiziosi in quanto diretto alla ridefinizione della materia in maniera più snella, coordinata e completa. Esso, come vedremo nel paragrafo successivo, è stato il frutto di un intenso, approfondito e proficuo confronto in seno alla Seconda Commissione consiliare.

2. SISTEMA REGIONALE DEGLI INTERVENTI DI SOSTEGNO ALLE IMPRESE

La legge regionale 12 dicembre 2017, n. 71 (Disciplina del sistema regionale degli interventi di sostegno alle imprese) abroga integralmente la legge regionale 35/2000¹⁹ già oggetto negli anni passati di modifiche consistenti e stratificate che ne avevano alterato la fisionomia originaria rendendola di difficile comprensione.

Essa ridefinisce le finalità e gli obiettivi dell'azione regionale a sostegno delle attività produttive, adegua le norme al nuovo modello di programmazione economica regionale stabilito dalla legge regionale 1/2015²⁰, eliminando il Piano regionale dello sviluppo economico (PRSE) e prevedendo piuttosto che gli

¹⁹ Relativa alla (Disciplina degli interventi regionali in materia di attività produttive e competitività delle imprese).

²⁰ Relativa a (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla l.r. 20/2008).

interventi a sostegno delle attività produttive siano realizzati in conformità al Piano regionale di sviluppo (PRS). Con tale legge vengono sostanzialmente confermate le tipologie di intervento previste fino ad oggi e si ridefiniscono altresì le procedure di revoca e il sistema sanzionatorio, al fine di razionalizzare le modalità operative e dare certezza ai relativi procedimenti amministrativi. Si è inoltre colta l'occasione della sua approvazione per intervenire sulle disposizioni che nella prassi avevano dato luogo a problemi applicativi.

La legge regionale 71/2017 ha inoltre confermato la scelta di ridurre gli oneri a carico delle imprese e della pubblica amministrazione, dell'informatizzazione dei procedimenti e della verifica periodica degli effetti della normativa regionale.

A tal fine sono stati previsti in essa una banca dati unificata di tutte le agevolazioni regionali, un sistema informativo che fornisca informazioni adeguate all'utenza e consenta lo svolgimento telematico del procedimento amministrativo, una modulistica standard.

La legge conferma l'Osservatorio regionale sulle imprese, già istituito presso l'istituto regionale programmazione economica toscana (IRPET), che riunisce in sé competenze in passato afferenti ai diversi osservatori esistenti in materia di attività produttive. L'Osservatorio ha il compito di approfondire la conoscenza del tessuto imprenditoriale regionale, di promuovere l'attività di ricerca e la diffusione delle "best practices" nelle politiche territoriali a favore delle imprese.

L'istruttoria della legge in esame ha richiesto tempi piuttosto lunghi, pari complessivamente ad un anno. Il suo testo è stato ampiamente riformulato rispetto a quello originario predisposto dalla Giunta regionale ed assegnato alla Seconda Commissione per l'espressione del parere referente (soltanto a sette articoli su trenta non sono state apportate modifiche), recependo le indicazioni dell'ufficio legislativo ed alcune osservazioni dell'ufficio di fattibilità, accogliendo alcune richieste emerse durante le consultazioni e recependo l'unico emendamento formale presentato dalla Giunta regionale. Per la riformulazione del testo è stato costituito un gruppo di lavoro di carattere tecnico – politico.

Il lavoro più complesso di riscrittura del testo ha riguardato la disciplina degli interventi definiti come *strategici* che costituiscono il punto qualificante della legge.

Il testo originario della legge, da un lato, circoscriveva gli interventi strategici ai soli casi di reindustrializzazione superiori a determinate soglie e, dall'altro lato, contemplava per tali interventi una procedura di affidamento diretto "*in presenza di un solo soggetto in grado di realizzare il progetto di investimento o in attuazione di accordi con lo Stato*", superando in tal modo le prescrizioni dell'articolo 6 del decreto legislativo 123/1998²¹ che disciplina la procedura negoziale "ordinaria" in applicazione del principio di concorsualità

²¹ Relativa a (Disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera c) della legge 15 marzo 1997, n. 59).

attraverso la previa indicazione dei criteri di selezione dei contraenti, la pubblicazione di appositi bandi debitamente pubblicizzati, le modalità di manifestazione di interesse da parte delle imprese.

Poiché entrambi gli aspetti sopra riportati non convincevano la commissione consiliare per ragioni di merito, relative alla riduttività di configurare come strategici esclusivamente gli interventi di reindustrializzazione (se pur contraddistinti da un significativo volume degli investimenti) e per le ragioni giuridiche evidenziate nella scheda di legittimità predisposta dall'ufficio legislativo consiliare e relative alla previsione di una deroga alla procedura negoziale "ordinaria", è stato affidato al gruppo di lavoro tecnico politico il compito di superare le suddette problematicità. Questo risultato è stato conseguito predisponendo una unica disposizione volta a definire in modo chiaro ed omnicomprensivo i cosiddetti "interventi a carattere strategico". Si è pertanto specificato che assumono il carattere della strategicità sia progetti contraddistinti da un rilevante impatto tecnologico o occupazionale volti ad accrescere il potenziale competitivo del territorio regionale, il numero delle imprese, la dimensione delle imprese localizzate e la presenza di imprese estere, sia progetti di investimento inseriti in processi di reindustrializzazione. Per la qualificazione come strategici è richiesto, comunque, che tali interventi siano contrassegnati da una significativa dimensione del volume degli investimenti in termini di costi totali ammissibili. Tali soglie sono state ridefinite in considerazione della natura dei singoli interventi.

Merita inoltre segnalare, per quanto concerne gli altri aspetti del testo della legge oggetto di riformulazione nel corso dei lavori della commissione, il recepimento di una sollecitazione pervenuta da parte del mondo delle cooperative e relativa all'inserimento, fra gli ambiti di intervento della legge, dei processi di ibridazione fra imprese for profit e non profit. Per imprese ibride si intendono quelle a metà strada fra l'impresa filantropica pura, finalizzata esclusivamente alla creazione di valore sociale e l'impresa for profit che, in linea di principio, persegue esclusivamente la creazione di valore economico, cioè di profitto. Recentemente si è iniziato a parlare anche di "nuove imprese ibride" intendendo per tali sia i modelli di business che per la prima volta si stanno affacciando nel panorama normativo italiano (come le benefit corporation e le società benefit) sia quelle che, pur con varie gradazioni e intensità fra massimizzazione del profitto e impegno sociale, appartenevano già al sistema delle ibride (come le imprese sociali e le cooperative sociali) e che, in seguito a cambiamenti economici e sociali dovuti alla grave crisi degli ultimi anni, hanno variato il loro posizionamento all'interno dei confini del "profit" e del "non profit". Un altro elemento importante e di assoluta novità ugualmente inserito durante il procedimento istruttorio su richiesta delle rappresentanze delle categorie economiche è stata la previsione dei termini di conclusione dei procedimenti erogativi. Nel testo originario della legge, infatti, tale previsione

non era presente in quanto ci si limitava a disciplinare i soli termini di conclusione del procedimento per la concessione delle agevolazioni.

Invece, la sollecitazione proveniente dai medesimi soggetti e relativa all'inserimento nel testo della legge di una norma ad hoc volta a disciplinare il Test MPMI (micro, piccole e medie imprese) è stata accolta solo in parte essendovi già nell'ordinamento regionale toscano (e per la precisione nella legge sulla qualità della normazione) un articolo a ciò dedicato. Si è pertanto ritenuto opportuno limitarsi all'inclusione di tale test fra le misure di semplificazione e trasparenza.

3. DISCIPLINA DEGLI AFFITTACAMERE E DEI BED AND BREAKFAST

Il primo dei due interventi di modifica del nuovo “Testo unico del sistema turistico regionale”²² registrati nell'anno 2017 è avvenuto con la legge regionale 14 luglio 2017, n. 34 (Disposizioni in materia di affittacamere. Modifiche alla l.r. 86/2016), di iniziativa della Giunta regionale, ed ha interessato la disciplina degli affittacamere.

Il Testo unico, nella versione approvata a fine 2016, prevedeva che gli affittacamere che, al momento della sua entrata in vigore, somministravano agli alloggiati alimenti e bevande cessassero entro sei mesi²³ l'attività di somministrazione, con l'eccezione della prima colazione per i bed and breakfast.

Con la modifica in esame si procrastinava il termine di sei mesi per dare al legislatore regionale più tempo per rivalutare la questione in modo da evitare pregiudizi per gli operatori del settore, anche in considerazione del fatto che la Giunta regionale stava predisponendo altre modifiche al Testo unico per chiudere il contenzioso costituzionale instauratosi sulle disposizioni in materia di locazioni turistiche e di guide ambientali. Inoltre, una riflessione sul tema era stata sollecitata da numerosi comuni che avevano lamentato il rischio che la previsione originaria del Testo unico comportasse come effetto l'impovertimento dell'offerta turistico-ricettiva di diverse aree della Toscana e soprattutto dei comuni rurali nei quali la presenza di altre tipologie di ricettività è meno diffusa e l'attività di affittacamere rappresenta una parte consistente nell'offerta turistica dei territori. Ad un ripensamento dell'intera questione aveva portato anche la considerazione che le nuove forme di ristorazione che si vanno diffondendo, quali *l'home restaurant*, consentono, entro certi limiti, la somministrazione di alimenti all'interno di civili abitazioni, anche a prescindere dalla presenza di un'attività ricettiva.

A distanza di pochi mesi si è intervenuti nuovamente, questa volta con una legge di iniziativa consiliare, la legge regionale 17 ottobre 2017, n. 58²⁴,

²² Legge regionale 20 dicembre 2016, n. 86 (Testo unico del sistema turistico regionale).

²³ Ovvero entro il 12 luglio 2017.

²⁴ Relativa a (Norme in materia di affittacamere, bed and breakfast e obblighi di comunicazione. Modifiche alla l.r. 86/2016).

sulla disciplina degli affittacamere contenuta nel suddetto Testo unico oltre che su quella relativa ai bed and breakfast ed agli obblighi per le strutture ricettive e gli stabilimenti balneari di comunicare periodicamente, entro il 30 settembre di ogni anno, le caratteristiche delle strutture medesime anche in assenza di loro variazione.

Merita segnalare che anche questa legge, sebbene volta ad una modifica circoscritta e puntuale, ha costituito il frutto di un intenso dibattito ed è stata considerevolmente modificata rispetto alla versione predisposta originariamente, per effetto di alcuni emendamenti presentati dal Presidente della Seconda Commissione consiliare durante i lavori di quest'ultima.

Se, infatti, l'intenzione originaria era quella di consentire a tutti i bed and breakfast di somministrare alimenti e bevande agli alloggiati (e non più quindi la sola prima colazione) e di regolamentare la situazione degli affittacamere che, sulla base di quanto ad essi consentito dall'articolo 55, comma 2, della legge regionale 42/2000 (Testo unico del turismo antecedente al nuovo e da esso abrogato), stiano attualmente somministrando alimenti e bevande²⁵, in un momento successivo²⁶ si è ritenuto opportuno circoscrivere ai soli bed and breakfast gestiti in forma imprenditoriale la possibilità di somministrare alimenti e bevande agli alloggiati. La *ratio* di tale intervento deve essere ravvisata nella esigenza di evitare la cessazione di attività che avevano legittimamente svolto la somministrazione di alimenti e bevande nel rispetto del menzionato articolo 55, comma 2, della legge regionale 42/2000, anche effettuando cospicui investimenti. Si tratta, in particolare, di strutture ricettive localizzate in ambiti territoriali lontani dai centri abitati (es. aree rurali) e contraddistinte dalla scarsa presenza di attività di bar e ristorante in prossimità della struttura.

Con apposita norma transitoria, anche essa frutto di una genesi alquanto travagliata, sono stati inoltre specificati gli adempimenti cui sono tenuti gli affittacamere che attualmente stiano somministrando alimenti e bevande a seconda che intendano in futuro somministrare la sola prima colazione oppure continuare la somministrazione di alimenti e bevande.

Sicuramente meno problematica è stata invece la modifica della disposizione del Testo unico relativa agli obblighi di comunicazione delle caratteristiche delle strutture ricettive e degli stabilimenti balneari previsti per i titolari e i gestori dei medesimi. La *ratio* di questo intervento, volto a sopprimere tale comunicazione in assenza di variazioni e a prevederla come obbligatoria solo in questo caso, deve essere ravvisata nell'esigenza di evitare un onere

²⁵ A prescindere dal fatto che si siano o meno avvalsi della facoltà ad essi riconosciuta dal medesimo articolo di assumere la denominazione di bed and breakfast nel caso di somministrazione della prima colazione.

²⁶ Originariamente era stata altresì prevista l'abrogazione dei commi 5 e 6 dell'articolo 55 della l.r. 86/2016 in materia di affittacamere, che contenevano altrettante disposizioni transitorie volte a regolamentare la situazione degli affittacamere di cui sopra.

gravoso per le imprese ed una attività inutile e ridondante per l'amministrazione, in contrasto con il principio generale di economicità dell'attività amministrativa (articolo 1 della l. 241/1990)²⁷.

4. PROFESSIONI REGOLAMENTATE

Con la legge regionale 30 dicembre 2008, n. 73 (Norme in materia di sostegno alla innovazione delle attività professionali intellettuali) è stato dato impulso e sviluppo al dialogo tra Regione e mondo professionale istituendo, in particolare, la Commissione regionale delle professioni (composta da rappresentanti delle professioni ordinistiche e non) e prevedendo agevolazioni finanziarie per il sostegno all'accesso e all'esercizio delle attività professionali, con particolare riferimento alle donne e ai giovani, in modo da consentire una migliore strutturazione degli studi professionali e il finanziamento di progetti innovativi.

Nel corso dell'anno 2017 si è reso necessario intervenire su di essa al fine di renderla coerente con quanto previsto dalla legge 14 gennaio 2013, n. 4²⁸. Tale ultima legge, in attuazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione e nel rispetto dei principi dell'Unione europea in materia di concorrenza e libertà di circolazione, disciplina le professioni non organizzate in ordini o collegi²⁹.

Le modifiche più significative apportate ad essa con la legge regionale 7 febbraio 2017, n. 2³⁰ hanno riguardato la menzionata Commissione regionale: in estrema sintesi si è intervenuti, in primo luogo, sulle norme per l'individuazione dei suoi componenti prevedendo la procedura di selezione pubblica tramite avviso, sul numero di essi aumentandolo al fine di includervi anche i rappresentanti delle professioni di cui alla citata legge 4/2013, sulla durata del loro mandato che è stata rapportata a quella della legislatura, sui criteri di accesso ad essa nell'ipotesi in cui le richieste di partecipazione siano superiori al numero massimo di componenti consentiti. In secondo luogo, è stato istituito un Osservatorio delle professioni intellettuali presso l'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET), senza aggravio di costi per l'amministrazione. Tale Osservatorio effettua attività di monitoraggio, studio e ricerca delle dinamiche del mercato delle professioni intellettuali nel territorio regionale e di redazione di un rapporto sulle medesime, nello stesso periodo di

²⁷ È stata inoltre prevista l'inapplicabilità del regime sanzionatorio stabilito dal comma 1 dell'articolo 86 del Testo unico sul Turismo a coloro che abbiano omesso la comunicazione delle caratteristiche delle strutture ricettive entro il 30 settembre 2017 ma soltanto qualora esse non siano variate.

²⁸ Relativa a (Disposizioni in materia di professioni non organizzate).

²⁹ Rimangono invece fuori dall'ambito di applicazione della legge 4/2013 (cfr. articolo 1, comma 2) "...le attività riservate per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi ai sensi dell'articolo 2229 del codice civile, le professioni sanitarie e le attività e i mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio disciplinati da specifiche normative".

³⁰ Relativa a (Professioni regolamentate. Modifiche alla l.r. 73/2008).

rilevazione nazionale ed europeo. Esso, tra l'altro, relaziona alla Regione e alla Commissione regionale con cadenza annuale, indicando l'andamento monitorato e i possibili scenari per il breve e medio periodo così da coadiuvare le scelte e le politiche regionali in materia. L'Osservatorio si coordina con gli altri osservatori che si occupano di imprese e ricerca.

Viene infine istituito un comitato tecnico composto dai dirigenti delle strutture regionali competenti in materia di formazione e professioni nonché da componenti della Commissione individuati dal presidente della Commissione stessa.

5. ISTRUZIONE, EDUCAZIONE, FORMAZIONE PROFESSIONALE E LAVORO

Nel corso dell'anno in esame si registrano due interventi, entrambi di iniziativa della Giunta regionale, sul Testo unico in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro³¹, oggetto anche esso nel tempo di numerose e stratificate modifiche.

Il primo, avvenuto con la legge regionale 3 febbraio 2017, n. 1³², ha interessato la scuola dell'infanzia, la formazione professionale e la Commissione regionale permanente tripartita.

Per quanto concerne la prima, sono stati inseriti nel Testo unico gli interventi a sostegno del pluralismo dell'offerta formativa per la scuola dell'infanzia alla quale la Regione riconosce il ruolo di servizio educativo di interesse pubblico. Sono stati confermati tutti gli altri interventi di sostegno che storicamente la Regione realizza a favore delle scuole dell'infanzia e in particolare delle scuole dell'infanzia paritarie comunali e private. Sono state previste pertanto azioni di sostegno finalizzate a garantire la più ampia partecipazione dei bambini all'esperienza fornita dalla scuola dell'infanzia, il potenziamento dell'offerta integrata e delle reti di scuole, la promozione del coordinamento organizzativo e pedagogico tra le scuole dell'infanzia e il supporto alle scuole per l'implementazione del sistema informativo. L'intervento regionale è stato realizzato sia nei confronti delle scuole dell'infanzia gestite dagli enti locali sia nei confronti delle scuole dell'infanzia private riconosciute ai sensi della legge 62/2000³³.

Sono stati inoltre previsti anche contributi, erogati mediante avviso pubblico, destinati alle federazioni o associazioni più rappresentative a livello regionale delle scuole.

Per quanto concerne invece la formazione professionale, si è agito su due fronti: da un lato, la Regione si è proposta di favorire l'inserimento nel mercato

³¹ La legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro).

³² Relativa a (Disposizioni in materia di istruzione, formazione e di concertazione con le parti sociali. Modifiche alla l.r. 32/2002).

³³ Relativa a (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione).

del lavoro degli studenti iscritti agli istituti tecnici o professionali ampliandone le possibilità occupazionali. A tal fine è stata riconosciuta ad essi l'opportunità di ottenere, oltre al diploma di istruzione secondaria di secondo grado, anche la qualifica professionale, grazie ad un percorso specifico negli ultimi tre anni, parallelo a quello curricolare. Saranno a tal fine necessarie intese con l'Ufficio scolastico regionale e le istituzioni scolastiche per la rimodulazione dei percorsi curricolari; dall'altro lato si è intervenuti, in tema di formazione nell'apprendistato, sul sistema duale a seguito delle modifiche introdotte dal decreto legislativo 81/2015³⁴ che hanno lasciato un limitato margine di autonomia legislativa alla Regione. Tale decreto è infatti innovativo sia per quanto riguarda il contratto di apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale e per il certificato di specializzazione tecnica superiore che per il contratto di apprendistato di alta formazione e di ricerca. Per queste due tipologie di apprendistato il Ministero ha definito gli standard formativi ed i criteri generali per la realizzazione dei percorsi nel sistema duale, stabilendo che le disposizioni del decreto ministeriale abbiano applicazione diretta nel caso di mancato recepimento regionale. Si è pertanto rinviato ad una deliberazione della Giunta, previa informativa alla commissione consiliare competente e sentita la Commissione regionale tripartita, la definizione delle sole modalità operative per la realizzazione del sistema duale. Per quanto riguarda invece l'apprendistato professionalizzante, resta al regolamento la definizione delle modalità organizzative e di erogazione dell'offerta formativa pubblica, interna o esterna all'azienda, finalizzata alle competenze di base e trasversali.

Per quanto concerne, infine, la Commissione regionale permanente tripartita sono state ampliate le deroghe ad alcune disposizioni della legge regionale in materia di nomine, la legge regionale 5/2008, in considerazione della peculiare natura della suddetta commissione che costituisce un organismo di concertazione con le parti sociali.

Il secondo intervento di modifica della legge regionale 32/2002, apportato con la legge regionale 20 giugno 2017, n. 27³⁵, ha avuto invece un carattere estremamente puntuale e circoscritto, essendo infatti relativo ad un unico comma di un unico articolo e, per la precisione, al comma 4 bis dell'articolo 13 bis come modificato dalla legge regionale 1/2017 sopra illustrata. Si è reso necessario a seguito della nota dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca che ha segnalato la sussistenza delle condizioni per sollevare questione di legittimità costituzionale³⁶ rispetto al suddetto comma, per violazione della competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettere m) e n) della Costituzione, nelle materie afferenti alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i

³⁴ Relativo alla (Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183).

³⁵ Relativa a (Disposizioni in materia di formazione. Modifiche alla l.r. 32/2002).

³⁶ In relazione al comma 4 bis dell'articolo 13 bis della l.r. 32/2002.

diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale” e alle “norme generali sull’istruzione”. A seguito di tale nota, la Regione si è impegnata a riformulare il suddetto comma in modo da evitare ogni equivoco sul corretto riparto delle competenze per la realizzazione degli interventi, facendo espressamente riferimento alle intese con l’Ufficio scolastico regionale e le istituzioni scolastiche interessate. Ciò al fine di chiarire la portata e la valenza delle azioni regionali, non invasive della competenza statale sui percorsi curriculari previsti dagli ordinamenti ministeriali.

6. AGEVOLAZIONI FISCALI PER IL SOSTEGNO DELLA CULTURA E LA VALORIZZAZIONE DEL PAESAGGIO

Nel corso dell’anno 2017 la Regione ha proseguito la specifica politica di agevolazione fiscale nei confronti dei privati che contribuiscono alla realizzazione di progetti culturali o di valorizzazione del paesaggio in Toscana, sempre più convinta che investire nella cultura e nel paesaggio equivalga ad investire nella crescita economica e sociale del territorio nonchè a contribuire allo sviluppo della competitività del medesimo.

Tale politica era già stata avviata con successo con la legge regionale 31 luglio 2012, n. 45³⁷. Le analisi compiute sull’applicazione di quest’ultima legge hanno però evidenziato la necessità di intervenire nuovamente su di essa per modificarne la disciplina, in maniera tale da renderla maggiormente efficace e attrattiva di erogazioni liberali, confermando l’opportunità di una sinergia fra le risorse pubbliche e private destinate alla cultura e valorizzazione del paesaggio.

A tal fine è stata approvata la legge regionale 5 aprile 2017, n. 18 (Agevolazioni fiscali per il sostegno della cultura e la valorizzazione del paesaggio in Toscana) che ha disposto l’abrogazione della legge regionale 45/2012. Rispetto alla disciplina prevista da quest’ultima si è stabilito che sono oggetto delle agevolazioni fiscali anche i finanziamenti per i progetti di intervento previsti dal decreto-legge 83/2014³⁸ convertito, con modificazioni, dalla legge 106/2014, con priorità ai progetti presentati da enti locali in forma associata o singolarmente, aventi valenza culturale, paesaggistica o economica di livello sovracomunale. Contestualmente è stato ampliato il novero dei soggetti beneficiari delle agevolazioni fiscali, disposte nei limiti consentiti dalla normativa comunitaria in materia di aiuti “de minimis”.

A distanza di pochi mesi dalla sua approvazione si è ritenuto però opportuno intervenire nuovamente sulla legge regionale 18/2017 e, per la precisione, sulla disposizione relativa ai destinatari delle agevolazioni fiscali e su

³⁷ Relativa a (Agevolazioni fiscali per favorire, sostenere e valorizzare la cultura ed il paesaggio in Toscana).

³⁸ Relativo a (Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura ed il rilancio del turismo). Esso consente un credito di imposta, pari ad una percentuale dell’importo donato, a chi effettua erogazioni liberali a sostegno del patrimonio culturale pubblico italiano.

quella relativa ai progetti di intervento finanziabili, al fine di chiarirne la portata evitando problemi interpretativi. Le istanze in tal senso sono provenute dalla società civile e si sono tradotte nella legge regionale 13 dicembre 2017, n. 72 (Disposizioni relative ai destinatari delle agevolazioni fiscali per il sostegno della cultura e la valorizzazione del paesaggio in Toscana. Modifiche alla l.r. 18/2017), di iniziativa consiliare.

Per quanto concerne la sfera dei soggetti beneficiari delle agevolazioni fiscali, già previsti dalla legge regionale 18/2017, la portata della norma è stata chiarita citando espressamente le fondazioni, ivi comprese quelle bancarie.

In ordine, invece, al novero dei soggetti promotori degli interventi finanziabili sono stati inseriti fra essi anche quelli promossi da enti ecclesiastici civilmente riconosciuti in quanto spesso impegnati a sostenere attività di rilevante valore artistico e culturale.

POLITICHE SANITARIE E SOCIALI

Cesare Belmonte

LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE DELL'ANNO 2017 IN MATERIA SANITARIA E SOCIALE

PREMESSA

La produzione legislativa regionale in materia di politiche sanitarie dell'anno 2017 si caratterizza per la prosecuzione del processo di riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del sistema sanitario regionale, all'insegna della continuità rispetto agli anni precedenti.

E così, in attuazione della legge generale di riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del sistema sanitario regionale, la legge regionale 28 dicembre 2015, n. 84, e sulla scorta dei criteri da questa dettati, sono state licenziate in questa annualità quattro leggi che incidono sull'architettura del sistema sanitario, con la revisione degli ambiti territoriali delle zone-distretto, con la riorganizzazione dell'attività di governo clinico regionale e della rete oncologica, nonché col riordino degli organismi di partecipazione dei cittadini ai processi di programmazione ed erogazione dei servizi.

Nel corso del 2017 è stata poi approvata una legge generale sui diritti e le politiche per le persone con disabilità, la legge regionale 18 ottobre 2017, n. 60.

Si tratta di una legge di principi che sistematizza la materia; non un testo unico, ancorché l'iniziativa legislativa sia stata così concepita, in una fase prodromica, dai suoi promotori, ovvero dal mondo dell'associazionismo di tutela.

Questa legge ha avuto una lunga gestazione, ha visto ampie fasi di confronto e consultazione sia presso la Giunta che presso il Consiglio, ed ha fruito del supporto tecnico dell'ufficio legislativo del Consiglio già nella fase della progettazione legislativa, in virtù di un accordo istituzionale fra gli organi politici.

Una menzione particolare merita infine la legge regionale 4 maggio 2017, n. 21, modificativa della legge regionale 82/2009³⁹ e della legge regionale 51/2009⁴⁰, in materia di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato.

³⁹ Legge regionale 28 dicembre 2009, n. 82 (Accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato).

⁴⁰ Legge regionale 5 agosto 2009, n. 51 (Norme in materia di qualità e sicurezza delle strutture sanitarie: procedure e requisiti autorizzativi di esercizio e sistemi di accreditamento).

La legge regionale muove dall'esigenza di uniformare progressivamente i due sistemi di accreditamento, sanitario e sociale. La stessa è stata oggetto di impugnativa governativa, di fatto mettendo in discussione la legittimità dell'impianto della legge regionale 82/2009, che assoggetta le strutture socio-sanitarie allo stesso regime di accreditamento delle strutture operanti in ambito sociale.

1. LA PROSECUZIONE DEL PROCESSO DI RIORDINO DELL'ASSETTO ISTITUZIONALE E ORGANIZZATIVO DEL SISTEMA SANITARIO REGIONALE

1.1 LA REVISIONE DELLE ZONE DISTRETTO

In attuazione dell'articolo 91 della legge regionale 84/2015, la legge regionale 23 marzo 2017, n. 11 definisce gli ambiti territoriali delle nuove aziende unità sanitarie locali di area vasta e al contempo procede alla revisione degli ambiti territoriali delle zone-distretto, con la specificazione dei casi di accorpamento fra zone preesistenti. Le successive revisioni delle zone sono effettuate in forma delegificata mediante deliberazione consiliare.

La revisione delle zone-distretto ha comportato la riduzione degli ambiti zonali da trentaquattro a ventisei e la costituzione di sei nuove zone-distretto.

Gli ambiti territoriali delle zone-distretto di nuova istituzione decorrono dal 1° gennaio 2018. In via transitoria, nelle nuove zone-distretto viene approvato uno strumento di programmazione intermedio che garantisce il coordinamento dei preesistenti piani zonali e che rimane in vigore fino all'approvazione del nuovo piano sanitario e sociale integrato regionale.

La legge prevede un contributo di primo avvio, a favore delle zone distretto oggetto di accorpamento, maggiorato nel caso in cui nelle zone-distretto di nuova istituzione sussista il modello organizzativo della società della salute, e demanda al piano sanitario e sociale integrato regionale la previsione di ulteriori incentivi di finanziamento, sia a favore delle zone-distretto di nuova istituzione, sia per nuovi accorpamenti tra zone distretto preesistenti. Questi ulteriori incentivi sono maggiorati se tutti i comuni della medesima zona-distretto aderiscono al modello organizzativo della società della salute.

1.2 LE SOCIETÀ DELLA SALUTE

La legge regionale 11/2017 interviene inoltre sulle modalità di scelta del modello di esercizio della funzione di integrazione socio-sanitaria nonché sulla disciplina delle società della salute. Nel caso in cui nella medesima zona-distretto sussistano due o più società della salute, queste procedono ad una fusione per incorporazione; negli altri casi, è lasciata la scelta fra l'adesione alla società della salute esistente o la stipula della convenzione socio-sanitaria con l'azienda unità sanitaria locale territorialmente competente.

Le società della salute a loro volta sono qualificate esplicitamente come

enti di diritto pubblico.

Viene poi rimesso al piano sanitario e sociale integrato regionale il compito di individuare i contenuti, i tempi e le modalità con cui la società della salute assicura la gestione delle attività socio-sanitarie ad alta integrazione sanitaria e delle altre prestazioni sanitarie a rilevanza sociale nonché degli interventi e dei servizi sociali: o in forma diretta; oppure tramite convenzione con l'azienda unità sanitaria locale o con uno degli enti aderenti.

Il ruolo che il presidente della società della salute svolge presso la conferenza regionale dei sindaci e presso la conferenza aziendale viene precisato, prescrivendo che lo stesso in tali sedi si conforma agli indirizzi dell'assemblea dei soci.

Sotto altro aspetto, il testo contempla la possibilità per l'Ente di supporto tecnico amministrativo regionale (ESTAR) di svolgere le procedure di gara per l'affidamento dei servizi socio sanitari e l'acquisto di beni e servizi anche a beneficio delle società della salute.

1.3 L'ITER LEGISLATIVO

In aula, è stata inserita nel testo della legge regionale 11/2017 una clausola valutativa che prefigura, fra l'altro, una possibile revisione degli ambiti aziendali a seguito dell'attività di monitoraggio sull'andamento del nuovo assetto organizzativo.

La scheda di legittimità formulava varie osservazioni sulla proposta di legge sotto il profilo della corretta progettazione legislativa, e avanzava alcune proposte di riformulazione sia del preambolo che dell'articolato, oggetto di condivisione con i competenti uffici della Giunta regionale.

A seguito delle osservazioni degli uffici consiliari è stato costituito, su mandato della Terza Commissione, un gruppo di lavoro composto dai competenti uffici di Giunta e Consiglio, che ha provveduto alla revisione tecnica del testo normativo. La Commissione a sua volta ha emendato in più punti il testo di legge.

1.4 IL RIORDINO DEL GOVERNO CLINICO

Con la legge regionale 25 luglio 2017, n. 36, in attuazione dell'articolo 92, comma 1, della legge regionale 84/2015, viene dettato il nuovo assetto organizzativo delle funzioni di governo clinico regionale, intendosi con tale dicitura, ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale 40/2005⁴¹, il complesso delle attività finalizzate a promuovere a livello aziendale, di area vasta e regionale, l'ottimizzazione dell'impiego delle risorse, la qualità dei servizi e delle prestazioni erogate, l'appropriatezza del percorso assistenziale e lo sviluppo delle reti di eccellenza.

⁴¹ Legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale).

In questo ambito, la legge istituisce l'Organismo toscano per il governo clinico - articolato funzionalmente nel coordinatore, nell'ufficio di coordinamento e nel comitato tecnico scientifico - avente la funzione primaria di garantire il raccordo e il coordinamento tra le singole strutture di governo clinico regionale. Oltre a ciò, questo organismo cura la consulenza in materia di organizzazione e programmazione sanitaria, esprime pareri sui provvedimenti di contenuto tecnico sanitario di maggior rilevanza, attende alla predisposizione e al monitoraggio dei percorsi diagnostico terapeutici assistenziali, subentra inoltre nelle funzioni sinora svolte dal Consiglio sanitario regionale, che è soppresso.

La legge procede poi all'istituzione dell'Osservatorio per le professioni sanitarie, per garantire il raccordo fra le funzioni strategiche del servizio sanitario regionale e le funzioni istituzionali degli organi preposti alle professioni.

Infine, sono modificate, a fini di coordinamento e di adeguamento dei livelli di rappresentanza all'interno dei singoli organismi, le principali commissioni e comitati del servizio sanitario regionale, intervenendo sull'assetto della commissione terapeutica regionale e della commissione regionale di bioetica; nonché provvedendo al riordino dei comitati per l'etica clinica e all'istituzione del comitato etico regionale per la sperimentazione clinica.

Nel considerato del preambolo si assevera che il riordino operato dalla legge determina un processo di razionalizzazione delle risorse, per effetto della riduzione del numero dei componenti di molti organismi e della soppressione delle relative indennità.

La scheda di legittimità evidenziava alcune carenze del testo sotto il profilo della chiarezza normativa, della precisione terminologica e del linguaggio normativo. Inoltre, in taluni casi i rinvii alla normativa statale apparivano oscuri e suscettibili di interpretazioni tali da adombrare anche possibili vizi di legittimità dell'atto.

A seguito delle osservazioni dell'Ufficio legislativo e di quelle degli altri uffici consiliari, è stato costituito su mandato della Terza Commissione un gruppo di lavoro tecnico Giunta-Consiglio che ha proceduto ad un'ampia riscrittura dell'articolato. L'atto è stato sottoposto a consultazioni ed è stato emendato in più punti dalla Commissione. In aula è stato approvato un unico emendamento al testo.

In occasione dell'illustrazione della proposta di legge la Commissione ha chiesto in via informale all'Ufficio legislativo di esprimere parere, nell'ambito della scheda di legittimità, in merito alla possibilità di disciplinare gli organismi regionali del governo clinico mediante una legge autonoma, non recante modifiche testuali alla legge regionale 40/2005.

L'Ufficio ha argomentato che l'eventuale approvazione di una legge siffatta non sarebbe stata coerente coi principi di omogeneità, completezza e chiarezza dei testi normativi, attesa l'intima compenetrazione fra tutti gli ambiti

e i soggetti che compongono il sistema complessivamente normato dalla legge quadro regionale; causando una frammentazione nella regolazione della disciplina di specie e riducendo il livello di organicità della stessa legge regionale 40/2005.

Con l'occasione, l'Ufficio ha invitato a valutare l'opportunità di un consolidamento della legge regionale 40/2005 mediante l'adozione di un testo normativo recante una nuova compiuta disciplina del servizio sanitario regionale. La legge quadro regionale è stata infatti sottoposta nel tempo a innumerevoli modifiche, che hanno inciso sulla qualità della stessa in termini di chiarezza normativa, organicità di disciplina e coordinamento interno.

1.5 IL RIORDINO DELLA RETE ONCOLOGICA

In attuazione dell'articolo 92, comma 2, della legge regionale 84/2015, la legge regionale 14 dicembre 2017, n. 74 attende alla riorganizzazione dell'Istituto per lo studio e la prevenzione oncologica (ISPO) e dell'Istituto toscano tumori (ITT), portando a compimento un percorso già avviato nel 2012 con la prima riforma di ISPO.

Nello specifico, ISPO assorbe le funzioni di ITT assumendo la denominazione di Istituto per lo studio, la prevenzione e la rete oncologica (ISPRO). Il nuovo soggetto che ne risulta si configura come un ente del servizio sanitario regionale - retto sia da uno statuto (nuova fonte ordinamentale) sia da un regolamento di organizzazione - dotato di personalità giuridica pubblica e di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile.

Per quanto concerne gli organi del nuovo ente, accanto ai due organi già previsti dalla legge istitutiva di ISPO⁴² - direttore generale e collegio sindacale - ne è stato aggiunto un terzo, il comitato scientifico, già presente nella legge predetta e poi soppresso.

La legge definisce il nuovo assetto della rete oncologica, costituendo nell'ambito di ISPRO un nuovo specifico organismo di coordinamento della rete oncologica, articolato funzionalmente in un comitato strategico ed in un comitato tecnico.

Al contempo, viene introdotto nel sistema un nuovo strumento di programmazione settoriale, il documento di indirizzo pluriennale in ambito oncologico, con cui sono definiti gli obiettivi operativi ed i livelli di attuazione in ambito oncologico delle linee strategiche del piano sanitario e sociale integrato regionale. Il documento di indirizzo è adottato dal direttore generale su proposta del comitato strategico dell'organismo di coordinamento della rete oncologica ed è approvato con deliberazione dalla Giunta regionale.

⁴² Legge regionale 4 febbraio 2008, n. 3 (Istituzione e organizzazione dell'Istituto per lo Studio e la Prevenzione Oncologica (ISPO). Gestione liquidatoria del Centro per lo Studio e la Prevenzione Oncologica (CSPO)).

Le norme finali e transitorie imponevano la ricognizione, da concludersi entro il 31 dicembre 2017, di tutto il personale avente rapporto di lavoro dipendente e autonomo con le aziende sanitarie e impegnato nelle attività di ITT, ivi compreso quello svolgente attività di supporto psicologico “a distanza”; nonché la ricognizione di tutti i beni utilizzati da ITT e di tutti i contributi in conto esercizio finalizzati a finanziare il fabbisogno complessivo dello stesso ITT.

Dal 1° gennaio 2018 ISPRO esercita le attività già svolte da ISPO ed assume l’esercizio delle attività di ITT subentrando in tutti i rapporti di lavoro, dipendente o autonomo, compresi nella predetta ricognizione.

La scheda di legittimità evidenziava alcuni elementi di indeterminatezza del testo normativo osservando fra l’altro come la terminologia usata, evocante l’unificazione fra ISPO e ITT, fosse inconferente, non essendo ITT un ente pubblico, bensì un organismo di coordinamento e di razionalizzazione delle risorse e dell’offerta della rete oncologica toscana. Si suggeriva pertanto di configurare la fattispecie in questione come assorbimento di ITT o subentro nelle funzioni di ITT.

La scheda sottolineava inoltre come il subentro di ISPRO in tutti i rapporti di lavoro dipendente compresi nella predetta ricognizione, a far data dal 1° gennaio 2018, fosse da considerarsi legittimo solo se riferito a personale già dipendente di enti pubblici, in conformità alla costante giurisprudenza costituzionale secondo cui l’accesso ai ruoli della pubblica amministrazione mediante concorso, di cui all’articolo 97 della Costituzione, costituisce un principio inderogabile per il legislatore regionale. In particolare, occorre chiarire se anche il personale addetto alle attività di supporto psicologico, quale ricompreso nella predetta ricognizione, fosse o meno personale dipendente delle aziende sanitarie o comunque personale pubblico.

Dubbia appariva poi la possibilità di rispettare il cronoprogramma originariamente dettato per il subentro di ISPRO nelle funzioni di ISPO ed ITT, in quanto il termine fissato dalla proposta di legge per la ricognizione dei beni e del personale assegnato ad ITT (quarantacinque giorni dall’entrata in vigore della legge) sarebbe scaduto dopo il 1° gennaio 2018, ossia dopo la data prevista per tale subentro.

Su mandato della Terza Commissione è stato costituito un gruppo di lavoro tecnico, composto dai competenti uffici di Giunta e Consiglio, che ha proceduto ad ampie riformulazioni del testo, con cui si tenuto conto delle osservazioni avanzate dall’Ufficio legislativo e dagli altri uffici consiliari.

1.6 IL RIORDINO DEGLI ORGANISMI DI PARTECIPAZIONE

In attuazione dell'articolo 92, comma 4, della legge regionale 84/2015, la legge regionale 14 dicembre 2017, n. 75 procede al riordino degli organismi di partecipazione dei cittadini in ambito sanitario, introducendo nuovi organismi partecipativi, di livello regionale e aziendale, che si aggiungono agli organismi partecipativi di livello zonale.

A livello regionale, è istituito il Consiglio dei cittadini per la salute, con funzioni consultive e propositive nelle materie attinenti alla tutela del diritto alla salute, dell'equità di accesso e della qualità e sicurezza dei servizi sanitari e socio-sanitari.

La legge istituisce inoltre i comitati aziendali di partecipazione, con funzioni di consultazione e proposta a supporto della direzione aziendale in merito alla qualità dei servizi erogati. In particolare, essi contribuiscono alla predisposizione di documenti di programmazione di ambito aziendale, svolgono attività di monitoraggio in merito al rispetto delle garanzie e degli impegni indicati dalla carta dei servizi, partecipano ai processi informativi e comunicativi tra azienda e cittadini, propongono incontri con i cittadini, per facilitare l'accesso ai servizi, il mantenimento dello stato di salute, l'informazione sulle cure e l'adeguato ricorso ai servizi.

I comitati delle aziende unità sanitarie locali assicurano inoltre il coordinamento dei comitati di partecipazione di zona-distretto.

Nelle aziende unità sanitarie locali il comitato di partecipazione di livello aziendale è composto da due rappresentanti per ciascun comitato di partecipazione di livello zonale; nelle aziende ospedaliero-universitarie così come negli enti del servizio sanitario regionale, da un membro designato da ciascuna delle associazioni rappresentative dell'utenza nonché dell'associazionismo di tutela, di promozione e di sostegno attivo purché non erogatori di prestazioni, che abbiano stipulato apposito protocollo d'intesa con l'azienda o ente di riferimento.

Con deliberazione della Giunta regionale è disciplinato il funzionamento del Consiglio dei cittadini e sono stabiliti gli indirizzi per il funzionamento dei comitati aziendali.

Il riordino conferma, con alcuni aggiustamenti di disciplina, il ruolo dei comitati di partecipazione di livello zonale, già previsti dalla legge regionale 40/2005. In ciascuna zona-distretto o società della salute, ove costituita, è istituito il comitato di partecipazione, composto da membri designati dalle associazioni rappresentative dell'utenza, nonché dell'associazionismo di tutela, di promozione e di sostegno attivo, operanti nella comunità locale, purché non erogatori di prestazioni e che abbiano stipulato apposito protocollo d'intesa con l'azienda o ente di riferimento. Ogni associazione designa un proprio rappresentante.

Sempre con deliberazione della Giunta regionale sono stabiliti gli

indirizzi per il funzionamento dei comitati di partecipazione di zona-distretto.

La legge contempla peraltro la possibilità che il comitato di partecipazione operi a livello sovra zonale qualora il numero delle associazioni sia minore di cinque.

In forza delle norme di prima applicazione il Consiglio dei cittadini per la salute e i comitati aziendali di partecipazione iniziano ad operare dall'anno 2018, e comunque non oltre la data del 30 giugno 2018; mentre i comitati di partecipazione di zona-distretto sono costituiti o si adeguano alla nuova disciplina entro il 30 marzo 2018.

La scheda di legittimità evidenziava alcuni profili di indeterminatezza della proposta di legge, in particolare riguardo alle caratteristiche dei soggetti designati a far parte dei comitati aziendali di partecipazione, al numero dei rappresentanti di ciascuna associazione all'interno di ogni comitato di livello zonale e ai presupposti per la costituzione dei comitati di partecipazione a valenza sovra zonale. Si sottolineava altresì che secondo la normativa di riferimento le associazioni di rappresentanza e tutela dell'utenza collaborano con le aziende sanitarie sulla base di accordi o protocolli, senza oneri a carico del fondo sanitario regionale.

A seguito dei rilievi degli uffici, è stato costituito un gruppo di lavoro tecnico, composto dai competenti uffici del Consiglio e della Giunta, che ha provveduto ad un'ampia riscrittura del testo.

2. LE ALTRE LEGGI IN MATERIA DI TUTELA DELLA SALUTE

2.1 LE ACQUE TERMALI

La legge regionale 16 maggio 2017, n. 22, in materia di acque termali, interviene sulle disposizioni della legge regionale 38/2004⁴³ che disciplinano le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione agli stabilimenti termali espungendo da tali disposizioni il richiamo a due atti statali ivi contenuto. In questo modo la normativa regionale si è adeguata ai rilievi formulati dal Governo, con cui si contestava che gli atti statali richiamati dalla fonte regionale fossero applicabili alle acque termali.

2.2 L'ACCESSO DEGLI ANIMALI D'AFFEZIONE SUI MEZZI DI TRASPORTO PUBBLICO

Il trasporto degli animali d'affezione sui mezzi di trasporto pubblico locale è stato sinora disciplinato in termini assai diversificati dai regolamenti delle singole aziende di trasporto. Sull'esempio di altre regioni, la legge

⁴³ Legge regionale 27 luglio 2004, n. 38 (Norme per la disciplina della ricerca, della coltivazione e dell'utilizzazione delle acque minerali, di sorgente e termali).

regionale 19 luglio 2017, n. 35 novella la legge regionale 59/2009⁴⁴ ammettendo il libero accesso degli animali di affezione su tutti i mezzi di trasporto pubblico locale operanti nel territorio regionale ai sensi della legge regionale 42/1998⁴⁵. Al contempo, sono definite modalità e condizioni per il trasporto dell'animale.

L'entrata in vigore delle disposizioni regolative dell'accesso degli animali sui mezzi di trasporto è stata fissata alla data del 31 marzo 2018, in linea con la tempistica prevista dai regolamenti di attuazione della legge regionale 42/1998 per gli aggiornamenti periodici delle carte dei servizi.

Il testo è stato riformulato in più punti in sede istruttoria dalla Terza Commissione alla luce delle osservazioni degli uffici e del parere secondario della Quarta Commissione. In particolare, a seguito di tale parere, l'ambito applicativo della legge, inizialmente circoscritto al solo trasporto su gomma, è stato rivisto ed esteso a tutti i mezzi di trasporto pubblico locale.

2.3 IL SERVIZIO FARMACEUTICO

La legge regionale 4 settembre 2017, n. 47, di iniziativa consiliare, interviene sui termini di apertura delle farmacie collocate nelle stazioni ferroviarie, negli aeroporti civili a traffico internazionale, nelle stazioni marittime, nelle aree di servizio autostradali ad alta intensità di traffico, nonché nei centri commerciali e nelle grandi strutture di vendita.

Il preambolo sottolinea che le caratteristiche delle strutture e dei luoghi summenzionati limitano fortemente le possibilità di reperimento e di eventuale adeguamento strutturale e funzionale dei locali destinati all'esercizio del servizio farmaceutico in tali ambienti da parte del soggetto titolare dell'assegnazione, e in particolare da parte dei comuni, cui spetta un diritto di prelazione fino all'anno 2022. In ragione di ciò, in queste ipotesi il termine per l'apertura della farmacia, ordinariamente pari a sei mesi, è elevato a dodici mesi decorrenti dalla pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana del provvedimento regionale di assegnazione della sede farmaceutica.

La legge ha altresì ampliato, sempre ad un anno, il termine per l'apertura delle farmacie da trasferire per decentramento, recependo le proposte avanzate in tal senso nel corso delle consultazioni effettuate sull'atto normativo.

3. LE POLITICHE IN MATERIA DI DISABILITÀ

3.1 I PRINCIPI GENERALI IN MATERIA DI DISABILITÀ

La legge regionale 18 ottobre 2017, n. 60 detta disposizioni generali sui

⁴⁴ Legge regionale 20 ottobre 2009, n. 59 (Norme per la tutela degli animali. Abrogazione della legge regionale 8 aprile 1995, n. 43 "Norme per la gestione dell'anagrafe del cane, la tutela degli animali d'affezione e la prevenzione del randagismo").

⁴⁵ Legge regionale 31 luglio 1998, n. 42 (Norme per il trasporto pubblico locale).

diritti e le politiche per le persone con disabilità, ispirandosi ai principi dell'autodeterminazione, delle pari opportunità e dell'inclusione sociale.

Si tratta di una fonte normativa intersettoriale a forte valenza programmatica, che enuclea una molteplicità di obiettivi: dall'eliminazione delle barriere all'accessibilità alla maggiore autonomia possibile nella mobilità individuale; dall'utilizzo di vettori di trasporto passeggeri senza preavviso alle intese con gli enti locali per l'implementazione dei servizi di trasporto sociale; dalle azioni per rendere effettivo il diritto all'istruzione, alla formazione e al lavoro delle persone con disabilità sino alla partecipazione delle medesime alle attività culturali, ludiche e sportive.

In ambito socio-sanitario, è riaffermata la centralità del progetto di vita; sono così promossi i progetti di vita indipendente, così come è assunta quale opzione prioritaria, in attuazione di apposita mozione consiliare⁴⁶, la permanenza della persona anziana con disabilità nell'ambiente o nella struttura nella quale vive.

Per quanto riguarda il “durante e dopo di noi”, è rinviata al piano sanitario e sociale integrato regionale la definizione degli indirizzi per l'erogazione dei finanziamenti dei programmi e degli interventi previsti dalla legge 112/2016⁴⁷.

Il testo detta inoltre la nuova disciplina dell'accertamento della condizione sanitaria di disabilità, finora contenuta nella legge regionale 62/2009⁴⁸. E' questa l'unica fonte normativa abrogata espressamente dalla legge regionale in parola.

Fra gli strumenti partecipativi emergono il Forum delle associazioni delle persone con disabilità, per il confronto sullo stato di attuazione delle politiche sulla disabilità, e la Consulta regionale per la disabilità, composta da membri designati dal Forum, con compiti consultivi e propositivi.

La genesi dell'atto presenta una sua particolarità. Sulla base di un accordo istituzionale fra Giunta e Consiglio l'ufficio legislativo del Consiglio ha infatti svolto un'attività di supporto e consulenza già nella fase di progettazione del testo, partecipando ai lavori istruttori svoltisi presso i competenti uffici della Giunta regionale. Molte delle questioni poste dall'Ufficio legislativo sono state pertanto vagliate e risolte in via preliminare, in sede di elaborazione della

⁴⁶ Con mozione n. 695 del 29 marzo 2017 il Consiglio regionale impegnava la Giunta regionale ad assumere le iniziative necessarie affinché nell'ambito della normativa regionale in materia sociale e socio-sanitaria, di livello legislativo o regolamentare, fosse espressamente prevista la possibilità di una ulteriore permanenza delle persone disabili nelle strutture presso le quali sono ospitate, anche dopo il raggiungimento dei sessantacinque anni di età, laddove in sede di valutazione multidisciplinare della situazione di bisogno tale ulteriore permanenza si configuri come la soluzione più appropriata rispetto alle esigenze dell'individuo.

⁴⁷ Legge 22 giugno 2016, n. 112 (Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare).

⁴⁸ Legge regionale 5 novembre 2009, n. 62 (Semplificazione delle procedure di accertamento sanitario della condizione di disabilità).

proposta di legge.

La scheda di legittimità osservava comunque come, pur qualificandosi quale testo unico, solo in alcuni casi il testo abroghi e sostituisca fonti normative regionali in materia di disabilità, effettuando in prevalenza dei rinvii a singole leggi settoriali. L'atto normativo esigeva inoltre di essere coordinato con la sopravvenuta normativa statale in materia di inclusione scolastica, rappresentata dal decreto legislativo 66/2017. Entrambi i profili sono stati recepiti attendendo ad idonee riformulazioni del testo.

Sull'atto sono state svolte consultazioni e audizioni con il mondo delle associazioni e con gli altri soggetti a vario titolo operanti in materia. A ciò è seguita la presentazione alla Terza Commissione di una pluralità di osservazioni al testo.

Su mandato del Presidente della Commissione è stato costituito un gruppo di lavoro tecnico-politico, partecipato dai competenti uffici della Giunta e del Consiglio, che ha proceduto a varie riformulazioni tecniche del testo.

Occorre inoltre rimarcare che le norme in materia di eliminazione delle barriere architettoniche contenute nel testo originario, le quali avrebbero dovuto sostituire la disciplina dettata dalla legge regionale 47/1991⁴⁹, sono state soppresse mediante emendamenti approvati in Commissione.

In aula, gli emendamenti presentati sono stati respinti, o ritirati, o dichiarati decaduti.

3.2 I CONTRIBUTI ALLE PERSONE CON DISABILITA' PER ACQUISTO DI AUTOVEICOLI

In questa sede, si segnala anche la legge regionale 28 dicembre 2017, n. 81, che istituisce in via sperimentale per l'anno 2018 un fondo finalizzato alla concessione di contributi in favore delle persone con disabilità per l'acquisto di autoveicoli, nuovi adattati o usati da adattare, nonché per la modifica degli strumenti di guida e per interventi simili.

Per una compiuta disamina di questa legge si rinvia alla relazione sulle politiche per la mobilità e le infrastrutture.

⁴⁹ Legge regionale 9 settembre 1991, n. 47 (Norme sull'eliminazione delle barriere architettoniche).

4. LE POLITICHE SOCIALI

4.1 L'ACCREDITAMENTO ISTITUZIONALE IN AMBITO SOCIALE

La legge regionale 4 maggio 2017, n. 21 innova la disciplina dell'accREDITamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato, come dettata dalla legge regionale 82/2009 e dal relativo regolamento di attuazione.

Fra le innovazioni più significative, vi è quella che trasferisce la competenza per l'accREDITamento delle strutture pubbliche e private dai comuni alla Regione; e quella che sottrae alla fonte regolamentare la disciplina dei requisiti specifici per l'accREDITamento e degli indicatori per l'autoverifica dell'attività svolta e dei risultati raggiunti, rimettendo questi oggetti ad una ordinaria deliberazione della Giunta regionale.

Le innovazioni procedurali sono argomentate con la necessità che i due percorsi di accREDITamento, sanitario da una parte e sociale e socio-sanitario dall'altra, siano resi uniformi e gradualmente ricondotti ad un unico sistema: questa esigenza di uniformazione non si estende ai servizi di assistenza domiciliare e agli altri servizi alla persona, che rimangono in capo ai comuni, secondo principi di sussidiarietà orizzontale.

In parallelo con quanto statuito dalla legge regionale 51/2009, è prevista la istituzione di un apposito gruppo tecnico regionale di valutazione di cui si avvale la Giunta regionale ai fini dell'effettuazione dei controlli sulle strutture del sistema sociale integrato.

Inoltre, viene modificato l'articolo 40 della stessa legge regionale 51/2009, articolando la Commissione regionale per la qualità e la sicurezza in due sezioni, una per l'accREDITamento sanitario e l'altra per l'accREDITamento sociale integrato.

Infine, le norme transitorie disciplinano l'adeguamento alla nuova disciplina da parte delle strutture e dei servizi già accREDITati.

La scheda di legittimità rilevava in particolare la non conformità allo Statuto della proposta di legge nella parte in cui rimetteva ad una ordinaria deliberazione giuntale la disciplina dei requisiti generali d'accREDITamento, avente un chiaro contenuto normativo. Ciò in quanto ai sensi dell'articolo 39 dello Statuto le fonti normative regionali sono unicamente - oltre allo stesso Statuto - le leggi e i regolamenti.

Su mandato della Commissione, il testo iniziale è stato ampiamente riformulato da un gruppo di lavoro tecnico Giunta-Consiglio, alla luce delle osservazioni degli uffici.

4.2 L'IMPUGNATIVA GOVERNATIVA

Sulla legge regionale 21/2017 è pendente ricorso del Governo dinanzi alla Corte costituzionale. Lo Stato contesta la legittimità dell'atto in parola nella

parte in cui si applica anche all'accREDITAMENTO delle strutture socio-sanitarie. Sotto questo profilo la fonte normativa regionale violerebbe un principio fondamentale in materia di tutela della salute contenuto nel decreto legislativo 502/1992⁵⁰, in ragione del quale le strutture socio-sanitarie sarebbero sottoposte al medesimo regime di autorizzazione, accREDITAMENTO e accordi contrattuali delle strutture sanitarie.

La legge viene contestata anche nella parte in cui non indica il termine ultimo di durata dell'accREDITAMENTO; ciò in particolare contrasterebbe con l'Intesa Stato-Regioni del 20 dicembre 2012, in tema di revisione della normativa dell'accREDITAMENTO, secondo cui i termini di validità dell'accREDITAMENTO istituzionale rilasciato non devono superare il quinquennio.

In questa sede, preme evidenziare che le eccezioni sollevate dallo Stato investono non solo e non tanto la legge regionale 21/2017, quanto piuttosto la disciplina dell'accREDITAMENTO delle strutture socio-sanitarie quale definita dalla legge regionale 82/2009. Sin dalla sua entrata in vigore quest'ultima legge regionale ha infatti sottoposto le strutture socio-sanitarie allo stesso regime di accREDITAMENTO delle strutture operanti in ambito sociale.

5. LE LEGGI TRASVERSALI

5.1 LA LEGGE DI MANUTENZIONE

Meritano un cenno, con riferimento alle tematiche sanitarie e sociali, alcune norme contenute nella legge regionale 12 dicembre 2017, n. 70 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2017).

Una prima norma, modificativa della legge regionale 35/2003⁵¹, prevede che le certificazioni di idoneità sportiva non agonistica sono rilasciabili solo nell'ambito delle strutture ambulatoriali autorizzate. Analoga competenza certificativa non è riconosciuta agli studi professionali, sulla base di una autonoma scelta di politica legislativa regionale, in assenza di vincoli statali.

Una seconda norma stabilisce il termine di validità dell'accREDITAMENTO istituzionale nell'ambito del sistema sociale integrato, per superare uno dei rilievi di legittimità formulati nel ricorso governativo contro la legge regionale 21/2017, come sopra illustrato.

Viene poi introdotto nella legge regionale 40/2005, a seguito di un emendamento dell'aula, un meccanismo di mobilità dei direttori generali delle aziende sanitarie, in ragione del quale in pendenza del contratto, per motivate esigenze organizzative e gestionali, e ad invarianza di retribuzione, il direttore generale può essere nominato presso altra azienda nello stesso ruolo o presso un'area vasta nel ruolo di direttore della programmazione di area vasta.

⁵⁰ Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

⁵¹ Legge regionale 9 luglio 2003, n. 35 (Tutela sanitaria dello sport).

5.2 LA PROGRAMMAZIONE SETTORIALE

Concludiamo con l'accenno ad un'altra legge trasversale, la legge regionale 27 dicembre 2017, n. 80, recante disposizioni in materia di programmazione settoriale.

Nel novellare la legge regionale 31/2000⁵², l'atto in questione mantiene fermo il principio secondo cui le attività di comune interesse della Regione e dell'Istituto degli Innocenti di Firenze, a sostegno dell'infanzia, dell'adolescenza e delle famiglie, sono stabilite mediante la stipula di accordi di collaborazione.

Siffatta previsione, quale contenuta nella proposta di legge giuntale, risultava incompatibile con una coeva proposta di legge di iniziativa consiliare assegnata alla Terza Commissione, volta a demandare la definizione delle predette attività di comune interesse ad un piano annuale di attività redatto dall'Istituto, e sostitutivo della fonte pattizia.

La concomitanza di due iniziative legislative fra loro non conciliabili sotto questo profilo è stata risolta con l'approvazione della proposta di legge di iniziativa della Giunta regionale e il rinvio della discussione sulla proposta di legge di iniziativa consiliare.

⁵² Legge regionale 20 marzo 2000, n. 31 (Partecipazione dell'Istituto degli Innocenti di Firenze all'attuazione delle politiche regionali di promozione e di sostegno rivolte all'infanzia e all'adolescenza).

POLITICHE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

Domenico Ferraro

Anche per l'anno 2017, come per il precedente, il legislatore regionale ha approvato numerose modifiche alla legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme in materia di governo del territorio). Si tratta di aggiornamenti rispetto alla disciplina statale, recentemente modificata, ma anche interventi manutentivi e migliorativi dovuti all'esperienza applicativa della legge regionale.

Le modifiche più numerose e rilevanti, dal punto di vista dei contenuti, sono state introdotte con la legge regionale 8 settembre 2017, n. 50 (Semplificazioni in materia edilizia. Adeguamento ai decreti legislativi 126/2016, 127/2016 e 222/2016. Modifiche alle leggi regionali 65/2014, 39/2015 e 68/2011).

Prima di trattare la legge regionale 50/2017, rispettando l'ordine cronologico delle leggi di modifica approvate durante il 2017, è doveroso un breve cenno alle modifiche avvenute con la legge regionale 3/2017 e la 37/2017.

La legge regionale 7 febbraio 2017, n. 3 (Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente situato nel territorio rurale. Modifiche alla l.r. 65/2014), costituita da 6 articoli, ha inteso dare nuovo impulso al recupero del patrimonio edilizio esistente quale alternativa al consumo di nuovo suolo nel rispetto dei principi stabiliti dalla legge regionale 65/2014.

La legge regionale 3/2017 intende valorizzare ulteriormente il territorio rurale prevedendo misure volte ad incentivare il recupero ma anche la previsione di nuove funzioni delle residenze rurali abbandonate caratterizzate da condizioni di degrado. Viene stabilito che le misure volte al recupero del patrimonio edilizio esistente si applichino fino al momento dell'adeguamento della disciplina comunale per il recupero degli edifici, in situazione di degrado e di abbandono, situati nel territorio rurale e la legge, all'articolo 2, indica i criteri di riferimento.

Interessante sottolineare la previsione dell'articolo 5 sugli effetti applicativi della legge da attuarsi con un monitoraggio a cui farà seguito una relazione da inviare alla competente commissione consiliare.

La legge regionale 28 luglio 2017, n. 37 (Disposizioni in materia faunistico-venatoria e di manufatti per esigenze venatorie. Modifiche alle leggi regionali 3/1994, 84/2016 e 65/2014), è costituita da 23 articoli suddivisi in quattro capi. Qui ci riferiamo al solo capo III, articoli da 17 a 21, inerenti le modifiche prodotte alla legge regionale 65/2014. Per una visione d'insieme sulla legge 37 si rinvia alla relazione in materia di politiche agricole.

I 5 articoli, dal 17 al 21, che qui interessano, aggiornano la disciplina già prevista per la realizzazione di manufatti per le attività agricole amatoriali e per il ricovero degli animali domestici, le cosiddette "*esigenze venatorie*". In

particolare quest'ultimo aspetto viene previsto dall'articolo 17 della legge regionale 37/2017 che modifica l'articolo 78 della legge regionale 65/2014. L'articolo 18 della legge è una disposizione di raccordo tra la legge regionale 65/2014 e le modifiche della legge regionale 3/1994.

Gli articoli da 19 a 21 modificano gli articoli 84, 134 e 135 della legge regionale 65/2014 per assicurare la coerenza interna della legge con le modifiche introdotte all'articolo 78 appena ricordato. Si evidenzia che le modifiche agli articoli 84, 134 e 135 della legge regionale 65/2014 sono state necessarie per il raccordo con le disposizioni modificate dalla prima parte della legge regionale 37/2017 alla legge regionale 3/1994 e che le stesse furono segnalate nella scheda di legittimità redatta dall'assistenza giuridico legislativa della Seconda e della Quarta commissione consiliare e recepite durante i lavori istruttori.

Anche in questo caso il testo della proposta di legge originario, costituito da 11 articoli, si è arricchito di ulteriori 12 articoli a seguito del lavoro istruttorio compiuto in Consiglio regionale a testimonianza della rilevante attività emendativa compiuta dalle commissioni consiliari.

Con riferimento agli aspetti di tecnica redazionale, si evidenzia che il titolo della proposta di legge, che nella proposta iniziale della Giunta regionale era "*mutò*", è stato modificato su segnalazione degli uffici di assistenza giuridico legislativa e la proposta è stata accolta dalle commissioni e poi confermata dall'aula. Da segnalare anche l'entrata in vigore lo stesso giorno della pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana con adeguata motivazione al punto 11 del considerato.

Come anticipato, le modifiche più rilevanti alla legge regionale 65/2014 sono avvenute con la legge regionale 50/2017, costituita complessivamente da 55 articoli di cui 52 modificativi della legge madre del 2014. La proposta di legge iniziale, costituita da 51 articoli, grazie alla dinamica ed attenta attività della commissione consiliare competente, ha visto anche in questo caso un aumento del loro numero come appena ricordato.

Le modifiche legislative concretizzate con la legge regionale 50/2017 hanno provveduto alla riscrittura di numerosi articoli tenendo come riferimento le più recenti normative statali. Gli adeguamenti sono stati approvati in relazione ai decreti legislativi 126/2016, 127/2016 e 222/2016.⁵³

⁵³ D.lgs. 30 giugno 2016 n. 126 (Attuazione della delega in materia di segnalazione certificata di inizio attività "SCIA", a norma dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124); d.lgs. 30 giugno 2016, n. 127 (Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124); d.lgs. 25 novembre 2016 n. 222 (Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività "SCIA", silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124).

Inoltre, sempre nel rispetto della disciplina statale, è stato approvato un adeguamento legislativo al decreto del Presidente della Repubblica 31/2017⁵⁴ in materia di autorizzazione paesaggistica. Vengono individuati gli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica e quelli sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata.

La nuova disposizione chiarisce che l'acquisizione del parere della commissione per il paesaggio nel procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica è obbligatorio solo ai fini del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica ordinaria di cui all'articolo 146 del decreto legislativo 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), e che tale acquisizione da parte dell'amministrazione procedente non è invece obbligatoria per gli interventi e le opere di lieve entità soggetti a procedimento autorizzatorio semplificato.

Più in generale, le modifiche alla legge regionale 65/2014, sono interventi legislativi orientati al raggiungimento di una maggiore semplificazione procedurale. Inoltre, alla luce dell'alto tasso tecnico delle diverse disposizioni, che rendono il testo di non facile lettura per i non addetti ai lavori, il legislatore regionale ha orientato il suo intervento legislativo in maniera tale da rendere il testo più chiaro e comprensibile.

Tra gli interventi più significativi ricordiamo le modifiche relative alla procedura di convocazione della conferenza di servizi ed alcune semplificazioni dei regimi amministrativi in materia edilizia.

Da sottolineare che la legge statale consente, con l'articolo 5 del decreto legislativo 222/2016, di mantenere regimi amministrativi maggiormente semplificati rispetto a quelli statali, qualora già previsti dalla legge regionale 65/2014, relativamente ai titoli abilitativi edilizi e comunque rispettosi dei principi previsti dal legislatore statale.

Di seguito vengono riportati alcuni dei punti più significativi della legge regionale 50/2017 a testimonianza di quanto detto poco sopra.

Le modifiche previste dall'articolo 11 della legge regionale 50/2017 sono state necessarie per integrare l'elenco degli interventi soggetti a permesso di costruire, in adeguamento al decreto del Presidente della Repubblica 380/2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia) come aggiornato dalle recenti modifiche statali anche al fine di migliorare la formulazione di alcune disposizioni.

La modifica prevista all'articolo 21 della legge regionale è un intervento di adeguamento all'articolo 24 del d.p.r. 380/2001 come sostituito dall'articolo 3, comma 1, lett. i), del decreto legislativo 222/2016 e merita un'apposita menzione.

⁵⁴ Decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata).

Anche questo intervento è stato approvato per garantire un maggiore livello di semplificazione rispetto alla norma statale (come consentito ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. 222/2016). Questo intervento anziché introdurre il regime amministrativo della SCIA per l'agibilità, come fatto nel d.p.r. 380/2001, sostituisce l'attuale certificato di agibilità con una attestazione asseverata, in adeguamento alla casistica dei regimi amministrativi previsti dal decreto legislativo 222/2016 e l'elenco della documentazione da allegare alla attestazione asseverata è integrato in conformità all'elenco di cui all'articolo 24 del d.p.r. 380/2001.

L'articolo 24 della legge regionale dispone una specifica modifica dell'articolo 153 della legge regionale 65/2014, in recepimento di quanto disposto dal decreto del Presidente della Repubblica 31/2017.

Sempre in ambito di procedimenti di semplificazione si evidenzia che sulla base delle previsioni dell'articolo 23 del d.p.r. 380/2001, relativo agli interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio di attività in alternativa al permesso di costruire, viene concretizzata la possibilità di realizzare interventi edilizi anche attraverso segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), in alternativa rispetto al permesso di costruire.

La normativa statale ha provveduto ad una precisa individuazione delle attività di edilizia libera e delle attività realizzabili mediante SCIA, prevedendo una clausola residuale per le attività oggetto di comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA).

Con riferimento ai procedimenti di formazione del piano strutturale, del piano strutturale intercomunale e del piano operativo, la legge regionale ha prolungato i termini massimi decorrenti dall'avvio del procedimento.

L'ufficio di assistenza giuridico legislativa, alla luce della prevista abrogazione del comma 8 bis, dell'articolo 95 della legge regionale 65/2014, ha richiesto uno specifico chiarimento.

In sede istruttoria, l'osservazione è stata accolta ed è stato inserito uno specifico punto nel preambolo che chiarisce e rimanda alla disciplina delle disposizioni previste dal titolo V della l.r. 65/2014 (Regolamento di attuazione) ed alla delibera ad esso correlata che specifica, con una disciplina di maggior dettaglio ed in maniera organica, il dimensionamento degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica definendo la tipologia di interventi che concorrono alla sua quantificazione.

Questa modifica del preambolo, con l'inserimento dell'attuale punto 9, ha lo scopo di evitare qualsiasi dubbio interpretativo soprattutto per gli operatori del settore.

Per quanto attiene i regimi amministrativi degli impianti per la produzione, distribuzione e stoccaggio di energia, la disciplina è stata ricondotta interamente nell'ambito della legge regionale 39/2005.

Si è reso inoltre necessario introdurre alcune modifiche alla disciplina transitoria con limitate modifiche alla legge regionale 65/2014, al fine di chiarire la corretta casistica applicativa.

La legge regionale, oltre alle numerose modifiche legislative che hanno riguardato oltre cinquanta articoli della legge regionale 65/2014, ha provveduto ad eliminare alcuni refusi ed alcuni piccoli interventi normativi hanno migliorato i diversi rinvii normativi rendendo più agevole la lettura della legge regionale.

Di rilievo anche le modifiche, che in coerenza al decreto del Presidente della Repubblica 380/2001, hanno riguardato gli interventi di installazione di serre e altri manufatti temporanei realizzati con strutture in materiale leggero e semplicemente ancorati a terra senza opere murarie per un periodo superiore a due anni.

Con la modifica di legge si stabilisce l'assoggettamento di tali interventi a permesso di costruire, mantenendo tuttavia la possibilità di eseguirli con SCIA alternativa al permesso di costruire, senza introdurre alcun aggravio procedimentale.

E' stato completato l'elenco degli interventi consentiti sul patrimonio edilizio esistente nel territorio rurale, includendo gli interventi di manutenzione straordinaria, di restauro e gli interventi pertinenziali eseguibili con una preliminare comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) e gli interventi necessari al superamento delle barriere architettoniche eseguibili senza alcun titolo né comunicazione, in aggiunta ai medesimi interventi soggetti a SCIA.

Inoltre, all'articolo 79 della legge regionale 65/2014, come modificato dall'articolo 4 della legge regionale 50/2017, si chiarisce che, ove non espressamente previsti dagli strumenti urbanistici comunali, gli interventi di restauro sono consentiti solo se non comportino frazionamento delle unità immobiliari, in analogia con la corrispondente previsione contenuta nello stesso articolo 79 per gli interventi di manutenzione straordinaria.

Con la modifica legislativa prevista dall'articolo 5 della legge regionale 50/2017, vengono prolungati i termini del procedimento di formazione del piano strutturale e relative varianti, con esclusione delle varianti semplificate al piano operativo. I termini sono prolungati e passano da due a tre anni e viene eliminata la proroga di sei mesi prevista nel testo pre-vigente.

Il termine del procedimento di formazione del piano strutturale intercomunale e della relativa variante generale, pari a tre anni, è prolungato di ulteriori sei mesi (art. 6, l.r. 65/2017).

Negli articoli in questione sono, inoltre, estese le limitazioni all'attività edificatoria, in caso di decorrenza del termine di formazione del piano, anche agli interventi di installazione dei manufatti per l'attività agricola amatoriale e per il ricovero di animali domestici, da parte di soggetti diversi dall'imprenditore agricolo, nonché dei manufatti per l'esercizio dell'attività venatoria, ove soggetti a permesso di costruire ai sensi dell'articolo 134, comma 1, lett. b bis).

Le modifiche all'articolo 134 della legge regionale 65/2014 integrano l'elenco degli interventi realizzabili mediante SCIA presentata in alternativa al permesso di costruire, in adeguamento alle modifiche apportate al d.p.r. 380/2001, articolo 23, dal decreto legislativo 222/2016, comprendendo anche gli interventi che il d.p.r. 380/2001, articolo 23, prevede di realizzare con SCIA differita (con inizio lavori trascorsi 30 giorni dalla presentazione) e che ai sensi della legge regionale 65/2014 possono invece essere eseguiti con SCIA ordinaria, cioè con inizio dei lavori immediato.

Si ricorda inoltre che anche questa scelta del legislatore regionale è consentita ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 222/2016 e garantisce un livello ulteriore di semplificazione rispetto alla norma statale.

E' stata confermata la scelta già fatta nella vigente legge regionale 65/2014 per gli interventi di addizione volumetrica che continueranno ad essere realizzabili mediante SCIA presentata in alternativa al permesso di costruire ancorché non disciplinati da piani attuativi o in diretta esecuzione di strumenti generali di pianificazione urbanistica recanti precise disposizioni plano-volumetriche.

La modifica dell'articolo 135 della legge regionale 65/2014 (art. 12 della l.r. 50/2017), adegua l'elenco degli interventi soggetti a SCIA alle modifiche apportate al d.p.r. 380/2001, art. 6-bis, dal d.lgs. 222/2016 che, introducendo la clausola residuale a CILA, comporta lo spostamento in attività edilizia libera subordinata a CILA di alcuni interventi che nella vigente normativa regionale sono soggetti a SCIA.

Viene modificata la definizione degli interventi di restauro e di risanamento conservativo in adeguamento alla normativa statale (articolo 65-bis, comma 1, della legge 21 giugno 2017, n. 96, che ha modificato la definizione degli interventi di restauro e di risanamento conservativo contenuta nell'art. 3, comma 1, lettera c) del d.p.r. 380/2001). La modifica è finalizzata a chiarire che gli interventi di restauro e di risanamento conservativo possono comportare anche il mutamento delle destinazioni d'uso, purché conformi a quelle previste dallo strumento urbanistico generale e dai relativi piani attuativi.

Sono stati rivisti i termini e la procedura per la convocazione della conferenza di servizi nel procedimento per il rilascio del permesso di costruire qualora sia necessario acquisire atti di assenso resi da altre amministrazioni, necessari per l'esecuzione dei lavori.

Si segnala infine che il complesso, ma rapido iter istruttorio, si è sviluppato anche attraverso le osservazioni pervenute dal Consiglio delle autonomie locali (CAL). Lo stesso nell'esprimere il suo parere favorevole accompagnava il parere con numerose raccomandazioni formulate da ANCI e fatte proprie dal CAL.

Tutte le osservazioni inviate sono state attentamente valutate dalla commissione e molte di esse sono state accolte durante i lavori istruttori in Quarta Commissione consiliare.

Il complesso lavoro istruttorio è stato completato con l'esame di altre osservazioni pervenute a seguito delle consultazioni svoltesi in via telematica durante il mese di agosto.

La commissione ha inteso valutare anche queste ultime in quanto portatrici di contributi e suggerimenti migliorativi al testo in discussione.

Da segnalare infine, che durante l'iter istruttorio, alcune richieste di modifica sono pervenute direttamente dall'assessorato proponente la proposta di legge ed accolte dalla commissione.

La Quarta Commissione ha licenziato il testo in data 29 agosto 2017 per i lavori del Consiglio del successivo 30 agosto che ha approvato la nuova legge regionale. L'approvazione alla fine di agosto sta a dimostrare il grande impegno istituzionale per l'approvazione di un testo di legge fondamentale per la materia del governo del territorio.

È da rimarcare anche la rapidità dei lavori istruttori della Quarta Commissione consiliare a fronte di una proposta di legge assai complessa.

Il testo, assegnato alla Quarta Commissione il 3 luglio 2017, è stato approvato dal Consiglio regionale il 30 agosto 2017.

Dal punto di vista della tecnica legislativa, si evidenzia che i numerosi rinvii e raccordi normativi interni sono stati, in parte, rivisti e modificati in conseguenza della corposa modifica legislativa al testo di legge vigente, al fine di rendere più agevole la lettura delle diverse disposizioni.

Sempre sul testo finale, nonostante la dichiarata urgenza dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni, è stata mantenuta l'entrata in vigore ordinaria della legge.

Altra modifica della legge madre 65/2014 è stata prodotta con la legge regionale 5 dicembre 2017, n. 67 (Modifiche agli articoli 228 e 229 della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 – “Norme per il governo del territorio”) che presenta la particolarità di essere stata presentata direttamente in aula.

La proposta di legge 234 che ha dato origine alla legge regionale 67/2017, è stata iscritta direttamente ai lavori dell'aula dello scorso 30 novembre 2017, senza il suo passaggio naturale dalla Quarta commissione consiliare venendo meno il consueto iter istruttorio.

L'urgenza della sua approvazione è stata motivata con la necessità di prorogare alcune discipline transitorie della legge regionale 65/2014, in materia di governo del territorio, con riferimento alle scadenze previste dagli articoli 228 e 229.

L'entrata in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana, che è avvenuta in data 11 dicembre 2017, ne ha garantito una rapida applicazione.

Si ricorda che la legge regionale aveva previsto un esteso e complesso regime transitorio che consentisse ai comuni di adeguarsi gradualmente alle nuove disposizioni contenute nella 65/2014.

La legge regionale 67/2017, come si ricava dalla relazione illustrativa, prende origine dalle numerose sollecitazioni pervenute dalle amministrazioni comunali, approvando, con norma di differimento, la scadenza del termine di sei mesi oltre il termine di tre anni previsti originariamente, dei procedimenti di varianti adottate, dall'entrata in vigore della legge 65/2014.

Sempre dalla relazione illustrativa si ricava che l'opportunità dell'approvazione della legge regionale è stata valutata anche in un'ottica di economicità volta a tener conto dell'ingente impiego di risorse economiche e professionali spese dalle amministrazioni comunali nella redazione degli atti di governo del territorio.

La proroga riguarda i soli comuni che abbiano avviato il procedimento del nuovo piano operativo preliminarmente all'approvazione di dette varianti e che portino a termine il procedimento stesso entro due anni dall'avvio.

Altre modifiche alla legge madre in materia di governo del territorio sono state prodotte con legge di manutenzione. La legge regionale 12 dicembre 2017, n. 70 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2017) ha previsto, in particolare, puntuali modifiche alla legge madre con gli articoli 69, 70, 71 e 72.

Le modifiche approvate riguardano i necessari raccordi normativi con la legge regionale 3/1994 in materia di caccia e riguardano aspetti legati all'utilizzo di manufatti per l'esercizio dell'attività venatoria (per un quadro d'insieme ed i necessari raccordi si rinvia alla relazione sulle politiche agricole).

Infine, la legge regionale 80/2017⁵⁵, con l'articolo 15 ha effettuato un piccolo intervento manutentivo e l'articolo 128 è stato corretto con il giusto riferimento normativo alla legge regionale 1/2015 in materia di programmazione regionale.

Infine, si evidenzia che l'anno 2017 si è concluso senza che nessuna legge in materia di governo del territorio venisse impugnata e non si registrano sentenze in materia riferite a leggi regionali toscane.

⁵⁵ Legge regionale 27 dicembre 2017, n. 80 (Disposizioni in materia di programmazione settoriale. Modifiche alle leggi regionali 31/2000, 22/2002, 40/2005, 14/2007, 53/2008, 9/2010, 21/2010, 65/2014, 69/2014, 1/2015, 22/2016).

POLITICHE PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE

Francesca Casalotti

PREMESSA

Le proposte di legge esaminate nel corso del 2017 dalla Quarta Commissione in materia di ambiente e successivamente approvate dal Consiglio regionale costituiscono tutte interventi di modifica di discipline vigenti, aventi oggetti diversi. Tali interventi in alcuni casi hanno dato luogo a specifiche leggi di modifica, in altri sono contenute in leggi di natura trasversale, come ad esempio le leggi in materia di programmazione settoriale e la legge di manutenzione.

Nei paragrafi che seguono i principali interventi legislativi sono illustrati con riferimento agli ambiti materiali oggetto degli stessi. Tale scelta permette di mettere in luce la stratificazione che si è verificata nella legislazione in materia di tutela dell'ambiente e la necessità di continui interventi che consentano di adattare il quadro normativo alle nuove fattispecie ed esigenze che la prassi evidenzia.

1. RIFIUTI

Con riferimento a questo ambito settoriale e in particolar modo alla pianificazione in materia, è intervenuta la legge regionale 31 marzo 2017, n. 15, in materia di programmazione settoriale⁵⁶. Tale legge, sviluppando il processo di razionalizzazione e semplificazione della programmazione regionale di cui alla l.r. 1/2015⁵⁷ e in accordo con la risoluzione n. 13/2015 con cui il Consiglio regionale ha impegnato la Giunta a ridurre il numero di piani e programmi da elaborare nel corso della legislatura, limitandosi a quelli previsti da norma nazionale, agli articoli 3 e 4 integra il contenuto del piano regionale di gestione dei rifiuti e ne proroga la durata⁵⁸.

⁵⁶ Legge regionale 31 marzo 2017, n. 15 (Disposizioni in materia di programmazione settoriale. Modifiche alle leggi regionali 3/1994, 25/1998, 39/2000, 32/2002, 1/2004, 7/2005, 39/2005, 41/2005, 1/2006, 14/2007, 9/2008, 16/2009, 20/2009, 26/2009, 29/2009, 40/2009, 54/2009, 58/2009, 9/2010, 21/2010, 55/2011, 27/2012, 51/2013, 21/015, 30/2015).

⁵⁷ Legge regionale 7 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla l.r. 20/2008).

⁵⁸ L'art. 3 prevede infatti che *“la Giunta regionale in coerenza con il DEFR e la relativa nota di aggiornamento, attua il piano regionale, tenuto conto degli stanziamenti del bilancio di previsione”*. L'art. 4 invece introduce una norma transitoria in materia di programmazione prevedendo che *“Su indicazione del PRS 2016-2020, il piano attuativo del PRS 2011-2015 in materia di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati, approvato con deliberazione del Consiglio regionale 18 novembre 2014, n. 94, è prorogato ai sensi dell'articolo 10, comma 5, della l.r. 1/2015”*.

Successivamente la legge regionale 2 agosto 2017, n. 44 (Disposizioni urgenti per l'attuazione della deliberazione del Consiglio regionale 26 luglio 2017, n. 55 concernente la modifica del piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati), ha disposto una specifica e mirata disciplina straordinaria per l'adeguamento degli atti di programmazione delle Autorità di ambito territoriale ottimale - ATO - (piani straordinari e di ambito) a seguito della conclusione dell'*iter* di approvazione della modifica del piano regionale rifiuti approvata con deliberazione del Consiglio regionale 55/2017⁵⁹.

L'introduzione di tale specifica disciplina si è resa necessaria in quanto la modifica di piano approvata non costituisce adeguamento del piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati ai sensi dell'articolo 26, comma 2, della legge regionale 61/2014⁶⁰, ma adeguamento specifico e limitato ad esigenze sopravvenute che interessano i territori ricadenti negli ATO "Toscana Costa" e "Toscana Centro". Inoltre le disposizioni regionali non prevedono una specifica disciplina per la modifica dei piani straordinari e di ambito in caso di modifiche al piano regionale di gestione dei rifiuti approvate prima dell'adeguamento di cui allo stesso comma 2 dell'articolo 26.

L'articolo 1 prevede dunque che le modifiche al piano regionale di gestione dei rifiuti, approvate con deliberazione del Consiglio regionale 55/2017 comportano variazione del piano straordinario dell'ATO Toscana Costa e del piano di ambito dell'ATO Toscana Centro e sono recepite, con propria deliberazione, dalle rispettive autorità per il servizio di gestione integrata di rifiuti urbani.

In Commissione su indicazione dell'Ufficio legislativo sono state apportate modifiche sia di carattere formale (redazione del sommario, integrazione del preambolo), sia di carattere sostanziale (come l'eliminazione del carattere "automatico" della variazione del piano straordinario ATO Toscana Costa e di ambito dell'ATO Toscana Centro⁶¹ e la modifica dell'entrata in vigore della legge il giorno successivo alla pubblicazione, anziché il giorno stesso⁶²).

⁵⁹ Tale delibera è rubricata (Modifica del piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati di cui alla deliberazione del Consiglio regionale 18 novembre 2014, n. 94 "Piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati. Approvazione ai sensi dell'articolo 17 della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio)" per la razionalizzazione del sistema impiantistico di trattamento dei rifiuti. Approvazione ai sensi dell'articolo 19 della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 "Norme per il governo del territorio").

⁶⁰ Tale comma prevede che "*Il piano regionale di gestione dei rifiuti, approvato ai sensi del comma 1, è adeguato alle disposizioni della presente legge con le procedure di cui all'articolo 10 della l.r. 25/1998, come modificato, entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della presente legge*".

⁶¹ Tale previsione si poneva, infatti, in contraddizione con il recepimento, con propria deliberazione, da parte delle autorità per il servizio di gestione integrata di rifiuti urbani.

⁶² Salvo casi eccezionali, l'entrata in vigore immediata delle leggi va disposta il giorno successivo dalla pubblicazione, per ragioni di certezza del diritto, pertanto è stato modificato l'articolo 2 ed è stato inserito un punto, nel preambolo, di motivazione dell'entrata in vigore immediata.

In questa materia, da ultimo la legge regionale 12 dicembre 2017, n. 70 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2017), interviene all'articolo 20 a modificare la disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica⁶³, che era stata già oggetto di due interventi legislativi nel corso del 2016⁶⁴.

2. ENERGIA E CONTROLLO SUGLI IMPIANTI TERMICI

Per quanto riguarda questo settore, si segnala la legge regionale 6 marzo 2017, n. 8 (Disposizioni transitorie in materia di controllo sugli impianti termici. Modifiche alla l.r. 87/2009 e alla l.r. 85/2016). Tale legge, composta da 5 articoli, nasce dalla necessità di adeguare l'oggetto sociale dell'Agenzia regionale recupero risorse s.p.a. a capitale pubblico alle disposizioni del decreto legislativo 175/2016, in materia di società a partecipazione pubblica, eliminando il limite della esclusività dell'oggetto sociale in quanto l'articolo 16, comma 3, di tale decreto ha introdotto la possibilità per le società *in house* di svolgere attività ulteriori rispetto allo svogimento dei compiti a queste affidati dall'ente pubblico, a condizione che il fatturato di tali attività non superi il 20% del loro fatturato e che la produzione ulteriore permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.

Vengono inoltre introdotte disposizioni transitorie in materia di trasmissione dei rapporti di controllo e degli attestati di prestazione energetica, nonché una disposizione transitoria e in deroga per il Comune di Grosseto in materia di controlli sugli impianti termici per la climatizzazione⁶⁵ in attesa della

⁶³ L'art. 20 sostituisce il comma 3 bis dell'art. 23 bis della legge regionale 29 luglio 1996, n. 60 (Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi di cui all'art. 3 della L. 28 dicembre 1995, n. 549). Tale intervento nasce dalla necessità di adeguarsi alle disposizioni della legge 221/2015 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali), prevedendo che *"i rifiuti smaltiti in impianti di incenerimento senza recupero di energia o comunque classificati esclusivamente come impianti di smaltimento mediante l'operazione "D10 Incenerimento a terra" ai sensi dell'allegato B alla parte quarta del d.lgs. 152/2006, gli scarti ed i sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio e i fanghi anche palabili sono soggetti al pagamento del tributo nella misura del 20 per cento di quella determinata, ai sensi del comma 2, in relazione alla diversa tipologia del rifiuto conferito"*.

⁶⁴ Cfr. legge regionale 29 aprile 2016, n. 29 (Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi. Modifiche alla l.r. 60/1996) e legge regionale 29 luglio 2016, n. 45 (Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale di cui all'articolo 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549 "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica" per il deposito in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi. Modifiche alla l.r. 60/1996 e alla l.r. 25/1998).

⁶⁵ In particolare si prevede che il Comune di Grosseto eserciti sul territorio di competenza le funzioni di controllo sugli impianti termici ed introiti i contributi necessari all'esercizio di tali funzioni, in deroga a quanto previsto dall'art. 3, comma 1, lett. h) bis della l.r. 39/2005 che ha attribuito tali funzioni alla Regione.

complessiva messa a regime del nuovo sistema di controllo degli impianti termici e del nuovo sistema di controllo dell'efficienza energetica degli edifici⁶⁶.

Analogamente a quanto avvenuto in materia di rifiuti, anche con riferimento alla pianificazione in questo specifico settore, è intervenuta la legge regionale 15/2017, in materia di programmazione settoriale, che ha provveduto a modificare il contenuto del piano ambientale ed energetico regionale e a prorogarne la durata^{67 68}.

3. TUTELA DALL'AMIANTO

Con riferimento a questo settore, si segnalano due importanti interventi legislativi che hanno evidenziato l'importanza per la Regione di adottare specifiche politiche in materia di tutela dall'amianto e, in particolare, di procedere all'approvazione del piano di tutela dall'amianto, che ad oggi non risulta ancora approvato nonostante la previsione dell'articolo 2 della legge regionale 51/2013⁶⁹.

Dapprima è intervenuta la legge in materia di programmazione settoriale, legge regionale 15/2017, che ha provveduto a sostituire l'articolo 1 della legge regionale 51/2013 dedicato alle finalità della legge, sottolineando, come premesso, che *“La Regione Toscana, ai fini della tutela della salute umana e dell'ambiente, promuove specifiche azioni di tutela dai pericoli derivanti dall'amianto”*⁷⁰.

⁶⁶ Il testo in Commissione è stato modificato unicamente per correggere un'imprecisione terminologica dell'articolo 25 della l.r. 86/2015 (clausola valutativa) su segnalazione dell'ufficio fattibilità.

⁶⁷ Cfr. l'art. 29 (Contenuti del PAER. Modifiche all'articolo 3 della l.r. 14/2007) e l'art. 30 (Norma transitoria. Inserimento dell'articolo 4 bis nella l.r. 14/2007) della l.r. 15/2017. Con riferimento alla materia dell'energia si segnala anche il Capo VII della stessa legge recante le modifiche alla l.r. 39/2005 (Disposizioni in materia di energia). In particolare, viene aggiornato l'art. 5 della l.r. 39/2005 relativo al sistema della programmazione regionale in materia di energia, inserendo un riferimento normativo. Sul punto si veda anche il paragrafo 6.

⁶⁸ Successivamente la disciplina del Piano ambientale ed energetico regionale (PAER) è stata modificata dalla legge regionale 27 dicembre 2017, n. 80 (Disposizioni in materia di programmazione settoriale. Modifiche alle leggi regionali 31/2000, 22/2002, 40/2005, 14/2007, 53/2008, 9/2010, 21/2010, 65/2014, 69/2014, 1/2015, 22/2016), che ha ultimato il processo di semplificazione in materia di programmazione settoriale. In particolare, si veda il Capo IV, con cui all'art. 5 vengono dettate le modifiche all'art. 3 della l.r. 14/2007, relativo ai contenuti del PAER, al fine di coordinarlo con la l.r. 80/2015, in materia di difesa del suolo.

⁶⁹ Legge regionale 19 settembre 2013, n. 51 (Norme per la protezione e bonifica dell'ambiente dai pericoli derivanti dall'amianto e promozione del risparmio energetico, della bioedilizia e delle energie alternative). L'art. 2 di tale legge prevede che *“Il piano regionale di tutela dall'amianto, nel rispetto del programma regionale di sviluppo (PRS) e in conformità con le previsioni della pianificazione ambientale, energetica e socio-sanitaria regionale, definisce gli indirizzi e le misure per la protezione dell'ambiente, la decontaminazione, lo smaltimento e la bonifica ai fini della difesa dai pericoli derivanti dall'amianto. Il piano definisce altresì gli indirizzi per la progressiva dismissione dei siti estrattivi di materiali contenenti amianto naturale.”*

⁷⁰ Sono stati inoltre modificati alcuni riferimenti legislativi in quanto non più corretti per il principio della successione delle leggi nel tempo.

Successivamente è intervenuta la legge regionale 5 ottobre 2017, n. 55 (Disposizioni in materia di tutela dall'amianto. Modifiche alla l.r. 51/2013), d'iniziativa consiliare, contenente alcune disposizioni relative al piano di tutela dall'amianto.

La legge in esame nasce dalla constatazione della necessità che la Regione detti specifici criteri affinché la rimozione e lo smaltimento di amianto proveniente da utenze domestiche siano effettuate in modo omogeneo ed uniforme in tutto il territorio regionale, garantendo anche un maggior controllo sulla sicurezza delle operazioni e una migliore gestione dei costi, sia per gli utenti sia per i soggetti incaricati della rimozione e dello smaltimento di amianto.

Sulla base di tali considerazioni, l'articolo 1 integra il contenuto del piano regionale prevedendo che questo definisca i criteri con i quali gli enti locali attivano i servizi per la rimozione e lo smaltimento dell'amianto proveniente da utenze domestiche, nell'ambito dei contratti di servizio stipulati per la raccolta dei rifiuti oppure ricorrendo a specifiche convenzioni.

La mancata approvazione del piano previsto dall'articolo 2 della legge regionale 51/2013 - che definisce gli indirizzi e le misure per la protezione dell'ambiente, la decontaminazione, lo smaltimento e la bonifica ai fini della difesa dai pericoli derivanti dall'amianto - ha reso poi necessario introdurre alcune modifiche alle previsioni che lo riguardano. In particolare, l'articolo 3, con riferimento al procedimento di approvazione del piano, opera la sostituzione dell'articolo 9 della legge regionale 51/2013⁷¹, stabilendo che la Giunta regionale entro il 31 ottobre 2018 trasmette la proposta del piano regionale per la tutela dall'amianto al Consiglio regionale, che lo approva entro i sessanta giorni successivi alla data di ricezione.

L'articolo 4 prevede poi che nelle more dell'approvazione del piano, la Giunta regionale definisca, con deliberazione, linee guida contenenti: a) un quadro conoscitivo provvisorio, formulato sulla base dei dati raccolti dalle strutture regionali competenti e disponibili alla data di entrata in vigore del presente articolo; b) i criteri e le priorità delle azioni da sostenere per contenere e ridurre il rischio dalla esposizione all'amianto; c) i criteri per lo sviluppo degli interventi posti in essere alla data di entrata in vigore del presente articolo; d) i criteri con i quali gli enti locali attivano servizi per la rimozione e lo smaltimento dell'amianto proveniente da utenze domestiche, nell'ambito dei contratti di servizio stipulati per la raccolta dei rifiuti oppure ricorrendo a specifiche convenzioni; e) la gestione di situazioni emergenziali derivanti da eventi di natura straordinaria; f) gli indirizzi per la gestione uniforme degli esposti. Le linee guida sono approvate entro novanta giorni dall'entrata in vigore dello stesso articolo 4 e si applicano dalla data di pubblicazione della deliberazione

⁷¹ L'art. 9 della l.r. 51/2013 prevedeva: *“Entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, su proposta della Giunta regionale, il Consiglio regionale approva il piano regionale per la tutela dall'amianto”*.

della Giunta sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana e sino all'entrata in vigore del piano regionale.

4. QUALITÀ DELL'ARIA AMBIENTE

Anche con riferimento alla programmazione in questo settore è intervenuta la legge regionale 15/2017 che all'articolo 74 ha introdotto nell'ambito della legge regionale 9/2010⁷², in materia di tutela della qualità dell'aria, una disposizione transitoria per cui il piano regionale di risanamento e mantenimento della qualità dell'aria, approvato con delibera del Consiglio Regionale 44/2008, viene prorogato sino all'approvazione del piano di piano regionale per la qualità dell'aria ambiente⁷³, attualmente in fase di esame da parte della Quarta Commissione.

Successivamente, la legge regionale 80/2017, che ha completato il processo di riordino e semplificazione in materia di programmazione settoriale⁷⁴, al capo VI (artt. 7-11) ha provveduto ad aggiornare i riferimenti normativi alle leggi in materia di programmazione e di governo del territorio (l.r. 1/2015 e l.r. 65/2014) ed ha introdotto una competenza della Regione per la selezione delle tecniche di modellizzazione da utilizzare per la valutazione e la gestione della qualità dell'aria, in accordo con quanto previsto dalla normativa statale in materia⁷⁵.

5. PROTEZIONE DELLA NATURA

5.1. LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE IN MATERIA DI CONSERVAZIONE E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO NATURALISTICO TOSCANO

Anche con riferimento a questo settore è intervenuta la legge regionale 15/2017. In particolare l'articolo 99 di tale legge ha sostituito l'articolo 12 della legge regionale 30/2015, in materia di protezione della natura⁷⁶, prevedendo che le politiche di intervento in materia di conservazione e valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale assumono come riferimento strategico il

⁷² Legge regionale 11 febbraio 2010, n. 9 (Norme per la tutela della qualità dell'aria ambiente).

⁷³ Ai sensi dell'art. 9 della l.r. 9/2010 il Piano regionale per la qualità dell'aria ambiente (PRQA) è lo strumento di programmazione con il quale la Regione, in attuazione delle strategie e degli indirizzi definiti nel Programma regionale di sviluppo (PRS) ed in coerenza con il piano ambientale ed energetico regionale (PAER) persegue una strategia regionale integrata sulla tutela della qualità dell'aria ambiente e sulla riduzione delle emissioni dei gas climalteranti, con riferimento alla zonizzazione e classificazione del territorio ed alla valutazione della qualità dell'aria secondo quanto previsto all'articolo 2, comma 2 lettere a) e b).

⁷⁴ Cfr. nota 68.

⁷⁵ Sul punto si veda il d.lgs. 155/2010 (Attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa).

⁷⁶ Legge regionale 19 marzo 2015, n. 30 (Norme per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale. Modifiche alla l.r. 24/1994, alla l.r. 65/1997, alla l.r. 24/2000 ed alla l.r. 10/2010).

PRS. In coerenza con tale ultimo atto, il PAER nel perseguire finalità di tutela, valorizzazione e conservazione delle risorse ambientali in una prospettiva di sviluppo durevole e sostenibile, definisce le strategie: per la gestione del sistema delle aree naturali protette regionali, della biodiversità, di coordinamento delle componenti e dei valori del patrimonio naturalistico ambientale regionale. In coerenza con gli strumenti di programmazione la Regione stabilisce annualmente, con il Documento di economia e finanza regionale (DEFER), le priorità in materia di conservazione e valorizzazione del patrimonio naturalistico ambientale per l'anno successivo.

Con nota di aggiornamento al DEFER la Regione individua poi, tenuto conto degli stanziamenti del bilancio di previsione, le iniziative e le azioni finalizzate alla conservazione, alla gestione ed allo sviluppo ecosostenibile dei territori e degli elementi del patrimonio naturalistico toscano. La Giunta regionale, nel quadro di quanto stabilito dal DEFER, approva con deliberazione, entro il 31 gennaio dell'anno di riferimento, il documento operativo annuale per la conservazione e valorizzazione del patrimonio naturalistico toscano.

Il documento operativo annuale per la conservazione e valorizzazione del patrimonio naturalistico toscano può essere approvato per stralci funzionali e può essere aggiornato nel corso dell'anno di riferimento.

5.2. PARCO DELLE ALPI APUANE

Per quanto riguarda il settore della protezione della natura si segnalano due interventi legislativi che hanno dettato specifiche e peculiari disposizioni transitorie per il Piano del parco delle Alpi apuane.

In primo luogo è intervenuta la legge regionale 6 ottobre 2017, n. 56 (Disposizioni transitorie per il piano del Parco delle Alpi Apuane), con cui è stata approvata la proposta di legge 220. L'articolo 1 di tale proposta di legge prevedeva originariamente la sospensione dell'efficacia del piano stralcio del Piano per il parco delle Alpi apuane approvato con deliberazione del Consiglio direttivo del Parco 21/2016, con riferimento al territorio del Comune di Pescaglia, nelle more dell'approvazione di una specifica variante, in accoglimento di quanto richiesto dalla Comunità del Parco con deliberazione 12/2017 relativamente al territorio dello stesso Comune⁷⁷.

La proposta di legge 220 riportava in realtà i contenuti di un emendamento che era stato proposto dagli assessori Remaschi e Fratoni in relazione ad un'altra proposta di legge di iniziativa della Giunta regionale, la proposta di legge 216 (Modifiche alla legge regionale 11 agosto 1997, n. 65

⁷⁷ Con tale deliberazione la Comunità del Parco ha richiesto, in considerazione della mancata partecipazione del Comune di Pescaglia al procedimento di approvazione del piano stralcio del Parco delle Alpi apuane approvato dal Consiglio direttivo, l'avvio del procedimento di variante e contestualmente un intervento legislativo volto a sospendere gli effetti dello stesso piano stralcio nelle more dell'approvazione della variante stessa.

“Istituzione dell’Ente per la gestione del Parco Regionale delle Alpi Apuane. Soppressione del relativo Consorzio”). In considerazione del fatto che la proposta di legge 216 riportava altri contenuti che, secondo quanto emerso dalla discussione in commissione necessitavano di ulteriori approfondimenti, per accelerare l’*iter* relativamente alla sospensione dell’efficacia del piano delle Alpi apuane limitatamente al Comune di Pescaglia, si è scelto di formulare una nuova proposta di legge autonoma (la 220), di iniziativa del presidente della commissione, che è stata iscritta fuori sacco all’ordine del giorno della seduta della commissione in cui è stata anche discussa e votata (stesso giorno dell’assegnazione). In aula è stato poi approvato un emendamento presentato dall’assessore Remaschi che, in presenza di motivazioni analoghe a quelle del Comune di Pescaglia, ha disposto la sospensione degli effetti del piano stralcio del parco delle Alpi apuane anche per i comuni di Borgo a Mozzano e di Piazza al Serchio⁷⁸.

Si tratta, nel caso di specie, di una tipica “*legge provvedimento*” che trova la sua giustificazione nel preambolo della legge regionale. A tal proposito si sottolinea che la giurisprudenza costituzionale ha più volte ribadito «*la compatibilità della legge provvedimento con l’assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, in quanto nessuna disposizione costituzionale comporta una riserva agli organi amministrativi o esecutivi degli atti a contenuto particolare e concreto (sentenze 275 del 2013, 85 del 2013 e 143 del 1989), pur ribadendo, al contempo, che le leggi provvedimento devono soggiacere ad uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore (sentenze 20 del 2012, 429 del 2002 e del 1997)*» (*ex multis*, sentenze 64 del 2014).

Per quanto riguarda questo ambito settoriale si segnala che successivamente è intervenuta la legge regionale 70/2017, cosiddetta legge di manutenzione.

In particolare l’articolo 34 (Disposizioni transitorie al piano stralcio del Parco regionale delle Alpi Apuane. Modifiche all’articolo 1 della l.r. 56/2017) di tale legge ha aggiunto, rispetto al testo originario della legge regionale 56/2017, una previsione per il Comune di Coreglia Antelminelli, disponendo il ripristino dell’originale perimetro dell’area contigua del parco come risultante dall’allegato

⁷⁸ L’art. 1 della l.r. 56/2017 nella versione originaria disponeva: “*Fino all’approvazione della variante al piano stralcio del Parco regionale delle Alpi Apuane, approvato con deliberazione del Consiglio direttivo n. 21 del 30 novembre 2016: a) per il Comune di Pescaglia, le aree del parco delimitate dal piano stralcio in espansione rispetto all’allegato della legge regionale 18 novembre 1998, n. 81 (L.R. 11 agosto 1997 n. 65 "Istituzione dell’Ente per la gestione del Parco regionale delle Alpi Apuane. Soppressione del relativo Consorzio" - Norma transitoria), sono escluse dal territorio del parco e classificate come aree contigue di parco e sono sottoposte alla relativa disciplina; b) per i Comuni di Borgo a Mozzano e Piazza al Serchio è ripristinato l’originale perimetro dell’area contigua del parco come risultante dall’allegato della l.r. 81/1998*”.

della legge regionale 65/1997 (Istituzione dell'Ente per la gestione del "Parco Regionale delle Alpi Apuane". Soppressione del relativo consorzio).

E' stata inoltre modificata la disposizione per i territori dei Comuni di Borgo a Mozzano, Piazza al Serchio e Camporgiano, stabilendo che sono esclusi dal piano del parco⁷⁹.

6. VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE

Con riferimento a questo settore si segnala la legge regionale 30 maggio 2017, n. 25 (Disposizioni in materia di conferenza di servizi. Modifiche alle leggi regionali 1/2009, 40/2009 e 10/2010), che, per la parte che rileva in questa sede, ha modificato la legge regionale 10/2010⁸⁰, in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA), di autorizzazione integrata ambientale (AIA) e di autorizzazione unica ambientale (AUA).

Tali modifiche si sono rese necessarie in quanto il decreto legislativo 127/2016⁸¹ ha riscritto la disciplina della conferenza di servizi contenuta nella legge 241/1990. In particolare, l'articolo 14, comma 4 della legge 241/1990, così come riscritto, prevede un coordinamento tra il procedimento finalizzato al rilascio delle autorizzazioni per l'esercizio o la realizzazione di un'attività o di un impianto e quello relativo al giudizio di compatibilità ambientale. Tutte le autorizzazioni, i pareri, i nulla osta e gli assensi, comunque denominati, sono acquisiti nell'ambito di un'unica conferenza di servizi che ha carattere decisivo e che si svolge in modalità simultanea nei termini di conclusione del procedimento di VIA. Tali previsioni sono profondamente innovative, in quanto la conferenza di servizi da istruttoria diviene decisoria e sostitutiva di tutti gli atti di assenso che interessano il progetto, non solo di quelli di natura ambientale.

Di conseguenza con la legge regionale 25/2017 sono apportate modifiche alla legge regionale 10/2010 al fine sia di adeguare le disposizioni di essa non conformi alla nuova natura decisoria della conferenza di servizi di VIA, sia al fine di garantire il raccordo tecnico istruttorio fra procedimento di VIA regionale e altri procedimenti di competenza regionale in vista del successivo rilascio coordinato di tutti gli atti di assenso nell'ambito della conferenza di VIA⁸².

⁷⁹ A tal proposito rinviamo alla nota 78, si ricorda che l'art. 1 della l.r. 56/2017, prima delle modifiche di cui all'art. 34 della l.r. 70/2017, disponeva solo per i comuni di Piazza al Serchio e Borgo a Mozzano il ripristino dell'originale perimetro dell'area contigua del parco come risultante dall'allegato della l.r. 81/1998.

⁸⁰ Legge 12 febbraio 2010, n. 10 (Norme in materia di valutazione ambientale strategica "VAS", di valutazione di impatto ambientale "VIA", di autorizzazione integrata ambientale "AIA" e di autorizzazione unica ambientale "AUA").

⁸¹ Decreto legislativo 30 giugno 2017, n. 16 (Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124).

⁸² In particolare cfr. l'art. 15, relativo al Nucleo regionale di valutazione, che introduce all'art. 47 bis della l.r. 10/2010, in materia di VIA, il comma 1 bis al fine di individuare nel Nucleo di valutazione la sede del raccordo tecnico istruttorio fra procedimento di VIA regionale e altri

7. CONTRIBUTI PER LE ATTIVITÀ DA SVOLGERE IN MATERIA DI TUTELA DELL'AMBIENTE

Infine, solo un breve cenno per esautività alle leggi che accompagnano il bilancio, la legge regionale 27 dicembre 2017, n. 77 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità 2018), che ha previsto alcuni contributi ai comuni per le attività da svolgere in materia di tutela dell'ambiente⁸³ e la legge regionale 27 dicembre 2017, n. 78 (Legge di stabilità per l'anno 2018), che prevede il concorso alle spese per interventi per la gestione della Laguna di Orbetello e finanzia l'Osservatorio regionale per il paesaggio⁸⁴.

procedimenti di competenza regionale in vista del successivo rilascio coordinato di tutti gli atti di assenso nell'ambito della conferenza di VIA. Da segnalare anche l'art. 18 (Raccordo tra VIA e AIA. Modifiche all'articolo 73 bis della l.r. 10/2010) che elimina il riferimento alla facoltà di indire una conferenza di servizi al solo fine di acquisire atti di assenso di natura ambientale necessari per la conclusione del procedimento coordinato di VIA e AIA, in quanto in contrasto con la nuova disciplina dell'articolo 14, comma 4 della l. 241/1990 che rende la conferenza di servizi di VIA obbligatoria, decisoria e sostitutiva di tutti gli atti di assenso (non solo ambientali) necessari per la realizzazione del progetto.

⁸³ In particolare si vedano: l'art. 4, relativo ai contributi ai comuni per lo svolgimento dell'attività di sorveglianza per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico -ambientale regionale; l'art. 16, relativo ai contributi agli enti locali per la realizzazione di studi di fattibilità relativi a progetti di paesaggio; l'art. 18, che stabilisce che la Regione preveda contributi ai comuni per realizzare interventi finalizzati alla rimozione delle problematiche indotte dai tratti coperti dei corsi d'acqua.

⁸⁴ Cfr. art. 21, con cui si prevede di concorrere alle spese per la gestione della Laguna di Orbetello e l'art. 22 con cui si finanzia l'Osservatorio regionale del paesaggio.

POLITICHE PER LA MOBILITA' E LE INFRASTRUTTURE

Anna Traniello Gradassi

1. LE POLITICHE PER LE OPERE IDRAULICHE, LAVORI PUBBLICI, INFRASTRUTTURE, PORTI E AEROPORTI, RETI TELEMATICHE, PROTEZIONE CIVILE

Nel 2017 non vi sono state, in queste materie, interventi normativi generali di riforma o innovazione, piuttosto sono stati effettuati interventi di natura manutentiva, che hanno apportato modifiche, adeguamenti e miglioramenti alla disciplina vigente. Nella maggior parte dei casi le modifiche sono state apportate con leggi di natura trasversale (manutenzione, stabilità, collegati) e solo in pochi casi con singole leggi di modifica.

In questa circostanza, in cui molte importanti modifiche nella disciplina delle varie materie, sono contenute in leggi trasversali, si è rivelata determinante ai fini della chiarezza normativa e della conseguente certezza del diritto, la puntuale e sistematica applicazione del divieto di titoli muti sia nelle leggi che nelle rubriche degli articoli.

1.1 TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

Nel settore del trasporto pubblico locale, un importante intervento normativo è stato attuato proprio con una norma contenuta in una legge trasversale⁸⁵. La norma contiene disposizioni per regolare in via transitoria il servizio di trasporto pubblico locale su gomma, nelle more della definizione del contenzioso pendente sulla gara per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale (TPL) nell'ambito territoriale ottimale (ATO) regionale. Si prevede che la Regione stipuli un contratto di concessione, per la durata di due anni, con un unico soggetto composto da tutti gli attuali gestori del trasporto pubblico, sulla base delle previsioni del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e specificatamente dell'articolo 5, comma 5.

Il contratto transitorio (contratto ponte) riconduce ad unicità la gestione del servizio ed elimina l'attuale regolazione dello stesso effettuata mediante atti unilaterali nella forma dell'obbligo di servizio da parte di una molteplicità di enti locali; si è così previsto che *“Fatti salvi gli atti della gara regionale [già svoltasi ndr] per l'affidamento del servizio [...] e tutte le determinazioni preliminari della gara stessa intercorse con gli enti locali, fino al suddetto affidamento e,*

⁸⁵ Legge regionale 6 dicembre 2017, n. 68 (Interventi normativi relativi alla terza variazione al bilancio di previsione 2017-2019), art. 3 rubricato “Norme transitorie in materia di trasporto pubblico locale. Modifiche all'articolo 102 della l.r. 65/2010”.

comunque, per un periodo massimo di due anni, le competenze di gestione del servizio di TPL sono esercitate dalla Regione sull'intero ambito regionale, mediante la stipula di un contratto di concessione in applicazione dell'articolo 5, comma 5, del Regolamento (CE) n. 1370/2007, e a far data dalla stipula del contratto medesimo, secondo i seguenti criteri:

a) individuazione della rete dei servizi per ciascun ambito provinciale a partire dalla rete esistente al 1° gennaio 2018;

b) assegnazione alla Regione, per gli anni 2018 e 2019, della quota di risorse previste dagli enti locali e da questi destinate alla copertura dei servizi di trasporto nella misura stabilita per l'anno 2017, per l'esercizio dei servizi di cui alla lettera a);

c) applicazione del sistema tariffario approvato dall'intesa della conferenza regionale dei servizi minimi del 25 maggio 2012 e dai successivi perfezionamenti della stessa, a partire dal 1° luglio 2018. ”.

Si prevede inoltre che “ La Regione assicura, per le annualità 2018 e 2019 e per ciascun ambito territoriale provinciale, una quota pari all'80 per cento delle risorse regionali destinate alla copertura dei servizi minimi di cui all'intesa. La restante quota del 20 per cento delle risorse è assegnata a ciascun ambito territoriale solo a seguito dell'adesione ai criteri” sopra elencati.

Questo ha consentito ai territori di dare mandato alla Regione di procedere alla stipula del contratto ponte, preceduto da un accordo fra Mobit, Autolinee Toscane e Regione Toscana, che ha visto l'affidamento diretto, in via di urgenza, agli attuali gestori (e contendenti), raggruppati in una unica società cooperativa a responsabilità limitata (s.c.a.r.l.) per una durata di due anni, superando lo strumento degli atti d'obbligo fra province e gestori del servizio e soprattutto superando il pericolo di stallo cagionato dai vari atti di contenzioso a seguito dei quali si rischiava l'interruzione del servizio. Il forte coordinamento della Regione ha inoltre uniformato il servizio sul territorio, lo ha stabilizzato ed ha consentito il mantenimento dell'attuale livello occupazionale.

Sempre in materia di trasporto pubblico locale, con la legge di manutenzione 2017⁸⁶, si è modificato l'articolo 19 bis della legge regionale 42/1998⁸⁷, in quanto l'articolo 9, comma 4, del regolamento europeo n. 1371/2007, al fine di garantire ai passeggeri il più ampio accesso possibile al trasporto ferroviario, prevede che le imprese ferroviarie offrano i biglietti tramite tutti i loro canali di vendita, anche a bordo dei treni.

Al fine di coordinare le disposizioni relative al trasporto pubblico locale con il quadro normativo comunitario, è stato necessario modificare l'articolo 19 bis della legge regionale 42/1998. Si è così previsto che i biglietti di corsa semplice sono posti in vendita anche a bordo dei mezzi di trasporto, con eventuale maggiorazione del prezzo nel rispetto dell'importo massimo stabilito

⁸⁶ Legge regionale 12 dicembre 2017, n. 70 (legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2017), art. 43 rubricato “Disciplina tariffaria dei servizi programmati Modifiche all'articolo 19 bis della l.r. 42/1998”.

⁸⁷ Legge regionale 31 luglio 1998, n. 42 (Norme per il trasporto pubblico locale), art. 19 bis rubricato “Disciplina tariffaria dei trasporti programmati”.

dagli enti competenti, salvo qualora ciò sia limitato o negato per motivi di sicurezza o di politica antifrode o a causa dell'obbligo di prenotazione.

1.2 MOBILITÀ INDIVIDUALE

In ambito di mobilità individuale, la legge regionale 28 dicembre 2017, 81, di iniziativa consiliare, reca interventi atti a favorire la mobilità individuale e l'autonomia personale delle persone con disabilità.

La legge istituisce per l'annualità 2018 un fondo per la concessione di contributi a favore delle persone con disabilità che si trovano in situazioni di grave limitazione dell'autonomia personale o, in alternativa, ai genitori o ad un componente del nucleo familiare della persona con disabilità. I contributi sono erogati per l'acquisto di autoveicoli nuovi adattati o usati da adattare per il trasporto di persone permanentemente non deambulati, per la modifica degli strumenti di guida, ivi compreso il cambio automatico di serie, necessario per i cittadini portatori di handicap con incapacità motoria permanente, titolari di patente di guida delle categorie speciali, per la modifica dell'autoveicolo privato di un genitore o ad un componente del nucleo familiare della persona con disabilità, necessario al trasporto del portatore di handicap con incapacità motoria permanente e non titolare di patente ed infine per il conseguimento della patente speciale. La misura di sostegno ha carattere sperimentale.

Sembra rilevante menzionare il percorso consiliare condiviso da cui la legge è stata originata. Il testo della legge regionale 81/2017⁸⁸ deriva da una proposta di legge del 2015⁸⁹, di iniziativa di un consigliere di opposizione.

La proposta di legge era stata esaminata in Terza Commissione unitamente alla proposta di legge sulla disabilità⁹⁰, ed era stata respinta in commissione per mancanza di copertura finanziaria. In aula il consigliere proponente aveva presentato emendamenti che facevano superare la mancanza di copertura finanziaria e la proposta di legge era stata riassegnata dall'aula alla commissione, comprensiva però di nove ulteriori emendamenti del consigliere proponente e di un emendamento a firma di altri consiglieri.

Il presidente della Terza Commissione ha presentato un nuovo testo riformulato, comprensivo di tutti gli emendamenti alla proposta di legge originaria, più un ulteriore emendamento; la proposta di legge originaria è stata dunque ritirata dal proponente, ed il nuovo testo depositato, a firma del presidente, dei commissari e dei consiglieri appartenenti a gruppi politici di

⁸⁸ Proposta di legge 240/2017 (Interventi atti a favorire la mobilità individuale e l'autonomia personale delle persone con disabilità).

⁸⁹ Proposta di legge n. 56 (Interventi atti a favorire la mobilità individuale e l'autonomia personale delle persone disabili), d'iniziativa del Consigliere Donzelli (FdI).

⁹⁰ Proposta di legge 126/2016, divenuta legge regionale 18 ottobre 2017, n. 60 (Disposizioni generali sui diritti e le politiche per le persone con disabilità).

minoranza e di maggioranza⁹¹ che volevano aggiungersi, è stato votato in commissione all'unanimità.

La legge è stata poi approvata in aula all'unanimità senza alcuna modifica rispetto al testo presentato.

Fra i molteplici adeguamenti normativi approvati con la legge di manutenzione⁹², vi è quello di aver incluso i velocipedi (i così detti "risciò"), fra i mezzi per cui il conducente necessita di inserimento nel ruolo. L'intervento normativo si è reso necessario in relazione al mutato quadro normativo nazionale⁹³. Si è pertanto aggiunta, oltre alle tre sezioni esistenti del ruolo (autovetture e motocarrozze, veicoli a trazione animale, natanti), anche la sezione dei velocipedi, inserendo la lettera c bis) al comma 2 dell'articolo 3 della legge regionale 67/1993 (Norme in materia di trasporto mediante esercizio di taxi e servizio di noleggio).

Infine risultano di interesse anche le modifiche introdotte dalla legge regionale 20 giugno 2017, n. 28 in materia di gare e manifestazioni di fuori strada⁹⁴. La novellata disciplina⁹⁵, sostituisce la competenza provinciale con quella comunale e consente di derogare al divieto di effettuare gare e manifestazioni di fuori strada nelle aree prima escluse⁹⁶. Tale deroga è consentita

⁹¹ Il testo della proposta di legge 240 è stato firmato da Donzelli (FdI), Scaramelli (PD), Mugnai (FI), Ciolini (PD), Quartini (M5S) Sarti (Si Toscana a sinistra) e Spinelli (Art 1 Mdp), ed è stato approvato in un'unica seduta di commissione, all'unanimità.

⁹² Legge regionale 12 dicembre 2017, n. 70 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2017), art. 41 rubricato "Ruolo dei conducenti dei veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea. Modifiche all'articolo 3 della l.r. 67/1993".

⁹³ In particolare, il comma 170 dell'articolo 1 della legge 4 agosto 2017, n. 124 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza), ha modificato la lettera b) del comma 2 dell'articolo 1 della legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea), ha previsto il noleggio con conducente anche dei velocipedi.

⁹⁴ La legge regionale 28/2017 reca modifiche all'art. 8 della legge regionale 27 giugno 1994, n. 48 (Norme in materia di circolazione fuori strada dei veicoli a motore), art. 8 rubricato "Gare e manifestazioni di fuoristrada".

⁹⁵ La legge regionale 48/1994, all'articolo 8, comma 1, prevede che "le gare e manifestazioni di fuori strada, anche se a carattere occasionale, si svolgono normalmente nei percorsi ed impianti fissi di cui agli articoli 6 e 7". Il comma 2 prevedeva, nella formulazione previgente, che "in via eccezionale la Provincia può autorizzare lo svolgimento di manifestazioni e gare ogni anno, ciascuna di durata non superiore a tre giorni, su percorsi diversi da quelli indicati negli articoli 6 e 7, escluse comunque le aree di cui all'articolo 2". Il testo novellato, ribaltando il divieto assoluto, prevede che "In via eccezionale, il comune può autorizzare lo svolgimento di manifestazioni e gare ogni anno, ciascuna di durata non superiore ai tre giorni, sui percorsi diversi da quelli indicati negli articoli 6 e 7, anche in deroga a quanto stabilito dall'articolo 2."

⁹⁶ Tali aree, in cui è fatto divieto a chiunque di circolare con mezzi motorizzati al di fuori delle strade di cui all'articolo 1, di costruire impianti fissi per sport da esercitarsi con mezzi motorizzati idonei alla circolazione fuori strada e di allestire a qualsiasi titolo tracciati o percorsi per gare da disputare con i mezzi predetti, sono elencate dall'articolo 2 della legge. Sono: le zone soggette a vincolo paesaggistico; i parchi e riserve naturali nazionali e regionali; le ulteriori aree comprese nel sistema regionale delle aree protette, come individuate dal piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali; gli alvei di corsi d'acqua pubblici, ad eccezione degli attraversamenti a guado colleganti strade esistenti; le zone facenti parti del patrimonio agricolo-forestale della Regione; le zone adibite o destinate a parchi

in via eccezionale, per lo svolgimento di manifestazioni e gare, ogni anno, ciascuna di durata non superiore ai tre giorni.

Deroga analoga era già stata prevista, nell'ordinamento regionale, per lo svolgimento di attività faunistico venatorie dall'articolo 8 della legge regionale 10/2016⁹⁷.

1.3 OPERE IDRAULICHE

Con il collegato alla legge di stabilità 2018⁹⁸, si è preso atto che la sottoscrizione dell'accordo previsto dalla legge regionale 14/2014⁹⁹, recante disposizioni in materia di trasferimento della proprietà dell'invaso di Bilancino, ha subito ritardi che hanno impedito di impegnare le somme stanziare con il collegato alla legge di stabilità 2017¹⁰⁰.

Si è reso quindi necessario riprogrammare per il triennio 2018 – 2020 le spese di cui trattasi per le medesime finalità e alle medesime condizioni.

Nella predisposizione dell'accordo per la gestione dell'invaso sono state enucleate le funzioni spettanti al Comune di Barberino di Mugello e al gestore del servizio idrico; i costi annuali della manutenzione ordinaria delle aree sulle quali si esercita la funzione turistico-ricettiva e di valorizzazione dell'invaso, spettante al comune citato, sono apparsi eccedenti le risorse disponibili da parte

territoriali urbani dagli strumenti urbanistici comunali; i territori di protezione della fauna selvatica; le zone soggette a vincolo idrogeologico, limitatamente alla costruzione di impianti fissi e all'allestimento di tracciati o percorsi per gare. L'articolo 3 della stessa legge, nel suo impianto originario, individua i casi nei quali il divieto di cui all'articolo 2 può essere derogato per preminenti interessi di carattere generale (per garantire il soccorso antincendio, la sicurezza e l'incolumità pubblica, il soccorso personale...). La deroga viene ora ad essere consentita, in via eccezionale, per lo svolgimento di manifestazioni e gare, ogni anno.

⁹⁷ Legge regionale 9 febbraio 2016, n. 10 (Legge obiettivo per la gestione degli ungulati in Toscana. Modifiche alla l.r. 3/1994), art. 8 rubricato "Circolazione fuori strada dei veicoli a motore per attività faunistico-venatorie" così testualmente dispone:

"1. Per lo svolgimento delle attività faunistico-venatorie i comuni possono individuare nel proprio territorio percorsi fissi, in deroga a quanto stabilito nell'articolo 2 della legge regionale 27 giugno 1994, n. 48 (Norme in materia di circolazione fuori strada dei veicoli a motore), nei quali sia consentita la circolazione fuori strada di veicoli a motore.

2. L'individuazione è fatta secondo i criteri di cui all'articolo 6, comma 2, della l.r. 48/1994 .

3. I comuni individuano i percorsi previo consenso dei proprietari e conduttori dei fondi e, per le aree protette, del soggetto gestore.

4. Il comune rilascia gratuitamente, per i casi di cui al comma 1, apposito contrassegno di autorizzazione al transito".

⁹⁸ Legge regionale 27 dicembre 2017, n. 77 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità 2018), art. 2 rubricato "Oneri connessi all'acquisizione dell'invaso di Bilancino. Interventi straordinari" e art. 3 rubricato "Invaso di Bilancino. Finanziamento al Comune di Barberino di Mugello".

⁹⁹ Legge regionale 18 marzo 2014, n. 14 (Invaso di Bilancino. Trasferimento della proprietà. disposizioni conseguenti), art. 4 rubricato "Accordo sostitutivo del provvedimento di concessione al Comune di Barberino di Mugello e per la gestione dell'invaso di Bilancino".

¹⁰⁰ Legge regionale 27 dicembre 2016, n. 89 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2017), art. 4 rubricato "Oneri connessi all'acquisizione dell'invaso di Bilancino. Interventi straordinari".

del comune, tenuto conto altresì della sua parallela necessità di mettere a punto un sistema di gestione che gli consenta di ricavare introiti sufficienti a coprire le spese. Occorre pertanto finanziare, per il primo triennio di gestione dell'invaso, una parte dei costi di manutenzione ordinaria gravanti sul Comune di Barberino di Mugello.

1.4 INFRASTRUTTURE

Sempre per quanto attiene le infrastrutture, nel medesimo collegato alla legge di stabilità 2018, è contenuta¹⁰¹ la previsione dello stanziamento di 5 milioni di euro per la progettazione definitiva della estensione verso Sesto Fiorentino della linea 2.2 e della tratta stazione Leopolda-Le Piagge verso Campi Bisenzio della linea 4.1 della tramvia della piana fiorentina, cofinanziata anche dagli enti locali interessati.

Una previsione per i percorsi ciclabili¹⁰² dispone che, ai fini del mantenimento dell'efficienza dei tracciati o percorsi ciclabili di interesse regionale previsti nel Piano regionale integrato delle infrastrutture e della mobilità (PRIIM), che la Regione possa contribuire, previa stipula di specifici accordi con i soggetti pubblici interessati, alle spese di manutenzione che gravano sugli enti proprietari delle infrastrutture.

1.5 PORTI

Per quanto riguarda l'Autorità portuale regionale, si segnala che una disposizione, contenuta negli interventi normativi conseguenti alla terza variazione di bilancio¹⁰³, rinvia al 2018 la possibilità di assumere personale a tempo indeterminato.

Occorre spiegare che, a seguito dell'assunzione di nuove funzioni da parte dell'Autorità portuale regionale, era stato inserito il comma 3 bis nell'articolo 19 che così dispone (o disponeva) *“Per lo svolgimento delle funzioni aggiuntive di cui all'articolo 3, commi 1 bis e 1 ter, in deroga ai vincoli assunzionali previsti dalla normativa vigente, la Giunta regionale è autorizzata, a decorrere dall'anno 2017 [n.d.r. ora 2018], ad incrementare la dotazione organica e a procedere all'assunzione di personale non dirigenziale a tempo indeterminato fino al numero massimo di dieci unità.”*

Tale disposizione era stata impugnata dal governo, ed in via prudenziale a tale assunzione non è stato dato corso. In attesa della definizione del contenzioso con l'articolo 4 della legge regionale in oggetto si è proceduto pertanto a posticipare la decorrenza dell'efficacia della disposizione.

¹⁰¹ Legge regionale 77/2017, art 12 “Estensione del sistema tramviario della piana fiorentina”.

¹⁰² Legge regionale 77/2017, art 14 rubricato “Manutenzione rete ciclabile”.

¹⁰³ Legge regionale 68/2017, (Interventi normativi relativi alla terza variazione al bilancio di previsione 2017-2019), art. 4 rubricato “Dotazione organica dell'Autorità portuale regionale. Modifiche all'articolo 19 della l.r. 23/2012”.

La Corte costituzionale con sentenza 1 del 2018 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione, in ragione della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, posto che il comma 228 dell'articolo 1 della legge 208/2015 in materia di limiti alle assunzioni da parte delle regioni reca principi di coordinamento della finanza pubblica.

ATTIVITA' ISTRUTTORIA IN COMMISSIONE

Maria Cecilia Tosetto

PREMESSA

Il procedimento legislativo, nella sua fase istruttoria in commissione, ha acquisito nel tempo una sempre maggiore specificità, di cui si cerca di dar conto nella presente relazione. Come noto le funzioni svolte dalle commissioni consiliari permanenti sono disciplinate dal Regolamento interno 24 febbraio 2015 n. 27, nel quale sono definite competenze, attività, procedure per l'esame, la discussione e l'espressione dei pareri sugli atti assegnati per competenza.

Dall'assegnazione del testo di legge all'esito finale, il lavoro delle quattro commissioni permanenti è frutto di un'attività complessa, che prevede una istruttoria tecnica da parte delle strutture di supporto (settore assistenza generale, settore assistenza giuridica e legislativa, settore analisi di fattibilità per la valutazione delle politiche).

Le commissioni possono inoltre avvalersi di strumenti partecipativi previsti dalla normativa regionale, quali consultazioni e audizioni.

Di seguito si riportano i dati più salienti inerenti l'attività istruttoria svolta in commissione.

1. ASSEGNAZIONE DELLE PROPOSTE DI LEGGE

Il quadro sottostante evidenzia le proposte di legge assegnate alle commissioni permanenti nel corso dell'anno 2017, per le quali è stato avviato l'iter istruttorio.

Tabella n. 1

commissione	parere			proponente		
	referente	secondario	Istituzionale (solo 1 com)	Giunta regionale	Consiglio regionale	iniziativa popolare
Prima	38	1	7	23	15	-
Seconda	18	15	-	7	11	-
Terza	19	15	-	6	13	-
Quarta	11	14	-	8	3	-
Congiunti	5			2	3	
totale	91	45	7	46	45	

Nel 2017 risultano assegnate complessivamente 91 proposte di legge (di cui 5 assegnate congiuntamente a più di una commissione).

La tabella successiva riepiloga, per macroargomenti e per commissione, le proposte di legge per le quali è stata richiesta l'espressione del parere referente, anche in seduta congiunta.

Tabella n. 2

Prima commissione – n. 38 proposte di legge assegnate	
materia	nr
Bilancio	8
Altro Ordinamento istituzionale	8
Enti locali e decentramento	7
Organi della Regione	6
Multimateria	4
Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e incompatibilità	1
Altro Servizi alle persone e alle comunità	1
Tributi	1
Personale e amministrazione	1
Rapporti internazionali e con Unione europea	1
Seconda commissione – n. 18 proposte di legge assegnate	
materia	nr
Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ititurismo)	7
Agricoltura e foreste	4
Caccia, pesca e itticoltura	1
Altro Sviluppo economico e attività produttive	1
Altro Territorio e ambiente (per es.: usi civici)	1
Formazione professionale	1
Lavoro	1
Beni e attività culturali	1
Multimateria	1
Terza commissione – n. 19 proposte di legge assegnate	
materia	nr
Tutela della Salute	10
Altri servizi alle persone e alle comunità	4
Altro ordinamento istituzionale	3
Servizi sociali	2
Quarta commissione - n. 11 proposte di legge assegnate	
materia	nr
Protezione dell'ambiente, e gestione dei rifiuti	5
Ricerca, trasporto e produzione di energia	1
Territorio e urbanistica	1
Risorse idriche e difesa del suolo	1

Viabilità	1
Multimateria	1
Protezione civile	1
Assegnazione congiunta - n. 5 proposte di legge	
materia	nr
Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ititurismo)	1
Caccia, pesca e itticoltura	1
Altro Territorio e ambiente (per es.: usi civici)	1
Beni e attività culturali	1
Multimateria	1

2. ESAME DELLE PROPOSTE DI LEGGE

I prospetti successivi riportano l'esito delle proposte di legge, oggetto di istruttoria per l'espressione del parere referente .

E' opportuno precisare che si tratta di atti che possono essere stati assegnati anche in esercizi precedenti e quindi non vi è coincidenza tra numero di atti assegnati e quelli "licenziati" nel 2017.

Le commissioni permanenti hanno concluso l'esame in sede referente su 70 proposte di legge, di cui 2 sono state ritirate.

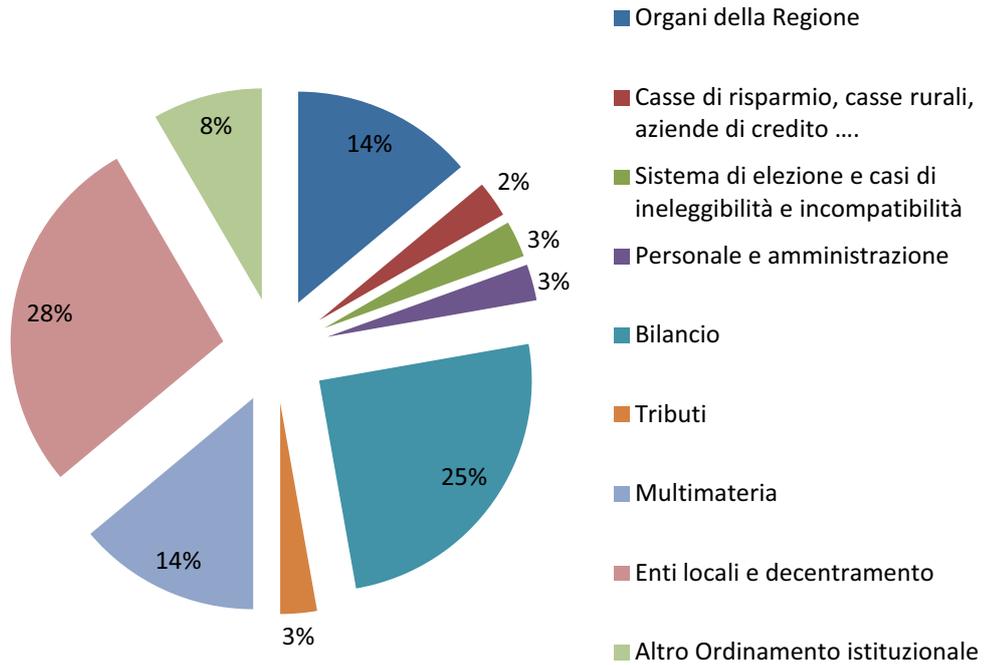
La tabella successiva sintetizza l'attività svolta nel 2017 da ogni commissione.

Tabella n. 3

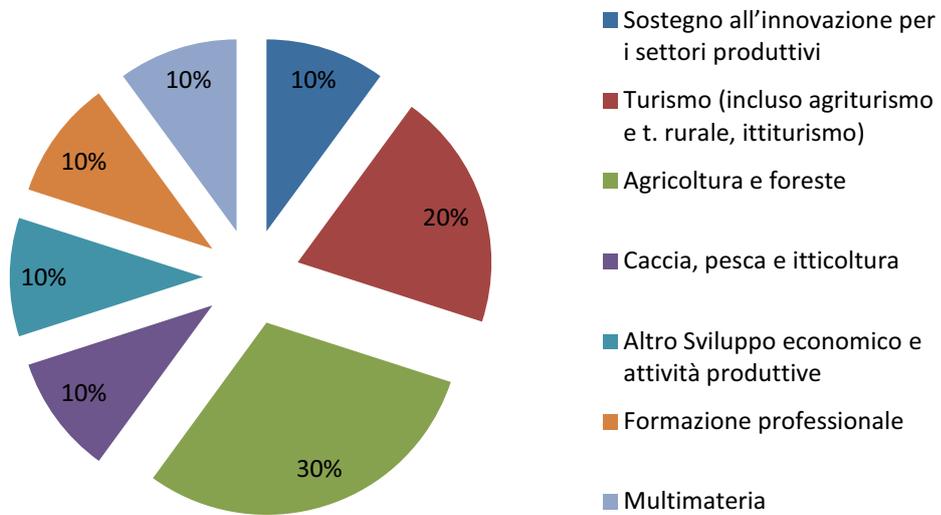
Numero leggi licenziate (parere referente e referente congiunto)			
Commissione	favorevole	contrario	Totale
Prima	26	10	36
Seconda	10	-	10
Terza	10	1	11
Quarta	7	1	8
Pareri Congiunti	3	-	3
Totale	56	12	68

Di seguito sono riportati in percentuale i macroargomenti sui cui le commissioni hanno deliberato nel corso del 2017.

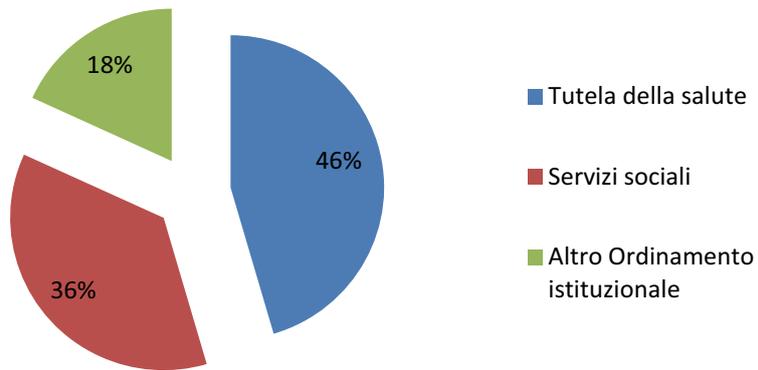
Prima Commissione



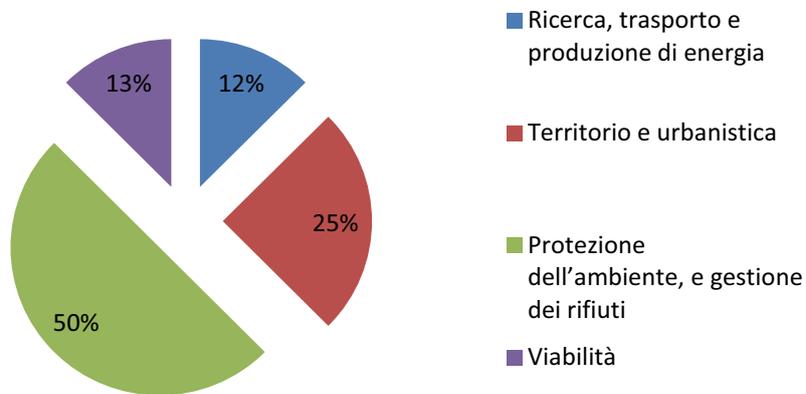
Seconda Commissione



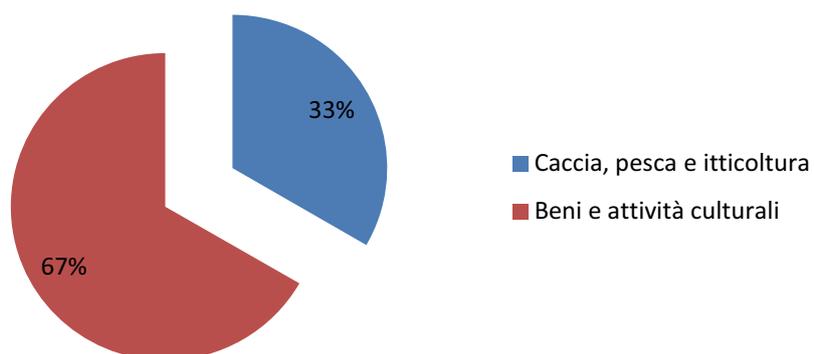
Terza Commissione



Quarta Commissione



Leggi esaminate in congiunta



3. L'ESPRESSIONE DEL PARERE SECONDARIO

A seconda dell'assegnazione, più commissioni possono esaminare lo stesso atto, per gli aspetti di propria competenza; pertanto sono vari e diversi i profili che sono affrontati.

Il parere licenziato dalla commissione referente tiene conto quindi di pareri secondari, istituzionali e di merito rilasciati dalle altre commissioni; gli uffici di assistenza predispongono pertanto una differente istruttoria per ciascuna commissione per gli aspetti di competenza.

L'analisi successiva mostra l'attività svolta nelle singole commissioni per quanto riguarda l'espressione del parere secondario.

Tabella n. 4

Parere secondario				
Commissione	Esito del parere			
	favorevole	contrario	ritirate	non espresso
Prima	-	1	-	-
Seconda	14	-	-	1
Terza	13	-	-	-
Quarta	16	-	-	1
Totale	43	1	-	2

4. L'ESPRESSIONE DEL PARERE ISTITUZIONALE OBBLIGATORIO

È compito della prima commissione esprimere il parere istituzionale obbligatorio, allorquando vi siano proposte di atti che interessano profili disciplinati dallo Statuto o rilevanti profili istituzionali di carattere generale, di legittimità e coerenza rispetto all'ordinamento statutario e costituzionale.

La prima commissione si è espressa con il proprio parere istituzionale in 7 casi, di cui 5 favorevoli e 2 con esito contrario

5. I PROCESSI PARTECIPATIVI

Le commissioni, al fine di promuovere la più ampia partecipazione dei soggetti interessati alla fase istruttoria di atti normativi e di programmazione, possono promuovere consultazioni e svolgere audizioni, finalizzate ad acquisire osservazioni e proposte sugli atti assegnati per l'espressione del parere referente.

Laddove si rilevi l'opportunità di un approfondimento sulla proposta in discussione sono invitati in commissione rappresentanze del mondo economico, sociale e dell'associazionismo, per presentare contributi che spesso sono fatti propri dalla commissione, la quale modifica la proposta di legge in esame, anche in modo sostanziale, raccogliendo le osservazioni proposte.

Di seguito si riepilogano, commissione per commissione, le consultazioni effettuate nel corso del 2017, nonché le audizioni correlate a provvedimenti; da tale quadro sinottico si evince la numerosità e la diversità dei soggetti coinvolti, proprio per consentire di rappresentare posizioni eterogenee.

Tabella n. 5

PRIMA COMMISSIONE			
Data	Soggetti invitati	Oggetto	Partecipanti
Consultazione 19 lug 2017	Sindaci dei Comuni di Pieve Fosciana, Fosciandora e San Romano in Garfagnana	Proposta di legge n. 209 del 13/07/2017 Istituzione del Comune di Appennino in Garfagnana per fusione dei Comuni di Pieve Fosciana, Fosciandora e San Romano in Garfagnana.	3
Consultazione 19 lug 2017	Sindaci dei Comuni di Laterina e Pergine Valdarno	Proposta di legge n. 205 del 03/07/2017 Istituzione del Comune di Laterina Pergine Valdarno, per fusione dei Comuni di Pergine Valdarno e di Laterina.	2
Consultazione 20 giu 2017	Sindaci dei Comuni di Rio Marina e Rio nell'Elba	Proposta di legge n. 187 del 24/05/2017 Istituzione del Comune di Rio, per fusione di Rio Marina e Rio nell'Elba.	2
Consultazione 04 mag 2017	Anas, Sat, RFI toscana Presidenti Parchi naturali regionali e nazionali della toscana Rettori e direttori università toscane, CNR OO.SS, associazioni: ambientaliste, delle categorie economiche, delle professioni agricole e delle cooperative Comitato regionale consumatori utenti Anci, Uncem, Upi, Unioncamere, Cispel	Proposta di legge n. 178 del 17/03/2017 Disposizioni in materia di conferenza di servizi	2
Audizione 08 mar 2017	RSU Regione Toscana	Proposta di legge n. 158 del 11/01/2017 Disposizioni per il recepimento degli accordi tra la Regione Toscana, le province e la Città metropolitana di Firenze, in attuazione dell'articolo 10, comma 16, della l.r. 22/2015, e norme per la regolazione dei rapporti. Modifiche all'articolo 10 della l.r. 22/2015 e alle tabelle di cui agli allegati D e D bis della l.r. 70/2015.	3

<p>Audizione 22 feb 2017</p>	<p>Pres. Ass. Lucchesi mondo, Coordinatore associazioni toscane dell'Europa, Associazione FILEF, Fondazione P.Cresci</p>	<p>Proposta di legge n. 161 del 16/01/2017 Attività europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana. Modifiche alla l.r. 26/2009.</p>	<p>2</p>
<p>Audizione 12 gen 2017 c/o Comune di Bibbiena</p>	<p>Sindaci dei Comuni di Bibbiena, Chiusi della Verna, Ortignano Raggiolo, Subbiano, Capolona, Chitignano, Casel Focognano, CCIAA Arezzo, Associazioni di categoria, OO.SS. referenti comitati promotori delle pdl</p>	<p>Proposte di legge di iniziativa popolare n. 1 - Istituzione del Comune di Casentino La Verna per fusione dei comuni di Bibbiena, Chiusi della Verna e Ortignano Raggiolo n. 2 - Istituzione del Comune di Subbiano Capolona per fusione dei Comuni di Subbiano e Capolona e proposta di legge n. 68 (Istituzione del Comune di Chiusi Verna Chitignano Castel Focognano, per fusione dei comuni di Castel Focognano, Chitignano e Chiusi della Verna) Proposta di legge n. 214 del 03/08/2017 Disposizioni in materia di attività extraimpiego, dirigenza e accesso all'impiego regionale. Modifiche alla legge regionale 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale) e alla legge regionale 5 febbraio 2008, n. 4 (Autonomia dell'Assemblea legislativa regionale)</p>	<p>47</p>
<p>Audizione 04 ott 2017</p>	<p>UIL TOSCANA</p>	<p>Proposta di legge n. 219 Sussidiarietà sociale e collaborazione civica per l'amministrazione dei beni comuni in attuazione degli articoli 58 e 59 dello Statuto; Proposta di legge n. 225 Governare condiviso dei beni comuni e del territorio, per la promozione della sussidiarietà sociale e l'attuazione degli articoli 58 e 59 dello Statuto.</p>	<p>2</p>
<p>Audizione 15 nov 2017</p>	<p>Università Toscane, Prof. Christian Iaione (LUISS Guido Carli), Prof.ssa Francesca Gelli (Università Iuav di Venezia), Prof. Marco Dugato (Università di Bologna), COPAS, CRCU</p>	<p>Proposta di legge n. 219 Sussidiarietà sociale e collaborazione civica per l'amministrazione dei beni comuni in attuazione degli articoli 58 e 59 dello Statuto; Proposta di legge n. 225 Governare condiviso dei beni comuni e del territorio, per la promozione della sussidiarietà sociale e l'attuazione degli articoli 58 e 59 dello Statuto.</p>	<p>4</p>

SECONDA COMMISSIONE			
Data	Soggetti invitati	Oggetto	Partecipanti
Consultazione 08 feb 2017	Categorie economiche	Proposta di legge n. 134 del 11/10/2016 Norme in materia di attività produttive	4
Consultazione 30 mag 2017	Categorie economiche, organizzazioni agricole, cooperative agricole, ecc.	Proposta di legge n. 99 del 22/06/2016 Testo unificato delle proposte di legge nn. 99 e 100: Disposizioni per la trasformazione e la lavorazione di piccoli quantitativi di prodotti agricoli	15
Consultazione 14 set 2017	Ass. pesca dilettantistica, Organizzazioni agricole, Cooperative agricole, Ass. ambientaliste, Anci, Upi	Proposta di legge n. 206 del 03/07/2017 Modifiche alla L.R. 3 gennaio 2005 n. 7 (Gestione delle risorse ittiche e regolamentazione della pesca nelle acque interne)	6
Consultazione 09 nov 2017 e 14 nov 2017	Organizzazioni agricole, Associazioni Cooperative, Ass. categorie economiche, Ass. Enti Locali, Autorità idrica toscana, Autorità di bacino, Parco regionale Alpi Apuane, INU Ass. ambientaliste, Ordini professionali, OO.SS. CGIL, CISL, UIL, Aziende sanitarie della Regione Toscana, CRCU, ARPAT	Proposta di legge n. 181 del 19/04/2017 Modifiche alla legge regionale 25 marzo 2015, n. 35 (Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 104/1995, l.r. 65/1997, l.r. 78/1998, l.r. 10/2010 e l.r. 65/2014)	18
Audizione 31 mag 2017	Sindaco Comune di Londa, Sindaco delegato Unione dei Comuni Circondario dell'Empolese Valdelsa	Proposta di legge n. 100 del 23/06/2016 Testo unificato delle proposte di legge nn. 99 e 100: Disposizioni per la trasformazione e la lavorazione di piccoli quantitativi di prodotti agricoli	2
Audizione 19 lug 2017	Pres. Regione Toscana, Sindaco Comune di Piombino, Pres. Sistema Livorno-Piombino, Commissario Lucchini, Gruppo Cevital, Pres. CCIAA Livorno, OO.SS., Coordinatori RSU Aferpi, Associazioni di categoria	Audizione ai sensi della Mozione 27 giugno 2017, n. 857 (In merito all'evolversi della vicenda ex Lucchini ed alla necessità di intervenire per la salvaguardia delle tutele sociali, dell'occupazione e della continuità produttiva)	18

<p>Audizione 14 set 2017</p>	<p>ABI Toscana, Associazioni di categoria, Ordine Dottori Commercialisti e Contabili</p>	<p>Deliberazione della Giunta regionale 17 luglio 2017, n. 767 Regolamento di attuazione della legge regionale 5 aprile 2017, n. 18 (Agevolazione fiscali per il sostegno della cultura e la valorizzazione del paesaggio in Toscana)</p>	<p>8</p>
----------------------------------	--	---	----------

TERZA COMMISSIONE

Data	Soggetti invitati	Oggetto	Partecipanti
<p>Consultazione 25 gen 2017</p>	<p>Associazioni Consumatori utenti, del Terzo settore e del volontariato- Misericordie e fratellanze pubbliche, organizzazioni sindacali Rettori università Fi- Pi-Si Direttori generali:aziende USL.; aziende ospedaliere universitarie, di area vasta, ars Difensore civico Associazioni enti locali Presidenti e direttori delle conferenze dei sindaci e delle società della salute</p>	<p>Proposta di legge n. 154 del 09/01/2017 Disposizioni in merito alla revisione degli ambiti territoriali delle zone distretto. Modifiche alla legge regionale 40/2005 ed alla legge regionale 41/2005</p>	<p>44</p>
<p>Consultazione 16 mar 2017</p>	<p>Associazioni terzo settore altri soggetti vari Direttori generali delle Az. Ospedaliero Universitarie</p>	<p>Proposta di legge n. 162 del 23/01/2017 Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2009, n. 82 (Accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato) ed all'articolo 40 della l.r.5 agosto 2009 n.91 (norme in materia di qualità e sicurezza delle strutture sanitarie: procedure e requisiti autorizzativi di esercizio e sistemi di accreditamento)</p>	<p>52</p>
<p>Consultazione 16 mar 2017</p>	<p>Istituto degli Innocenti Altri soggetti Università di Fi, Pi e Si Direttore ARS</p>	<p>Proposta di legge n. 164 del 26/01/2017 Disposizioni in merito alle vaccinazioni per i minori di età e PROPOSTA DI LEGGE 162 (Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2009, n. 82 (Accreditamento delle strutture e dei</p>	<p>28</p>

<p>Consultazione 21 giu 2017</p>	<p>Associazioni di categoria del mondo economico Organizzazioni sindacali Associazioni: consumatori e utenti, cooperative, federazioni sportive, disabili, salute mentale, volontariato, terzo settore, misericordie e pubbliche assistenze Anci, UPI, UNCEM Rettori università Fi- Pi-Si Direttori generali:aziende USL.; aziende ospedaliero universitarie, di area vasta Difensore civico Presidenti delle zone distretto e delle società della salute INPS regionale Istituti scientifici e di riabilitazione ANCI Fedsanità ANCI Presidenti delle Conferenze dei Sindaci e delle Articolazioni zonali delle Aziende USL della Toscana Direttori Generali delle Aziende Ospedaliere e delle Aziende USL della Toscana Ordini e Collegi professionali URTOFAR,CISPTEL,Movimento Nazionale Liberi Farmacisti OO.SS. CGIL – CISL – UIL Regionali OO.SS. CGIL – CISL – UIL Sanità SINAFI, AUI, SNABI</p>	<p>servizi alla persona del sistema sociale integrato) ed all'articolo 40 della l.r.5 agosto 2009 n.91 (norme in materia di qualità e sicurezza delle strutture sanitarie: procedure e requisiti autorizzativi di esercizio e sistemi di accreditamento)</p>	<p>nr. 4 contributi scritti pervenuti</p>
<p>Consultazione 28</p>	<p>Proposta di legge n. 126 del 19/09/2016 Testo unico sui diritti e le politiche per le persone con disabilità"; Proposta di legge n. 98 "Assegno per l'assistenza personale per la vita indipendente e autodeterminata di persone con handicap grave"; Proposta di legge n. 56 "Interventi atti a favorire la mobilità individuale e l'autonomia personale delle persone disabili</p>	<p>Proposta di legge n. 199 del 27/06/2017 Modifiche all' articolo 14 alla legge regionale 25 febbraio 2000, n. 16 (Riordino in materia di igiene e sanità pubblica, veterinaria, igiene degli alimenti, medicina legale e farmaceutica) sui tempi di apertura delle farmacie nei luoghi di cui all' art. 1 bis della L. 475/1968</p>	<p>nr. 4 contributi scritti pervenuti</p>

Consultazione 07 set 2017	Enti locali, Direttori AUSL Toscana, Direttore Ars, Direttore Cnr, Agenzia Monopoli di Stato Altri soggetti	Proposta di legge n.171 del 28/02/2017 Prevenzione e contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico. Modifica alla l.r. 57 del 18 ottobre 2013" e PROPOSTA DI LEGGE_203 del 04/07/2017 "prevenzione e contrasto delle dipendenze da gioco e disciplina del gioco d'azzardo	18
Consultazione 04 ott 2017	Organizzazioni sindacali Associazioni: consumatori e utenti, del volontariato e di tutela, degli enti locali Comitato regionale consumatori e utenti Consulta regionale delle organizzazioni di volontariato Direttori generali:aziende USL.; aziende ospedaliere universitarie, di area vasta Difensore civico Direttori delle zone distretto e delle società della salute Presidenti conferenze dei sindaci e società della salute Direttori programmazione di area vasta	Proposta di legge n. 213 del 02/08/2017 Disposizioni in materia di partecipazione e di tutela dell'utenza nell'ambito del sistema sanitario regionale. Modifiche alla L.R. 40/2005	15
Consultazione scritta 21 nov 2017	Rettori Università FIPI SI, Direttore ISPO ITT ARS Aziende USL e AOU, Meyer, Programmazione area Vasta ESTAR OOSS Ordine dei medici	Proposta di legge n. 229 Disciplina dell'Istituto per lo studio, la prevenzione e la rete oncologica (ISPRO)	Nessun contributo scritto pervenuto
Audizione 07 feb 2017	Comuni della Toscana	Proposta di legge n. 154 del 09/01/2017 Disposizioni in merito alla revisione degli ambiti territoriali delle zone distretto. Modifiche alla legge regionale 40/2005 ed alla legge regionale 41/2005	55
Audizione 22 mar 2017	Comitati e singoli cittadini	Proposta di legge n. 164 del 26/01/2017 Disposizioni in merito alle vaccinazioni per i minori di età	46
Audizione 27 lug 2017	Sindaco Pergine Valdarno e Associazione culturale Preludio	Proposta di legge n. 203 e n. 171 In merito alla prevenzione dei rischi connessi al gioco d'azzardo	3

QUARTA COMMISSIONE			
Data	Soggetti invitati	Oggetto	Partecipanti
Consultazione 14 nov 2017	Associazioni ambientaliste, Ordini professionali, OO.SS. CGIL, CISL, UIL, Az. sanitarie CRUCU ARPAT	Proposta di legge n. 181 del 19/04/2017 Modifiche alla legge regionale 25 marzo 2015, n. 35 (Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 104/1995, l.r. 65/1997, l.r. 78/1998, l.r. 10/2010 e l.r. 65/2014)	10
Consultazione 09 nov 2017	Organizzazioni agricole, Ass. Cooperative, Ass. categorie economiche, Ass. Enti Locali, Autorità idrica toscana, Autorità di bacino, Parco regionale Alpi Apuane, INU	Proposta di legge n. 181 del 19/04/2017 Modifiche alla legge regionale 25 marzo 2015, n. 35 (Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 104/1995, l.r. 65/1997, l.r. 78/1998, l.r. 10/2010 e l.r. 65/2014)	8
Consultazione 05 set 2017 e 19 set 2017	Ass. Ambientaliste Organizzazioni Agricole Ass. Cooperative Ass. categorie economiche ANCI Toscana, INU, OO.SS. CGIL, CISL, UIL Ordini professionali Autorità Bacino distrettuale Consorzi di Bonifica Autorità Idrica Autorità Rifiuti ARPAT, ARRR Università Fi, Pi e Si	Proposta di legge n. 64 del 4/01/2016 Modifiche alla Legge regionale 21 maggio 2012, n. 21: "Disposizioni urgenti in materia di difesa dal rischio idraulico e tutela dei corsi d'acqua"; n. 118 del 4/08/2016 - Disposizioni in materia di difesa dal rischio idraulico. Modifiche alla legge regionale 21 maggio 2012, n. 21 (Disposizioni urgenti in materia di difesa dal rischio idraulico e tutela dei corsi d'acqua), n. 185 del 17/05/2017 - Disposizioni in materia di gestione del rischio di alluvioni e potenziamento della tutela dei corsi d'acqua . Abrogazione alla legge regionale 21 maggio 2012, n. 21 (Disposizioni urgenti in materia di difesa dal rischio idraulico e tutela dei corsi d'acqua). Modifica alla legge regionale 28 dicembre 2015, n. 80 (Norme in materia di difesa del suolo, tutela delle risorse idriche e tutela della costa e degli abitati costieri)	33

Audizione 21 feb 2017	RSU Regione Toscana	Proposta di Legge n. 158 in materia di caselli idraulici	4
Audizione 22 feb 2017	Confindustria Toscana Ance Toscana Rete impresa Toscana	Schema di Regolamento regionale disposizioni per l'esercizio delle funzioni autorizzate riepilogative in materia ambientale in attuazione dell'art.5 della l.r. 18.5.1998, n. 25; dell'art.76 bis della l.r. 12.02.2010, n.10; dell'art.13, c.1, lett a) della l.r. 31.5.2006, n. 20; dell'art.16 della l.r. 11.2.2010, n.9. Modifiche al regolamento 25.2.2004, n. 14/r	3
Audizione 9 mar 2017	Confindustria Toscana Ance Toscana Rete Imprese Toscana Cispel Toscana	Schema di Regolamento recante disposizioni per il coordinamento delle procedure di VIA e AIA e per il raccordo tecnico istruttorio di valutazione delle modifiche di installazioni e di impianti in ambito di VIA, AIA, autorizzazione unica rifiuti ed AUA, in attuazione dell'articolo 65 della l.r. 10/2010	4
Audizione 28 mar 2017	Dir. ATO Toscana Centro Dir.ATO Toscana Costa Sindaco Comune Peccioli Sindaco comune Rufina	Proposta di Deliberazione n. 229 Modifica del piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati per la razionalizzazione del sistema impiantistico di trattamento dei rifiuti. Proposta di piano	3

6. ESITO FINALE DEI LAVORI IN COMMISSIONE

Una volta conclusa la discussione, i lavori terminano con la presentazione all'aula di un testo che può essere anche modificato in misura sostanziale e cospicua, sia per riformulazioni tecniche sia per l'approvazione di emendamenti, presentati spesso anche direttamente in seduta.

Dal punto di vista istruttorio il procedimento legato alla proposta di legge si conclude con l'invio del parere espresso dalla commissione al Presidente del consiglio, corredato di un prospetto riepilogativo dell'esito della votazione e della documentazione istruttoria prevista dalla normativa.

La tabella successiva dà conto delle modifiche che sono state apportate alle proposte di legge durante l'iter svolto in commissione, distinguendo le stesse in formali e sostanziali.

Tabella n. 6

Testi di legge licenziati - modifiche formali e sostanziali rispetto al numero di leggi licenziate			
Commissione	leggi licenziate	mod. formali	mod. sostanziali
Prima	36	35	26
Seconda	10	7	8
Terza	11	10	8
Quarta	8	6	4
Pareri Congiunti	3	3	2
Totale	68	61	48

Dai dati di riepilogo di cui sopra si evince che l'attività istruttoria comporta un serio ed accurato approfondimento della tematica in discussione: la quasi totalità degli atti in esame sono infatti rielaborati sia sotto un profilo formale, di tecnica redazionale, che sostanziale, proprio per le modifiche apportate a seguito dei lavori in commissione.

Altre indicazioni utili possono essere fornite in relazione al numero di sedute necessarie per licenziare le proposte di legge:

Tabella n. 7

Numero di sedute per leggi licenziate							
	Prima	Seconda	Terza	Quarta	Pareri congiunti	Totale	%
Nr Sedute							
1	3	3	3	3	1	13	19%
2	24	4	4	4	2	38	56%
3	5	2	2	1	-	10	15%
4	2	1	2	-	-	5	7%
5	1	-	-	-	-	1	1,50%
6	1	-	-	-	-	1	1,50%
Totale	36	10	11	8	3	68	100%

Sempre in relazione alla durata del procedimento, il quadro seguente permette l'acquisizione di ulteriori elementi:

Tabella n. 8

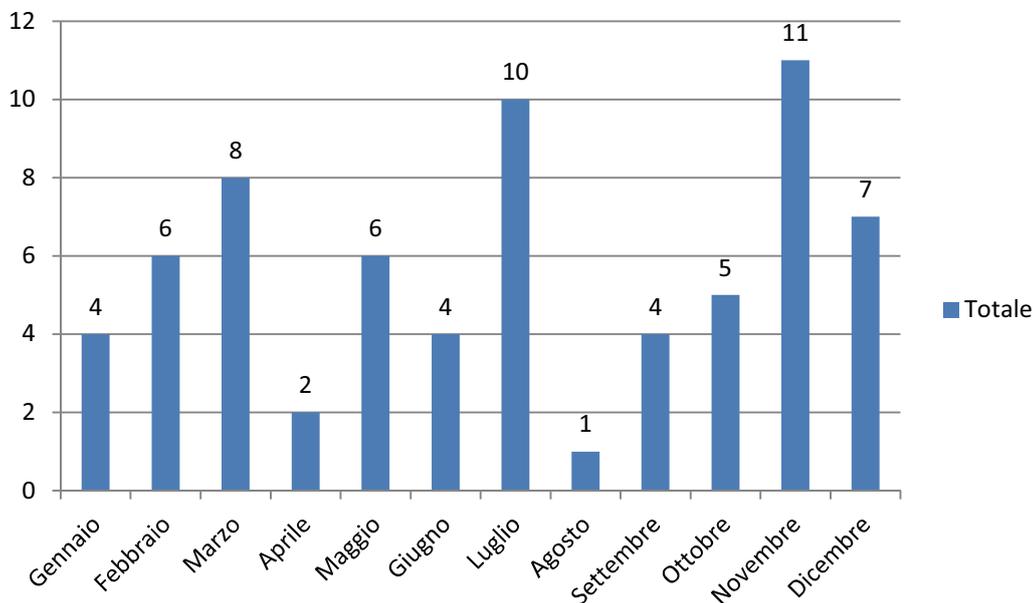
Commissione	leggi licenziate	Nr. medio sedute/legge
Prima	36	2,36
Seconda	10	2,10
Terza	11	2,27
Quarta	8	1,75
Pareri Congiunti	3	1,67

Dalle tabelle di cui sopra si rileva un ulteriore elemento di novità rispetto alle legislature precedenti: il numero di sedute svolte per la trattazione degli atti assegnati, che si è notevolmente ridotto.

La maggior parte degli atti (oltre la metà) sono discussi e licenziati in un'unica seduta oltre a quella di illustrazione da parte del proponente: il parere espresso deve tener conto degli elementi di conoscenza acquisiti durante i lavori della commissione per verificare necessità, legittimità, qualità ed efficacia del provvedimento in esame; occorre riflettere se tempi così contingentati possano essere effettivamente sufficienti per consentire alle commissioni una trattazione accurata ed esaustiva, soprattutto in casi di particolare complessità quali bilanci e sue variazioni, documenti di programmazione (Prs, Defr e Note di aggiornamento al Defr), leggi settoriali.

E' altresì interessante fornire alcune informazioni in merito al numero di procedimenti licenziati per ogni mese, riportati nella tabella sottostante.

Tabella n. 9



7. ALTRE ATTIVITÀ DELLE COMMISSIONI PERMANENTI

Si ricorda infine che le commissioni esercitano anche funzioni di monitoraggio, valutazione e controllo ai sensi degli articoli 19 e 45 dello Statuto relativamente all'attuazione delle politiche e degli effetti prodotti dalle leggi; attuano il controllo preventivo sulle nomine e designazioni di competenza degli organi di governo, si riuniscono per ascoltare o discutere comunicazioni della Giunta, per lo svolgimento di interrogazioni o mozioni, per acquisire elementi informativi, per effettuare audizioni, compiere indagini conoscitive, anche indipendentemente dagli atti assegnati.

Si ritiene utile fornire un quadro generale, sintetico e riassuntivo delle altre principali tipologie di provvedimenti assegnati (proposte di delibera, mozioni, regolamenti ecc.).

Il quadro successivo offre un riepilogo dei pareri espressi per commissione:

Tabella n. 10

		Prima	Seconda	Terza	Quarta	Congiunti	Totale
Delibere CR	parere referente	14	36	7	25	-	82
	parere secondario	-	5	4	6	-	15
Pareri ex lege		2	8	4	6	-	20
Pareri articolo 42 dello Statuto		1	9	-	11	2	23
Pareri articolo 50 Statuto		-	-	1	5	-	6

Si riportano infine sinteticamente alcuni dati relativi a mozioni ed interrogazioni; nel corso dell'anno 2017 le mozioni trattate sono state 80, tra cui sono ricomprese sia le mozioni di contenuto strettamente locale ed assegnate direttamente dal Presidente del Consiglio alle commissioni (art. 175 comma 3 Regolamento interno) sia quelle rinviata dal Consiglio al fine di una riformulazione o modifica del contenuto, per un successivo esame da parte dell'aula (art. 176 comma 9).

Il quadro sinottico seguente traccia un riepilogo di mozioni ed interrogazioni, sintetizzando i dati per ogni commissione.

Tabella n. 11

	Prima	Seconda	Terza	Quarta	Totale
Mozioni assegnate alla Commissione	5	15	5	41	66
Mozione rinviate dall'Aula	7	2	-	5	14
Interrogazioni	1	6	15	21	43

Si ritiene utile infine rilevare come le commissioni permanenti, indipendentemente dagli atti assegnati, abbiano svolto una cospicua attività *di ascolto* tramite audizioni di rappresentanti di enti, associazioni ed altri soggetti, in modo da acquisire importanti elementi conoscitivi ed effettuare approfondimenti sulle tematiche inerenti le materie di propria competenza.

Di seguito, nelle pagine successive, una sintesi delle audizioni svolte nel corso dell'anno 2017 da ciascuna commissione.

Tabella n. 12

PRIMA COMMISSIONE			
Data	Soggetti invitati	Oggetto	Partecipanti
Audizione 31 ottobre 2017	Autorità per la partecipazione	In merito all'attività svolta in attuazione della l.r. 46/2013	2
Audizione 14 settembre 2017	ABI, Fondazione bancarie - Toscana, Associazioni di categoria, Ordine Dottori Commercialisti e Contabili - Toscana	Deliberazione della Giunta regionale 17 luglio 2017, n. 767 "Regolamento di attuazione della legge regionale 5 aprile 2017, n. 18 (Agevolazione fiscali per il sostegno della cultura e la valorizzazione del paesaggio in Toscana)"	8
SECONDA COMMISSIONE			
Data	Soggetti invitati	Oggetto	Partecipanti
Audizione 17 maggio 2017	Organizzazioni agricole, Cooperative agricole, Associazioni ambientaliste, Associazioni venatorie	Parere obbligatorio n. 24 ai sensi dell'articolo 42, comma 2 dello Statuto – Deliberazione della Giunta regionale 3 aprile 2017, n. 352 "Regolamento di attuazione della legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) e della legge regionale 9 febbraio 2016, n. 10 (Legge obbiettivo per la gestione degli ungulati in Toscana. Modifiche alla l.r. 3/1994)"	17
Audizione 19 luglio 2017	Presidente Regione Toscana, Sindaco Comune di Piombino, Presidente Sistema Livorno-Piombino, Commissario Lucchini in amministraz. straordinaria, Gruppo Cevital, Presidente CCIAA Livorno, OO.SS., Coordinatori RSU Aferpi, Associazioni di categoria	Audizione ai sensi della Mozione 27 giugno 2017, n. 857 (In merito all'evolversi della vicenda ex Lucchini ed alla necessità di intervenire per la salvaguardia delle tutele sociali, dell'occupazione e della continuità produttiva)	18
Audizione 14 settembre 2017	ABI, Fondazione bancarie - Toscana, Associazioni di categoria, Ordine Dottori Commercialisti e Contabili - Toscana	Deliberazione della Giunta regionale 17 luglio 2017, n. 767 "Regolamento di attuazione della legge regionale 5 aprile 2017, n. 18 (Agevolazione fiscali per il sostegno della cultura e la valorizzazione del paesaggio in Toscana)"	8

TERZA COMMISSIONE			
Data	Soggetti invitati	Oggetto	Partecipanti
Audizione 22 febbraio 2017	Associazioni varie sul tema dell'autismo	In merito al tema delle sindromi autistiche	17
Audizione 5 aprile 2017	Mamme dell'Alta Val di Cecina	In merito ai temi inerenti il servizio pediatrico ospedaliero e del territorio	4
Audizione 19 aprile 2017	Presidente del Parlamento degli studenti	In merito alla proposta "Azioni di prevenzione al bullismo e cyberbullismo nelle Scuole"	3
Audizione 3 maggio 2017	Responsabile del Servizio di salute mentale	Servizio di salute mentale degli istituti di pena per adulti della Asl di Firenze	1
Audizione 3 maggio 2017	Associazione Italiana Ricerca PITAND/PANDAS	In merito alle problematiche relative alla sindrome PANDAS	11
Audizione 16 maggio 2017	Associazione "Cittadinanzattiva Toscana onlus" Dr. Franco Alajmo;	In merito alle attività dell'Associazione Cittadinanza attiva	1
Audizione 16 maggio 2017	Presidente della LIDU Dr. Giovanni Barbagli	In merito alle criticità servizi sanitari ospedalieri e territoriali	3
Audizione 30 maggio 2017	Presidente e dei componenti del Comitato di Indirizzo e Controllo dell' Agenzia Regionale di Sanità	In merito al Programma di attività 2016 dell' Agenzia	3
Audizione 21 giugno 2017	Associazione diritto ad una vita dignitosa	in merito al parere espresso dalla commissione sanitaria sulla definizione della persona disabile gravissima in dipendenza vitale	1
Audizione 29 giugno 2017	Associazione Vita Dignitosa, Autismo Onlus, toscana paraplegici ATP, Vita Indipendente. Dott. Massimo Toschi – Consulente al supporto Presidente Giunta Regionale	In merito al tema della disabilità	9
Audizione 29 giugno 2017	Associazioni dei genitori nella Consulta Tecnico Scientifica della Rete Pediatrica Toscana	In merito alla necessità di politiche di rafforzamento della rete pediatrica	2
Audizione 29 giugno 2017	Dott. Francesco De Cesaris – Dirigente Azienda Ospedaliera Careggi	In merito alla situazione, alla diagnosi e terapie dell'emicrania in Toscana	1

Audizione 19 luglio 2017	Direttore Estar - Direttori AUSL Centro, Nord Ovest, Sud Est - CGIL CISE UIL Funzione Pubblica	Mozione 882 In merito alle necessità di una nuova organizzazione delle competenze tecnologiche e della funzione di committenza per favorire l'innovazione e il riordino del sistema sanitario toscano del direttore ESTAR, dei direttori delle Aziende USL Toscana Nord-Ovest, Centro e Sud Est e delle OO.SS.	22
Audizione 27 luglio 2017	Comitato resistenza Asl Santa Rosa e del Comitato Oltrarno futuro	In merito al Presidio ASL di Lungarno Santa Rosa	5
Audizione 21 settembre 2017	Presidente Annimil	In merito agli ultimi recentissimi infortuni gravi e mortali nella Regione	3
Audizione 21 settembre 2017	Commissione Giovani Medici dell'OMCeO di Siena	Riguardo alla tematica dell'inserimento dei giovani medici nel mondo del lavoro, con un'analisi delle criticità attuali e proposte sia per il settore della Medicina Generale che Specialistica	4
Audizione 4 ottobre 2017	Rosaria Mastronardo- CFU - Italia (Comitato Fibromialgici Uniti Italia) Dott.ssa Giovanna Ballerini dell'Azienda Ospedaliero universitaria di Careggi	Cure palliative e terapia del dolore, in merito alla situazione dell'assistenza ai pazienti con sindrome fibromialgica	2
Audizione 26 ottobre 2017	Direttori Generali delle Aziende USL Toscana e dei Direttori Generali delle Aziende ospedaliere universitarie	Relazione annuale in merito ai contenuti della relazione sanitaria aziendale, ai sensi del comma 4 bis dell'art 24 della l.r. 40/2005	17
Audizione 12 dicembre 2017	Associazione Scudo Amico Onlus	In merito alla tematica della Fibromialgia	3

QUARTA COMMISSIONE

Data	Soggetti invitati	Oggetto	Partecipanti
Audizione 22 marzo 2017	Assessore Regione Toscana Vincenzo Ceccarelli	Ipotesi di intesa con Trentitalia per il rinnovo del contratto di servizio fino al 2030 e aggiornamento sul TPL in Toscana	1
Audizione 21 febbraio 2017	Fondazione Cassa Risparmio di Lucca e Presidente Provincia di Lucca	Progetti relativi all'edilizia scolastica nella Provincia di Lucca	5

Audizione 21 marzo 2017	Direttore Generale Autorità Idrica Toscana	Approfondimento sul tema della qualità del servizio idrico in Toscana	2
Audizione 11 gennaio 2017	Sindaci di Capalbio, Grosseto, Magliano in Toscana, Orbetello, Presidente Provincia di Grosseto, Commissario Straordinario del Governo per autostrada Tirrenica	Progetto di completamento dell'A12 Cecina-Civitavecchia, tratto Grosseto Sud - Ansedonia, Lotto 4 e Lotto 5B	14
Audizione 14 marzo 2017	Presidente Autorità Portuale di Livorno	Sviluppo occupazionale bacini carenaggio Porto Livorno	2
Audizione 19 luglio 2017	Presidente Ente Parco San Rossore	Approfondimento sulle secche in località Meloria	3
Audizione 03 maggio 2017	Presidente Parlamento degli studenti	Audizione sul trasporto pubblico locale	1
Audizione 03 maggio 2017	Assessore Regione Toscana Cristina Grieco	Audizione in materia di edilizia scolastica	1
Audizione 12 dicembre 2017	Rappresentanti Enti Locali e Associazioni	In merito alle prospettive di valorizzazione del Padule di Fucecchio	31
Audizione 22 febbraio 2017	Confindustria Toscana Ance Toscana Rete impresa Toscana	Schema di Regolamento regionale disposizioni per l'esercizio delle funzioni autorizzatorie regionali in materia ambientale in attuazione dell'art.5 della lr 18.5.1998, n. 25; dell'art.76 bis della lr 12.02.2010, n.10; dell'art.13, c.1, lett a) della lr 31.5.2006, n. 20; dell'art.16 della lr 11.2.2010, n.9. Modifiche al regolamento 25.2.2004, n. 14/r	3
Audizione 9 marzo 2017	Confindustria Toscana Ance Toscana Rete Imprese Toscana Cispel Toscana	Schema di Regolamento recante disposizioni per il coordinamento delle procedure di VIA e AIA e per il raccordo tecnico istruttorio di valutazione delle modifiche di installazioni e di impianti in ambito di VIA, AIA, autorizzazione unica rifiuti ed AUA, in attuazione dell'articolo 65 della l.r. 10/2010	4

Audizione 28 marzo 2017	Direttore ATO Toscana Centro Direttore ATO Toscana Costa Sindaco Comune Peccioli Sindaco comune Rufina	Proposta di Deliberazione n. 229 Modifica del piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati per la razionalizzazione del sistema impiantistico di trattamento dei rifiuti. Proposta di piano	3
Audizione 19 aprile 2017	Presidente Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale	Audizione del Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale (con sede a Livorno) in merito al bacino di carenaggio del porto di Livorno	1
Audizione 8 gennaio 2017	Legale Rappresentante di Cave Balbano S.r.l.	Audizione del rappresentante legale di Cave Balbano S.r.l. in merito a Cava Batano (Comune di Lucca)	1

ATTI DI PROGRAMMAZIONE DI COMPETENZA DELLA PRIMA COMMISSIONE

Mariateresa Lumachi

IL PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO (PRS)

Nel corso del 2017 la Prima Commissione ha licenziato il “Programma regionale di sviluppo (PRS) 2016-2020”, approvato con risoluzione del Consiglio regionale 15 marzo 2017, n. 47.

1. IL QUADRO NORMATIVO ED IL DISEGNO DI PROGRAMMAZIONE REGIONALE

Il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, disegna all'allegato 4/1 gli strumenti della programmazione regionale. Lascia, però, alle Regioni la facoltà di prevedere un documento programmatico di legislatura che, per il primo anno di legislatura può sostituire il Documento di economia e finanza regionale (DEFR), se predisposto nel rispetto del principio di cui allo stesso allegato 4/1.

La Regione Toscana ha disciplinato la materia della programmazione fin dal 1992, con la legge regionale 9 giugno 1992 (Prima attuazione dell'articolo 48 dello Statuto) che istituiva il Programma regionale di sviluppo (PRS) quale “*atto ordinatorio dell'attività di governo della Regione*”.

La normativa ha subito nel corso degli anni varie modifiche ed adeguamenti, anche a seguito delle novità introdotte nel tempo sia dal livello nazionale che da quello europeo. Da ultimo è stata novellata con la legge regionale 7 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili), che ha tra i propri obiettivi quello di snellire le procedure e ridurre i tempi della programmazione regionale e che, sulla base di un approccio di tipo incrementale, identifica gli strumenti non previsti dall'allegato principio 4/1 al decreto legislativo 118/2011 e quelli i cui contenuti sono più ampi rispetto a come definiti nel citato allegato 4/1.

La legge regionale 1/2015 ha mantenuto, quale documento programmatico fondamentale di legislatura il PRS, il quale, in coerenza con il Programma di governo di cui all'articolo 32 dello Statuto regionale, definisce le opzioni politiche, gli obiettivi a medio termine e le strategie di intervento per la legislatura.

Inoltre, individua nel Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) e nella relativa nota di aggiornamento lo strumento di specificazione degli indirizzi e individuazione degli interventi dell'anno successivo. In tal modo, i DEFR annuali e le relative note di aggiornamento infra-annuali

assumono valore attuativo, attribuendogli una funzione ulteriore rispetto a quella individuata dal decreto legislativo 118/2011, in raccordo con il bilancio di previsione e l'agenda di azione normativa.

Sempre la legge regionale 1/2015 richiama fra gli strumenti della programmazione anche le leggi che istituiscono le politiche di sviluppo regionale definendone gli obiettivi, le modalità di intervento e le relative procedure di attuazione, nonché i piani e programmi regionali per le politiche di settore che precisano gli indirizzi per l'attuazione delle politiche, coordinano gli strumenti d'intervento, integrano e finalizzano le risorse regionali, statali e dell'Unione europea.

Nel quadro di questo modello di programmazione e sempre nell'ottica della razionalizzazione e semplificazione delle procedure, il Consiglio regionale, con risoluzione del 6 ottobre 2015, n. 13, ha impegnato la Giunta nell'elaborazione del PRS 2016-2020 a ridurre al minimo il numero di piani e programmi da elaborare nel corso della legislatura, indirizzandola all'elaborazione di quelli previsti da norma nazionale o dell'Unione europea. Questo ha portato il PRS 2016-2020 a ridurre piani e programmi settoriali da diciotto a dieci e, per le politiche settoriali che non hanno più uno specifico piano di riferimento, a delineare il seguente percorso, da attuarsi con specifico riordino legislativo conseguente:

- il PRS, con taglio “operativo”, stabilisce gli indirizzi e gli obiettivi delle politiche di settore;
- il DEFR stabilisce annualmente, in coerenza con il PRS, le priorità programmatiche per l'anno successivo e individua, in fase di nota di aggiornamento, con taglio “attuativo”, gli interventi da realizzare relativamente alle politiche di settore e le relative risorse, in raccordo con il bilancio di previsione;
- gli interventi previsti dal DEFR vengono attuati con delibere di Giunta;
- lo stato di attuazione degli interventi, con l'indicazione delle principali realizzazioni e delle risorse previste ed utilizzate è inserito nel rapporto di monitoraggio che la Giunta trasmette al Consiglio allegato al rendiconto annuale. Un aggiornamento del rapporto di monitoraggio viene trasmesso in occasione della presentazione della nota di aggiornamento al DEFR.

2. IL PROCEDIMENTO DI APPROVAZIONE

La legge regionale 1/2015 delinea il procedimento di approvazione del PRS: la Giunta regionale, entro sei mesi dall'insediamento lo adotta e lo trasmette al Consiglio regionale che lo approva con propria risoluzione entro sei mesi dalla data del ricevimento.

Il regolamento interno d'aula (reg. int. 27/2015) prevede che il PRS venga assegnato, in sede referente, alla commissione competente per materia (la Prima Commissione permanente) e, contestualmente, alle altre commissioni

permanenti per l'espressione del parere di merito, nel termine di trenta giorni, sugli aspetti di competenza.

Il parere di merito è vincolante per la Commissione referente per i soli aspetti di competenza della Commissione che lo ha espresso. Solo in caso che due o più pareri di merito contengano previsioni fra loro contrastanti, il Presidente della Commissione referente promuove il riesame della questione da parte delle commissioni interessate affinché, anche congiuntamente, presentino, nel termine di quindici giorni, un nuovo parere. Decorso inutilmente tale termine, la Commissione referente decide in merito.

Sul PRS viene, inoltre, acquisito il parere obbligatorio, ma non vincolante, del Consiglio delle autonomie locali, della Conferenza regionale permanente delle autonomie sociali e della Commissione regionale per le pari opportunità. Viene, infine, trasmesso alla Commissione di controllo.

Le elezioni del nuovo Presidente della Giunta e del Consiglio regionale si sono tenute a fine maggio del 2015 e questo ha portato a far slittare il termine per la presentazione del DEFR di quell'anno, che, con decreto del Ministero dell'Economia e Finanze del 7 luglio 2015, è stato portato al 31 ottobre 2015, stesso termine previsto per la presentazione della manovra di bilancio. Questo ha fatto sì che il DEFR 2016, corredato dei contenuti della nota di aggiornamento, fosse presentato nella sessione unica di bilancio, prima che venisse adottato il nuovo PRS. Con la ricordata risoluzione 13/2015, il Consiglio regionale ha dato indirizzo che il DEFR 2016, nelle more dell'approvazione del nuovo PRS, tenesse conto di quanto indicato nel Programma di governo e, ferma restando la sua dimensione annuale ed opportunamente integrato di alcuni contenuti previsti dalla legge regionale 1/2015 per il PRS, costituisse al contempo documento preliminare al PRS 2016-2020 ai sensi dell'articolo 48 dello Statuto regionale.

Il PRS 2016-2020 è stato, poi, adottato con deliberazione della Giunta regionale 14 giugno 2016, n. 567 e trasmesso al Consiglio regionale in data 23 giugno 2016.

I Presidenti delle Commissioni che dovevano esprimere il parere di merito nei trenta giorni successivi all'assegnazione hanno chiesto, ai sensi del regolamento interno, una proroga per l'esame del PRS, per il necessario approfondimento e la conseguente discussione in considerazione, anche, degli indirizzi che il Consiglio stesso aveva dato alla Giunta con propria risoluzione 21 dicembre 2015, n. 35. Proroga che è stata accordata dal Presidente del Consiglio fino al 15 novembre 2016.

La Prima Commissione ha tenuto una serie di consultazioni, che hanno coinvolto le categorie economiche e sociali, le organizzazioni sindacali, gli ordini professionali, le associazioni ambientaliste, il comitato consumatori e utenti, ecc., da cui sono venuti spunti di riflessione e contributi documentali.

Dai lavori delle commissioni, tenuto conto dei pareri e delle osservazioni raccolte, sono scaturiti ampi emendamenti alla proposta di PRS adottata dalla

Giunta che, raccolti in un maxi emendamento presentato a firma del Presidente della Giunta e del Presidente del Gruppo consiliare del Partito Democratico, sono stati inseriti nel PRS 2016-2020. La Prima Commissione ha poi reso il proprio parere referente in data 8 marzo 2017 ed il Consiglio regionale lo ha approvato con la risoluzione 15 marzo 2017, n. 47.

3. I CONTENUTI DEL PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO 2016-2020

“Il Programma regionale di sviluppo (PRS) è l’architrave delle politiche regionali esprime una visione per il futuro della Toscana, e propone un dialogo costruttivo con gli attori del territorio”

(E. Rossi, Presidente Giunta regionale)

Il PRS definisce: il contesto strutturale, con l’analisi degli elementi principali dello sviluppo regionale; le opzioni politiche, che esprimono le scelte fondamentali della programmazione regionale; le strategie di intervento, con i conseguenti obiettivi generali e gli indirizzi per le politiche settoriali; il quadro delle risorse attivabili nel corso della legislatura; l’indicazione degli eventuali piani di settore regionali da elaborare nel corso della legislatura e di quelli previsti dalla normativa nazionale o dell’Unione europea; il programma di azione normativa.

Al PRS è allegato il rapporto generale di monitoraggio strategico, che presenta lo stato di attuazione delle politiche regionali di intervento con riferimento al ciclo di programmazione precedente.

L’impostazione strategica del PRS 2016-2020 è volta a perseguire una duplice finalità: continuare a favorire lo sviluppo dell’economia da un lato, attraverso il riavvio degli investimenti e puntando sulle eccellenze nella prospettiva di un effetto trainante rispetto al resto del sistema locale, e continuare a fronteggiare le situazioni di disagio che derivano dagli effetti di una crisi che ha colpito forze importanti per lo sviluppo della Toscana.

3.1 IL CONTESTO IN CUI SI MUOVE IL PRS 2016-2020

A livello europeo

Il Consiglio europeo nel giugno 2010 ha ratificato “Europa 2020”, la nuova strategia decennale per l’occupazione e una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. Il PRS vi dedica un intero capitolo - *La Toscana regione d’Europa* - in cui sposa gli obiettivi della strategia Europa 2020, analizzando al contempo:

- sia in che misura tali obiettivi siano ancora realizzabili nei tempi indicati, se non si provvede a rimuovere i vincoli di austerità a favore di un più consistente sostegno agli investimenti;

- sia come la Toscana stessa potrà contribuire a realizzarli, declinando per ciascun obiettivo quali sono i progetti regionali che contribuiscono direttamente alla loro realizzazione per il nostro territorio.

Oltre ai 6 macro-obiettivi di Europa 2020 (occupazione; investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione; ambiente ed energia; abbandono scolastico; livello di istruzione universitaria; riduzione della povertà) il PRS aggiunge tre obiettivi regionali: reindustrializzazione, riduzione disparità territoriali e difesa del territorio.

A livello nazionale

Proprio muovendo dall'idea di Toscana come regione d'Europa, all'interno di un'Europa sempre più configurata attorno alle macroregioni, il PRS introduce il tema della dimensione istituzionale: nessuna regione italiana può da sola ambire a raggiungere la massa critica necessaria. Da qui l'idea di individuare un ambito sovra regionale, mettendo assieme territori non solo attigui geograficamente ma che condividano valori, strategie economiche, redistribuzione delle risorse quali Toscana, Umbria e Marche: la macroregione *Italia Centrata*.

Il PRS 2016-2020 tratteggia le caratteristiche della macroregione, che avrebbe il vantaggio di competere con la dimensione media delle regioni europee, il cui piano strategico va costruito nella prospettiva di consolidare i fattori di successo e di attenuare le fragilità sottostanti (difficoltà delle piccole imprese; aumento della disoccupazione, specie giovanile; peggioramento delle situazioni di povertà).

A livello regionale

Sul piano istituzionale, con il riordino delle funzioni provinciali conseguenti alla cosiddetta *legge Delrio* (l. 56/2014), le Regioni e, con esse, la Regione Toscana, si sono trovate a doversi misurare con un cambiamento epocale che ne ha sostanzialmente ridefinito il ruolo, da soggetto di legislazione e programmazione a soggetto direttamente responsabile, fin dal 2016, delle politiche pubbliche in numerosi settori di attività: agricoltura, formazione professionale, ambiente, energia, difesa del suolo, mercato del lavoro e servizi per l'impiego, ecc.

La Toscana si è trovata a doversi misurare anche con la nascita della Città metropolitana di Firenze, che comporta un'ulteriore definizione dei ruoli, anche se è tutto il sistema locale ad essere interessato da un cambiamento di notevole spessore, che richiede la costruzione di nuove relazioni tra Regione, Città metropolitana e comuni. Il PRS detta le linee di azione su cui la Regione intende

muoversi per perseguire al meglio questo riordino, già iniziato con la legge regionale 3 marzo 2015, n. 22¹⁰⁴.

Sul piano territoriale, il PRS vuol disegnare una politica *place based*, con una forte attenzione al territorio anche in termini di politiche di sviluppo. Questo comporta la necessità di avere come riferimento ambiti territoriali adeguati a rispondere alle specifiche necessità. Di qui l'idea di una nuova articolazione del territorio, con l'individuazione di aree socio-economiche omogenee.

Anche la concertazione seguirà un nuovo modello, rafforzando la partecipazione ai Tavoli di concertazione ed estendendola a livello di aree socio-economiche, come sopra individuate.

3.2 I PROGETTI REGIONALI

La ricordata strategia Europa 2020 declinata sulla Toscana, insieme agli obiettivi di innovazione istituzionale, di reindustrializzazione, di riduzione delle disparità territoriali e di tutela e difesa del territorio, costituisce la cornice di programmazione essenziale all'azione regionale all'interno della quale si collocano i 24 progetti regionali del PRS 2016-2020, che ne accentuano il taglio operativo.

La definizione di progetti, elaborati in termini sintetici, con finalità operative chiaramente definite e facilmente misurabili, nonché dotati di risorse finanziarie certe, permette di perseguire al meglio quanto previsto dal Programma di governo e rappresenta una novità rispetto al PRS 2011-2015.

I progetti rispondono alla necessità di finalizzare sempre più l'azione regionale al raggiungimento dei risultati e sono strumenti di sviluppo e raccordo degli interventi e delle risorse finanziarie destinate ad una determinata tematica o ad un determinato ambito territoriale, ben riconoscibile dal relativo titolo:

1. Interventi per lo sviluppo della piana fiorentina
2. Politiche per il mare per l'Elba e l'arcipelago toscano
3. Politiche per la montagna e per le aree interne
4. Grandi attrattori culturali, promozione del sistema delle arti e degli istituti culturali
5. Agenda digitale, banda ultra larga, semplificazione e collaborazione
6. Sviluppo rurale ed agricoltura di qualità
7. Rigenerazione e riqualificazione urbana
8. Assetto idrogeologico e adattamento ai cambiamenti climatici
9. Governo del territorio

¹⁰⁴ Legge regionale 3 marzo 2015, n. 22 (Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni". Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014).

10. Consolidamento della produttività e competitività delle imprese, promozione e internazionalizzazione del sistema produttivo
11. Politiche per il diritto e la dignità del lavoro
12. Successo scolastico e formativo
13. Contrasto ai cambiamenti climatici ed economia circolare
14. Ricerca, sviluppo e innovazione
15. Grandi infrastrutture regionali e nazionali, accessibilità e mobilità integrata
16. GiovaniSì
17. Lotta alla povertà e inclusione sociale
18. Tutela dei diritti civili e sociali
19. Riforma e sviluppo della qualità sanitaria
20. Turismo e commercio
21. Legalità e sicurezza
22. Politiche per l'accoglienza e l'integrazione dei cittadini stranieri
23. Università e città universitarie
24. Attività e cooperazione internazionale nel Mediterraneo, Medio Oriente e Africa sub sahariana

3.3 IL QUADRO FINANZIARIO

Per ogni progetto il PRS delinea il contesto di riferimento e declina gli obiettivi, le tipologie d'intervento, i risultati attesi ed i relativi indicatori, quali strutture regionali sono coinvolte nell'attuazione, qual è il quadro delle risorse dedicate.

Pur dando atto delle difficoltà derivanti dagli ingenti tagli e vincoli di finanza pubblica e da uno scenario economico caratterizzato da un elevato grado di incertezza, anche se sembrerebbe essersi chiusa per la Toscana la lunga fase recessiva iniziata di fatto nel 2008, il PRS prevede nel quinquennio 2016-2020, una spesa complessiva di circa 6 miliardi, al netto del Fondo sanitario regionale e della spesa di funzionamento.

3.4 GLI INDIRIZZI PER LA PROGRAMMAZIONE DI SETTORE

Ai progetti regionali si aggiungono gli indirizzi per le politiche settoriali, in vista del perseguimento delle priorità strategiche rappresentate dai progetti stessi. Tali indirizzi trovano quindi nelle finalità dei progetti regionali i cardini intorno ai quali impostare una programmazione con finalità operative, fondata su un principio di integrazione degli strumenti d'intervento, nonché delle risorse regionali, statali e dell'Unione europea.

Gli indirizzi per le politiche di settore sono organizzati all'interno di sei aree tematiche: rilancio della competitività economica; sviluppo del capitale umano, diritti di cittadinanza e coesione sociale; tutela dell'ambiente e qualità

del territorio; sviluppo delle infrastrutture materiali e immateriali; governance ed efficienza della pubblica amministrazione.

Per ogni area tematica il PRS declina i progetti che concorrono a realizzarne gli obiettivi.

Come ricordato, il PRS 2016-2020 ha rispettato le indicazioni della risoluzione 6 ottobre 2015, n. 13, che impegnava la Giunta regionale a ridurre al minimo il numero degli strumenti di programmazione regionale di settore da elaborare nel corso della legislatura, attenendosi, per quanto possibile, a quelli previsti dalla normativa nazionale o dall'Unione europea.

Pertanto, il PRS specifica: la mancata riproposizione di piani attuativi del PRS 2011-2015 non previsti dalla normativa nazionale; la proroga di alcuni piani vigenti, previsti dalla normativa nazionale; la predisposizione di nuovi piani, in generale previsti da norma nazionale oppure derivanti dal processo di riordino istituzionale o comunque aventi carattere di atti di governo del territorio.

3.5 IL PIANO STRATEGICO PER LO SVILUPPO DELLA COSTA TOSCANA ED IL DOCUMENTO DI LAVORO "VERSO IL PIANO STRATEGICO METROPOLITANO"

Con risoluzione 21 dicembre 2015, n. 35, il Consiglio regionale impegnava la Giunta a recepire fra i progetti del PRS anche quello relativo al rilancio economico della costa, la cui elaborazione era fra le finalità dell'apposita Commissione istituzionale per la ripresa economico sociale della Toscana costiera, istituita con deliberazione del Consiglio regionale 28 luglio 2015, n. 46.

Poiché i lavori della Commissione erano ancora in corso quando la Giunta regionale ha adottato e trasmesso al Consiglio il PRS 2016-2020, era stata, comunque, inserita nel Programma la previsione di recepire tale Piano con i successivi atti di aggiornamento.

La Commissione ha, comunque, terminato i suoi lavori in tempo utile per l'approvazione in aula del PRS ed il Piano strategico per lo sviluppo della Costa Toscana è stato inserito fra gli emendamenti quale allegato 2 alla risoluzione 47/2017, che ha approvato il PRS.

Come ricordato nel paragrafo dedicato al quadro di riferimento, la Regione si trova, fra l'altro, ad affrontare la nascita della Città metropolitana di Firenze ed i nuovi rapporti istituzionali che di conseguenza si stanno delineando. Quindi, oltre a dettare le linee di azione su cui la Regione intende muoversi per perseguire al meglio il riordino delle funzioni ex provinciali, già iniziato con la legge regionale 22/2015, è stato inserito fra gli emendamenti, quale allegato 3 alla risoluzione 47/2017, il documento elaborato dal Comitato scientifico del Piano strategico Città metropolitana di Firenze, dal titolo "Rinascimento metropolitano – Verso il piano strategico metropolitano", i cui contenuti vengono condivisi dal Consiglio regionale, auspicando al contempo l'adozione in tempi brevi del piano strategico metropolitano da parte della Città

metropolitana di Firenze ed impegnando la Giunta regionale a sottoscrivere le intese necessarie all'attuazione del citato piano strategico metropolitano.

ANALISI DI FATTIBILITÀ EX ANTE E VALUTAZIONE EX POST DELLE LEGGI REGIONALI

Luciano Moretti

1. L'ANALISI EX-ANTE

L'analisi ex-ante viene svolta attraverso la redazione di una scheda preliminare per la valutazione delle proposte di legge, che contribuisce a formare la documentazione di corredo alle proposte di legge all'esame delle commissioni consiliari durante l'istruttoria. La scheda viene redatta solo per le proposte di legge assegnate alle commissioni consiliari per il parere referente, individuate secondo criteri di inclusione predefiniti¹⁰⁵.

Delle 64¹⁰⁶ leggi regionali approvate nel corso dell'anno quelle che rientrano nei criteri di inclusione sono 51, tutte corredate dalla scheda preliminare.

Nella tavola 1 sono riportati i dati di dettaglio relativi alle schede prodotte ed al loro esito.

Tavola n. 1 - Le schede preliminari per la valutazione delle proposte di legge

Leggi ordinarie approvate rientranti nei criteri di inclusione	Leggi con scheda	Schede con osservazioni	Osservazioni accolte	Osservazioni non accolte
51	50 ¹⁰⁷	28	26	2
	98,0%	56,0%	92,9%	7,1%

¹⁰⁵ Tali criteri, adottati dal marzo 2011, prevedono la redazione della scheda per tutte le proposte di legge ordinarie assegnate alle commissioni per il parere referente, con la sola esclusione delle leggi di bilancio e di quella di approvazione del consuntivo, anche nel caso in cui non vi siano osservazioni dal punto di vista organizzativo o procedurale. Le schede vengono prodotte solo per la commissione competente ad esprimere il parere referente, salvo i casi di proposte di legge aventi un carattere di trasversalità come la legge di stabilità e la legge di manutenzione, per le quali le osservazioni contenute nella scheda vengono trasmesse, secondo le rispettive competenze, anche alle commissioni che esprimono parere secondario.

¹⁰⁶ Sono 63 leggi ordinarie e 1 legge di modifica statutaria.

¹⁰⁷ La legge per la quale non è stata redatta la scheda è la l.r. 56/2017 (Disposizioni transitorie per il piano del Parco delle Alpi Apuane). La pdl 220, dalla quale essa trae origine, è stata infatti licenziata dalla Quarta Commissione il giorno stesso in cui è stata presentata.

La percentuale di schede con osservazioni e la percentuale di casi in cui queste sono state accolte è sostanzialmente in linea con quanto rilevato per i precedenti anni della legislatura; si segnala tuttavia che il numero di casi di mancato accoglimento delle osservazioni ha ormai assunto un carattere assolutamente residuale.

Ciò è stato favorito anche dalla prassi, consolidatasi a partire dall'inizio della legislatura, di curare, su formale decisione della commissione, la revisione testuale delle proposte di legge nell'ambito di gruppi di lavoro tecnici (ma anche tecnico-politici) che coinvolgono le strutture di Giunta e Consiglio. Il confronto più informale, infatti, rende più agevole l'individuazione di soluzioni condivise per superare le criticità rilevate e, spesso, consente di evidenziarne e superarne di ulteriori rispetto a quelle emerse in fase di redazione della scheda.

Le osservazioni contenute nelle schede riguardano prevalentemente la presenza di definizioni non chiare ed univoche, con potenziali rischi di successive difficoltà interpretative, e carenze dal punto di vista procedurale (in diversi casi per l'assenza di scadenze per l'assunzione dei provvedimenti attuativi) con conseguente incertezza riguardo alla effettiva operatività della norma.

2. LE CLAUSOLE VALUTATIVE

Nel corso dell'anno sono state approvate quattro leggi che introducono nell'ordinamento regionale nuove clausole valutative. Si tratta in particolare della legge regionale 11/2017 (Disposizioni in merito alla revisione degli ambiti territoriali delle zone-distretto. Modifiche alla l.r. 40/2005 ed alla l.r. 41/2005), della legge regionale 17/2017 (Nuova disciplina dei distretti rurali), della legge regionale 18/2017 (Agevolazioni fiscali per il sostegno della cultura e la valorizzazione del paesaggio in Toscana) e della legge regionale 73/2017 (Disciplina per la gestione ed il controllo del potenziale viticolo).

Per quanto riguarda la legge regionale 11/2017 l'introduzione della clausola valutativa è avvenuta direttamente durante la discussione in aula, a seguito della presentazione di uno specifico emendamento.

Negli altri tre casi, invece, l'introduzione della clausola valutativa è avvenuta a seguito di una proposta in tal senso contenuta nella scheda preliminare redatta dall'ufficio. Un ulteriore elemento che accomuna questi tre casi è il fatto che tali leggi abrogano e sostituiscono precedenti leggi che già contenevano una clausola valutativa: le clausole inserite riproducono quelle presenti nella norma abrogata, con alcune piccole modifiche nel caso della legge regionale 73/2017.

Un ulteriore caso meritevole di segnalazione è quello della legge regionale 71/2017, anch'essa abrogativa di una precedente legge contenente una clausola valutativa. In essa è stato inserito, a seguito delle osservazioni contenute nella scheda preliminare, un articolo che, pur non potendo essere definito clausola valutativa in senso stretto in quanto pone in capo alla Giunta regionale la funzione di valutazione, definisce comunque alcune specifiche esigenze conoscitive del Consiglio da soddisfare con il monitoraggio.

Appare opportuno rilevare come nei citati casi delle leggi regionali 17/2017, 71/2017 e 73/2017 le proposte di legge di iniziativa della Giunta regionale non riproponevano l'inserimento della clausola valutativa già contenuta nella legge di cui ciascuna prevedeva l'abrogazione. A questi casi occorre aggiungere la legge regionale 15/2017 (Disposizioni in materia di programmazione settoriale. Modifiche alle leggi regionali 3/1994, 25/1998, 39/2000, 32/2002, 1/2004, 7/2005, 39/2005, 41/2005, 1/2006, 14/2007, 9/2008, 16/2009, 20/2009, 26/2009, 29/2009, 40/2009, 54/2009, 58/2009, 9/2010, 21/2010, 55/2011, 27/2012, 51/2013, 21/2015, 30/2015) e la legge regionale 80/2017 (Disposizioni in materia di programmazione settoriale. Modifiche alle leggi regionali 31/2000, 22/2002, 40/2005, 14/2007, 53/2008, 9/2010, 21/2010, 65/2014, 69/2014, 1/2015, 22/2016) le cui proposte prevedevano inizialmente l'abrogazione della clausola valutativa contenuta nella legge regionale 20/2009 (Disposizioni in materia di ricerca e innovazione). Infine, anche la proposta di legge che ha portato all'approvazione della legge regionale 70/2017 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2017) intendeva ricondurre quanto previsto dalla clausola presente nella legge regionale 66/2008 (Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza) ad una sezione della relazione sanitaria regionale prevista dalla legge regionale 40/2005 (Disciplina del servizio sanitario regionale).

In tutti i casi citati il legislatore, accogliendo la proposta tecnica dell'ufficio, ha ritenuto di confermare le clausole valutative già presenti nelle leggi.

Nonostante sia assolutamente azzardato parlare di una deliberata volontà dell'esecutivo di ridurre il ruolo dell'organo legislativo, i casi citati sono tuttavia la dimostrazione di come permanga una difficoltà da parte degli uffici della Giunta regionale a cogliere appieno la specificità delle esigenze conoscitive del Consiglio e di quanto siano diverse le funzioni in tema di valutazione attribuite a quest'ultimo, rispetto a quelle della Giunta, sia in termini di finalità che di metodologie di analisi: le prime, infatti, attengono all'espletamento delle funzioni di indirizzo e controllo ad esso attribuite dallo Statuto, mentre le seconde riguardano in primo luogo l'efficienza della gestione.

Giova infine sottolineare che ormai da tempo è invalsa la tendenza a limitare i casi di proposta di inserimento di una clausola valutativa solo a seguito di un'attenta selezione delle proposte di legge, valutando il carattere innovativo e

la complessità dell'intervento, la rilevanza delle risorse organizzative e finanziarie impegnate e la rilevanza politica del tema affrontato: non a caso, nel corso del 2017, solo una clausola valutativa è stata effettivamente aggiunta al *corpus* legislativo regionale e ciò è avvenuto per diretta iniziativa dell'organo legislativo.

3. L'ANALISI EX-POST: LE NOTE INFORMATIVE

Nel corso del periodo considerato sono state prodotte, sulla base delle informazioni trasmesse al Consiglio dalla Giunta regionale in ottemperanza a quanto disposto da clausole valutative, due note informative¹⁰⁸. Nella tavola 2 sono riportati gli elementi di dettaglio al riguardo.

Tavola n. 2 - Le note informative sull'attuazione delle politiche regionali

NUMERO	TITOLO	LEGGE VALUTATA
38/2017	Il sostegno alle associazioni e alle manifestazioni di rievocazione storica: primi risultati della l.r. 5/2012	l.r. 5/2012 – Valorizzazione delle associazioni e delle manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica della Toscana. Modifiche alla legge regionale 25 febbraio 2010, n. 21 (Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali)
39/2017	L'attuazione della l.r. 30/2003 "Disciplina delle attività agrituristiche e delle fattorie didattiche in Toscana"	l.r. 30/2003 – Disciplina delle attività agrituristiche e delle fattorie didattiche in Toscana

La prima delle due note citate è stata illustrata e discussa nella prima seduta del 2018 della commissione consiliare competente, mentre l'illustrazione della seconda, presentata a dicembre 2017, deve ancora essere calendarizzata.

Nel corso del 2017 è stata illustrata e discussa in Seconda Commissione anche la nota informativa n. 37 (Il punto sulle attività di Ente Terre Regionali Toscane a quattro anni dall'approvazione della l.r. 80/2012), trasmessa a fine 2016, relativa all'attuazione della legge regionale 80/2012 (Trasformazione dell'ente Azienda regionale agricola di Alberese in Ente Terre Regionali Toscane. Modifiche alla l.r. 39/2000, alla l.r. 77/2004 e alla l.r. 24/2000).

Più in generale, si ricorda come la struttura redazionale delle note è rimasta sostanzialmente invariata rispetto agli anni precedenti, riportando gli elementi informativi relativi all'analisi di processo ed a quella dei risultati, mentre non viene affrontata l'analisi degli effetti degli interventi, che

¹⁰⁸ Complessivamente, le note informative prodotte dall'avvio di questa attività sono 39, riferite a 26 diverse leggi regionali.

richiederebbe ulteriori ed approfonditi elementi conoscitivi, difficilmente reperibili in un'analisi a posteriori. Non vi sono stati infatti sviluppi nella direzione di un auspicato rapporto sistematico di collaborazione fra Consiglio e Giunta in tema di valutazione delle politiche, presupposto necessario per l'avvio di un processo di valutazione prospettica, strumento metodologico essenziale per poter stimare gli effetti degli interventi normativi.

Permangono alcuni segnali positivi riguardo ad una maggiore attenzione da parte della Giunta regionale al rispetto degli adempimenti imposti dalle clausole valutative, anche se troppo numerosi permangono i casi di clausole valutative che non hanno mai avuto risposta.

C'è infine da segnalare che, proprio a seguito della mancata trasmissione da parte della Giunta regionale della relazione prevista dalla clausola valutativa contenuta nella legge regionale 86/2009 (Strumenti di prevenzione dell'usura ed educazione all'uso consapevole del denaro), la Seconda Commissione consiliare ha richiesto all'Istituto regionale programmazione economica della Toscana (IRPET) la realizzazione di una ricerca sulle politiche di contrasto al fenomeno dell'usura, al fine di avere un quadro coerente dei diversi interventi normativi regionali e delle possibili interazioni di questi con le iniziative statali, in particolare con il sistema degli OCC (Organismi di composizione delle crisi) introdotti con la legge 3/2012 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento).

4. L'ANALISI EX-POST: LE RICERCHE VALUTATIVE

In continuità con l'anno precedente, nel 2017 la struttura ha avuto l'assegnazione di un obiettivo strategico che prevedeva la redazione di un disegno di ricerca inerente la valutazione dei consorzi di bonifica, ad un quinquennio dalla loro riforma (l.r. 79/2012). Il documento è stato realizzato nei tempi previsti, nel mese di ottobre 2017.

La legge regionale 79/2012 ha introdotto la riorganizzazione complessiva della materia sotto molteplici aspetti, compreso l'assetto istituzionale nel quale la Regione ha assunto le funzioni di indirizzo e di controllo sull'attività dei consorzi, ed ha disposto l'abrogazione della precedente legge regionale in materia. Pertanto, sono state individuate le domande che mirano a valutare se nella fase di passaggio tra il vecchio ed il nuovo assetto è stato avviato il processo di uniformazione delle azioni consortili e se i consorzi si sono adeguati alle disposizioni regionali finalizzate alla riduzione dei costi di gestione:

1. Come è stata la partecipazione al voto da parte degli aventi diritto e in quale modo il Consorzio ne ha incentivato la partecipazione?
2. Come è stato calcolato il contributo di bonifica a carico dei proprietari di immobili?

3. Ad oggi i bilanci consortili sono redatti in modo uniforme e nel rispetto dei criteri dettati dalla Regione?
4. Come sono composte le strutture operative dei Consorzi e come gli enti hanno realizzato l'esercizio associato delle funzioni?

Il progetto di ricerca sarà prossimamente illustrato alla Quarta Commissione consiliare, competente per la materia, e la ricerca sarà realizzata dall'IRPET nell'ambito delle attività istituzionali dell'ente relative all'anno 2018.

Nel corso del 2017 sono inoltre stati presentati i risultati delle due ricerche realizzate dall'IRPET sulla base dei disegni di ricerca realizzati nel corso del 2016 e di cui si è dato conto nel rapporto relativo a tale anno, inerenti rispettivamente l'attuazione ed i risultati della normativa regionale in materia di fusioni di comuni e di quella in materia di contrasto al disagio abitativo.

La ricerca sulla normativa in materia di fusioni dei comuni è stata illustrata il 3 luglio 2017 in un seminario pubblico organizzato dalla Prima Commissione consiliare. Dalla relazione sono emersi tre aspetti salienti:

- a. il fatto che le comunità locali della Toscana sono tra le più attive a livello nazionale su questo tema, anche se i numeri sono comunque modesti rispetto ai potenziali beneficiari;
- b. la forte sollecitazione da parte del mondo economico e produttivo verso la fusione dei comuni di piccole dimensioni;
- c. il timore dei cittadini dei comuni di più piccola dimensione ad essere marginalizzati appare come la motivazione principale di chi si oppone alla fusione.

La ricerca sulla normativa in materia di disagio abitativo è stata conclusa nel novembre 2017, con un certo ritardo rispetto a quanto inizialmente programmato, anche per sopraggiunte difficoltà, da parte del settore competente della Giunta regionale, coinvolto nella ricerca, a raccogliere i dati da alcuni comuni.

L'illustrazione dei risultati della ricerca si è svolta il 6 dicembre 2017 nell'ambito della Quarta Conferenza sulla Condizione Abitativa in Toscana, organizzata dalla Giunta regionale in collaborazione con ANCI Toscana e Osservatorio Sociale Regionale, per la presentazione del VI Rapporto sulla condizione abitativa.

Tale scelta è stata dettata dal fatto che, pur trattandosi di due approcci analitici diversi sia per metodologia che per specifiche tematiche affrontate, la platea interessata ai temi trattati dai due lavori era sostanzialmente coincidente. A posteriori, tuttavia, c'è da osservare che tale scelta, proprio per l'ampiezza dei temi trattati, non ha consentito di evidenziare la peculiarità dei risultati emersi dalla ricerca commissionata all'IRPET dal Consiglio regionale. L'illustrazione

dei risultati della ricerca valutativa nell'ambito di uno specifico seminario appositamente organizzato avrebbe probabilmente favorito l'emersione di spunti di riflessione e suggerimenti utili al dibattito politico e alle future decisioni, elementi che sono in buona parte estranei ad altre tipologie di ricerca.

INIZIATIVA LEGISLATIVA ED ESAME D'AULA

Alessandro Tonarelli

INTRODUZIONE

Il 2017 è l'anno in cui la decima legislatura entra nella piena maturità; anno quindi, nel quale è lecito aspettarsi l'affermazione di un modello compiuto del concreto svolgersi delle due dinamiche politico-istituzionali che da sempre sono l'oggetto di questa sezione: l'iniziativa legislativa e la votazione in aula.

Scontata la portata innovativa degli elementi emersi del secondo semestre del 2015 (crescita dell'iniziativa legislativa e conflitto politico) e verificato il loro sostanziale mantenimento nel corso del 2016, l'anno 2017 è il definitivo banco di prova per accertare la sussistenza o meno di un preciso modello di interazione da essi stabilito e per definirne i principali elementi caratterizzanti.

A questo scopo, e come d'abitudine, la ricerca che si è svolta ha avuto un doppio universo di rilevazione, cosicché anche l'elaborato si compone di due sezioni: la prima dedicata all'iniziativa ed avente per oggetto le proprietà di tutte le proposte di legge presentate nell'anno; la seconda inerente alle modalità di approvazione di tutte le leggi, incluse quelle derivanti da proposte risalenti ad anni precedenti.

La conclusione a cui siamo pervenuti è che, nel suo complesso, l'anno 2017 è un anno di conferme, nel quale si cristallizza e va a sistema un modello partecipativo-competitivo di interazione fra gli attori politici regionali.

Fatti salvi alcuni scostamenti, parziali e circoscritti ad ambiti specifici, il modello delle relazioni che i partiti, tra di loro e con la Giunta, intessono nel corso del procedimento legislativo regionale risulta estesamente plasmato da logiche d'azione coerenti con i principi della partecipazione e della competizione. Quel che rileva nel 2017, oltre al relativo temperamento del conflitto (che qui si è deciso di sostituire con la categoria della competizione), è la crescita del livello di coerenza e la stabilizzazione del sistema.

Le principali evidenze empiriche di ciò si rintracciano nel permanere, per il terzo periodo consecutivo, di un alto volume di iniziativa legislativa, sia di Giunta che consiliare, e di un'ampia diffusione di comportamenti di voto variegati e mutevoli. Ma tracce importanti dell'effettivo agire dei due principi si riscontrano anche in altri importanti ambiti della nostra rilevazione, fra i quali preme ricordare l'ampio coinvolgimento dei singoli nell'iniziativa legislativa, la ridottissima condivisione delle proposte di legge fra gruppi, l'elevato tasso di partecipazione al voto, la variabilità delle coalizioni legislative.

Di tutto ciò si darà conto con l'analisi quantitativa esposta nelle prossime pagine.

SEZIONE I - INIZIATIVA LEGISLATIVA

L'iniziativa legislativa del 2017 è connotata dai seguenti elementi:

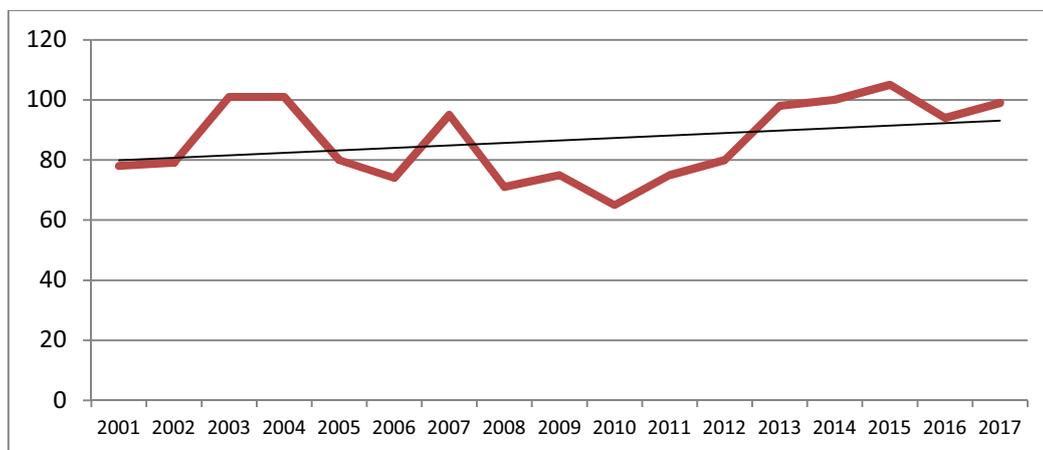
1. Ripresa quantitativa;
2. Equilibrio fra i soggetti istituzionali;
3. Invarianza delle dimensioni testuali;
4. Riduzione del tasso di successo;
5. Basso livello di integrazione politica;
6. Polarizzazione per materie; equilibrio fra macrosettori.

RIPRESA QUANTITATIVA: Dopo la flessione registrata nel 2016, l'iniziativa legislativa sviluppata nel corso del 2017 recupera circa la metà del terreno perduto, passando da 94 a 99 proposte di legge.

Per effetto di ciò il volume complessivo dell'iniziativa torna a collocarsi in prossimità dei suoi massimi (105 proposte nel 2015), ed accentua la curvatura verso l'alto del trend del periodo successivo alla riforma del Titolo V della Costituzione.

Considerando, oltretutto, che negli anni omologhi, cioè i secondi interi, delle tre legislature precedenti (2002, 2007 e 2012) è stato presentato un numero di proposte inferiore, in media, di circa quindici unità al dato del 2017, possiamo concludere di trovarci in una fase di stabilizzazione dell'iniziativa legislativa su valori assai elevati in prospettiva storica.

Grafico n. 1 - Proposte di legge regionale presentate in Toscana 2001-2017



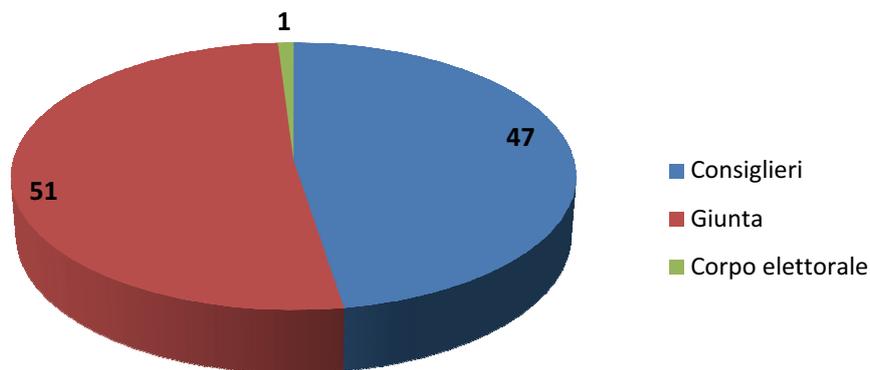
Incluse le proposte di legge statutarie e di iniziativa popolare.

SOGGETTI INIZIATORI: Per quanto attiene al comportamento dei soggetti titolari del potere di iniziativa, è degno di nota il fatto che, dopo un triennio di assenza, e dopo i fasti del 2016, in cui furono presentate ben tre proposte di legge di iniziativa popolare, nel 2017 questa si riduce a un solo caso¹⁰⁹.

Al netto dell'iniziativa popolare, le restanti 98 proposte di legge presentate si distribuiscono fra Giunta e consiglieri in ragione di 51 a 47 (vedi Graf. 2) riproponendo, almeno nella sostanza, la situazione di equilibrio affermatasi già nel corso del 2016 allorché l'equilibrio fu quasi perfetto (46 Giunta e 45 consiglieri).

Ciò detto si rimarca come un tale perdurante e intenso (in seguito vedremo anche diffuso) riproporsi dell'iniziativa consiliare non possa essere sottovalutato e costituisca uno degli assi portanti del modello di interazione politica consiliare.

Grafico n. 2 - Proposte di legge per soggetto iniziatore nel 2017



DIMENSIONI: I dati concernenti le dimensioni testuali delle proposte di legge del 2017 sono in linea con quelli dell'anno precedente denotando solo una lieve flessione del numero medio dei commi, che scende da 24 a 22 (Tab. 1).

¹⁰⁹ Si tratta della proposta di legge di iniziativa popolare n. 5 (Istituzione del Comune delle Crete Senesi, per fusione dei Comuni di Asciano e Rapolano Terme, l.r. 51 del 6 ottobre 2010), presentata dal corpo elettorale.

Tabella n. 1 – Dimensioni medie delle proposte di legge in articoli e commi

Anni	N. medio articoli	N. medio commi
2010-11	11	20
2012	13	27
2013	12	30
2014	13	28
2015	14	29
2016	11	24
2017	11	22
Media VIII leg.	12	27
Media IX leg.	12	29

La responsabilità del decremento appare essere unicamente della Giunta regionale, dal momento che gli indici concernenti l’iniziativa consiliare segnalano, al contrario, una moderata crescita (da 4 a 6 articoli medi e da 9 a 13 commi medi), che li porta ai valori più alti della legislatura (Tabella 2).¹¹⁰

Tabella n. 2 - Valori caratteristici delle proposte di legge per proponente

ANNI	N. MEDIO ARTICOLI		N. MEDIO COMMI	
	GIUNTA	CONSIGLIERI	GIUNTA	CONSIGLIERI
2015	23	4	47	8
2016	18	4	39	9
2017	15	6	30	13

La distribuzione delle proposte di legge per classi di ampiezza omogenee di cui alle successive tabelle 3 e 4 precisa meglio i contorni del fenomeno mettendo in luce come l’iniziativa legislativa, nel suo complesso, continui a caratterizzarsi tipicamente per la netta prevalenza di testi brevi o brevissimi (da 1 a 5 articoli e da 1 a 10 commi).

¹¹⁰ Le tabelle 2, 3 e 4 non includono la proposta di legge di iniziativa popolare composta da 10 articoli e 21 commi.

Questa tensione verso il basso coinvolge più intensamente l'iniziativa consiliare ma la Giunta non ne è affatto immune ricadendo nella classe iniziale oltre il 40 per cento delle sue proposte di legge.

Tabella n. 3 - Proposte di legge per classi di ampiezza in articoli e origine

ARTICOLI	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
Da 1 a 5	21	41%	30	64%	51	52%
Da 6 a 10	3	6%	11	23%	14	14%
Da 11 a 15	11	22%	3	6%	14	14%
Da 16 a 20	4	8%	-	-	4	4%
Oltre 20	12	24%	3	6%	15	15%
TOTALE	51	100%	47	100%	98	100%

Tabella n. 4 - Proposte di legge per classi di ampiezza in commi e origine

COMMI	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
Da 1 a 10	22	43%	32	68%	54	55%
Da 11 a 20	4	8%	8	17%	12	12%
Da 21 a 30	7	14%	3	6%	10	10%
Da 31 a 40	6	12%	1	2%	7	7%
Oltre 40	12	24%	3	6%	15	15%
TOTALE	51	100%	47	100%	98	100%

ESITI: Relativamente agli esiti delle iniziative promosse, i dati delle tabelle 5 e 6 delineano un quadro che presenta i seguenti tratti.

In primo luogo si osserva come si mantenga elevatissimo il contributo della Giunta regionale alla legislazione approvata, pari ai tre quarti delle proposte di legge presentate nel 2017 ed approvate nel medesimo anno (39 su 52).

Inoltre, nell'insieme generale appaiono alquanto rarefatte le ricorrenze degli esiti negativi (proposte respinte, ritirate e decadute), mentre si presenta come davvero imponente il numero di atti non conclusi: 41 proposte di legge (delle quali 30 di iniziativa consiliare) su 98 presentate nell'anno, pari al 42 per

cento, con un vero e proprio salto, ben dodici punti percentuali in più, rispetto al 2016 (Tab. 6).

Tabella n. 5 - Origine ed esito delle proposte di legge presentate nel 2017

	CONSIGLIERI		GIUNTA		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
Presentate	47	48%	51	52%	98	100%
Di cui approvate	13	25%	39	75%	52	100%
Respinte ¹¹¹	2	66%	1	34%	3	100%
Giacenti	30	73%	11	27%	41	100%
Ritirate ¹¹²	2	100%	-	-	2	100%
Decadute	-	-	-	-	-	-
Improcedibili	-	-	-	-	-	-

Percentuali calcolate per riga.

Osservando, infatti, i dati sintetici e prospettici di Tabella 6 osserviamo come nel 2017 il procedimento legislativo regionale perda di efficienza, riuscendo ad esprimere un tasso globale di conversione delle proposte di legge presentate nell'anno che è al di sotto della media dell'ultimo quinquennio. La causa di ciò sta essenzialmente nel frequente insuccesso delle iniziative consiliari, condizionato a sua volta, come avremo modo di osservare più avanti, dal loro debolissimo grado di integrazione politica.

¹¹¹ Si tratta delle proposte di legge 209 (Istituzione del Comune di Appennino in Garfagnana per fusione dei Comuni di Pieve Fosciana, Fosciandora e San Romano in Garfagnana); 163 (Disposizioni in materia di referendum consultivo. Modifiche alla Legge regionale 23 novembre 2007, n. 62. "Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto."); e 157 (Norme per la razionalizzazione dei costi della politica – Modifiche alla legge regionale 9 gennaio 2009, n. 3).

¹¹² Proposta di legge 159 (Contributo straordinario di solidarietà a favore del sovrintendente Mario Vece, vittima di un attentato a Firenze il 1° gennaio 2017).

Tabella n. 6 - Valori caratteristici del procedimento legislativo 2013-2017

ANNI	2017	2016	2015	2014	2013
Numero di p. di legge presentate	99	94	105	100	98
Di cui approvate	52	57	49	65	52
Tasso di successo Giunta	76%	78%	46%	78%	77%
Tasso di successo consiglieri	25%	47%	48%	57%	30%
Tasso di conversione globale	52%	60%	47%	65%	53%
Quota atti giacenti	42%	30%	33%	28%	37%

ATTIVISMO INDIVIDUALE: Il Rapporto 2016 censì un apprezzabile livello di attivismo dei consiglieri regionali denotato da un ridotto numero di soggetti completamente estranei all'iniziativa, due soltanto, e da un numero elevato di proposte sottoscritte procapite: 5,1.

I dati a ciò relativi per l'anno 2017 si trovano esposti in Tabella 7, ove si riporta il numero di consiglieri secondo il numero di proposte sottoscritte nell'anno e lo si confronta col dato del 2016.

Il quadro che emerge rivela un'apprezzabile continuità fra le due annate, con solo un parziale riequilibrio fra le classi di maggiore addensamento a vantaggio delle due medio-alte, e una riduzione del peso della maggiore. Due soltanto, come nel 2016, sono i consiglieri che non hanno sottoscritto alcuna proposta di legge, e cinque, anziché undici, coloro che ne hanno sottoscritte più di 6; il valore medio è di 4,4 proposte di legge procapite, un dato in leggera flessione rispetto al 2016 ma pur sempre abbastanza elevato in prospettiva storica (1,9 proposte pro capite nel secondo semestre 2015; 6,5 nel 2014).

Tabella n. 7 - Consiglieri regionali per numero di proposte di legge sottoscritte nel 2016 e 2017

N. proposte sottoscritte	2017	2016
Nessuna	2	2
Da 1 a 2	5	10
Da 3 a 4	14	10
Da 5 a 6	15	7
Oltre 6	5	11
Totale consiglieri ¹¹³	41	40

¹¹³ La tabella include le proposte di legge sottoscritte assieme ad altri consiglieri; non include il Presidente della Giunta, che peraltro non ha sottoscritto nessuna proposta di legge in qualità di consigliere. Il totale dei consiglieri è superiore a quello del 2016 per effetto di un caso di dimissioni e conseguente surroga verificatosi nel periodo.

Nel 2017 la partecipazione all'iniziativa tende a ripartirsi in modo abbastanza omogeneo. Emergono, infatti, solo limitate differenze in funzione del gruppo di appartenenza e del ruolo istituzionale dei singoli consiglieri. In particolare si osserva che i consiglieri dei gruppi di opposizione si trovano quasi tutti al di sopra della media generale di 4,4 proposte procapite, con poche e limitate eccezioni (Tab. 8). Diversamente tutti i consiglieri del gruppo PD, con poche eccezioni, si trovano al di sotto della media, ma di poco. Infine, tutti i componenti dell'Ufficio di presidenza, siano essi di maggioranza o di opposizione, vantano un numero di sottoscrizioni (6,8 pro capite) superiore alla media, mentre ciò non si verifica nel caso dei presidenti delle commissioni di merito.

Tabella n. 8 - Numero di proposte procapite secondo il gruppo di appartenenza

GRUPPI CONSILIARI	PROPOSTE DI LEGGE PROCAPITE
PD	3,8
F.d.I.	5
Forza Italia	4
M5S	5,2
LN	5,7
SI	5,5
MDP	3
MEDIA	4,4

INTEGRAZIONE POLITICA: per quanto attiene al livello di integrazione politica sottostante all'iniziativa legislativa, i dati del 2017 attestano un'ulteriore crescita dell'individualismo dei gruppi consiliari. Cresce infatti ulteriormente, rispetto ai valori già molto elevati del 2016, la propensione dei gruppi a procedere singolarmente in questo campo, con ben 38 proposte di legge monopartitiche, pari all'81 per cento delle 47 complessive di iniziativa consiliare (Tab. 9). Evidentemente questa caratteristica, già ben affermata nel passato, trova nelle dinamiche politiche della decima legislatura nuova linfa e motivazioni per affermarsi, al punto da risultare assolutamente predominante.¹¹⁴

In parallelo a ciò si evidenzia l'eclissi delle proposte di legge introdotte da raggruppamenti trasversali, che si dimezzano in termini assoluti (da 5 a 10) rispetto al 2016, e che perdono ancor di più in termini di incidenza percentuale (dal 22 al 10 per cento). In tre casi su cinque si tratta di proposte presentate

¹¹⁴ Nel corso del 2015 le proposte di legge monopartitiche erano state il 50 per cento dell'iniziativa consiliare, nel 2014 il 35 per cento.

dall'Ufficio di presidenza e aventi per oggetto iniziative in materia istituzionale, culturale e di promozione dell'identità toscana.

Degno di nota è, infine, il recupero di una qualche presenza di iniziativa coalizionale che con 4 casi su 47 torna a segnare, sia pur debolmente, il panorama dell'iniziativa legislativa. Le quattro proposte di legge di questo gruppo sono state presentate da raggruppamenti in due casi di maggioranza e in due casi di opposizione.¹¹⁵

A livello di quadro sintetico la distribuzione riportata in tabella 9 risulta sicuramente più diffusiva e coprente rispetto al 2016, ma con valori del tutto marginali per le classi di aggregazione pluripartitica, mentre si esalta, fino a livelli mai censiti, la predominanza dell'iniziativa monopartitica.

Tabella n. 9 - Le 47 proposte di legge di iniziativa consiliare per tipo di aggregazione di proponenti nel 2017

AGGREGAZIONI	2017	%	2016	%
Monopartitiche	38	81%	35	78%
Coalizionali	4	9%	-	-
Interschieramento *	5	10%	10	22%
Totale	47	100%	45	100%

* di cui 4 dell'Ufficio di presidenza.

Spostando l'analisi a livello delle coalizioni (Tab. 10), si osserva come la maggioranza sostanzialmente mantenga, nel 2017, gli apprezzabili valori dell'anno precedente, mentre le opposizioni nel loro insieme incrementano in modo significativo la loro partecipazione all'iniziativa, tutto ciò a detrimento, come già si è visto, delle forme di aggregazione trasversale.¹¹⁶

¹¹⁵ Si tratta delle proposte di legge 203 (Prevenzione e contrasto delle dipendenze da gioco e disciplina del gioco d'azzardo pubblico. Modifiche alla l.r. 57/2013) e 213 (Disposizioni in materia di partecipazione e di tutela dell'utenza nell'ambito del sistema sanitario regionale. Modifiche alla l.r. 40/2005), proposte da consiglieri dei gruppi PD e MDP e delle proposte di legge 197 (Disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative) e 198 (Qualificazione e tutela dell'impresa balneare toscana) e presentate da consiglieri dei gruppi di Forza Italia e Lega Nord.

¹¹⁶ A livello aggregato, le opposizioni, con 33 proposte di legge presentate sulle 47 totali, partecipano al 70 per cento dell'iniziativa legislativa consiliare.

Tabella n. 10 - Proposte di legge di iniziativa consiliare per coalizione

	2017	2016
Solo gruppi di maggioranza	14	15
Gruppi di maggioranza e minoranza*	5	10
Solo gruppi di minoranza	28	20
TOTALE	47	45

*di cui 4 dell'Ufficio di presidenza.

Per quanto riguarda il comportamento dei singoli gruppi (Tab. 11) anche nel 2017 il PD appare molto incline a intervenire nell'iniziativa legislativa, partecipando alla sottoscrizione di 19 proposte di legge su 47, in 12 casi come unico gruppo firmatario. Il dato del PD, pur in flessione rispetto ai 25 casi censiti nel 2016, è di gran lunga il più elevato tra quelli riportati in tabella.

A seguire sono i gruppi del Movimento 5 Stelle e della Lega Nord ad esprimere, con valori quasi uguali fra loro, il maggior contributo all'iniziativa legislativa. Entrambi in moderato incremento rispetto all'anno precedente.

Si restringe, invece, e di molto, l'apporto dei gruppi di Forza Italia e Fratelli d'Italia – attivissimi nel 2016 – che si limita a 11 proposte, mentre è notevole il recupero di posizioni realizzato dal gruppo SI Toscana a sinistra che passa da una sola proposta sottoscritta nel 2016 a ben 7.

Tabella n. 11 - Proposte di legge presentate per gruppo consiliare (incluse quelle presentate da più gruppi) e loro incidenza sulle 47 proposte di iniziativa consiliare presentate nel 2017

GRUPPI CONSILIARI	N. PROPOSTE DI LEGGE	% SUL TOTALE DELLE 47 PDL CONSILIARI
PD	19	38%
F.d.I.	5	9%
Forza Italia	6	13%
M5S	10	21%
LN	9	19%
SI	7	15%
MDP	3	6%

I dati includono anche le proposte di legge firmate da consiglieri facenti parte dell'Ufficio di presidenza i cui valori sono stati calcolati ed attribuiti in tabella ai gruppi di appartenenza.

MATERIE: la distribuzione delle proposte di legge fra le varie materie si caratterizza, nel 2017, per un livello di copertura analogo a quello registrato nei due precedenti anni della legislatura, registrandosi iniziative legislative in solo 24 delle 48 materie di Tabella 12. L'intensità della copertura appare, non di meno, relativamente modesta, priva di addensamenti superiori ai dieci casi, salvo la materia del Bilancio.

Nel macrosettore Ordinamento istituzionale le proposte hanno avuto per oggetto principalmente le materie Organi della Regione ed Enti locali e decentramento. Nel primo caso ciò è avvenuto prevalentemente per effetto di un notevole attivismo consiliare in tema di status e trattamento economico, nel secondo per la forte iniziativa della Giunta in merito all'istituzione di nuovi comuni per fusione di preesistenti. Rileva, infine, l'alto numero di casi (quattro) ricadenti nella voce residuale "Altro"; si tratta di proposte di legge, due ordinarie e due statutarie, presentate dai gruppi PD e SI Toscana a sinistra in materia di disciplina e protezione dei beni comuni.

Nel macrosettore Sviluppo economico, nella generale rarefazione dell'iniziativa che lo contraddistingue, si registra un picco significativo sulla materia Turismo con ben 7 proposte di legge. In cinque casi su sette si tratta di proposte di legge, presentate da quasi tutti i gruppi e dalla Giunta, in modifica del testo unico del sistema turistico regionale (l.r. 86/2016) approvato nel 2016 e unica proposta di legge in materia in quell'anno. Nei due casi rimanenti abbiamo proposte di legge dei gruppi di Forza Italia e Lega Nord in merito alle concessioni del demanio marittimo.

Tabella n. 12 - Proposte di legge per materia e soggetto proponente nel 2017

MACROSETT ORE	MATERIA	GIUNTA	CONS.RI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	1.Organi della Regione	2	6	9
	2.Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e incompatibilità	0	0	0
	3.Rapporti internazionali e con Unione europea	1	0	1
	4.Personale e amministrazione	3	1	4
	5.Enti locali e decentramento	7	0	7
	6.Altro Ordinamento istituzionale	0	2	2
	7. Multimateria	0	4	4
Sviluppo economico e attività produttive	8.Artigianato	0	0	0
	9.Professioni	0	0	0
	10.Industria	0	0	0
	11.Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	0	0	0
	12.Ricerca, trasporto e produzione di energia	1	0	1
	13.Miniere e risorse geotermiche	2	0	2
	14.Commercio, fiere e mercati	0	0	0
	15.Turismo (incluso agriturismo e t. rurale, ititurismo)	1	6	7
	16.Agricoltura e foreste	2	0	2
	17.Caccia, pesca e itticoltura	2	1	3
	18.Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito	0	0	0
19.Altro Sviluppo economico e attività produttive	0	0	0	
20. Multimateria	0	0	0	
Territorio ambiente e infrastrutture	21.Territorio e urbanistica	2	0	2
	22.Protezione dell'ambiente, e gestione dei rifiuti	3	4	7
	23.Risorse idriche e difesa del suolo	3	0	3
	24.Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; etc...)	0	0	0
	25.Viabilità	0	0	0
	26. Trasporti	1	1	2
	27. Protezione civile	1	0	1
	28. Altro Territorio e ambiente (per es.: usi civici)	0	0	0
	29. Multimateria	0	0	0
Servizi alla persone e alla comunità	30.Tutela della salute	2	7	9
	31.Alimentazione	0	0	0
	32.Servizi sociali	2	7	9
	33.Istruzione scolastica e universitaria	0	0	0
	34.Formazione professionale	1	0	1
	35.Lavoro	0	2	2
	36.Previdenza complementare e integrativa	0	0	0
	37.Beni e attività culturali	0	4	4
	38.Ricerca scientifica e tecnologica	0	0	0
	39.Ordinamento della comunicazione	0	0	0
	40.Spettacolo	0	0	0
	41.Sport	0	1	1
	42.Altro Servizi alle persone e alle comunità	0	0	0
43. Multimateria	1	0	1	
Finanza	44.Bilancio	11	0	11
	45.Contabilità regionale	0	0	0
	46.Tributi	0	0	0
	47. Multimateria	0	0	0
	48. Proposte di legge multisettore	4	0	4
TOTALE		51	47	98

Il macrosettore Territorio ambiente presenta una concentrazione dei casi più forte (sette proposte di legge) sulla voce Protezione dell'ambiente, dovuta a proposte aventi oggetti specifici e variegati.

Infine, il macrosettore Servizi alle persone e alle comunità registra, come di prassi, un addensamento importante sulla materia Tutela della salute, con nove proposte di legge, sette delle quali di iniziativa consiliare. Singolare è il fatto che un identico livello di iniziativa, e un identico schema di ripartizione della stessa fra Giunta e consiglieri, si verifichi anche per la materia Servizi sociali. La terza voce di rilievo nel macrosettore è quella dei Beni e delle attività culturali, con quattro proposte di legge, delle quali è interessante segnalare l'ascendenza unicamente consiliare.

Sviluppando l'analisi per macrosettori omogenei (Tab. 13) si osserva come a livello generale la distribuzione presenti un aspetto molto regolare e concavo, caratterizzato da due apici identici (27 casi) in corrispondenza dei macrosettori Ordinamento istituzionale e Servizi, e due profondi avvallamenti, con 15 casi ciascuno, in corrispondenza dei due macrosettori di linea: Sviluppo economico e Territorio.

I due soggetti promotori, Giunta e consiglieri, manifestano un comportamento analogo nei primi due macrosettori di Tab. 13, mentre tendono a divergere nei secondi due, con la Giunta che esercita un presidio molto forte del macrosettore Territorio ed i consiglieri che invece predominano in quello dei Servizi.

Tabella n. 13 - Distribuzione dell'iniziativa legislativa per macrosettori e soggetto proponente nel 2017

MACROSETTORE	GIUNTA	CONSIGLIERI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	13	14	27
Sviluppo economico e attività produttive	8	7	15
Territorio, ambiente e infrastrutture	10	5	15
Servizi alle persone e alle comunità	6	21	27
Finanza regionale	11	0	11
TOTALE	48	47	95

al netto di 4 proposte di legge multisettore.

SEZIONE II - FASE D'AULA

Per quanto attiene alla votazione in aula il 2017 replica, con precisione quasi assoluta, le tendenze censite nell'anno precedente¹¹⁷. Nello specifico risultano confermati sia un alto livello di partecipazione al voto, sia la diffusione di comportamenti diversificati e competitivi.

Innanzitutto si osserva come il tasso di partecipazione al voto – vale a dire la quota percentuale di favorevoli, contrari ed astenuti sul totale del collegio – si porti dal 77 per cento del 2016 al 79 per cento. È un dato ancora inferiore rispetto alla fiammata del secondo semestre 2015 (periodo però *sui generis*), ma comunque superiore di almeno dodici punti percentuali al tasso mediamente registrato nel corso della nona legislatura.

Dai dati di tabella 14 si può apprezzare come il dato medio sia determinato da una sostanziale conferma della distribuzione rilevata nel 2016, con solo limitati movimenti di riequilibrio a favore delle due classi estreme, quelle delle votazioni molto e molto poco partecipate.

Tabella n. 14 - Leggi regionali approvate nel 2017 e nel 2016 per tasso di partecipazione al voto

TASSO PART.	2017		2016	
	n.	%	n.	%
Fra il 51 e il 60%	3	5%	2	2%
Fra il 61 e l'80%	41	65%	58	71%
Fra l'81 e il 100%	19	30%	22	27%
TOTALE LEGGI	63	100%	82	100%
TASSO MEDIO	79%		77%	

La partecipazione al voto si mostra molto sensibile ad un'analisi centrata sulle coalizioni. Emerge, in particolare (Tab. 15), una prima suddivisione fra i gruppi di maggioranza (PD e MDP) e quelli di opposizione i quali esprimono, i primi un tasso superiore, i secondi inferiore, rispetto al valore medio.

Ancora più interessante è l'analisi di dettaglio al livello dei singoli gruppi, dalla quale emergono differenze importanti e politicamente connotate. Nello specifico, il gruppo del Partito democratico appare fortemente mobilitato a

¹¹⁷ L'universo di riferimento di questa sezione è costituito dalle 63 leggi approvate nel 2017, alcune delle quali (11), derivanti da proposte presentate nel 2016. In questa sezione i dati non includono le proposte di legge statutaria a causa dei valori difformi che possono aversi fra prima e seconda lettura. I dati della presente sezione includono il voto del Presidente della Giunta.

garantire il buon fine delle votazioni, incrementando il già ottimo valore del 2016 che passa dall'80 all'85 per cento.

Sul versante delle opposizioni permane la difficoltà dei gruppi di Forza Italia e Fratelli d'Italia a presidiare stabilmente la fase del voto, ma con miglioramenti significativi che per entrambi i gruppi sono superiori al 10 per cento. Stabile è il dato della Lega Nord, mentre è da parte del gruppo del Movimento 5 Stelle che si registra l'unico, e significativo, arretramento nel tasso di partecipazione al voto (-7 per cento).

Tabella n. 15 - Tasso di partecipazione al voto per gruppo

COALIZIONI	Tasso di partecipazione 2017	Tasso di partecipazione 2016
PD	85%	80%
SI	87%	87%
FI	56%	45%
FDI	55%	40%
LN	69%	70%
M5S	80%	87%
MDP ¹¹⁸	48%	-
Gruppo misto ¹¹⁹	90%	-
Media opposizioni	73%	72%
MEDIA GENERALE	79%	77%

Ciò detto per quanto riguarda il tasso di partecipazione, occorre adesso puntare l'analisi sui comportamenti di voto concretamente assunti.

Anche in questo ambito i dati del 2017 manifestano una forte continuità con quelli dell'anno precedente. Dall'esame della tabella 16 si osserva che le leggi regionali sono state approvate, in media, col voto favorevole di 24 consiglieri su 41, con il voto contrario di 5,5 e l'astensione di 2,6, mentre risultano in media assenti al momento del voto, o alla seduta nel suo complesso, rispettivamente 7,1 e 1,7 consiglieri: tutti valori prossimi, per non dire identici, a quelli del 2016, e simili a quelli del secondo semestre 2015.

¹¹⁸ Dal 28 marzo 2017.

¹¹⁹ Dal 23 maggio 2017.

Gli schemi di comportamento in aula nella decima legislatura sembrano così assumere una loro fissità e ricorrenza delineando un modello ben connotato di interazione politica. Unica variazione di un qualche rilievo è la riduzione di tre punti percentuali degli assenti al voto (dal 20 al 17 per cento).

Tabella n. 16 - Frequenze medie dei comportamenti di voto

VOTI	2017		2016	
	n.	%	n.	%
Favorevoli	24,1	59%	23,2	57%
Contrari	5,5	13%	5,9	14%
Astenuti	2,6	7%	2,5	6%
Assenti al voto	7,1	17%	8,1	20%
Assenti alla seduta	1,7	4%	1,3	3%
TOTALE	41	99,00%	41	100,00%

Per quanto attiene al secondo elemento cardine di questa sezione – il conflitto – si osserva come esso, oltre a persistere quasi invariato per frequenza media rispetto al 2016, si modifichi assai debolmente anche quanto a distribuzione tra le singole leggi, quando di esse andiamo a realizzare una classificazione secondo il numero di voti contrari.

I dati a ciò relativi, esposti nella tabella 17, evidenziano un quadro poco variato rispetto all'anno precedente, fatto salvo, anche per questo indicatore e come già notato per il tasso di partecipazione di cui alla tabella 14, un significativo decremento della classe intermedia (quella delle leggi fra 1 e 10 voti contrari), del quale beneficiano in maniera paritetica, le due classi estreme, quella delle leggi senza voti contrari e quella delle leggi con oltre 10 voti contrari.

Il dato di tabella 17 indica così una tendenza verso la bipartizione dei comportamenti di voto incentrata sull'individuazione di una riserva di leggi ad esito consensuale abbastanza cospicua, a cui si affianca un'ampia area di leggi contese, al cui interno emerge un forte nucleo di votazioni molto conflittuali.

Tabella n. 17 - Leggi approvate nel 2017 secondo il numero di voti contrari

CONTRARI	2017		2016	
	n.	%	n.	%
Nessuno	23	36%	25	30%
Fra 1 e 10	22	35%	37	46%
Fra 11 e 16	18	29%	20	24%
TOTALE	63	100%	82	100%

L'ampiezza delle coalizioni che di volta in volta hanno approvato le 63 leggi del 2017 conferma questa ipotesi .

In tabella 18 si riporta il numero di leggi approvate secondo il numero e la natura dei gruppi che hanno votato a favore. Da questa emerge che ben oltre la metà delle leggi approvate (35 su 63, pari al 55,6 per cento) ha ricevuto il voto favorevole della sola maggioranza (PD+MDP). Siamo quindi in presenza di un'area assai ampia di legislazione approvata con il minimo livello di condivisione. Ne fanno parte la stragrande maggioranza delle leggi di bilancio e delle leggi ad esse collegate, gli interventi in materia di organizzazione del servizio sanitario e di governo del territorio, nonché i due testi unici approvati nell'anno, quello in materia di disabilità e quello in materia di aiuti alle imprese.

Il resto delle leggi (il 44,4 per cento) è stato approvato col concorso di almeno un gruppo di opposizione.

In riferimento a ciò preme osservare due fenomeni contrastanti: il primo è un segnale di conflittualità, poiché la quota di leggi condivise decresce, nel 2017, di quasi sei punti percentuali rispetto al 2016 allorché raggiunse la metà del totale. Il secondo dato attesta, invece, un'attitudine contraria giacché all'interno di questo insieme si rileva un addensamento delle leggi nelle categorie cui corrisponde l'aggregazione di un maggior numero di gruppi. Si notano, in particolare, ben 5 leggi approvate all'unanimità e 13 leggi approvate con il concorso di almeno tre gruppi di opposizione.

Atteso che la maggioranza consiliare è ampiamente autosufficiente e che non pare aver mai risentito di fenomeni di dissociazione in aula, possiamo escludere che l'attitudine convergente delle opposizioni sia stata ispirata dalla necessità di garantire la governabilità dell'istituzione. Al contrario dobbiamo ammettere l'ipotesi che ciò sia avvenuto sulla base di specifiche ragioni di merito, che hanno coinvolto, come vedremo tra un attimo, indistintamente e in momenti diversi, tutti i gruppi di opposizione.

Riemerge così, anche in questo specifico ambito, la tendenza allo sdoppiamento delle strategie degli attori politici che già si è rilevata a proposito dei dati delle tabelle 14 e 17.

Tabella n. 18 - Numero e ampiezza delle coalizioni legislative

Coalizioni legislative	2017	2016
Solo maggioranza	35	41
Tutti i gruppi	5	1
Maggioranza più 5 gruppi di opposizione	6	8
Maggioranza più 4 gruppi di opposizione	1	7
Maggioranza più 3 gruppi di opposizione	6	5
Maggioranza più 2 gruppi di opposizione	8	14
Maggioranza più un gruppo di opposizione	2	15
TOTALE	63	82

Il necessario complemento ai dati meramente quantitativi di tabella 18 è connotato politico delle coalizioni legislative, vale a dire l'analisi della loro composizione interna. In tabella 19 sono così riportate, in ordine decrescente, le frequenze delle leggi approvate secondo la composizione politica della coalizione che le ha approvate.

Tabella n. 19 - Composizione politica delle coalizioni legislative

Coalizioni legislative	N.	%
Solo maggioranza	35	55,6%
UNANIMITÀ	5	7,9%
PD+MDP+FI+LN+M5S+SI+MISTO	4	6,3%
PD+MDP +FI+LN*	2	3,2%
PD+MDP +FDI+LN	2	3,2%
PD+MDP +FDI+FI+LN*	1	1,6%
PD+MDP +FDI+FI	1	1,6%
PD+MDP +FDI+FI+LN+M5S+SI	1	1,6%
PD+MDP +FDI+LN+M5S+SI+MISTO	1	1,6%
PD+MDP +FDI+M5S	1	1,6%
PD+MDP +FI+LN+M5S	1	1,6%
PD+MDP +FI+LN+M5S+SI*	1	1,6%
PD+MDP +FI+LN+MISTO	1	1,6%
PD+MDP +LN	1	1,6%
PD+MDP +LN+M5S+SI	1	1,6%
PD+MDP +M5S*	1	1,6%
PD+MDP +M5S+SI*	1	1,6%
PD+MDP +M5S+SI+MISTO	1	1,6%
PD+MDP +SI+MISTO	1	1,6%
PD+ FDI+FI+LN+MISTO	1	1,6%
TOTALE	63	100,0%

*combinazione presente anche nel 2016.

Come si può ben vedere il numero e la variabilità delle coalizioni legislative affermatesi nel 2017 fa assumere alla Tabella 19 un aspetto a dir poco caotico e tale da rendere impossibile il confronto con la corrispondente tabella relativa al 2016, che difatti si omette. Basti pensare che in tale occasione le combinazioni realizzate furono solo 12, in presenza di ben 82 leggi, mentre nel 2017 le combinazioni salgono a 20 con la disponibilità di sole 63 leggi: quindi riduzione dei casi e aumento della variabilità, un esito controintuitivo.

Considerato poi che delle 12 combinazioni/coalizioni del 2016 solo 5 sono state replicate nel 2017, si conclude che i gradi di libertà che le forze politiche hanno inteso concedersi sono stati, in quest'anno, nettamente superiori al consueto della legislatura.

Vero è che anche nel 2017 domina, e anzi si rafforza, un importante elemento regolatore, rappresentato dall'ampio numero di leggi approvate dai soli gruppi di maggioranza (il 55,6 per cento). Ma per la restante parte delle leggi emerge una tale varietà di combinazioni che stordisce l'osservatore e che sfugge a qualunque interpretazione fondata su fattori deducibili a priori. Un tratto, quindi, e assai forte, di pluralismo convive accanto a uno stabile ancoraggio maggioritario di metà della legislazione approvata, riproponendo il tema dello sdoppiamento delle strategie.

Pare quindi opportuno integrare l'analisi svolta a livello delle leggi con quella a livello degli attori politici, misurando cioè, legge per legge, quale è stato il comportamento di voto di ciascuno. La Tabella 20 riporta le scelte operate dai vari gruppi consiliari di opposizione nella votazione delle 63 leggi del 2017.

Tabella n. 20 - Comportamenti di voto dei gruppi consiliari di opposizione

Gruppi	Favorevole	Contrario	Astenuto	Assente	TOTALE
Forza Italia	18	24	10	11	63
Fratelli d'Italia	13	18	4	28	63
Lega Nord	21	28	14	0	63
Movimento 5 Stelle	18	29	15	1	63
SI Toscana a sinistra	16	26	18	3	63
Gruppo misto	13	21	10	5	49

Come era atteso in conseguenza del dato sulle coalizioni legislative di tabella 19, l'analisi dei comportamenti di voto per gruppo rileva un forte pluralismo delle scelte.

Trattandosi di gruppi di opposizione non stupisce che il comportamento più frequente sia stato, per tutti, il voto contrario. Eppure quasi mai esso risulta essere stata la scelta maggioritaria. Le occasioni in cui i vari gruppi hanno votato a favore sono state invece numerose, per un'incidenza percentuale sempre significativa che varia da un minimo del 21 per cento del gruppo di Fratelli d'Italia fino ad un massimo del 33 per cento (21 volte su 63) nel caso della Lega Nord. Anche le astensioni, che secondo il vigente regolamento rilevano ai fini del raggiungimento del quorum strutturale ma non di quello funzionale, hanno avuto un'apprezzabile e condivisa diffusione: da un minimo del 6 per cento delle

votazioni per Fratelli d'Italia, al massimo del 29 per cento nel caso di Si Toscana a sinistra.

Come nel 2016, pertanto, si deve ritenere che il comportamento di voto in aula risulti determinato, non già dalla preliminare ascrizione dei gruppi alla maggioranza o alle opposizioni e nemmeno dalla loro maggiore o minore prossimità ideologica ad essa. Al contrario pare essere il merito dei singoli provvedimenti a determinare le scelte di volta in volta operate, nell'ambito di corsi d'azione pragmatici e flessibili. Ogni attore cioè sembra modulare le proprie scelte secondo uno specifico discernimento, finendo per associarsi od opporsi alla maggioranza indipendentemente dal comportamento degli altri gruppi e dalla vicinanza ideologica con essi, dandosi, come già si è visto in tabella 19, combinazioni anche le meno prevedibili.

Nel contesto generale così delineato può essere interessante soffermare l'attenzione su alcuni comportamenti particolari.

Tre gruppi – Lega Nord, M5S e gruppo misto – esprimono una distribuzione delle scelte di voto quasi uguale, con una ripartizione armonica delle frequenze tra le tre opzioni e anche per quanto riguarda le assenze. Per tutti e tre, ad un picco in corrispondenza del voto contrario, segue al secondo posto la classe dei voti contrari e, di poco arretrata, quella delle astensioni. Parzialmente diverso il caso di SI Toscana a sinistra per il quale il dato delle astensioni prevale su quello dei voti contrari (18 vs 16). Politicamente degno di nota è il fatto che nonostante ciò, il gruppo della sinistra risulti meno incline a votare a favore (16 volte) rispetto a Lega Nord (21 volte), Forza Italia (18 volte) e Movimento 5 Stelle (18 volte).

Fratelli d'Italia è l'unico gruppo dove i voti contrari superano la somma di quelli favorevoli e delle astensioni, del pari è anche il gruppo meno incline ad astenersi. Ma il dato è fortemente condizionato dall'alto numero di assenze al voto, che raggiunge quasi la metà dei casi. Significativo è anche il dato delle assenze del gruppo di Forza Italia (11 su 63).

Proprio in tema di assenze al voto si notano differenze molto pronunciate: dal valore minimo della Lega Nord (zero assenze) al valore massimo espresso da Fratelli di Italia (28 assenze). A questo proposito è legittimo ritenere che le dimensioni numeriche dei gruppi influiscano sulla loro capacità di tenuta dell'aula. Vero è, tuttavia, che i dati di tabella 19 mostrano che anche dei gruppi piccoli o piccolissimi (SI Toscana a sinistra e il gruppo misto), riescono ad esprimere livelli di assenza assai contenuti. Probabilmente con uno sforzo personale e organizzativo non indifferente. Ciò rimanda quindi alla sussistenza di altre motivazioni che non quella delle dimensioni del gruppo alla base del numero di assenze, fra le quali possiamo ipotizzare una diversa agenda delle priorità e il diverso peso che l'arena consiliare può vantare rispetto alle altre in cui i singoli esplicano la propria azione politica. Resta in ogni caso ben saldo,

all'interno del procedimento legislativo regionale, il tratto generale della partecipazione dei gruppi, o quantomeno della maggior parte di essi

Concludendo, non possiamo che rimandare a quanto già detto in chiusura del Rapporto 2016, ribadendo che i tratti fondamentali della partecipazione e della competizione restano confermati anche nel 2017, sia per quanto attiene alla fase dell'iniziativa sia per quella della votazione.

Il procedimento legislativo consiliare continua a rappresentare per i gruppi politici un'essenziale arena di confronto e cassa di risonanza per le proprie proposte. Ma ne è valorizzata al tempo stesso anche la funzione di produttore di scelte formali e di politiche pubbliche attive, nel cui novero risulta sempre possibile, per i gruppi di opposizione, la convergenza – magari segmentata, parziale, revocabile – con altre forze politiche e con la maggioranza, nell'ottica del soddisfacimento di porzioni del proprio programma politico.

Da ciò il costante afflato partecipativo e la disponibilità di tutti gli attori ad accedere alle coalizioni legislative il più diversamente articolate, atteso che il farne parte definisce un campo di relazioni, con gli altri gruppi e con l'opinione pubblica, diversamente connotato rispetto a quello definito dal confronto elettorale, ma portatore di incentivi politici significativi che non possono essere mai trascurati da un personale politico accorto.

PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL'ANNO 2017 E CARATTERI QUALITATIVI

Carla Paradiso

1. INTRODUZIONE

L'analisi della produzione normativa del Consiglio regionale della Toscana si basa sulla rilevazione di una serie di dati quantitativi (numero degli articoli, dei commi, dei caratteri) e di dati qualitativi relativi a diverse tipologie di classificazioni, come ad esempio la materia di appartenenza, l'ambito in cui si collocano per tipologia di normazione e così via.

La rilevazione è svolta esclusivamente sulle leggi emanate nel corso dell'anno 2017.

2. LA PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL'ANNO 2017

Nell'anno esaminato sono state promulgate 63 leggi ordinarie e una legge di modifica statutaria, quest'ultima si inserisce nella numerazione delle leggi ordinarie e quindi in totale sono state approvate 64 leggi.

Si ricorda che nell'ordinamento toscano leggi di modifica statutarie, leggi ordinarie e regolamenti seguono una numerazione unica.

La prima evidenza da segnalare è che nel 2017 le leggi sono state in numero minore rispetto all'anno precedente quando le leggi emanate sono state 82: in numero assoluto si tratta di 19 leggi in meno.

Un dato, le 63 leggi, numericamente in linea con i dati del corrispondente anno della legislatura precedente, il 2012 con 65 leggi. Ma come si vede dalla tabella sotto riportata, nella legislatura precedente le leggi regionali erano in aumento rispetto all'anno precedente. Nell'attuale legislatura sono state emanate molte più leggi regionali nel primo anno intero di lavoro che nel secondo, cioè nel 2017.

Tabella n. 1 – Produzione legislativa della decima legislatura anni 2015, 2016 e 2017

ANNO	ANNO 2015 ¹²⁰	ANNO 2016	ANNO 2016
NR. LEGGI	25	82	63 + 1 statutaria

¹²⁰ Per l'anno 2015 i dati segnalati corrispondono al periodo giugno – dicembre 2015, cioè dall'inizio della decima legislatura.

Tabella n. 2 – Produzione legislativa della nona legislatura anni 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015

ANNO	ANNO 2010 ¹²¹	ANNO 2011	ANNO 2012	ANNO 2013	ANNO 2014	ANNO 2015 ¹²²	TOTALE
NR. LEGGI	30	53	65	60	71	41 (di cui 6 lr statutarie)	320

Entrando nel merito della produzione legislativa annuale, la prima distinzione da evidenziare riguarda la provenienza dell’iniziativa, come si distribuisce tra i due attori principali, cioè la Giunta e il Consiglio¹²³.

Per il 2017 le leggi regionali di iniziativa della Giunta regionale sono 47 e corrispondono al 73,4 per cento, le leggi di iniziativa consiliare sono in numero assoluto 17 (compresa la legge di modifica statutaria) e corrispondono al 26,6 per cento. Come si può notare, confrontando i dati in percentuale, la variazione rispetto all’anno precedente non è rilevante, perché corrisponde allo 0,2 per cento in meno per l’iniziativa consiliare, ma equivale ad una maggiore iniziativa da parte della Giunta.

Tabella n. 3 – Produzione legislativa anni 2015, 2016 e 2017 della decima legislatura divisa tra leggi d’iniziativa di giunta e leggi d’iniziativa consiliare

ANNO	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALI	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
2015 (X)	17	68%	8	32%	25	100
2016	60	73,2%	22	26,8%	82	100
2017	47	73,4%	17 compresa la legge di modifica statutaria	26,6%	64	100

Alcune proposte di legge, precisamente 7, hanno seguito un iter di approvazione abbreviato perché sono state presentate direttamente in aula, senza passare dall’esame in commissione. Si tratta di 6 leggi proposte dall’esecutivo e di una di provenienza consiliare, firmatarie i componenti dell’Ufficio di presidenza. Nelle legislature precedenti, l’iter abbreviato era utilizzato principalmente dall’iniziativa consiliare, soprattutto se si trattava di proposte di

¹²¹ Per l’anno 2010 i dati segnalati corrispondono al periodo maggio – dicembre 2010, cioè dall’inizio della nona legislatura.

¹²² Per l’anno 2015 il periodo preso in considerazione è gennaio – marzo, cioè i mesi di fine nona legislatura.

¹²³ Per la produzione di iniziativa consiliare si rimanda anche al paragrafo dedicato alla produzione dei consiglieri.

legge firmate dai componenti dell'Ufficio di presidenza. Con il passare del tempo l'uso dell'iter abbreviato è stato richiesto maggiormente dalla Giunta. Le proposte di legge di iniziativa dell'esecutivo andate direttamente in aula riguardano interventi di varia natura che spaziano tra disposizioni dettate da eventi metereologici eccezionali, alla legge di variazione di bilancio e alla legge che introduce interventi normativi legati alla variazione di bilancio. Oppure ancora l'introduzione di proroghe di alcune discipline transitorie della legge regionale 65/2014, in materia di governo del territorio.

3. DIMENSIONI FISICHE DELLE LEGGI

Questo paragrafo è dedicato ai risultati della rilevazione degli elementi che compongono le leggi: articoli, commi e caratteri. Si tratta di una rilevazione prettamente quantitativa che ha il compito di evidenziare la corposità del complesso delle leggi regionali nell'anno preso in esame. Lo scopo di questo tipo di rilevazione è di rendere maggiormente l'idea dell'impatto che la singola legge e ancor più l'intera produzione annuale può avere sull'ordinamento regionale complessivo.

Va premesso che le leggi toscane contengono la motivazione alla legge, inserita in un preambolo anteposto all'articolato che è parte integrante delle leggi e la cui composizione è conteggiata nella rilevazione per caratteri, i quali, quindi, concorrono alla 'pesantezza' delle leggi. La motivazione, invece, non ha alcun peso in relazione agli articoli e ai commi essendo organizzato in 'visto' e in 'considerato' per i quali è previsto un apposito paragrafo nel prosieguo della relazione.

Per il 2017, per le 64 leggi sono stati conteggiati¹²⁴ complessivamente 953 articoli, 1842 commi e 983.733 caratteri (Tab. n. 4).

Si può apprezzare e dare un contenuto a questa rilevazione se si confrontano i dati con anni in cui la produzione legislativa è stata quasi la stessa.

In questo caso gli anni di riferimento sono da ricercarsi nella legislatura precedente, e in particolare con i dati del 2012 anno che ha visto emanare 65 leggi, quindi con una sola legge di differenza con l'anno esaminato. Le 65 leggi del 2012 erano composte da 1.149 articoli, 2326 commi e da 1.263.701 caratteri.

Messi a confronto questi dati rilevano che la differenza tra gli elementi analizzati rappresenta una legislazione più corposa prodotta nel 2012 rispetto a quella prodotta nel 2017, non giustificabile con la legge di differenza. Infatti, la differenza tra gli articoli corrisponde a 196 in più per il 2012, per i commi la differenza è di 484, e per i caratteri siamo a 279.968 in più per il 2012. Il

¹²⁴ Nel totale è stata conteggiata anche la composizione della legge di modifica statutaria che ha un iter di approvazione diverso dalle leggi ordinarie. Per una maggiore trasparenza si riportano qui di seguito i dati che riguardano la composizione della legge statutaria (l.r. 24 maggio 2017, n. 23): 1 articolo, 1 comma e 2857 caratteri.

risultato che più evidenza come la produzione del 2012 risulta più ‘pesante’ è dato soprattutto dalla differenza rilevata nei commi. Evidentemente una tale rilevazione non equivale ad una migliore produzione legislativa del 2012 rispetto al 2017, perché un tale giudizio non può esimersi dall’analizzare nel merito le disposizioni prodotte.

Tabella n. 4 - Leggi regionali del 2015, del 2016 e del 2017 per composizione complessiva in base agli articoli, ai commi e ai caratteri

ANNI	2015	2016	2017
ARTICOLI	337	1552	954
COMMI	787	3063	1843
CARATTERI	432.270	1.455.710	983.733

La tabella sottostante, invece, scompone i dati rilevati per la decima legislatura, separandoli in base alla provenienza dell’iniziativa legislativa e quindi tra la composizione delle leggi di iniziativa della Giunta e quelle di origine consiliare.

Tabella n. 5 - Leggi regionali del 2015, del 2016 e del 2017 per composizione complessiva in base agli articoli, ai commi e ai caratteri suddivisa per soggetto proponente e totali

ANNI	GIUNTA			CONSIGLIO			TOTALI		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
ARTICOLI	297	1456	869	40	96	84	337	1552	953
COMMI	721	2893	1704	66	170	138	787	3063	1842
CARATTERI	393.256	1.341.067	871.380	39.014	114.703	112.353	432.270	1.455.710	983.733

L’analisi degli elementi quantitativi conferma la caratteristica rilevata negli anni precedenti di leggi di iniziativa giuntale composte da un numero maggiore di articoli, commi e caratteri. Mentre le leggi di iniziativa consiliare solitamente hanno un numero più limitato degli elementi rilevati.

Per l’anno 2017, il 34 per cento delle leggi della Giunta sono composte da un numero di articoli superiori a 20, mentre un gruppo di 15 leggi, sempre di Giunta, è composto da 1 a 5 articoli corrispondente al 31,9 per cento.

Le 17 leggi di iniziativa consiliare, invece, si collocano per il 70,6 per cento nella classe di ampiezza tra 1 e 5 articoli. Una sola legge di iniziativa consiliare, composta da 20 articoli, supera la soglia dei 40 commi e, per numero di caratteri è ascritta alla classe di ampiezza superiore ai 20.000.

Per i dati particolareggiati si rimanda alle tabelle sottostanti (tab. 6, 7 e 8).

Parallelamente i dati complessivi relativi alla totalità del corpo legislativo prodotto nell'anno 2017 evidenziano che la maggior parte delle leggi rientrano nelle categorie alle estremità della classificazione e cioè nella classe di minore ampiezza: il 42,1 per cento (27 leggi in numero assoluto) se si guarda alla composizione in articoli; il 45,3 per cento delle leggi è composta da 1 a 10 commi; 24 leggi, pari al 37,5 per cento, rientrano nella classe meno ampia per la composizione in caratteri. Nella categoria di maggiore ampiezza, cioè oltre i 20 articoli si collocano il 25 per cento delle leggi, oltre i 40 commi il 26,5 per cento e il 29,7 per cento delle leggi è composta da più di 20.000 caratteri.

Nella classe di ampiezza minore, in tutte le tre componenti considerate, ci sono prevalentemente leggi di modifica, con l'eccezione della legge approvata per far fronte ad eventi meteorologici eccezionali e delle leggi di variazione di bilancio che non modificano espressamente altre leggi ed il cui contenuto è soprattutto negli allegati alla legge.

Vista la caratteristica della legislazione toscana che predilige la modifica espressa e puntuale delle leggi già vigenti, anche nella categoria più ampia si trovano in maggioranza leggi di modifica, compresa la legge annuale di manutenzione ordinaria, leggi con modifiche assai corpose. Non mancano però testi legislativi nuovi come la legge regionale 60/2017 (Disposizioni generali sui diritti e le politiche per le persone con disabilità), la legge regionale 71/2017 (Disciplina del sistema regionale degli interventi di sostegno alle imprese), la legge regionale 74/2017 (Disciplina dell'Istituto per lo studio, la prevenzione e la rete oncologica "ISPRO"), per citarne alcuni.

Tabella n. 6 - Leggi regionali del 2017 per classi di ampiezza in articoli e per soggetto proponente

LEGGI REGIONALI DEL 2017						
ARTICOLI	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
da 1 a 5	15	31,9	12	70,6	27	42,1
da 6 a 10	5	10,7	4	23,6	9	14,1
da 11 a 15	9	19,1	0	0	9	14,1
da 16 a 20	2	4,3	1	5,8	3	4,7
Oltre 20	16	34,0	0	0	16	25
TOTALE	47	100	17	100	64	100

Tabella n. 7 - Leggi regionali del 2017 per classi di ampiezza in commi e per soggetto proponente

LEGGI REGIONALI DEL 2017						
	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
COMMI	N.	%	N.	%	N.	%
da 1 a 10	17	36,2	12	70,6	29	45,3
Da 11 a 20	4	8,6	4	23,6	8	12,5
da 21 a 30	6	12,7	0	0	6	9,4
da 31 a 40	4	8,5	0	0	4	6,3
Oltre 40	16	34,0	1	5,8	17	26,5
TOTALE	47	100	17	100	64	100

Tabella n. 8 - Leggi regionali del 2017 per classi di ampiezza in caratteri e per soggetto proponente

LEGGI REGIONALI DEL 2017						
	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
CARATTERI	N.	%	N.	%	N.	%
fino a 5.000	13	27,6	11	64,8	24	37,5
da 5.001 a 10.000	6	12,7	2	11,8	8	12,5
da 10.001 a 15.000	5	10,7	2	11,8	7	10,9
da 15.001 a 20.000	5	10,7	1	5,8	6	9,4
oltre 20.000	18	38,3	1	5,8	19	29,7
TOTALE	47	100	17	100	64	100

3.1. DIMENSIONI FISICHE DEL PREAMBOLO

Questo paragrafo, ormai rituale, prende spunto dalla particolarità dell'ordinamento normativo toscano che ha scelto di premettere all'articolato delle leggi la motivazione delle stesse. Una scelta inserita nello Statuto regionale del 2005, che all'articolo 39 dispone che tutte le leggi e tutti regolamenti regionali siano motivati, rimandando alla legge ordinaria l'esplicitare con quali modalità. La legge regionale 55 del 2008 (Disposizioni in materia di qualità della normazione) ha poi concretamente provveduto ad individuare quali caratteristiche debba avere la motivazione, cioè prevedendo una suddivisione in una parte, denominata 'visto', contenente il quadro giuridico e le fasi essenziali del procedimento, e in una seconda parte che raccoglie la motivazione vera e propria dell'intervento normativo introdotto con l'articolato, denominata

‘considerato’, e la sua collocazione anteposta all’articolato. Rimandando ulteriormente ad intese tra Giunta e Consiglio per altre eventuali precisazioni.

Per questo le leggi regionali toscane, a partire dal 2009, premettono all’articolato un preambolo contenente le motivazioni della legge. Il preambolo è parte integrante della legge, ma rientra nell’analisi inerente le dimensioni fisiche solo per la sua composizione in caratteri¹²⁵, non essendo composto come il testo delle leggi in articoli e commi. La particolarità del preambolo, quindi, richiede un esame a parte dei suoi elementi costitutivi.

Le leggi del 2017, compresa la legge di modifica statutaria, contengono 457 ‘visto’ e 444 ‘considerato’. Per la seconda volta di seguito il numero dei ‘visto’ superano quello dei ‘considerato’¹²⁶.

La maggior parte delle leggi, in numero assoluto 35 leggi, vede una presenza di ‘visto’ fino ad un massimo di 5; altre 19 leggi hanno da 6 ad 11 ‘visto’ altre 7 leggi coprono un intervallo che va da 11 a 20 ‘visto’.

Solo tre leggi hanno un numero di ‘visto’ superiore a 20: la legge annuale di manutenzione dell’ordinamento (l.r. 70/2017) con 36 ‘visto’; la legge regionale 15/2017 che dispone numerose modifiche di leggi regionali in materia di programmazione settoriale, il cui preambolo contiene 29 ‘visto’ e la legge regionale 78/2017 (Legge di stabilità per l’anno 2018) con 22 ‘visto’.

Per quanto riguarda i ‘considerato’ 32 leggi hanno un numero di considerato che va da 1 a 5, l’intervallo da sei a dieci considerato vede 21 leggi, altre 10 leggi contengono da 11 a 20 considerato e solo una legge ha un preambolo composto da più di 20 considerato, per la precisione ne ha 34 ed è la già citata legge di manutenzione ordinaria (l.r. 70/2017).

La presenza di numerose leggi di modifica, tra l’altro, fa sì che in alcuni casi sia necessario intervenire a modificare anche il preambolo. Nel 2017 questa necessità si è verificata 8 volte. Le modifiche sono conseguenza necessaria delle modifiche apportate all’articolato della legge originaria, perché evidentemente ne cambiano in qualche modo la motivazione precedente, si veda ad esempio la legge regionale 26/2017 sul diritto di accesso con la quale si abroga la specifica normativa regionale emanata, anche, in attuazione dell’articolo 54 dello Statuto, ritenendo che le più recenti disposizioni statali in materia seguano un’analogo ratio e possano ritenersi attuazione del citato articolo dello Statuto.

Invece, si segnala, come particolarità, il caso della legge regionale 30/2017¹²⁷ il cui contenuto riguarda soltanto la modifica al preambolo.

¹²⁵ Di questo fattore si deve tener conto nel confrontare la legislazione regionale toscana con altre legislazioni regionali che non hanno nei loro testi di legge un simile contenuto.

¹²⁶ Si veda il Rapporto sulla legislazione anno 2016, Consiglio regionale della Toscana, maggio 2017.

¹²⁷ Legge regionale 4 luglio 2017, n. 30 (Continuità territoriale dell’Isola d’Elba. Modifiche alla l.r. 89/2016).

L'unico termine di paragone, relativamente alla motivazione è la normativa dell'unione europea dalla quale è mutuata. Contrariamente a quanto avviene nell'ordinamento toscano, dove la modifica del preambolo è ammessa e consiste per lo più nella modifica del considerato¹²⁸, inserita nell'articolato della legge regionale di modifica, la "Guida pratica comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione per la redazione dei testi legislativi dell'Unione europea" adottata dalla UE, al punto 18.12 sostiene che *"non è buona tecnica legislativa modificare i 'considerando' dell'atto da modificare, i quali costituiscono un'esposizione organica dei motivi che ne hanno giustificato l'adozione nella forma iniziale. Solo la codificazione o la rifusione consentiranno di raggruppare, con gli adattamenti necessari, la motivazione iniziale e quella delle modifiche successive in un nuovo insieme coerente."*¹²⁹

4. CLASSIFICAZIONE PER POTESTÀ LEGISLATIVA

La classificazione per potestà legislativa è rilevata dalla segnalazione effettuata nel preambolo. Il preambolo oltre a specificare, nella parte dedicata ai 'visto', quali sono le disposizioni normative statali e regionali su cui si basa ciascuna legge, individua la tipologia di potestà legislativa che si sta esercitando, tra quelle previste all'articolo 117 della Costituzione.

La produzione normativa dell'anno 2017 vede l'esercizio della potestà concorrente e l'esercizio contemporaneo della potestà concorrente e residuale, classificata come mista, in misura molto simile. Infatti, 25 sono le leggi regionali che esercitano la competenza concorrente, contro 24 leggi regionali che esercitano quella 'mista'; la differenza risalta se la si traduce in termini percentuali: 39% potestà concorrente e 37,5 per cento mista. L'anno 2017 vede quindi un maggiore bilanciamento rispetto all'anno precedente in cui il divario era a favore delle leggi regionali che esercitavano entrambe le potestà contemporaneamente. Non si può parlare però di una vera tendenza poiché le rilevazioni annuali evidenziano risultati altalenanti e non omogenei negli anni.

Sono in numero decisamente minore le leggi regionali che esercitano soltanto la potestà residuale, come peraltro verificatosi anche nel 2016: 15 leggi

¹²⁸ Secondo l'articolo 9, comma 3, della l.r. 55/2008: *"I 'considerato' motivano, in modo conciso, le disposizioni essenziali dell'articolato senza riprodurre o parafrasare il dettato normativo e formulano adeguata spiegazione dei motivi dell'eventuale mancato o parziale accoglimento dei pareri e delle pronunce di cui al comma 2, lettera b)."*

¹²⁹ Secondo il punto 10 della Guida europea: *"I «considerando» motivano in modo conciso le norme essenziali dell'articolato, senza riprodurre o parafrasarne il dettato. Non contengono enunciati di carattere normativo o dichiarazioni di natura politica."* Il punto 18.11 relativo alla redazione dell'atto modificativo recita: *"I «considerando» dell'atto modificativo devono rispondere agli stessi criteri enunciati in merito ai «considerando» degli atti autonomi (cfr. orientamenti 10 e 11). Tuttavia, essi hanno un contenuto particolare, in quanto sono esclusivamente destinati a esporre la motivazione dei cambiamenti introdotti dall'atto modificativo: non devono quindi ripetere la motivazione dell'atto modificando."*

che corrispondono al 23,5 per cento nel 2017 e 19 leggi equivalenti al 23,2 per cento nell'anno precedente.

Tabella n. 9 - Distribuzione delle leggi in forza di potestà legislativa per gli anni 2015, 2016 e 2017

ANNO	POTESTÀ CONCORRENTE		POTESTÀ RESIDUALE (O ESCLUSIVA)		MISTA		TOTALE	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
2015 ¹³⁰	11	44	8	32	6	24	25	100
2016	26	31,7	19	23,2	37	45,1	82	100
2017	25	39	15	23,5	24	37,5	64 ¹³¹	100

Per un confronto con la precedente legislatura si veda la tabella sottostante:

Tabella n. 10 - Distribuzione delle leggi in forza di potestà legislativa per la nona legislatura (anni 2010 – 2011 – 2012 - 2013 – 2014 - 2015)

	POTESTÀ CONCORRENTE		POTESTÀ RESIDUALE (O ESCLUSIVA)		MISTA		TOTALE	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
2010 ^(*)	13	43,3	13	43,3	4	13,4	30	100
2011	25	47,2	15	28,3	13	24,5	53	100
2012	30	46,1	18	27,7	17	26,2	65	100
2013	19	31,7	17	28,3	24	40,0	60	100
2014	21	29,6	30	42,3	20	28,1	71	100
2015 ^(*)	15	36,6	20	48,8	6	14,6	41	100

(*) I dati del 2010 riguardano maggio – dicembre e i dati del 2015 sono riferiti a gennaio - marzo e rientrano nella nona legislatura.

¹³⁰ Per l'anno 2015 i dati segnalati corrispondono al periodo giugno – dicembre 2015, cioè dall'inizio della decima legislatura.

¹³¹ Comprende anche la legge statutaria.

5. CLASSIFICAZIONE PER TIPOLOGIA NORMATIVA

Per quanto riguarda la classificazione per tipologia normativa sono state analizzate le leggi regionali ordinarie dell'anno 2017 escludendo la legge regionale di modifica statutaria.

Anche per il 2017 non ci sono novità rispetto alla ormai abituale prevalente presenza delle leggi di manutenzione che con 38 leggi raggiunge il 60,3 per cento di tutta la produzione normativa annuale.

Le rimanenti 25 leggi sono distribuite tra altre 5 voci: settore, istituzionale, provvedimento, bilancio e intersettoriale.

Nel dettaglio, il 15,8 per cento delle leggi, 10 leggi in numero assoluto, sono raggruppate nella voce settore, e riguardano diversi ambiti, come si vedrà meglio successivamente.

Sotto la voce istituzionale si collocano 4 leggi (6,3%); altre 2 leggi rientrano tra le leggi provvedimento (3,1%), 8 sono leggi di bilancio (leggi di stabilità, rendiconto, bilancio previsionale e sue variazioni) e 1 legge è stata classificata alla voce intersettoriale. (tab. 11).

Per quanto riguarda i singoli settori si segnalano le leggi regionali 60/2017 e 81/2017, la prima relativa alle politiche per le persone con disabilità e la seconda dedicata ad interventi per favorire la mobilità individuale delle persone con disabilità; altre due leggi riguardano interventi relativi alle attività produttive: la legge regionale 71/2017 per interventi di sostegno alle imprese e la legge regionale 73/2017 relativa al controllo del potenziale viticolo. Infine, la legge regionale 74/2017 che disciplina l'Istituto per lo studio, la prevenzione e la rete oncologica (ISPRO).

Le 4 leggi in materia istituzionale riguardano in due casi l'istituzione di nuovi comuni per fusione di comuni già esistenti, altre due sono collegate al riordino del sistema delle funzioni provinciali.

Tornando alle leggi di manutenzione, di questa tipologia possono far parte sia leggi che prevedono minime modifiche delle leggi di base, e solitamente sono la maggior parte, ma possono esservi anche leggi che introducono nel testo originario un numero di modifiche tali da cambiare sostanzialmente il testo precedente, innovando anche in maniera profonda. Infine, di questa categoria fanno parte i grandi contenitori di modifiche come la legge di manutenzione ordinaria annuale.

La legislazione del 2017 vede leggi quantitativamente rilevanti per composizione e per interventi manutentivi in 4 casi su 38. Di queste 4 leggi¹³², 3 intervengono su un numero consistente di leggi regionali.

¹³² Si tratta della l.r. 22 febbraio 2017, n. 5 (Disposizioni in materia di organizzazione, programmazione e bilanci degli enti dipendenti e delle società in house. Modifiche alle leggi regionali 59/1996, 60/1999, 40/2005, 28/2008, 30/2009, 39/2009, 87/2009, 23/2012, 80/2012, 30/2015 e 22/2016), della l.r. 31 marzo 2017, n. 15 (Disposizioni in materia di programmazione settoriale. Modifiche alle leggi regionali 3/1994, 25/1998, 39/2000, 32/2002, 1/2004, 7/2005,

In un caso si tratta della legge regionale di manutenzione dell'ordinamento per il 2017 (70/2017), composta da 77 articoli e 113 commi, che interviene a modificare 30 leggi.

Una seconda legge, la 15, si occupa di modificare le disposizioni in materia di programmazione settoriale, agendo su 25 leggi, tramite 112 articoli divisi in 141 commi.

Una terza legge opera sulle leggi degli enti dipendenti e sulle società in house, modificando le disposizioni di 11 leggi regionali relative all'organizzazione, alla programmazione e ai bilanci (l.r. 5/2017).

L'ultima legge da citare, la legge regionale 50/2017, è composta da 55 articoli suddivisi in 149 commi, modifica 3 leggi e si occupa di applicare una serie di decreti legislativi¹³³ introducendo semplificazioni in materia edilizia.

Proseguendo la ricognizione delle leggi di manutenzione e gli interventi di modifica previsti: un gruppo di 6 leggi sono composte da un numero di articoli che va da 21 a 34, quindi si tratta di interventi mediamente corposi. Tra queste le due leggi che si occupano di sanità (la l.r. 11 e la l.r. 36) ed intervengono sulla legge regionale 40 del 2005¹³⁴; la legge regionale 37 in materia faunistico venatoria interviene, tra le altre, sulla legge regionale 3 del 1994¹³⁵, legge ampiamente modificata nel corso degli anni. Con la legge regionale 80 si interviene nuovamente in materia di programmazione settoriale modificando 11 leggi, in alcuni casi sono le stesse leggi regionali già modificate con la legge regionale 15.

Altre 9 leggi sono composte da un numero di articoli che va da 6 a 20; un ultimo consistente gruppo di 19 leggi manutentive non superano i 5 articoli, segno che si tratta di interventi minuti.

L'abbondanza di leggi contenenti minime modifiche, accanto all'esistenza della legge di manutenzione ordinaria, introdotta, anche, allo scopo di arginare l'eccesso di legghine modificative, meriterebbe un approfondimento, nel merito, delle disposizioni introdotte con tale modalità, per capire se effettivamente si tratta di interventi che non possano far parte della legge annuale di manutenzione.

39/2005, 41/2005, 1/2006, 14/2007, 9/2008, 16/2009, 20/2009, 26/2009, 29/2009, 40/2009, 54/2009, 58/2009, 9/2010, 21/2010, 55/2011, 27/2012, 51/2013, 21/2015, 30/2015), della l.r. 8 settembre 2017, n. 50 (Semplificazioni in materia edilizia. Adeguamento ai decreti legislativi 126/2016, 127/2016 e 222/2016. Modifiche alle leggi regionali 65/2014, 39/2005 e 68/2011) e della l.r. 12 dicembre 2017, n. 70 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2017).

¹³³ Si tratta dei decreti legislativi 126, 127 e 222 del 2016 in materia di SCIA e di conferenza di servizi.

¹³⁴ La legge regionale 40/2005 (Disciplina del servizio sanitario regionale) svolge sostanzialmente la funzione di testo unico ed ha subito negli anni numerosissimi interventi di modifica.

¹³⁵ La legge si occupa del Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio" ed anch'essa è stata sottoposta a molti interventi modificativi.

La legge di manutenzione ordinaria è stata introdotta dall'articolo 13¹³⁶ della legge regionale in materia di qualità della normazione (l.r. 55/2008) e riunisce, in un unico contenitore, gli interventi derivanti dalla necessità di correggere errori materiali o imprecisioni, di inserire disposizioni di interpretazione autentica, di adeguare i rinvii interni ed esterni, di inserire disposizioni divenute obbligatorie in attuazione di normative comunitarie, nazionali, regionali. Inoltre, sono inserite, nella legge di manutenzione ordinaria, anche le eventuali disposizioni conseguenti alla necessità di adeguarsi a sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, della Corte europea per i diritti dell'uomo o della Corte costituzionale.

L'unico discrimine è che tali disposizioni non devono comportare innovazioni sostanziali della disciplina della materia interessata.

Tenendo presente quest'ultima disposizione bisogna pensare che le modifiche introdotte con leggi dedicate e non con la legge di manutenzione, abbiano tutte carattere innovativo, oppure che si tratti di casi di tale urgenza e necessità da non poter attendere i tempi indispensabili alla predisposizione di un testo modificativo che ha, solitamente, cadenza annuale. Pur considerando che anche l'introduzione di un solo termine in più o diverso in una legge può comportare mutamenti consistenti, rimane il dubbio sulla estrema necessità di intervenire con legge apposita, nei casi di modifiche minimali.

¹³⁶ L.r. 55/2008 “Art. 13 - Manutenzione della normativa

1. Il Consiglio e la Giunta, nell'esercizio delle rispettive competenze, assicurano la costante manutenzione dell'ordinamento normativo regionale, in particolare per quanto attiene a:

a) la correzione di errori materiali o imprecisioni;
b) l'adeguamento dei rinvii interni ed esterni;
c) l'inserimento di contenuti divenuti obbligatori per disposizioni comunitarie, nazionali o regionali;
d) l'adeguamento a sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, della Corte europea dei diritti dell'uomo o della Corte costituzionale;
e) l'interpretazione autentica di disposizioni regionali.

2. Con un'unica legge o un unico regolamento possono essere disposti periodici interventi di manutenzione di una pluralità di disposizioni, rispettivamente, legislative o regolamentari, nel limite in cui ciò riguardi esclusivamente i casi di cui al comma 1 e limitati adeguamenti che non comportano innovazioni sostanziali della disciplina della materia”.

Tabella n. 11 - Classificazione delle leggi per tipologia normativa – anni 2015, 2016 e 2017 - decima legislatura

TIPOLOGIA DELLE LEGGI	ANNO 2015		ANNO 2016		ANNO 2017	
	NR	%	NR	%	NR	%
ISTITUZIONALE	1	4	4	4,9	4	6,4
SETTORE	2	8	7	8,6	10	15,9
INTERSETTORIALE	0	0	0	0	1	1,6
RIORDINO	0	0	8	9,8	0	0
SEMPLIFICAZIONE	0	0	0	0	0	0
TESTI UNICI	0	0	1	1,2	0	0
PROVVEDIMENTO	0	0	4	4,9	2	3,1
INTERPRETAZIONE	0	0	0	0	0	0
MANUTENZIONE	17	68	48	58,5	38	60,3
BILANCIO	5	20	10	12,1	8	12,7
TOTALE	25	100	82	100	63 ¹³⁷	100

6. LA CLASSIFICAZIONE PER MATERIE E PER MACROSETTORE

La classificazione delle leggi secondo una griglia divisa in 6 macrosettori, a loro volta suddivisa in 48 materie (o voci) serve a comprendere meglio il contenuto delle leggi regionali.

Superando lo strumento tecnico scelto per intervenire nell'ordinamento, cioè attraverso disposizioni di modifica oppure con l'approvazione di testi di legge autonomi, con la classificazione per materie si entra nel merito degli ambiti in cui il legislatore toscano ha operato.

La produzione normativa ordinaria del 2017, esclusa quindi la legge di modifica statutaria, ha occupato tutti i sei macrosettori che compongono la classificazione. Infatti 10 leggi regionali rientrano nell' *ordinamento istituzionale*, 10 nel macrosetto *sviluppo economico e attività produttive*, altre 9 leggi regionali si classificano in *territorio ambiente e infrastrutture*, un gruppo più consistente di 17 leggi regionali fa parte della categoria *servizi alla persona e alla comunità*, 8 leggi sono sotto la voce *finanza regionale* e altre 9 leggi si collocano nel *multisetto*, voce che accoglie le leggi di semplificazione, le leggi di abrogazione, le leggi di manutenzione, le leggi collegate alle finanziarie, oppure altre leggi che occupandosi di materie che fanno parte di 2 o più macrosettori sarebbero difficili da collocare (Tab. 12).

Le 63 leggi regionali del 2017 occupano 20 voci che corrispondono al 41,6 per cento con decremento percentuale rispetto all'anno precedente di 8,4 punti. Le leggi del 2016 si collocavano in 24 materie delle 48 in cui è suddivisa la classificazione. La produzione normativa del 2017 si è, quindi, concentrata su un numero più ristretto di materie.

¹³⁷ In questa tipologia non è stata conteggiata la legge di modifica statutaria, che volendo classificarla andrebbe nella voce manutenzione.

La voce che nel 2017 ha raccolto più leggi, per la prima volta, è quella del *'multisetto'* ciò significa che le 9 leggi così classificate interessano materie appartenenti a più macrosettori e quindi ne fanno parte la legge di manutenzione ordinaria, la legge collegata alla legge di stabilità, le leggi che intervengono su leggi settoriali in relazione alle disposizioni di programmazione, le leggi che modificano leggi di settore a seguito delle variazioni di bilancio.

La voce *'bilancio'* della macromateria *'finanza regionale'* contiene 8 leggi (legge di bilancio, variazioni, assestamento, rendiconto, legge di stabilità), mantenendo lo stesso numero dell'anno precedente. La voce *'tutela della salute'* contiene 6 leggi; 4 leggi regionali per ciascuna voce si ritrovano nelle voci *'personale e amministrazione'*, *'enti locali e decentramento'*, *'servizi sociali'*, *'beni e attività culturali'*. Le 10 leggi relative allo *'sviluppo economico e attività produttive'* si ritrovano in 6 delle 13 voci in cui si suddivide il macrosetto, tra le quali *'professioni'*, *'ricerca, trasporto e produzione di energia'*, *'turismo'*, *'caccia e pesca'*. Un numero minore di leggi raccolgono le voci che nel 2016 invece erano più frequentate: *'territorio, ambiente e infrastrutture'*, *'protezione della natura e dell'ambiente'*, *'risorse idriche e difesa del suolo'* per le quali si rinvia alla tabella sottostante.

Tabella n. 12 – Classificazione per materie e soggetto proponente per l’anno 2017

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2017	2017	2017
Ordinamento istituzionale Tot 2017 = 10	1. Organi della Regione <i>(ad esclusione di quanto classificato alla voce successiva)</i>		2	2
	2. Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti la Giunta			
	3. Rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni			
	4. Personale e amministrazione	4		4
	5. Enti locali e decentramento	4		4
	6. Altro (per es: persone giuridiche private, sistema statistico regionale, etc.)			
	7. Multimateria			
Sviluppo economico e attività produttive Tot 2017 = 10	8. Artigianato			
	9. Professioni (incluse le nuove figure professionali: per es., naturopata, etc.)	1		1
	10. Industria			
	11. Sostegno all’innovazione per i settori produttivi			
	12. Ricerca, trasporto e produzione di energia	1		1
	13. Miniere e risorse geotermiche			
	14. Commercio, fiere e mercati			
	15. Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	1	1	2
	16. Agricoltura e foreste	2	1	3
17. Caccia, pesca e itticoltura	2		2	

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2017	2017	2017
	18. Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale			
	19. Altro (per es.: programmazione negoziata, programmi economici, supporto e assistenza allo sviluppo locale, etc.)	1		1
	20. Multimateria			
Territorio ambiente e infrastrutture Tot 2017 = 9	21. Territorio e urbanistica (incluso demanio; edilizia)	3		3
	22. Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	1	2	3
	23. Risorse idriche e difesa del suolo	2		2
	24. Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; aeroporti; etc)			
	25. Viabilità		1	1
	26. Trasporti			
	27. Protezione civile			
	28. Altro (per es.:usi civici)			
	29. Multimateria			
Servizi alla persona e alla comunità Tot 2017 = 17	30. Tutela della salute	3	3	6
	31. Alimentazione			
	32. Servizi sociali	3	1	4
	33. Istruzione scolastica e universitaria			
	34. Formazione professionale			
	35. Lavoro			

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2017	2017	2017
	36. Previdenza complementare e integrativa			
	37. Beni e attività culturali		4	4
	38. Ricerca scientifica e tecnologica			
	39. Ordinamento della comunicazione		1	1
	40. Spettacolo			
	41. Sport			
	42. Altro (per es: sicurezza personale, polizia locale; tutela degli utenti e consumatori; contrasto all'usura; etc.)			
	43. Multimateria	2		2
Finanza regionale	44. Bilancio	8		8
	45. Contabilità regionale			
	46. Tributi			
	47. Multimateria			
Multisetto ¹³⁸	48. Multisetto	9		9
	TOTALE	47	16	63

7. LA CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI IN BASE ALLA TECNICA REDAZIONALE

Sotto il profilo della tecnica legislativa di redazione, il 57,1 per cento delle 63 leggi prodotte nel 2017 risultano alla voce 'novella' cioè sono leggi di manutenzione che utilizzano la tecnica della modifica puntuale ed espressa della normativa già in vigore. In valore assoluto si tratta di 36 leggi regionali. Il dato si discosta dalla percentuale e dal numero delle leggi, 38, che nella tipologia normativa sono state definite di 'manutenzione'. Di solito queste due voci

¹³⁸ Si inseriscono qui tutte le leggi non ascrivibili, per diversi motivi, agli altri settori, come, ad esempio, i collegati, le leggi di semplificazione, le leggi di abrogazione, etc.

tendono a coincidere, ma in questo caso ci sono due leggi che pur essendo di manutenzione sono state classificate sotto voci diverse. Si tenga conto che in tutte le classificazioni prese in esame l'assegnazione alla categoria avviene per prevalenza. Una delle leggi che non rientra sotto la voce 'novella' è la legge regionale 43/2017 di un solo articolo, redatto in forma di testo nuovo, che abroga le norme in materia di valutazione di insindacabilità dei consiglieri regionali. La seconda legge, relativa a modifiche introdotte in tema di farmacie, ai fini della tecnica redazionale va ascritta alla 'tecnica mista'.

Le altre leggi ascritte alla voce 'tecnica mista' sono relative alle variazioni o assestamento di bilancio, alla legge di stabilità.

Le rimanenti 22 leggi utilizzano la tecnica redazionale del 'testo nuovo'. Nel 2017 non è stato approvato alcun testo unico.

I risultati di questa classificazione confermano che la produzione normativa regionale del 2017, come anche quella degli anni precedenti, si caratterizza per un uso piuttosto accentuato della tecnica di 'novellazione' e quindi della preferenza attribuita al mantenimento dei testi già esistenti e alla loro trasformazione, prima di giungere alla loro sostituzione con testi nuovi ed eventualmente innovativi.

Tabella n. 13 – Distribuzione delle leggi in base alla tecnica redazionale

Tecnica redazionale	Anno 2017	
	NR LEGGI	%
Testo nuovo	22	34,9
Novella	36	57,1
Tecnica mista	5	8,0
Testo unico	0	0
Totale	63	100

8. LE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

Le proposte di legge di iniziativa consiliare che, nel 2017, hanno superato con successo il vaglio dell'assemblea consiliare sono 17, corrispondenti ad una percentuale, sul totale delle 64¹³⁹ leggi approvate nell'anno, del 26,6 %, con una diminuzione dello 0,2 per cento rispetto al dato del 2016.

La produzione del 2017 mantiene la continuità con gli anni precedenti e con le ultime legislature, che vede la presenza attiva dei consiglieri, non solo nella presentazione delle proposte di legge, ma anche nella capacità di portare

¹³⁹ Per le leggi di iniziativa consiliare è stata conteggiata anche la legge di modifica statutaria, visto che la proposta è provenuta dai consiglieri e riguardava il tema delle proposte di legge di iniziativa popolare, in particolare in materia di fusione di comuni.

tali proposte al successo. Il tasso di successo, però, sebbene in linea all'interno della decima legislatura, risulta inferiore ai risultati della nona legislatura quando hanno raggiunto anche il 47,8 per cento (anno 2014, 34 leggi su 71)¹⁴⁰.

Si ricorda che tale iniziativa ha, nel tempo, avuto diverse provenienze: dall'Ufficio di presidenza in cui è presente sia la maggioranza che l'opposizione, oppure dal gruppo principale di maggioranza, oppure da maggioranza e opposizione, oppure ancora dalle commissioni¹⁴¹. Così, nel tempo, il fenomeno delle leggi di iniziativa consiliare, nato inizialmente come proposte dell'Ufficio di presidenza in materia di organizzazione e di funzionamento del Consiglio stesso, ha assunto dimensioni e particolarità diverse.

Entrando nel merito delle 17 leggi di origine consiliare si evidenzia come le proposte di legge di iniziativa consiliare che sono riuscite a diventare leggi provengono dall'Ufficio di presidenza¹⁴² nel numero di 2 e sono quindi leggi che hanno avuto l'avallo sia della maggioranza che della minoranza¹⁴³. Una terza proposta di legge è stata firmata solo da un componente dell'Ufficio di presidenza. Altre 8 proposte di legge provengono dalla maggioranza, compresa la legge di modifica statutaria¹⁴⁴; per 2 leggi, la proposta originaria proviene da una delle minoranze presenti in Consiglio, per la precisione provengono entrambe dal Movimento 5 Stelle ed ambedue sono state approvate all'unanimità in commissione e in aula. Per altre 2 leggi, i proponenti appartengono sia alla maggioranza che all'opposizione; in un caso i firmatari sono componenti della Giunta delle elezioni, organismo che come per l'Ufficio di presidenza è prevista la presenza di rappresentanti della maggioranza e della minoranza¹⁴⁵. La seconda legge ha origine dalla proposta di una delle minoranze, è stata poi emendata su proposta di altre minoranze e dalla maggioranza; infine la proposta di legge è stata riformulata tenendo conto degli emendamenti e riassunta dalla commissione come nuova proposta di legge ed è stata firmata da tutti i componenti della

¹⁴⁰ Si vedano i Rapporti sulla legislazione regionale della Toscana degli anni relativi alla nona legislatura (2010 – 2015).

¹⁴¹ In alcuni casi si è trattato di stralci di articoli da altre proposte di legge all'esame delle commissioni e che le commissioni hanno riassunto e presentato come proposte di legge autonome.

¹⁴² La sottoscrizione delle proposte di legge è fatta dai singoli consiglieri che compongono l'Ufficio di presidenza, e a tale organismo sono riconducibili proprio attraverso i nomi dei firmatari. Il regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale (24 febbraio 2015, n. 27) al comma 5 dell'articolo 41 relativo all'assegnazione degli atti alle commissioni di merito prevede: *"5. Le proposte di legge, di deliberazione, e di altri provvedimenti di iniziativa dell'ufficio di presidenza del Consiglio, qualora lo stesso ufficio lo decida, sono esaminate direttamente dal Consiglio, previo inserimento nell'ordine del giorno della seduta di cui all'articolo 87"*.

¹⁴³ Per essere precisi nell'attuale Ufficio di presidenza non sono rappresentate tutte le minoranze; in particolare il Movimento 5 Stelle non ha alcun rappresentante e potrebbe non riconoscersi nelle figure presenti che provengono tutte da partiti del centro-destra. Chiaramente il fattore di riconoscimento dipende dalla posizione politica in cui pensa di essere collocato il M5S.

¹⁴⁴ La legge di modifica statutaria è stata approvata a maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio regionale.

¹⁴⁵ Nella Giunta delle elezioni sono presenti rappresentanti del Partito Democratico, della Lega Nord e del Movimento 5 Stelle.

commissione interessata e da altri consiglieri ed è stata approvata all'unanimità in commissione¹⁴⁶. Infine, 2 leggi portano la firma dei presidenti di commissione, espressione della maggioranza, una delle due leggi è uno stralcio proveniente da altra proposta di legge, trasformato in proposta autonoma e riassunta dal presidente della commissione.

Delle 17 leggi ad iniziativa consiliare soltanto una ha seguito un iter abbreviato, la proposta proveniva dai componenti dell'Ufficio di presidenza. La proposta di legge è stata presentata direttamente in aula senza passare dalla commissione di merito¹⁴⁷.

Le 16 leggi che hanno seguito il normale iter di approvazione si occupano di vari argomenti, a conferma che il Consiglio interviene non solo su temi istituzionali e puramente organizzativi del proprio assetto e di quello delle proprie strutture. Nel 2017 le leggi proposte su iniziativa dei consiglieri si sono occupate anche di attività culturali, di organizzazione sanitaria in relazione ai tempi di apertura di alcune tipologie di farmacie, di disabilità e trasporti, di agevolazioni fiscali per il sostegno alla cultura e al paesaggio, di accesso degli animali sui mezzi di trasporto pubblico.

Tabella n. 14 – Leggi di iniziativa consiliare ed incidenza sul numero totale delle leggi della decima legislatura

ANNO	NR. LR INIZIATIVA CONSILIARE	NR LR PUBBLICATE	INCIDENZA IN PERCENTUALE
2015 ¹⁴⁸	8	25	32,0
2016	22	82	26,8
2017	17	64	26,6
Totale legislatura	47	171	27,5

8.1 ANALISI PER TIPOLOGIA NORMATIVA DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

Sotto il profilo della tipologia normativa le 17 leggi appartengono alla categoria '*settore*' nel numero di 2; nella categoria '*provvedimento*' si colloca una legge, mentre le restanti 14 leggi sono tutte leggi di manutenzione (Tab. 15).

Nel merito, due leggi di '*settore*' dell'anno esaminato riguardano le agevolazioni fiscali per il sostegno della cultura e la tutela del paesaggio toscano

¹⁴⁶ La proposta originaria proveniva da Fratelli d'Italia, gli emendamenti dal Movimento 5 Stelle, da Sinistra Italiana e dal Partito Democratico.

¹⁴⁷ La legge con iter abbreviato è la l.r. 33/2017 (Contributi per l'anno 2017 per le città murate della Toscana. Modifiche alla l.r. 46/2016).

¹⁴⁸ Per l'anno 2015 il periodo considerato parte da giugno, cioè con l'inizio della X legislatura.

(l.r. 18/2017), gli interventi atti a favorire la mobilità individuale e l'autonomia personale per le persone con disabilità e delle tradizioni locali (l.r. 81/2017).

La legge regionale classificata *'provvedimento'* contiene disposizioni transitorie relative al piano per il Parco delle Alpi Apuane (l.r. 56/2017).

La categoria *'manutenzione'* con 14 leggi è il raggruppamento più ampio e rappresenta l'82,4% delle leggi di iniziativa consiliare. Un dato ben più ampio del 68,2% del 2016. È in questa categoria che risulta evidente quanto rilevato negli ultimi anni e cioè che le leggi di iniziativa consiliare toccano temi non solo istituzionali.

Quindi, nella categoria manutenzione, ma nell'ambito di materie settoriali, per citarne solo alcune, l'iniziativa consiliare è intervenuta in materia di turismo (58/2017), di agricoltura (l.r. 31/2017), di ambiente (l.r. /2017). È intervenuta anche in ambito culturale (l.r. 9, 33 e 72), in ambito sanitario e sociale (l.r. 35, 47 e 75). Non mancano le leggi riguardanti la materia istituzionale (l.r. 10, 26 e 43).

Si tratta per lo più di interventi di minima entità, almeno per quanto riguarda la composizione quantitativa in articoli e commi, cioè si tratta di leggi prevalentemente formate da 1 a 3 oppure 4 articoli, con l'eccezione della legge regionale 26/2017 e della legge regionale 9/2017, rispettivamente di 20 e 10 articoli.

Tabella n. 15 - Tipologia delle leggi di iniziativa consiliare approvate nel 2016 e nel 2017

ANNO	2016		2017	
	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%
ISTITUZIONALE	2	9,1	0	0
SETTORE	3	13,6	2	11,8
INTERSETTORIALE	0	0	0	0
RIORDINO	0	0	0	0
SEMPLIFICAZIONE	0	0	0	0
TESTI UNICI	0	0	0	0
PROVVEDIMENTO	2	9,1	1	5,8
INTERPRETAZIONE	0	0	0	0
MANUTENZIONE	15	68,2	14	82,4
BILANCIO	0	0	0	0
TOTALE LEGGI AD INIZIATIVA CONSILIARE	22	100	17	100

8.2 DISTRIBUZIONE PER MACROSETTORE DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

La distribuzione per macrosettore e per materia della produzione legislativa di iniziativa consiliare del 2017 occupa quattro dei sei ambiti individuati, con 2 leggi presenti nell' *'ordinamento istituzionale'*, più la legge di modifica statutaria, 2 leggi collocate nello *'sviluppo economico e attività produttive'*, tre leggi si trovano nel macrosettore *'territorio, ambiente e infrastrutture'*, 9 nel macrosettore dei *'servizi alla persona e alla comunità'*. Nessuna legge del 2017 può essere ascritta all'ambito della *'finanza regionale'* e nemmeno al multisettore, come peraltro già rilevato nell'anno 2016 (Tab. 16).

I macrosettori sono a loro volta suddivisi in complessivamente 48 voci che distinguono le materie. Delle 48 voci le 17 leggi di iniziativa consiliare ne coprono 10, pari al 20,8 per cento, che segna una ulteriore diminuzione in termini percentuali e in valori assoluti del numero delle voci occupate rispetto agli anni precedenti.

In base alla distribuzione per materia, la potestà legislativa consiliare si è esercitata soprattutto nell'ambito dei *'servizi alla persona e alla comunità'*, con quattro leggi alla voce *'Beni e attività culturali'*, tre nell'ambito della *'tutela della salute'*, una per i *'servizi sociali'* ed ancora una in materia di *'ordinamento della comunicazione'*.

Nel macrosettore *'ordinamento istituzionale'*, si collocano due leggi alla voce organi della Regione, mentre una legge corrisponde alla voce enti locali e decentramento.

Le due leggi inserite nel macrosettore *'sviluppo economico e attività produttive'*, sono collocate una nell'ambito del turismo e una dell'agricoltura.

Per le tre leggi inserite nel macrosettore *'territorio, ambiente e infrastrutture'* la distribuzione interna vede due leggi in territorio e urbanistica, e una relativa alla voce viabilità.

Come già evidenziato negli anni precedenti ed anche nella classificazione per tipologia normativa, anche il profilo della distribuzione per macrosettori e per materie, conferma la caratteristica delle leggi di iniziativa consiliare di occuparsi non solo dei settori e delle materie tradizionalmente affidati all'iniziativa assembleare.

Quindi anche in presenza della nuova legislatura, con un numero più ridotto di interventi normativi, l'iniziativa consiliare conferma una propria attività ad ampio raggio, come è stato anche il dato della rilevazione per l'anno 2016.

Tabella n. 16 - Classificazione per macrosettore dell'anno 2016 e dell'anno 2017 per le leggi di iniziativa consiliare

ANNI -----	2015	2016	2017	TOTALI
MATERIE				
ORDINAMENTO ISTITUZIONALE	6	5	3	11
SVILUPPO ECONOMICO	--	5	2	5
SERVIZI ALLA PERSONA	2	7	9	9
TERRITORIO AMBIENTE	--	5	3	5
FINANZA REGIONALE	--	--	0	--
MULTISETTORE	--	--	0	--
TOTALI	8	22	17	30

9. TECNICA LEGISLATIVA, LEGGI IN VIGORE, ENTRATA IN VIGORE DELLE LEGGI

9.1. TECNICA LEGISLATIVA

La produzione legislativa dell'anno 2017, dal punto di vista della tecnica legislativa, non si discosta dalle caratteristiche degli anni precedenti e non si può che ripetere quanto già rilevato nei rapporti degli anni precedenti e che si evince dalla analisi delle precedenti classificazioni: la legislazione toscana continua a caratterizzarsi per una massiccia presenza di leggi di novellazione e da una accentuata esigenza di rendere le norme subito applicabili. (Tab. 11, Tab. 13, e Tab. 17).

Come risulta dal paragrafo seguente molte leggi sono state modificate più e più volte, spesso intervenendo sulle stesse disposizioni.

I testi lungamente rimaneggiati hanno bisogno di un consolidamento che inglobi definitivamente in una legge nuova le varie modifiche stratificatesi nel tempo, verificando ed eliminando le contraddizioni di lettura e di significato cui tali sovrapposizioni spesso danno luogo.

9.2. LEGGI IN VIGORE¹⁴⁹

La quantificazione del numero di leggi in vigore avviene sul piano formale sottraendo al numero complessivo delle leggi emanate (3.375) dalla Regione Toscana, il numero delle leggi espressamente abrogate (2.220). Alla fine dell'anno 2017, quindi, le leggi formalmente in vigore risultano nel numero di 1.155, con un incremento rispetto al 2016 di 53 leggi.

Secondo un metodo che la Regione Toscana ha adottato da tempo, dal numero delle leggi formalmente in vigore si cerca di far emergere il numero delle leggi toscane *sostanzialmente* in vigore. Quest'ultimo dato è ricavato sottraendo dal dato formale le leggi di bilancio, comprese le variazioni, e la legge

¹⁴⁹ Per i dati contenuti in questo paragrafo si ringrazia il collega Alessandro Silei per la collaborazione.

di rendicontazione annuale, e il numero delle leggi che contengono solo modifiche e che quindi sono confluite interamente nel testo base. Svolgendo questo tipo di operazione nell'anno 2017 l'ordinamento toscano è composto da circa 671 leggi ritenute sostanzialmente in vigore.

Dalle rilevazioni svolte sulle 1.155 leggi formalmente in vigore, risulta che circa 608 leggi recano modifiche ad altre leggi e 192 sono le leggi mai modificate.

Tra le leggi che hanno subito modifiche, se ne segnalano alcune sulle quali gli interventi manutentivi sono in numero piuttosto elevato: la legge regionale 40/2005 (in materia di servizio sanitario regionale) che è stata sottoposta a modifiche da almeno 43 leggi; la legge regionale 3 del 1994 che recepisce la disciplina statale in materia di protezione della fauna selvatica (cosiddetta legge sulla caccia) già da tempo sottoposta, quasi annualmente, ad interventi di modifica che attualmente hanno raggiunto il numero di 31 operazioni di manutenzione; la legge regionale 25/1998 (in materia di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati) su cui sono intervenute 34 leggi di modifica.

Gli interventi manutentivi di cui si parla in molti casi sono operazioni profondamente modificative dei testi previgenti, che delineano una normativa diversa rispetto a quella inizialmente contenuta nella legge alla sua prima entrata in vigore.

9.3. ENTRATA IN VIGORE

Il 2017, in rapporto all'entrata in vigore delle leggi, sembra evidenziare una tendenza in diminuzione delle leggi con l'entrata in vigore anticipata e precisamente il 51,6 per cento, pari a 33 leggi su 64 rispetto al 59,7 per cento del 2016 (49 leggi). Per entrata in vigore anticipata si intende che la legge entra in vigore il giorno dopo la pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana, oppure l'entrata in vigore è prevista per il giorno stesso della pubblicazione.

Le 33 leggi del 2017 con l'entrata in vigore anticipata, però, vedono aumentare i casi in cui l'entrata in vigore è prevista per il giorno stesso della pubblicazione: 13 leggi rispetto alle sette leggi del 2016, quasi il doppio.

Le leggi interessate da un'entrata in vigore contemporanea alla pubblicazione sono principalmente quelle in materia finanziaria e le leggi loro collegate; ma non mancano leggi di altri ambiti, come quelli in materia di programmazione settoriale; in materia di manufatti relativi alle attività faunistico-venatorie e le leggi relative alla materia assistenza sociale emanate a seguito di eventi naturali eccezionali. Per le leggi non strettamente finanziarie, cioè 7 casi su 13, si tratta per lo più di interventi manutentivi.

Le restanti 20 leggi che prevedono l'entrata anticipata a partire dal giorno successivo alla pubblicazione appartengono alla materia del bilancio in numero

di 4, altrettante fanno parte della materia istituzionale. In numero maggiore, cioè 8 leggi, svolgono interventi manutentivi in diversi ambiti, dai servizi alla persona, allo sviluppo economico.

Tabella n. 17 - Entrata in vigore delle leggi della decima legislatura

	ENTRATA IN VIGORE "NORMALE"		ENTRATA IN VIGORE ANTICIPATA		ENTRATA IN VIGORE POSTICIPATA		TOTALE	
	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%
ANNO 2015	7	28%	16	68%	1	4%	25	100
ANNO 2016	33	40,3	49	59,7	0	0	82	100
ANNO 2017	31	48,4	33	51,6	0	0	64	100

10. CONCLUSIONI

La produzione normativa del 2017 è numericamente inferiore alle leggi approvate nell'anno precedente, ciò nonostante la Regione Toscana rimane una delle regioni, se non l'unica, con un ordinamento annuale con un così alto numero di leggi regionali¹⁵⁰. A tale numerosità di leggi regionali dà un notevole contributo la nutrita presenza di leggi modificative di disposizioni già in vigore, confermando la peculiarità dell'ordinamento toscano rilevata negli anni precedenti.

Le caratteristiche relative agli elementi esaminati in questa parte del Rapporto, restano, dunque, inalterate rispetto alle rilevazioni degli anni precedenti, e cioè siamo davanti ad una produzione basata in maniera preponderante su leggi di manutenzione. Questo dipende, sebbene non totalmente, da una precisa scelta del legislatore che in base ai principi inseriti nello Statuto, nella legge regionale 55/2008 in materia di qualità normativa e con l'adozione del Manuale "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi" si attiene alla prescrizione di utilizzare precipuamente la tecnica delle modifiche esplicite testuali.

Se da una parte questa può considerarsi una pratica virtuosa, dall'altra l'uso frequente e abbondante della tecnica di modifica sugli stessi testi di legge rende tali testi di difficile lettura e comprensione, nonostante il Consiglio

¹⁵⁰ Si consideri che, facendo un confronto con le regioni ordinarie, nel 2017 la Regione Emilia – Romagna ha approvato 27 leggi, la Regione Liguria 33, la Regione Piemonte ne ha approvate 25, la Regione Lombardia 43, la Regione Marche ne ha approvate 40, la Regione Lazio soltanto 14 leggi. Soltanto la Regione Abruzzo approva annualmente un numero di leggi pari a quello della Regione Toscana, per il 2017 ne ha approvate 64. Nel 2017 anche la Regione Puglia ha approvato un numero più consistente di leggi, pari a 68 provvedimenti, contro i 41 del 2016.

regionale offra ai cittadini e agli operatori la possibilità di consultare i testi aggiornati, comprensivi delle modifiche, attraverso la sua banca dati on line, pubblicata sul sito web consiliare. Le leggi nel tempo acquisiscono un notevole e pesante corredo di note esplicative; ma la presenza di note non elimina il pericolo di avere all'interno della legge norme non ben coordinate tra di loro.¹⁵¹

Concludendo, la produzione legislativa toscana del 2017 mantiene la continuità con la precedente non solo per una produzione normativa prevalentemente di manutenzione, ma anche per l'ampio uso dell'entrata in vigore anticipata, anche se in leggera diminuzione; infine con un leggero calo del tasso di successo dell'iniziativa legislativa consiliare.

¹⁵¹ Secondo R. PAGANO “L'accumularsi nel corso degli anni di un certo numero di modifiche parziali al testo originario (o testo base) può essere considerato fisiologico mentre un pari numero di modifiche in un tempo limitato è sintomo di una qualche anomalia nella concezione e nella redazione della legge. Nell'uno e nell'altro caso ne soffre il destinatario in termini di accessibilità e di comprensibilità del testo vigente. Opportunamente viene raccomandato che dopo un certo numero di modifiche parziali (10 secondo le direttive UE), la successiva sia presentata nell'ambito di una refonte complessiva dell'intero testo.” in ID *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, III, A. Giuffrè Editore, Milano, 2004, p. 142.

LA COMMISSIONE DI CONTROLLO

Matteo Santoro

PREMESSA

La Commissione di controllo si configura come un vero e proprio punto di snodo fra Consiglio, Giunta e amministrazione regionale nella fase di attuazione dell'indirizzo politico-programmatico della Regione. L'attività della Commissione di controllo ha carattere trasversale e le sue funzioni sono di **controllo**, **referente** e di **vigilanza**. Nell'anno 2017 la Commissione ha esaminato complessivamente 9 atti e più precisamente 3 proposte di deliberazioni e 6 proposte di legge.

1. FUNZIONI DI CONTROLLO

Proposta di deliberazione 229 (Modifica del piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati per la realizzazione del sistema impiantistico di trattamento dei rifiuti – Proposta di piano): il Piano è stato redatto secondo quanto indicato dalla legge regionale 25/1998 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinanti) e dal decreto legislativo 152/2006 (Norme in materia ambientale), e costituisce lo strumento di programmazione unitaria attraverso il quale la Regione definisce in maniera integrata le politiche in materia di prevenzione, riciclo, recupero e smaltimento dei rifiuti, nonché di gestione dei siti inquinati da bonificare. La Commissione ha espresso parere preventivo, sullo stato di attuazione delle politiche regionali e sulla coerenza dell'atto con la programmazione regionale, generale e di settore prestando particolare attenzione alla verifica della congruità, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, nonché della corretta gestione delle risorse umane e finanziarie messe a disposizione in vista del raggiungimento degli obiettivi programmatici.

Infine sono stati esaminati, ai fini delle "osservazioni" per i profili di coerenza con i documenti di programmazione generale alla prima Commissione, 5 atti inerenti proposte di legge sul bilancio regionale di previsione, sul bilancio pluriennale, l'assestamento e le variazioni e la proposta di legge finanziaria con successive modifiche.

2. FUNZIONI REFERENTE

Sulla proposta di deliberazione 243, concernente il rendiconto del Consiglio regionale relativo all'anno finanziario 2016, divenuta poi deliberazione del Consiglio regionale 33/2017, la Commissione ha espresso parere favorevole a maggioranza, valutando in maniera positiva la strada intrapresa per la progressiva diminuzione dell'avanzo di amministrazione,

nonché per il progressivo contenimento della spesa e ha raccomandato di valutare l'opportunità di dotare il bilancio di previsione annuale e pluriennale di un documento programmatico gestionale che consenta di introdurre uno strumento di programmazione e di misurazione degli obiettivi assegnati a ciascuna articolazione organizzativa.

L'avanzo di amministrazione deriva in buona parte da risparmi che vanno dalle missioni dei consiglieri alle spese di rappresentanza, ai convegni ecc. e appare quindi positivo che tale liquidità sia dovuta a risparmi, spese oculate e politiche di bilancio assennate, in un momento di difficoltà economica senza precedenti in cui anche il Governo centrale richiede alla finanza pubblica una maggiore cautela.

Sulla proposta di legge 192, concernente il rendiconto generale della Regione Toscana relativo all'anno finanziario 2016, divenuta poi legge regionale 38/2017, la Commissione ha espresso parere referente.

La Commissione ha espresso parere favorevole a maggioranza evidenziando che sono stati rispettati i limiti di impegno e pagamento assunti con legge di bilancio e con i successivi provvedimenti di variazione, nonché le norme di contabilità stabilite dalla disciplina regionale.

L'indebitamento regionale è stato mantenuto nei limiti previsti dalle attuali disposizioni normative. La Regione non ha fatto ricorso ad anticipazione di cassa. L'esercizio 2016 caratterizza la fase di avvio della contabilità economico patrimoniale armonizzata introdotta dal decreto legislativo 118/2011, come modificato e integrato dal decreto legislativo 126/2014. In particolare l'articolo 2 prevede che le regioni e gli enti locali affianchino alla contabilità finanziaria, a fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico patrimoniale che garantisca la rilevazione unitaria dei fatti gestionali dal punto di vista sia finanziario che economico-patrimoniale. A tal fine sono previsti nuovi schemi di rilevazione quali il conto economico e lo stato patrimoniale, nonché il piano dei conti integrato.

Il rendiconto 2016 presenta un disavanzo finanziario; tale disavanzo è da ascrivere principalmente alla gestione di competenza con riguardo alla spesa in conto capitale ed alle risultanze delle contabilità speciali, che ha generato uno squilibrio imputabile all'avanzo iscritto sui capitoli di spesa riconducibili alla regolarizzazione contabile di residui perenti legati all'anticipazione sanitaria, in applicazione delle disposizioni dettate dal decreto legislativo 118/2011 secondo le quali i perenti devono essere reiscritti sui pertinenti capitoli di origine.

In conclusione sulla base delle disposizioni di legge vigenti viene comunque rispettato il principio del pareggio di bilancio che vede il saldo di parte corrente e il saldo finale di competenza in attivo.

Sulla proposta di deliberazione 292, concernente il "Bilancio consolidato per l'anno 2016 - Approvazione ai sensi del decreto legislativo 118/2011 - Art. 68", divenuta poi deliberazione del Consiglio regionale 76/2017, la

Commissione ha espresso parere referente. I nuovi principi relativi all'armonizzazione dei bilanci, contenuti nel decreto legislativo 118/2011, rafforzano la necessità di leggere l'azione amministrativa degli enti territoriali nel suo insieme, richiedendo all'ente capogruppo la redazione del bilancio consolidato che rappresenti in modo veritiero e corretto la situazione finanziaria e patrimoniale nonché il risultato economico della complessiva attività svolta dall'ente attraverso le proprie articolazioni organizzative, i propri enti strumentali e le proprie società controllate e partecipate ricomprese nel perimetro di consolidamento.

L'anno 2016 è il primo esercizio di introduzione in Regione Toscana del bilancio consolidato. Questo trae il suo fondamento dal sistema di rilevazioni economico-patrimoniali che, sempre a partire dal 2016, affiancano a fini conoscitivi il sistema di contabilità finanziaria. L'ente strumentale il cui bilancio viene consolidato con quello di Regione Toscana è ARDSU – Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario unico soggetto partecipato che, per dimensione, è da considerarsi “rilevante” in base alle soglie stabilite al paragrafo 3.1 lett. a) dell'allegato 4.4 al decreto legislativo 118/2011.

Trattandosi del primo bilancio consolidato non si procede al confronto e all'analisi delle differenze di ciascuna voce di bilancio con la corrispondente dell'esercizio precedente.

3. FUNZIONI DI VIGILANZA

Tale funzione si esplica con l'attività di vigilanza sul programma e sul rendiconto dell'attività contrattuale e sulla gestione del patrimonio regionale e degli enti dipendenti. Per svolgere al meglio questa attività è stata richiesta più volte la presenza degli uffici della Giunta regionale e degli enti dipendenti per i necessari approfondimenti.

Per ciò che riguarda l'attività contrattuale, la Commissione ha svolto un'attività di vigilanza, acquisendo gli atti di programmazione, variazione e consuntivo, prestando maggiore attenzione al contenuto e alle modalità di affidamento degli appalti, contratti di servizi e forniture.

Nel corso del 2017, la Commissione ha effettuato dei sopralluoghi a Villa Basilewski e Villa Fabbricotti a Firenze, entrambe di proprietà della Regione Toscana. La commissione ha accertato un buono stato di conservazione e manutenzione degli immobili. Villa Basilewski è stata acquistata nel 2010 dall'azienda sanitaria ed ha tuttora una destinazione d'uso socio-sanitaria. L'immobile, che ha una cubatura di circa 21.900 metri cubi, dal 2006 è stato lasciato libero dall'Azienda sanitaria locale (Asl), salvo alcuni locali al piano terra della struttura centrale, che ospitano ambulatori, ed al primo piano, dove sono accolti circa novanta immigrati, gestiti da una cooperativa sociale. Villa Fabbricotti è entrata nel patrimonio regionale con lo scioglimento della Gioventù italiana del Littorio, a cui era stata destinata nel 1935. Il parco circostante è

aperto al pubblico. In alcuni locali della villa ha sede l'Agenzia di promozione economica della Toscana, che paga un affitto alla Regione. L'immobile è in vendita, ma il vincolo a verde pubblico del parco circostante, che resterebbe anche nel caso di vendita ad un privato, costituisce un ostacolo. Altro sopralluogo al Complesso immobiliare denominato "Ex ospedale di Mugello" sito a Luco nel comune di Borgo San Lorenzo (FI). La Commissione a conclusione del sopralluogo ha espresso perplessità e preoccupazione per il futuro dell'immobile, il quale necessita con urgenza di un intervento di messa in sicurezza onde evitare il crollo.

Infine la Commissione ha proceduto ad audizioni e incontri con l'assessore e con i dirigenti ai quale è affidata la gestione del patrimonio regionale e con i rappresentanti degli enti dipendenti della regione.

IL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

Rita Lupi

1. PREMESSA

Il Consiglio delle autonomie locali (CAL), organo costituzionalmente necessario, trova definizione nell'articolo 66 dello Statuto in quanto “ [...]organo di rappresentanza del sistema degli enti locali della Toscana, con funzioni consultive e di proposta”.

Dopo vent'anni dalla sua istituzione (l.r. 22/1998, poi sostituita dalla l.r. 36/2000) si avverte la necessità di una riforma profonda del CAL per rinnovare il ruolo e le competenze di questo organismo all'interno dell'ordinamento e del sistema delle relazioni istituzionali regionali, soprattutto alla luce di un contesto istituzionale mutato con l'attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 - la cosiddetta “legge Delrio” - che ha profondamente trasformato le province nella composizione degli organi e creato le città metropolitane.

Va infine ricordato l'esito del referendum sulla riforma del titolo V, parte seconda della Costituzione che, bocciando l'abolizione delle province dal testo costituzionale, rimette in discussione il percorso finora intrapreso di riordino istituzionale.

2. LA FORMULAZIONE DEI PARERI OBBLIGATORI

Nel 2017 sono state convocate 11 sedute del CAL per l'esame di provvedimenti di iniziativa della Giunta regionale relativi a: 14 proposte di legge; 2 proposte di deliberazioni; 18 proposte di regolamenti; 2 decisioni ex lege 243/2012.

I pareri sono stati tutti espressi con voto favorevole: 6 di questi contengono “raccomandazioni” ed 1 “condizioni”.

In particolare i pareri accompagnati da raccomandazioni riguardano: 4 proposte di legge, 1 proposta di deliberazione e 1 proposta di regolamento. Il parere “condizionato” all'accoglimento di richiesta di modifiche si riferisce alla proposta di regolamento (deliberazione della Giunta regionale 1415/2016), concernente il sistema integrato di contrasto all'evasione fiscale.

Le proposte di legge contenenti raccomandazioni sono:

Proposta di legge n. 151- Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente situato nel territorio rurale. Modifiche alla legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio).

La raccomandazione, relativa alla disciplina degli interventi ammessi anche se non conformi agli strumenti di pianificazione urbanistica, contiene la richiesta di rendere esplicito che la riduzione minima del 50% degli oneri

specifici, previsti dall'articolo 83, comma 5 della l.r. 65/2014, rientri tra le *possibilità* di applicazione da parte del comune.

Proposta di legge n. 181 - Modifiche alla legge regionale 25 marzo 2015, n. 35 (Disposizioni in materia di cave, modifiche alla l.r. 104/1995, l.r. 78/1998, l.r. 10/2010 e l.r. 65/2014);

Proposta di legge n.185 - Disposizioni in materia di gestione del rischio di alluvioni e potenziamento della tutela dei corsi d'acqua. Abrogazione alla legge regionale 21 maggio 2012, n. 21 (Disposizioni urgenti in materia di difesa dal rischio idraulico e tutela dei corsi d'acqua). Modifica alla legge regionale 28 dicembre 2015, n.80 (Norme in materia di difesa del suolo, tutela delle risorse idriche e tutela della costa e degli abitati costieri);

Proposta di legge n. 202 - Semplificazioni in materia edilizia. Adeguamento ai decreti legislativi 126/2016, 127/2016 e 222/2016. Modifiche alla legge regionale 10 novembre 2014, n.65 (Norme per il Governo del territorio) e alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 39 (Disposizioni in materia di energia).

In merito alle tre proposte di legge, il CAL fa propri, in forma di "raccomandazioni", i contenuti emendativi dei documenti presentati congiuntamente dalle associazioni degli enti locali.

Proposta di legge n. 188 - Disposizioni per la successione della Regione Toscana nei beni e nei rapporti della provincia di Lucca conseguenti il riordino delle funzioni provinciali, e per la conclusione del processo di riordino. Modifiche alla l.r. 22/2015);

Proposta di legge n. 221 - Disposizioni in materia di edilizia pubblica (ERP) - Testo Unico.

E' opportuno segnalare che l'esame delle due proposte di legge è stato rinviato a seguito del dibattito dell'assemblea del CAL che ha fatto emergere la necessità di approfondimenti e di ulteriori confronti in ambito istituzionale che tuttavia, per quanto riguarda la proposta di legge 188, non hanno contribuito a risolvere alcune criticità presentate dalla Provincia di Lucca così che la Commissione referente, al termine dei 30 giorni previsti dal regolamento del Consiglio regionale per espressione del parere del CAL, ha continuato i propri lavori licenziando il provvedimento senza alcuna modifica al testo presentato dalla Giunta regionale.

Il CAL ha espresso parere favorevole con raccomandazioni alla proposta di deliberazione n. 312 - Nota di aggiornamento al DEFR¹⁵² 2018 condividendo il documento presentato da ANCI Toscana in cui si evidenzia la necessità di allocare le risorse, in sinergia con quelle europee, nazionali e degli enti locali:

- per interventi finalizzati ad incrementare il patrimonio abitativo pubblico, per

¹⁵² Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR).

azioni di contrasto al dissesto idrogeologico, di prevenzione sismica e a sostegno dell'edilizia scolastica;

- per la riattivazione di un fondo specifico per la montagna;
- per la conferma degli incentivi per le gestioni associate e le fusioni di comuni;
- per la prosecuzione dei percorsi di progettazione rientranti nel programma operativo regionale del Fondo sociale europeo.

Completa il quadro dei pareri approvati con raccomandazioni, quello relativo alla proposta di “Regolamento recante disposizioni per l’esercizio delle funzioni autorizzatorie regionali in materia ambientale in attuazione dell’articolo 5 della legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati); dell’articolo 76 bis della legge regionale 12 febbraio 2010, n.10 (Norme in materia di valutazione ambientale strategica “VAS”, di valutazione di impatto ambientale “VIA”, di autorizzazione integrata ambientale “AIA” e di autorizzazione unica ambientale “AUA”); dell’articolo 13, comma 1, lettera a) della legge regionale 31 maggio 2006, n. 20 (Norme per la tutela delle acque dall’inquinamento); dell’articolo 16 della legge regionale 11 febbraio 2010, n. 9 (Norme per la tutela della qualità dell’aria ambiente). Modifiche al regolamento 25 febbraio 2004, n. 14/r (Regolamento regionale di attuazione ai sensi della lettera e), comma 1, dell’articolo 5 della legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 “Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati”, contenente norme tecniche e procedurali per l’esercizio delle funzioni amministrative e di controllo attribuite agli enti locali nelle materie della gestione dei rifiuti e delle bonifiche.”), adottato con deliberazione della Giunta regionale n. 59/2017.

Anche per questo provvedimento il CAL fa proprie le osservazioni di UPI Toscana ribadendo le stesse raccomandazioni, già formulate per la normativa regionale che ha disciplinato il trasferimento alla Regione delle competenze in materia ambientale, affinché non siano sottratte quelle che la normativa nazionale riserva alle province.

Per quanto riguarda la proposta di regolamento di attuazione dell'articolo 15 della legge regionale 68/2011 (Norme sul sistema delle autonomie locali), adottato dalla Giunta regionale con deliberazione 1415/2016 e concernente il sistema integrato di contrasto all'evasione fiscale, il CAL formula un parere favorevole “condizionato” all'accoglimento della richiesta di prevedere che le proposte progettuali a livello sovra comunale, relative alle attività di controllo, verifica e recupero delle somme evase, siano definite e coordinate dalle realtà istituzionali esistenti delle Province, della Città metropolitana di Firenze e dalle Unioni di comuni.

Da segnalare che il regolamento, successivamente approvato con d.p.g.r 20/R/2017, riporta nel preambolo i motivi del non accoglimento della richiesta del CAL, in quanto si afferma che: *“la modifica [...] non può essere accolta alla luce del fatto che nella formulazione del comma 2 dell’articolo 15 della l.r. 68/2011 appare palese ed inequivocabile la volontà del legislatore regionale di assumere a riferimento per l’applicazione dell’articolo 15 medesimo ambiti*

territoriali diversi e non riconducibili a quelli costituiti dalle realtà istituzionali esistenti delle Province, della Città Metropolitana e delle Unioni di Comuni”.

3. LE ATTIVITÀ

3.1 LA COLLABORAZIONE CON LA SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

La legge 5 giugno 2003, n. 131 disciplina la funzione consultiva della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti chiamata a collaborare con le Regioni ai fini dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa e in tema di contabilità e finanza pubblica.

L'operatività della funzione di raccordo tra il CAL e la Corte dei conti è resa possibile nella Regione Toscana grazie alla convenzione del 16 giugno 2006, sottoscritta dai presidenti della Giunta regionale, della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Toscana e del CAL.

La convenzione ha previsto importanti momenti di scambio di informazioni in merito all'attività di controllo sugli enti locali e ha disciplinato le modalità per la richiesta di consulenza della Corte dei conti da parte dei soggetti pubblici. E' infatti previsto che tali richieste siano presentate tramite il Consiglio delle autonomie locali a cui è riconosciuta anche la facoltà di porre direttamente quesiti, in materia di contabilità pubblica, a condizione che abbiano una valenza ed un interesse generale.

Da segnalare che il CAL ha ritenuto utile e opportuno consentire la più ampia diffusione dei pareri formulati dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, rendendoli disponibili alla lettura sul proprio sito web.

Nel 2016 le richieste, pervenute al CAL ed inoltrate alla Sezione regionale di controllo, sono state 33 ed hanno riguardato quesiti legati soprattutto alla gestione del personale, alla predisposizione dei bilanci degli enti locali, alle partecipazioni pubbliche e al funzionamento degli organi istituzionali.

3.2 NOMINE E DESIGNAZIONI

L'articolo 66 dello Statuto affida al CAL le nomine e le designazioni di rappresentanti degli enti locali negli organismi regionali. Inoltre l'articolo 22, comma 1, della legge regionale 5/2008 (Norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organismi amministrativi di competenza della Regione), prevede che dette nomine e designazioni siano effettuate, *“secondo le disposizioni del proprio regolamento interno, sentite le associazioni degli enti locali interessate”.*

Nel 2017 il Consiglio della autonomie locali ha approvato 2 delibere di designazione per un totale di 6 rappresentanti degli enti locali in organismi di nomina regionale.

LA CONFERENZA PERMANENTE DELLE AUTONOMIE SOCIALI

Rita Lupi

1. PREMESSA

L'articolo 2 "Principi generali" del nuovo Codice del Terzo settore (decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117) riconosce *"il valore e la funzione sociale degli enti del Terzo settore, dell'associazionismo, dell'attività di volontariato e della cultura e pratica del dono quali espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, ne è promosso lo sviluppo salvaguardandone la spontaneità ed autonomia, e ne è favorito l'apporto originale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, anche mediante forme di collaborazione con lo Stato, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali"*.

Dunque la riforma del Terzo settore ha confermato sia il ruolo fondamentale delle autonomie sociali a garanzia di un ampio esercizio del diritto di associazione, sia il valore delle formazioni sociali quale strumento di promozione e di attuazione dei principi di partecipazione, solidarietà, sussidiarietà e pluralismo.

Tali principi sono contenuti nello Statuto della Regione Toscana che, all'articolo 61, individua nella Conferenza permanente delle autonomie sociali (CoPAS) il "luogo" di rappresentanza e di dialogo, con la Regione, delle associazioni che operano nel mondo del volontariato, dell'associazionismo sociale e del non profit.

Va rilevato che il dibattito promosso dalla CoPAS, al suo interno e in varie occasioni pubbliche - alla luce delle novità introdotte dal d.lgs. 117/2017 - ha fatto emergere la necessità di una sostanziale revisione della legge istitutiva (l.r. 21/2014) per garantire la rappresentanza di tutti i soggetti, definiti dal nuovo Codice "Enti di Terzo settore" che, a differenza delle organizzazioni di volontariato, delle associazioni di promozione sociale e delle cooperative sociali, al momento sono esclusi dalla partecipazione alla CoPAS (imprese sociali, fondazioni, enti filantropici, società di mutuo soccorso).

CoPAS, inoltre, ritiene opportuno aprire una riflessione in merito all'ampliamento delle competenze assegnate dalla l.r. 21/2014, al fine di prevedere, ad esempio, l'espressione di pareri su atti all'esame del Consiglio regionale che più da vicino riguardino il ruolo e le attività delle autonomie sociali, superando così il limite della formulazione di valutazioni esclusivamente su atti di programmazione regionale.

2. LA FORMULAZIONE DEI PARERI OBBLIGATORI

Nel 2017 sono state convocate 6 riunioni per l'esame di 7 provvedimenti di iniziativa della Giunta regionale relativi a: 4 proposte di legge; 3 proposte di deliberazioni.

I pareri sono stati tutti espressi con voto favorevole e, tra questi, 4 contengono "raccomandazioni". Va segnalato che non sono stati formulati pareri condizionati all'accoglimento di richiesta di modifiche ai provvedimenti.

I pareri accompagnati da raccomandazione riguardano:

Proposta di legge n. 166 - Disposizioni in materia di programmazione settoriale. Modifiche alle ll.rr. 3/1994, 25/1998, 39/2000, 32/2002, 1/2004, 7/2005, 39/2005, 41/2005, 1/2006, 14/2007, 9/2008, 16/2009, 20/2009, 26/2009, 29/2009, 40/2009, 54/2009, 58/2009, 9/2010, 21/2010, 55/2011, 51/2013, 21/2015, 30/2015.

Il parere, pur condividendo la necessità di individuare un percorso di razionalizzazione della programmazione regionale di settore, sottolinea che il provvedimento presenta ancora elementi di indefinitezza dell'architettura istituzionale e, perciò, raccomanda che gli indirizzi del Prs 2016-2020 trovino coerenza nei piani, individuati dalle leggi di programmazione settoriale, così da consentire una migliore, più adeguata informazione e comprensione da parte dei cittadini.

Proposte di deliberazione n. 254 - Documento di economia e finanza regionale 2017. Sezione programmatoria. Integrazione della Nota di aggiornamento (DCR 102/2016) ai sensi dell'articolo 8, comma 5 bis, della l.r. 1/2015 - Approvazione.

Nell'esprimere parere favorevole, apprezzando l'aggiornamento del quadro delle risorse dedicate agli interventi di contrasto alla povertà con un'ottica di sistema, CoPAS pone l'accento sulla necessità di implementare gli interventi destinati alle donne che hanno subito violenza con iniziative di supporto, trasversali a più ambiti, per il loro reinserimento sociale ed economico.

Le raccomandazioni, formulate nei pareri in merito alle proposte di deliberazione n. 266 - Documento di economia e finanza regionale 2018 e n. 312 - Nota di aggiornamento al DEFR 2018, sono incentrate sulla necessità che i provvedimenti riportino con maggiore chiarezza e coerenza gli interventi e le risorse individuate per contrastare la povertà, favorire l'inclusione sociale e per affrontare i bisogni determinati dal progressivo invecchiamento della popolazione toscana.

2.1 OSSERVAZIONI SU PROPOSTE DI LEGGE

La legge regionale 15 aprile 2014, n. 21 prevede che la CoPAS formuli pareri obbligatori solo sulle proposte di legge istitutive o modificative di atti di programmazione. Ne consegue che provvedimenti di importante impatto sociale, su tematiche significative per gli enti del Terzo settore, non sono assegnati alla CoPAS per l'espressione di un parere.

Tuttavia l'assemblea della CoPAS ha ritenuto opportuno inviare alla Commissione competente in materia, a titolo collaborativo, alcune osservazioni in merito alle pdl 56/2015 "Interventi atti a favorire la mobilità individuale e l'autonomia personale delle persone disabili"; pdl 98/2016 "Assegno per l'assistenza personale per la vita indipendente e autodeterminata di persone con handicap grave"; pdl 126/2016 "Testo unico sui diritti e le politiche per le persone con disabilità", quale contributo di idee e suggerimenti nell'ambito di quella funzione proattiva che la legge istitutiva attribuisce alla CoPAS.

Il documento predisposto contiene un invito ad aprire una riflessione sulla necessità di pianificare gli interventi in un'ottica di "sistema" affinché, tenendo presente il complessivo ambito delle difficoltà che il disabile deve affrontare, si eviti il rischio di creare disuguaglianza nella disuguaglianza, non solo tra le persone ma anche tra i diversi territori toscani, nella disponibilità e nell'accesso alle risorse finanziarie statali e regionali. In questa riflessione si inseriscono anche alcune considerazioni relative agli interventi di "prevenzione dell'aggravamento" affinché non siano solo finalizzati a limitare le conseguenze di un peggioramento fisico, ma rivolti a individuare opportunità di socializzazione e di autonomia per il disabile.

Inoltre il documento rileva la necessità di una normativa specifica che disciplini la delicata problematica del "Durante e dopo di noi".

3. LE ATTIVITÀ

3.1 IL PROGRAMMA DI ATTIVITÀ 2017

La CoPAS organizza i propri lavori sulla base di un programma annuale di attività. Il documento, approvato nella seduta del 10 febbraio 2017, è stato trasmesso all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale come stabilito dalla l.r. 21/2014.

In continuazione con le attività iniziate nell'anno precedente, il programma di attività 2017 prevede di mettere a fuoco tematiche e modalità di lavoro volte a "sviluppare il valore nelle Autonomie sociali" nella valutazione di impatto sociale anche alla luce delle disposizioni introdotte dalla riforma del Terzo settore (l.106/2016, d.lgs. 117/2017). A tal fine il dibattito all'interno della CoPAS ha fatto emergere la necessità di implementare un progetto di ricerca, in collaborazione con l'Università di Firenze, per individuare alcuni "parametri/indicatori" da proporre alle istituzioni pubbliche toscane per la valutazione dei progetti da affidare al Terzo settore e delle ricadute sulla comunità nella soddisfazione dei bisogni dei territori.

A tal fine, nel corso dell'anno, è stato costituito un tavolo tecnico con i rappresentanti delle organizzazioni delle autonomie sociali presenti in CoPAS e i docenti del Dipartimento di Scienze per l'economia e l'impresa dell'Università di Firenze, con il compito di analizzare le esigenze che possono essere comuni alla cooperazione sociale, alla promozione sociale e al volontariato in Toscana e condividere possibili metodologie e set di indicatori, al fine di una valutazione qualitativa degli interventi realizzati o da implementare.

Il percorso di ricerca si è concluso con la presentazione dei risultati raggiunti in occasione del seminario “Valorizzare la produzione di impatto sociale positivo delle Autonomie sociali in Toscana” che si è tenuto a Firenze il 18 dicembre 2017. Dal dibattito è emersa l’opportunità di realizzare un’ulteriore fase di approfondimento tramite la sperimentazione degli indicatori individuati in alcune realtà del Terzo settore.

Altro tema di particolare rilievo ha riguardato la collaborazione con l’Osservatorio sociale regionale della Giunta regionale che ha consentito a CoPAS di contribuire alla predisposizione del “ Primo rapporto sul Terzo settore in Toscana - anno 2017” e all’Osservatorio di partecipare alle iniziative della CoPAS a Livorno (8 Maggio 2017) e alla “Conferenza annuale sullo stato delle autonomie sociali in Toscana” del 19 Giugno 2017.

La Conferenza annuale, dedicata alla “Riforma del Terzo settore: rischi e opportunità per le autonomie sociali”, ha previsto interventi di parlamentari, docenti universitari e rappresentanti degli enti di Terzo settore che hanno dibattuto sul ruolo sussidiario delle autonomie sociali nell’offerta di welfare, in merito ai rapporti con le amministrazioni pubbliche e sulla necessità di condividere ambiti e linguaggi nella misurazione dell’impatto sociale sulle comunità territoriali.

3.2 DESIGNAZIONI

Nel 2017 la CoPAS ha provveduto a designare 2 rappresentanti delle autonomie sociali nella Consulta regionale del servizio civile, in base alle disposizioni previste dal regolamento 10/R/2009, attuativo della l.r. 35/2006.

LA COMMISSIONE REGIONALE PARI OPPORTUNITÀ

Antonella Accardo

PREMESSA

L'articolo 55 dello Statuto della Regione Toscana, in vigore dal 2005, colloca la Commissione regionale per le pari opportunità (di seguito CRPO) tra gli organi di tutela e garanzia; essa è disciplinata dalla legge regionale 15 dicembre 2009, n. 76 "Commissione regionale per le pari opportunità". Essa è costituita da 19 componenti e, nel corso del 2017, ha svolto 18 sedute.

1. IL RUOLO DELLA CRPO NELL'AMBITO DEL PROCESSO DI APPROVAZIONE DEGLI ATTI CONSILIARI

La commissione è un organismo che esprime pareri obbligatori sui provvedimenti legislativi ed amministrativi della Regione Toscana che abbiano rilevanza per le politiche di genere. Può inoltre esprimere osservazioni su tutti gli atti all'esame del Consiglio regionale.

Le competenze consultive della CRPO sono disciplinate dall'articolo 5 della legge regionale 15 dicembre 2009, n. 76 in virtù del quale: *"esprime parere obbligatorio sulle proposte di legge all'esame del Consiglio regionale in materia elettorale, di nomine, di pari opportunità, di organizzazione del personale, di bilancio preventivo regionale nonché sul programma regionale di sviluppo, sugli atti di programmazione generale e di settore nonché sui programmi di attività dell'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET) e dell'Agenzia regionale di sanità (ARS)"*.

Nel 2017, ai sensi dell'articolo 5, comma 1 della legge istitutiva e dell'articolo 71, comma 2, del regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale, la CRPO ha espresso 10 pareri obbligatori, di cui 5 relativi a proposte di legge e 5 relativi a proposte di deliberazione, come di seguito elencati:

- Proposta di deliberazione 254 "Documento di economia e finanza regionale 2017. Sezione programmatica. Integrazione della Nota di aggiornamento (DCR 102/2016) ai sensi dell'art. 8 comma 5 bis l. r. 1/2015 – Approvazione";
- Proposta di legge 191 "Modifiche alla legge regionale 8 febbraio 2008, n. 5 (Norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organi amministrativi di competenza della Regione)";
- Proposta di legge 214 "Disposizioni in materia di attività extraimpiego, dirigenza e accesso all'impiego regionale. Modifiche alla legge regionale 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale) e alla legge regionale 5 febbraio 2008, n. 4 (Autonomia dell'Assemblea legislativa regionale)";

- Proposta di legge 201 “Abrogazione della legge regionale 14 aprile 2003 n. 21 (Norme in materia di valutazione di insindacabilità dei consiglieri regionali, ai sensi dell’art. 122, comma 4, della Costituzione)”;
- Proposta di deliberazione 266 “Documento di economia e finanza regionale 2018. Approvazione”;
- Proposta di deliberazione 229 “Modifica del piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati per la razionalizzazione del sistema impiantistico di trattamento dei rifiuti - Proposta di piano”;
- Proposta di deliberazione 311 “Piano regionale per la qualità dell’aria ambientale (PRQA). Adozione”;
- Proposta di deliberazione 312 “Nota di aggiornamento al DEFR 2018. Approvazione”;
- Proposta di legge 244 “Legge di stabilità per l’anno 2018”;
- Proposta di legge 245 “Bilancio di previsione finanziario 2018-2020”;

Dei 10 pareri espressi, 7 sono stati favorevoli, uno favorevole limitatamente ad una parte del testo della proposta (pdl 191), uno favorevole a condizione (pdl 214), mentre sulla proposta di deliberazione 229 la commissione ha deliberato di astenersi dall’esprimere il parere.

Appare utile segnalare in particolare il caso della proposta di legge 214 concernente, fra l’altro, modifiche alla legge regionale 1/2009 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale), per la quale la CRPO aveva condizionato il parere favorevole al mantenimento dell’articolo 38, comma 2 della legge oggetto di modifica, relativo all’obbligo, degli uffici della Giunta regionale preposti, della redazione del Rapporto annuale sulla situazione e sulle dinamiche del personale maschile e femminile della Regione e sullo stato di attuazione delle azioni positive.

L’indicazione della commissione è stata integralmente recepita dal legislatore.

Nell’espressione dei pareri la commissione si è espressa a maggioranza in 4 casi (pdl 244, pdl 245, pdd 311 e pdd 312), mentre negli altri casi il parere è stato espresso all’unanimità.

La commissione ha inoltre espresso al Comitato unico di garanzia (CUG) della Regione Toscana, ai sensi dell’articolo 48 del decreto legislativo 198/2006¹⁵³, comma 1, parere favorevole sulla proposta di Piano triennale Azioni Positive triennio 2017- 2019, con il quale si raccomandava altresì alla Giunta regionale una integrale attuazione, ivi compresa l’istituzione della figura della “Consigliera di fiducia”;

La commissione ha inoltre espresso osservazioni su 18 proposte di deliberazione, tutte relative a nomine di competenza del Consiglio regionale,

¹⁵³ Decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell’articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246).

richiamando per ognuna di esse la necessità di assicurare il rispetto della pari rappresentanza di genere negli organismi.

2. LE ALTRE ATTIVITÀ DELLA CRPO

La CRPO esercita inoltre, sempre sulla base delle funzioni ad essa attribuite dalla legge istitutiva, le seguenti funzioni:

- controllo e monitoraggio sulle politiche regionali ai fini dell'applicazione dei principi di non discriminazione e di pari opportunità;
- elaborazione di progetti di intervento e promozione di studi, ricerche e convegni finalizzati all'attuazione delle politiche di genere.

La CRPO ha proseguito anche nel 2017 nel lavoro di monitoraggio sul rispetto del principio di pari opportunità e rappresentanza di genere nelle nomine effettuate dalla Regione e nell'ambito delle politiche regionali.

Ha inoltre ripreso la pubblicazione della collana di Quaderni della Commissione regionale pari opportunità con la pubblicazione n. 58 relativa agli atti del proprio convegno dal titolo "Salute e medicina di genere: dalla formazione ai servizi. Le buone pratiche".

Nell'ambito della realizzazione del proprio programma di attività e per dare continuità al lavoro, iniziato nel 2016, di educazione alla parità di genere dei bambini e dei ragazzi, con l'audizione della delegazione della CRPO in Settima Commissione "Cultura, scienza ed istruzione" presso la Camera dei Deputati nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 1230 (Introduzione dell'educazione di genere nelle attività didattiche delle scuole del sistema nazionale di istruzione), ha contribuito con un documento propositivo volto al coinvolgimento delle scuole nella diffusione del principio di pari opportunità e nelle azioni di contrasto agli stereotipi di genere per un efficace cambiamento culturale a medio-lungo periodo. In continuità di ciò, tra le collaborazioni più significative si segnalano l'accordo tra la stessa CRPO, la Giunta regionale – Assessorato alle pari opportunità, Associazione stampa Toscana e Ordine dei giornalisti della Toscana. Tale accordo ha permesso la realizzazione di tre seminari a Firenze, a Siena e a Livorno, diretti agli operatori degli organi di informazione per una corretta rappresentazione della figura femminile, finalizzati alla prevenzione e al contrasto della violenza di genere. Tali seminari hanno raccolto un notevole interesse da parte dei destinatari ai quali sono stati riconosciuti crediti formativi.

È stato firmato, inoltre, il protocollo d'intesa in materia di toponomastica femminile tra ANCI Toscana e CRPO, accordo che impegna ANCI Toscana e i comuni della Regione ad operare per valorizzare, attraverso l'intitolazione di vie, piazze, parchi o opere simili, le tante figure femminili che si sono distinte nel corso della nostra storia in tanti settori.

Nel settembre 2017, infine, è stato sottoscritto un accordo tra Regione Toscana, Commissione regionale pari opportunità, Università di Firenze, Università di Pisa, Scuola Superiore Normale di Pisa, Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna, Università per Stranieri di Siena e Scuola IMT Alti Studi di Lucca, per l'attribuzione di premi per tesi di Laurea magistrale e pubblicazioni scientifiche in materia di analisi e contrasto degli stereotipi di genere per gli anni accademici 2016/2017, 2017/2018, 2018/2019. A dicembre sono state selezionate e premiate a Siena le 10 tesi vincitrici per l'anno accademico 2016/2017. Tali tesi sono in corso di pubblicazione nella collana dei Quaderni della Commissione regionale pari opportunità.

L'ATTIVITÀ REGOLAMENTARE

Massimiliano Mingioni

1. IL QUADRO STATUTARIO

L'articolo 42 dello Statuto attribuisce alla Giunta la competenza ad adottare i regolamenti di attuazione delle leggi regionali, degli atti e delle norme comunitarie. In tutti questi casi la Giunta è tenuta a sottoporre la proposta di regolamento al parere della commissione consiliare competente per materia, che si deve pronunciare entro trenta giorni, termine trascorso il quale la Giunta può procedere all'approvazione definitiva dell'atto, che viene emanato con decreto del Presidente della Giunta. Nel caso in cui il regolamento riguardi l'esercizio delle competenze degli enti locali deve essere sottoposto anche al parere obbligatorio del Consiglio delle autonomie locali (art. 66, comma 3 dello Statuto).

Sono di competenza del Consiglio (art. 42, comma 3 dello Statuto) i soli regolamenti delegati dallo Stato nelle materie di competenza esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117 comma sesto della Costituzione.

2. I DATI QUANTITATIVI E LE TENDENZE DELL'ATTIVITÀ REGOLAMENTARE

Nell'anno 2017 il Presidente ha emanato 17 regolamenti, pressoché il doppio rispetto all'anno precedente. Fra essi non figurano regolamenti di diretta attuazione di leggi statali (e quindi di competenza del Consiglio regionale), né di normativa comunitaria.

Dei 17 regolamenti 6 sono di modifica di regolamenti vigenti, rispetto a 11 innovativi. Il dato è lievemente più equilibrato rispetto al 2016 ma in sostanza conferma il recesso degli atti a contenuto manutentivo rispetto ai testi innovativi della disciplina.

Al 31 dicembre 2016 il numero dei regolamenti vigenti era di 156. Tale dato si ottiene con lo stesso metodo usato per il calcolo delle leggi in vigore, vale a dire sommando i regolamenti approvati, sottraendo quelli abrogati e non conteggiando quelli di mera modifica testuale che non contengano anche disposizioni transitorie che dispieghino i loro effetti in un arco di tempo significativo.

I regolamenti di prima emanazione approvati nel periodo di tempo considerato hanno operato 5 abrogazioni espresse. Applicando quindi questi criteri di valutazione si ottiene un totale di 162 regolamenti in vigore.

Il numero totale dei regolamenti emanati dall'inizio della prima legislatura al 31 dicembre 2017 è di 381. Il numero di regolamenti abrogati in modo espresso nello stesso arco temporale è di 114.

3. I DATI QUANTITATIVI PER MATERIA

Una suddivisione per materia dei regolamenti emanati nel 2017 evidenzia i seguenti risultati:

- Territorio, ambiente e infrastrutture (8):
 - 3 risorse idriche e difesa del suolo
 - 3 governo del territorio
 - 2 valutazione di impatto ambientale
- Istruzione e formazione (3)
- Agricoltura (2)
- Caccia (1)
- Tributi (2)
- Servizi alla persona (1):
 - Sociale (1)

Per quanto attiene alla distribuzione dei regolamenti in relazione alle direzioni proponenti, avuto riguardo all'organizzazione della Giunta regionale, emergono i seguenti dati:

- Difesa del suolo e protezione civile: 3
- Urbanistica e politiche abitative: 3
- Agricoltura e sviluppo rurale: 3
- Istruzione e formazione: 3
- Ambiente: 2
- Diritti di cittadinanza e coesione sociale: 1
- Cultura e ricerca: 1
- Programmazione e bilancio: 1

4. ANALISI QUALITATIVA

L'applicazione ai regolamenti 2017 dell'indicatore di qualità rappresentato dal numero di articoli e commi ha fornito i seguenti risultati: i 17 regolamenti emanati si compongono di 390 articoli, per una media di 22,94 articoli a regolamento, e di 1147 commi per una media di 67,4. Tale dato tuttavia comprende anche i regolamenti di mera modifica, le cui tecniche redazionali possono rendere non del tutto attendibili, o non pienamente significativi, i

risultati quantitativi (si pensi all'ipotesi, presente in più testi fra quelli considerati per cui con un solo articolo si introduce nel testo modificato un'intera partizione) mentre tali tecniche sono inutilizzabili in occasione delle modifiche di leggi, stante l'obbligo di approvazione articolo per articolo.

Se si limita pertanto l'analisi ai soli regolamenti di nuova emanazione il totale degli articoli è di 294, per una media di 24,5 mentre i commi sono 937 per una media di 78. Rispetto allo scorso anno si conferma il dato di una dimensione medio-ampia dei testi e quindi un risultato non trascendentale in termini di leggibilità, spiegabile però alla luce del carattere innovativo della maggioranza degli atti, che implica evidentemente una disciplina più complessa.

Un ulteriore parametro di leggibilità, sul quale valgono beninteso le stesse avvertenze fatte per il numero degli articoli e dei commi, è relativo ai caratteri di cui si compongono i testi. Nell'anno 2017 si va da un numero minimo di 790 caratteri a un massimo di 140.107, per una media di 39.216. Sotto questo particolare profilo il confronto con il 2016 evidenzia una diminuzione dei valori.

5. RAPPORTI TEMPORALI FRA LEGGI REGIONALI E REGOLAMENTI DI ATTUAZIONE

Per quanto riguarda i tempi previsti per l'approvazione dei relativi regolamenti nelle rispettive leggi di riferimento, per lo più non erano previsti termini. Gli scostamenti riguardano i due regolamenti in materia di governo del territorio, che scontano poco meno di due anni di ritardo rispetto a una previsione legislativa evidentemente ottimistica, e il modesto ritardo di tre mesi accusato dal regolamento 62/R concernente la valorizzazione del paesaggio in Toscana. La patologia dell'ampia divaricazione fra termine di legge ed effettiva predisposizione pare quindi assorbita, e può considerarsi uno degli esiti più significativi della legislatura.

6. I TEMPI DELL'ITER DI APPROVAZIONE DEI REGOLAMENTI

Per quanto concerne i tempi connessi all'iter formale di approvazione dei regolamenti - vale a dire l'intervallo di tempo che intercorre fra l'adozione dell'atto in prima lettura e la sua approvazione definitiva da parte della Giunta regionale - si è registrato un tempo minimo di 19 giorni ed un tempo massimo di 148, per una media di 70 giorni, in lieve diminuzione dunque rispetto all'anno precedente (media 76).

Si ricorda che ai sensi dell'articolo 42, comma 2, dello Statuto, le commissioni consiliari competenti per materia hanno 30 giorni di tempo per esprimere il proprio parere sul testo approvato dalla Giunta in prima lettura; decorso tale termine la Giunta può procedere all'approvazione definitiva anche

in assenza del parere della commissione (per il CAL invece la normativa non prevede un termine).

Nel periodo considerato le commissioni consiliari hanno espresso il loro parere in tutti i casi.

Per quanto riguarda il rispetto del termine previsto dallo Statuto, si è registrato un tempo minimo di 22 giorni e un tempo massimo di 114: quest'ultimo caso però (si tratta del regolamento 48/R in materia di ungulati) è del tutto peculiare, in quanto la Commissione ha concordato con l'assessore competente un termine più ampio per un riesame complessivo del testo, rispetto al quale dunque il Consiglio non si è limitato a un'attività consultiva ma ha dato luogo a una co-redazione. Non considerando quindi questo atto la media per l'espressione dei pareri è stata di 29 giorni, perfettamente in linea col vincolo statutario. Se ne trae la conclusione che – al di fuori di ipotesi specifiche e negoziate con la Giunta – la funzione consultiva di cui all' articolo 42 dello Statuto si svolge ormai con assoluta puntualità.

7. IL PARERE DELLA COMMISSIONE CONSILIARE

I pareri espressi dalle commissioni consiliari ai sensi dell'articolo 42, comma 2, dello Statuto possono essere così classificati:

- 3 pareri favorevoli;
- 7 pareri favorevoli accompagnati da “osservazioni”;
- 4 pareri favorevoli accompagnati da “suggerimenti”;
- 3 pareri favorevoli accompagnati da “raccomandazioni”.

La varietà linguistica cela tuttavia una sostanziale uniformità delle indicazioni fornite alla Giunta, che per lo più si sono caratterizzate come vere e proprie proposte emendative puntuali.

La Giunta ha recepito *in toto* le proposte delle commissioni - e adeguato conseguentemente il testo del regolamento – in 12 casi su 14, mentre 2 sono i casi di adeguamento parziale.

Non sempre il preambolo ha dato atto dell'adeguamento integrale del testo, mentre nelle 2 fattispecie di adeguamento solo parziale ha esplicitato la motivazione del non pieno recepimento: fa curiosa eccezione il regolamento 62/R che, evidentemente per errore materiale, non menziona nel preambolo il parere della commissione, ma ne ha recepito per intero le proposte emendative come si può verificare dal riscontro dei testi.

Si consolida quindi la linea di collaborazione e proficua interazione fra Giunta e commissioni già richiamata in occasione dei precedenti rapporti e che si può ormai considerare come *modus operandi* acquisito.

8. IL PARERE DEL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

I pareri espressi dal Consiglio delle autonomie locali (CAL) ai sensi dell'articolo 66, comma 3, dello Statuto sono stati 14, tutti favorevoli, uno di questi però con condizione. Essa non è stata accolta, e il preambolo del regolamento 20/R ha dato conto delle motivazioni contrarie.

Rammentando che la normativa vigente non stabilisce un termine per il rilascio del parere da parte del CAL, i tempi effettivi con in cui lo stesso ha rilasciato i pareri di propria competenza oscillano fra un tempo minimo di 13 giorni e un massimo di 51, per una media di 27,3 giorni, quindi al di sotto del termine ordinario, anche qui depurata del regolamento 48/R, concernente il contrasto all'evasione fiscale, cui si è accennato sopra, e per il quale il parere è stato reso dopo 92 giorni. Se ne trae la conclusione che – al di fuori di ipotesi specifiche e negoziate con la Giunta – la funzione consultiva di cui all' articolo 66 dello Statuto si svolge ormai con assoluta puntualità.

9. IL RISPETTO DELLA LEGGE SULLA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE: LA MOTIVAZIONE DEI REGOLAMENTI E LA DOCUMENTAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO

La legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55 (Disposizioni sulla qualità della normazione) contiene quattro disposizioni sui regolamenti. Una di esse (l'articolo 18) è stata modificata con legge di manutenzione dell'ordinamento regionale (la n. 47/2013) proprio per un aspetto formale: l'originario comma 4 dell'articolo 18 prescriveva infatti che nella rubrica di ciascun articolo del regolamento fosse indicato l'articolo o il comma della legge regionale di cui il regolamento costituisce attuazione. La modifica legislativa ha temperato questa disposizione escludendone l'applicazione nel caso - non infrequente – in cui il regolamento sia attuativo di un unico articolo di legge, legittimando in tal modo una prassi che, per esigenze di praticità redazionale, era andata via via formandosi.

Ormai pacifica l'applicazione dell'articolo 19 sulla numerazione unica degli atti normativi e l'utilizzo per i regolamenti del contrassegno “/R”.

L'articolo 8 della legge sulla normazione stabilisce quali documenti debbano corredare i regolamenti: si tratta della relazione illustrativa e di quella tecnico-normativa. Si registra la presenza della documentazione di accompagnamento in tutti i casi.

Naturalmente la previsione più significativa della legge regionale 55/2008 è quella relativa alla motivazione delle leggi e dei regolamenti, che, dando attuazione alla disposizione statutaria (art. 39, comma 2), ha stabilito:

a) che la motivazione sia contenuta in un preambolo, parte integrante del testo normativo;

b) che il preambolo si articoli in “Visto” e “Considerato” e quali siano i contenuti minimi necessari di tali articolazioni.

Per quanto attiene ai regolamenti, va positivamente constatata l’uniforme applicazione del precetto dell’articolo 9: tutti i regolamenti emanati (inclusi quelli di mera modifica) contengono il preambolo con la motivazione.

Ormai consolidata la menzione nei “visto” (prescritta dall’intesa fra Giunta e Consiglio) della preliminare delibera di adozione del regolamento ai fini del parere, che costituisce elemento necessario nella ricostruzione dell’iter del provvedimento e che si riscontra in tutti i preamboli. Si richiama nuovamente l’anomalia del d.p.g.r. 62/R che, come detto, non menziona il parere della commissione consiliare e neppure la preliminare deliberazione della Giunta.

CONTENZIOSO COSTITUZIONALE

Enrico Righi

1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Constando il contenzioso costituzionale 2017 di cui è stata protagonista la Regione Toscana di tre sole pronunce, non risulta possibile tracciare una precisa linea giurisprudenziale emersa nei macro settori legislativi interessati, intesi come materie assimilabili anche solo in parte all'elencazione di cui all'articolo 117 della Costituzione.

Delle tre pronunce, di cui si dà brevemente conto, due derivano da sindacato in via principale, a seguito, in un caso, di impugnazione governativa, e in un altro da impugnazione della Regione. Si è registrata solo una pronuncia derivante da sindacato in via incidentale.

Non si sono registrate pronunce derivanti da conflitti di attribuzione fra lo Stato e la Regione.

2. TRIBUTI

La sentenza 47 del 2017 riunisce due ricorsi sollevati in via incidentale da differenti sezioni della Commissione tributaria provinciale di Firenze sulla legge regionale Toscana 49/2003 (Norme in materia di tasse automobilistiche regionali), nella parte in cui esclude la sospensione dell'obbligo di corrispondere il bollo automobilistico in caso di fermo amministrativo del veicolo.

Ciò sarebbe stato, secondo le sezioni rimettenti, in contrasto con una normativa statale degli anni ottanta, richiamata nel giudizio a quo: il decreto legge 953/1982 (Misure in materia tributaria), convertito in legge 53/1983 e per il suo tramite con l'articolo 117, comma secondo, lett. e), della Costituzione, relativamente al sistema tributario dello Stato. Ciò sulla scorta della considerazione (non contestata) che la tassa automobilistica sia da considerarsi un tributo istituito da legge statale, il cui gettito è destinato alle regioni, che possono modularne le aliquote entro i limiti fissati dallo Stato.

La Corte dichiara infondata la questione sollevata, sul presupposto che esisterebbe una differenza fra fermo 'amministrativo', come tale disciplinato dal codice della strada, e fermo più propriamente da definire 'fiscale', consistente in una misura di conservazione della garanzia patrimoniale del creditore erariale per la riscossione dei tributi.

Solo il primo comporterebbe un vero spossessamento del veicolo, con trattenimento del documento di circolazione presso gli uffici di polizia e quindi solo questo sarebbe in grado di integrare quella fattispecie di "indisponibilità conseguente a provvedimento dell'autorità giudiziaria o della pubblica amministrazione" prevista dal decreto statale come causa di sospensione

dell'obbligo di corrispondere il tributo. Pertanto non risulta costituzionalmente illegittimo, da parte del legislatore regionale, imporre il pagamento del tributo anche in permanenza di fermo amministrativo di natura fiscale.

Così riassunto in estrema sintesi il merito della sentenza, si possono fare solo poche osservazioni sulla tecnica e sullo stile redazionale della stessa.

Risulta chiaro (oltre che corrispondente a tecnica consueta) il ragionamento che porta a confutare le tesi del rimettente, utilizzando un precedente, relativo ad una normativa della Regione Marche, evidenziandone la diversità rispetto al caso che occupava la Corte nella sentenza 47/2017.

Degna di nota la statuizione contenuta al paragrafo 5.3 delle considerazioni in diritto: in essa, dopo aver sottolineato che il fermo amministrativo-giudiziario è adottato dall'autorità per così dire "apparato", mentre quello fiscale viene adottato dal concessionario della riscossione dei tributi, il che non appare decisivo, viene invece introdotta un'argomentazione che ha senz'altro l'effetto di corroborare il filo conduttore della sentenza: si fa notare infatti come la nuova concezione della tassa automobilistica, fondata oggi sulla proprietà e non più, come avveniva in passato, sulla circolazione del veicolo, ben si attagli alla distinzione concettuale tracciata fra fermo amministrativo e fermo fiscale.

Tale elemento, introdotto proprio sul finire della sentenza, lungi dall'aver un effetto "*ad colorandum*", restituisce respiro a tutta la precedente evoluzione di ragionamento.

3. CONCESSIONI DEMANIALI

La sentenza 157/2017 origina dal ricorso 40/2016, un'impugnazione (in via principale) molto tecnica di talune norme della legge regionale 9 maggio 2016, n. 31, in materia di concessioni demaniali marittime. Data per acquisita ormai la vicenda legislativa e giurisprudenziale che ha portato al superamento del cosiddetto diritto di insistenza, espunto dal codice della navigazione, la pronuncia dichiara l'illegittimità costituzionale della normativa toscana nella parte in cui prevede che il concessionario subentrante corrisponda all'uscente una somma pari al novanta per cento del valore aziendale dell'impresa insistente sull'area oggetto della concessione.

Ad avviso della Corte sarebbero state in questo modo introdotte norme che ledono la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

La legge regionale contrasterebbe dunque con l'articolo 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione.

Infatti l'imposizione di oneri così pregnanti, all'atto del subentro nella titolarità della concessione, avrebbe, secondo i giudici, l'effetto di restringere o quanto meno scoraggiare l'ingresso sul mercato di nuovi operatori economici.

Si tratta, per questa parte, di sentenza in certo modo attesa, dall'esito prevedibile, anzi i motivi di impugnazione svolti dall'Avvocatura dello Stato sono risultati addirittura congrui per eccesso, per così dire. La violazione della competenza statale in materia di tutela della concorrenza è stata ritenuta, da parte della Corte, assorbente rispetto agli altri motivi di ricorso. La pronuncia si preoccupa di precisare che, a cagione del fatto che non si è ancora provveduto all'emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, attuativi del decreto legislativo 85/2010, la titolarità del diritto dominicale sul demanio marittimo è ancora da imputarsi in capo allo Stato. Tale ultimo rilievo vale a stabilire una sorta di prededuzione in favore della competenza statale, che precede logicamente il riparto di cui all'articolo 117 della Costituzione.

Meno scontata appare invece la seconda parte della sentenza: nel dichiarare l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione alla norma che impedisce, con circoscritte deroghe, l'affidamento a terzi delle attività oggetto della concessione, la Corte afferma che questa limitazione si sostanzierebbe nell'esercizio della facoltà di assentire o meno alla sub concessione, facoltà già prevista dal Codice della navigazione, con l'unica peculiarità che tale discrezionalità viene esercitata dalla Regione in via legislativa, con una "restrizione a monte" rispetto alla ordinaria attività amministrativa concessoria.

4. ORDINAMENTO DELLE CAMERE DI COMMERCIO

La sentenza 261/2017 discende dalla riunione dei ricorsi in via principale presentati dalle regioni Toscana, Lombardia, Liguria e Puglia sul testo del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, recante il riordino delle camere di commercio, industria, artigianato, agricoltura.

Nonostante la Corte non abbia escluso in via astratta che il riordino di enti pubblici istituiti da legge statale, quali sono le camere di commercio, possa ridondare sulle competenze regionali, le impugnazioni perdono consistenza già dall'abbrivio della sentenza.

Le censure, complessivamente considerate, assommavano a strumenti apparentemente poderosi: si pensi che veniva contestato, nell'impugnare l'intero testo del decreto, perfino il mancato rispetto del termine di scadenza per esercitare la delega da parte del Governo e la pretesa non corretta procedura adottata per l'approvazione del decreto legislativo in Consiglio dei ministri. Tali censure sono state dichiarate tutte infondate.

La Corte ha sapientemente condensato le impugnazioni di merito in un esame congiunto, esame che è stato condotto per singole categorie di motivi.

La tipologia più rilevante e sostanziale dei motivi era quella che si sostanzava nella contestazione della violazione del principio di leale

collaborazione, poiché il decreto legislativo, nella logica delle regioni ricorrenti, avrebbe dovuto essere emanato sulla base di un'intesa da raggiungersi in conferenza Stato – regioni e non semplicemente previo parere della Conferenza unificata.

I giudici ricordano come il principio della leale collaborazione sia applicabile sì alla legislazione delegata, ma che eventuali vizi in proposito vadano ricercati e fatti valere nei confronti della legge delega, facendo notare alle ricorrenti come la sentenza 251/2016, iniziatrice della linea giurisprudenziale in materia, sia citata in maniera non conferente, perché pronunciata appunto in confronto di una legge delega.

Non mancano, i giudicanti, di far notare come consentire il sindacato della legge delega in sede di scrutinio del decreto delegato sia precluso dalla necessità di evitare l'elusione del termine di sessanta giorni per impugnare le leggi statali da parte delle regioni, previsto dall'articolo 127 della Costituzione (e dall'articolo 2 della l. cost. 1/1948).

Unica statuizione di accoglimento è risultata quella relativa al dovere di leale collaborazione sul contenuto del decreto ministeriale di accorpamento di camere di commercio già esistenti, decreto che, afferma la Corte, dovrà essere emanato una volta raggiunta l'intesa in conferenza Stato-regioni e non semplicemente previo parere della stessa. Si tratta, con ogni evidenza, di un atto sub legislativo, che, in questo caso, trova il suo fondamento proprio nel decreto legislativo e non nella legge delega.

Forte il presidio della Corte sulle prerogative statali in materia di diritti camerali; la sentenza recide ogni argomento ascrivendo i diritti camerali alla materia del "sistema tributario dello Stato" (art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.).

Numerose le statuizioni di inammissibilità su motivi di ricorso minori, fra le quali una nella quale la Corte si premura di specificare che anche qualora si fosse trattato di motivo di impugnazione ammissibile, si sarebbe trattato di censura infondata nel merito.

5. STATO DELLE PENDENZE

Quando vanno in stampa queste note, risultano pendenti alla Corte costituzionale sette procedimenti nei quali è parte la Regione Toscana, che derivano in due casi da un ricorso in via incidentale e negli altri casi da ricorsi in via principale, rispetto ai quali la Regione riveste il ruolo di legittimato attivo in tre casi e di legittimato passivo negli altri due. Non si registrano pendenze determinate dalla legittimazione attiva o passiva della Regione a sollevare conflitto di attribuzione.

Non si sono computati, nelle pendenze, i ricorsi iscritti a partire dal primo gennaio 2018, né quelli che alla data del 31 dicembre 2017 risultavano già trattenuti in decisione dalla Corte, pur non avendo dato luogo ancora a sentenza.

Dettaglio delle pendenze

- Pendenze incidentali:

- a) Sulla legge regionale 3 marzo 2015, n. 22¹⁵⁴, come modificata dalla legge regionale 5 febbraio 2016, n. 9¹⁵⁵, verte l'impugnazione incidentale promossa dal Tribunale di Pisa con ordinanza n. 234/2016 del Registro ordinanze della Corte costituzionale. Si tratta della normativa sul complesso avvicendamento fra Province e Regione nella titolarità di talune competenze in materia ambientale, in esecuzione della legge statale 56/2014 (cosiddetta Delrio).

Al di là del merito, è interessante la questione sollevata riguardo alla pretesa introduzione, da parte della legge regionale, di norme processuali civilistiche relativamente al profilo della legittimazione passiva della Provincia a stare in giudizio per quanto riguarda i ricorsi avverso le sanzioni amministrative irrogate nelle materie oggetto del trasferimento.

La normativa sarebbe difforme dal riferimento della legge nazionale e (anche) per questo violerebbe l'articolo 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione;

- b) questione simile, ancorché non identica, è stata sollevata, con ordinanza 152/2017, ancora una volta dal Tribunale di Pisa sulle medesime disposizioni, per quanto riguarda la pretesa invasione delle competenze statali in materia civilistica e processuale civilistica in merito alla disciplina dei rapporti successivi fra Provincia e Regione relativi ai procedimenti in corso, anche al di là dell'aspetto inerente il contenzioso.

¹⁵⁴ Legge regionale 3 marzo 2015, n. 22 (Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni". Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014).

¹⁵⁵ Legge regionale 5 febbraio 2016, n. 9 (Riordino delle funzioni delle province e della Città metropolitana di Firenze. Modifiche alle leggi regionali 22/2015, 70/2015, 82/2015 e 68/2011).

- Pendenze in via principale, derivanti dalla legittimazione passiva della Regione:

- a) Con il ricorso 31/2017, il Governo ha impugnato alcune disposizioni della legge regionale 20 dicembre 2016, n. 86 (Testo unico del sistema turistico regionale).

L'impugnazione si appunta principalmente su una putativa violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.).

La legge sembra appropriarsi, secondo il patrono di parte ricorrente, di definizioni civilistiche in materia contrattuale (per quanto riguarda le locazioni turistiche) ed in materia commerciale – imprenditoriale (per quanto attiene alla delimitazione delle figure che professionalmente esercitano la locazione turistica).

L'udienza davanti alla Corte risulta fissata per il 20 febbraio 2018.

- b) Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche talune norme della legge regionale 4 maggio 2017, n. 21 (Nuove disposizioni in materia di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato – Modifiche alla l.r. 82/2009 e alla l.r. 51/2009); si tratta del ricorso 50/2017.

Gravame molto tecnico, che opera distinzioni sottili: in particolare contesta l'assimilazione, ai fini autorizzatori delle strutture socio-sanitarie a quelle sociali, anziché a quelle sanitarie *tout court*.

Con ciò risulterebbe violato l'articolo 8 bis del decreto legislativo 502/1992, norma interposta che esprimerebbe principi fondamentali nella materia della tutela della salute, ambito a competenza ripartita o concorrente fra Stato e Regione a livello legislativo.

L'udienza è fissata davanti alla Corte per il 22 maggio 2018.

- Pendenze in via principale, derivanti dalla legittimazione attiva della Regione:

- a) La Regione Toscana, con il ricorso 9/2017 ha impugnato il decreto legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito in legge 1° dicembre 2016, n. 225.

Nel disporre tale normativa la definizione agevolata (cosiddetta rottamazione) di tutte le cartelle esattoriali emesse dall'agente di riscossione relativamente ai tributi riferiti ai periodi di imposta dal 2000 al 2016, per così dire 'dimenticava' di fare distinzione fra

tributi statali e tributi regionali, con ciò causando un minor gettito alle casse regionali di sensibile apprezzamento.

Veniva dunque denunciata, nel ricorso, violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, e 119 Costituzione, relativamente al coordinamento della finanza pubblica, al sistema tributario regionale ed alla autonomia impositiva della Regione.

- b) Il ricorso 17/2017 si appunta sul contenuto della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017), nella parte in cui reitera per l'anno 2017 la (già prevista per l'anno 2016) sospensione dell'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni degli enti locali che prevedano aumenti delle aliquote e delle addizionali dei tributi di rispettiva spettanza.

Secondo la Regione Toscana, ricorrente, ciò determinerebbe, con un depauperamento delle casse pubbliche non statali, violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, e 119 della Costituzione, relativamente al coordinamento della finanza pubblica, al sistema tributario regionale ed alla autonomia impositiva della Regione e degli enti locali.

L'udienza davanti alla Corte è fissata per il 6 marzo 2018.

- c) L'ultima impugnazione di cui si dà conto è quella che la Regione Toscana conduce nei confronti del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50¹⁵⁶. Si tratta del ricorso 57/2017. Il ricorso si articola in due parti principali:

- Nella prima parte fa notare come, ancora una volta in violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, e 119 della Costituzione, le disposizioni statali non hanno provveduto a riallocare quelle risorse che erano state “tagliate”, per riprendere un termine utilizzato dal difensore della Regione, alle province e città metropolitane dalla legge 190/2014¹⁵⁷ (art. 1, comma 418).

Ci si riferisce naturalmente ai fondi destinati alle funzioni non più esercitate dagli enti di cui sopra perché trasferite a comuni e regioni, per effetto di un complesso intervento normativo, che ha comportato anche l'approvazione di una normativa regionale dedicata, emanata sulla base del riordino delle competenze operato dalla legge statale 56/2014 (cosiddetta legge Delrio).

L'atto introduttivo del giudizio sottolinea come la sentenza della Corte costituzionale 205/2016 abbia in qualche modo vincolato il

¹⁵⁶ Decreto legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo).

¹⁵⁷ Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2015).

legislatore nazionale a riallocare presso gli enti che sono subentrati nelle competenze ex provinciali le risorse già oggetto di decurtazione.

- Nella seconda parte, il ricorso si diffonde sulla nuova organizzazione del servizio di trasporto pubblico locale.

Si discute del fatto che la previsione di bacini di utenza corrispondenti a più lotti da porre a gara, di dimensione sub regionale, vanificherebbe la previsione di cui alla legge regionale 65/2010, che si riferisce ad un unico ambito coincidente con il territorio regionale.

Al di là del merito, è molto interessante e forse integra un profilo inedito quello che afferma il difensore della Regione Toscana relativamente al fatto che sono state trasfuse nel decreto legge impugnato disposizioni che erano contenute nel testo del decreto legislativo che il Governo aveva già approvato, ma poi ritirato per effetto della sentenza della Corte costituzionale 251/2016, che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge delega di riferimento, la 124/2014 (cosiddetta legge Madia).

Come è noto, tale pronuncia introduceva il principio di leale collaborazione nella legislazione delegata e dunque riteneva per la prima volta ammissibile eccepire la mancanza di tale condizione per l'emanazione di atti con forza di legge, attraverso il sindacato della legge delega.

Ora, sarà probabilmente davvero degno di studio ciò che affermerà la Corte circa la possibilità o meno di sindacare un decreto legge, che per sua natura non può essere il frutto di una concertazione, riproduttivo di norme che avrebbero dovuto essere contenute in un decreto legislativo, adottato però dopo una previa intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata.