

## RELAZIONE DI SINTESI

REDATTRICE: Gemma Pastore

### 1. PREMESSA

Nella Regione Toscana, pure in un contesto generale di riduzione del ruolo della legge e di crescente ruolo degli atti di programmazione e degli atti generali, la legge regionale mantiene un ruolo centrale tra gli strumenti di regolazione e l'analisi qualitativa e quantitativa della produzione legislativa offre una significativa completezza di elementi per l'analisi della politica regionale.

L'attività legislativa della Regione Toscana del 2014 si è svolta in un contesto nazionale caratterizzato dall'avvio di grandi riforme quali la riforma costituzionale e la riforma della legge elettorale, ed è stata condizionata in ambito regionale dall'avvicinarsi della conclusione della legislatura.

Vengono infatti a conclusione ampi dibattiti che nel corso degli anni precedenti della legislatura hanno avviato e impostato riforme istituzionali e strutturali dell'ordinamento regionale e che trovano conclusione proprio nel 2014.

Il mutato assetto istituzionale della Regione, che vedrà la nuova legislatura affidata ad un Consiglio regionale composto da soli quaranta consiglieri, costituisce il punto di riferimento dell'azione legislativa regionale afferente a leggi portanti dell'ordinamento.

Sul piano istituzionale la riforma della legge regionale elettorale, emanata con la legge 51/2014, ha riscritto per la Regione le regole della democrazia rappresentativa tenendo presente il futuro mutato assetto istituzionale del Consiglio regionale, discostandosi dal sistema precedente soprattutto per quanto riguarda il meccanismo delle preferenze.

La riforma costituzionale in corso di avanzata discussione in Parlamento inciderà nei rapporti Stato-Regioni sotto il profilo ordinamentale e per quanto attiene all'assetto delle competenze, ma già il 2014 è l'anno di entrata in vigore del mutato assetto istituzionale delineato dalla legge 56/2014 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), alla luce della quale la Regione Toscana alla fine dell'anno ha incardinato presso il Consiglio regionale l'iter della nuova legge regionale per il riordino delle funzioni provinciali, riforma che vedrà la luce nel 2015.

Il nuovo assetto istituzionale della Regione, unitamente alla riforma del livello sub regionale disposto dallo Stato, è il quadro di riferimento anche per le riforme organizzative delineate dalla Toscana nel 2014.

Viene così varata, con la modifica della legge regionale 1/2009 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale della Regione), disposta dalla legge regionale 90/2014, la riforma dell'organizzazione delle

strutture amministrative della Giunta regionale e del Consiglio regionale, unitamente alla modifica della disciplina relativa alle strutture di supporto agli organismi politici del Consiglio regionale. Parallelamente si svolge l'iter per la modifica del Regolamento interno del Consiglio regionale, che verrà approvato nel 2015.

E' questo l'atto che forse più esemplifica l'impatto istituzionale derivante dalla riduzione del numero dei consiglieri regionali e quindi la necessità di riassetto dell'organizzazione e delle regole di funzionamento del Consiglio regionale.

Tra le novità più importanti introdotte al fine di garantire la funzionalità dell'organo va sicuramente citata la riduzione a quattro del numero delle commissioni permanenti, rispetto alle sette attuali, con la riattribuzione delle materie.

Al fine di razionalizzare i rapporti tra le commissioni evitando sovrapposizioni di competenze, viene introdotta una nuova tipologia di parere per gli atti programmatici generali (il PRS e il DEF): il parere di merito per gli aspetti di specifica competenza, che ha carattere obbligatorio per la commissione referente ed accompagna il parere da questa espresso.

Tale innovazione procedurale accompagna la riforma legislativa del sistema di programmazione e di contabilità regionale realizzata in attuazione del decreto legislativo 118/2011 alla fine del dicembre 2014 e poi entrata in vigore quale legge regionale 1/2015.

Accanto ad essa vengono portati a conclusione i procedimenti di adozione e approvazione di importanti atti di programmazione, lungamente esaminati nel corso della legislatura.

Sono stati così approvati nel 2014 il Piano regionale integrato infrastrutture e mobilità (PRIIM), il Piano Sanitario e Sociale Integrato (PSSIR); il Piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati (PRB), l'integrazione al Piano di indirizzo territoriale (PIT) per la definizione del Parco agricolo della Piana e per la qualificazione dell'aeroporto di Firenze.

Tali atti di programmazione hanno richiesto un percorso temporale che ha impegnato l'intera legislatura e quindi vedono la loro definizione a fine legislatura. In tale modo essi costituiscono pertanto un contesto di regole programmatiche per la costruzione coerente del quadro generale per lo svolgimento delle politiche regionali nel corso della legislatura successiva.

Importante è anche sottolineare come nel 2014 la procedura di definizione del piano paesaggistico della Regione Toscana abbia visto il Consiglio regionale procedere, dopo una complessa istruttoria, all'adozione dell'"Atto di integrazione del piano di indirizzo territoriale (PIT) con valenza di piano paesaggistico" con deliberazione 2 luglio 2014, n. 58.

La generale opera di riorganizzazione della Regione che caratterizza gli interventi del 2014 è finalizzata anche alla necessità di corrispondere in termini di riorganizzazione e di efficienza dell'azione amministrativa alle esigenze di

riduzione della spesa pubblica che la crisi economica continua a rendere impellenti: in tali termini il settore della sanità è stato oggetto di interventi strutturali di riforma, i quali verranno completati nel 2015 con la realizzazione della riforma dell'intero sistema sanitario regionale.

Infine, tra gli atti che più caratterizzano il 2014, quale anno conclusivo per la realizzazione delle riforme che troveranno esplicazione attuativa nella legislatura successiva, va citata la nuova legge sul governo del territorio (legge regionale 65/2014) che è entrata in vigore nel 2014 dopo un lunghissimo iter procedurale e che risulta essere il più corposo intervento legislativo della Regione realizzato nella IX legislatura.

La produzione legislativa del 2014 è stata incrementata non solo per l'esigenza puntuale di concludere l'iter di approvazione dei più importanti e corposi atti legislativi e di programmazione oggetto di dibattito politico nel corso degli anni precedenti, ma anche in ragione delle fisiologiche esigenze di intervento legislativo che sempre si impongono nei periodi di fine legislatura.

Nell'ambito di tali esigenze, anche per l'anno appena concluso si è imposta l'emergenza regolativa derivante dalla perdurante situazione di crisi economica in atto, con la conseguente necessità per la Regione di predisporre nuovi interventi.

La puntuale illustrazione degli interventi legislativi del 2014 è contenuta nelle relazioni sulle politiche settoriali; in questa sede è opportuno sintetizzare il quadro d'insieme della legislazione emanata, segnalando aspetti di essa peculiari con alcuni approfondimenti.

## **2. LEGGI DI MODIFICA STATUTARIA**

Lo Statuto regionale è stato oggetto nell'ultima parte della legislatura di più interventi di modifica.

Nel 2014 sono stati avviati numerosi procedimenti legislativi finalizzati a modificare gli articoli 4, 10, 12, 14, 16, 57 e 74 dello Statuto. Si tratta di interventi di carattere manutentivo dei quali alcuni sono stati approvati in prima e seconda lettura nel corso del 2014, altri sono stati approvati in prima lettura nel 2014 e in seconda lettura all'inizio del 2015.

Si segnala in primo luogo che sono entrate in vigore nel 2015 le modifiche alle disposizioni statutarie relative all'assetto istituzionale del Consiglio regionale per quanto attiene al Portavoce dell'opposizione e ad alcuni aspetti del funzionamento degli organi consiliari.

La legge statutaria 5/2015 ha modificato l'articolo 10 dello Statuto trasformando il portavoce dell'opposizione in una figura meramente eventuale, rimessa alla valutazione delle forze politiche presenti in Consiglio regionale. La modifica sostanziale dell'istituto è derivata dalla considerazione che è mutato nel contesto politico istituzionale, e in particolare non è più garantito il bipolarismo,

contesto nel quale tale figura era stata prevista. In presenza della attuale marcata tendenza alla proliferazione dei poli di aggregazione politica, il legislatore ha ritenuto che la figura obbligatoria del portavoce dell'opposizione potrebbe non risultare ancora attuale, tanto da introdurne la facoltatività.

La legge statutaria 6/2015 ha modificato gli articoli 12 e 14 dello Statuto al fine di prevedere un espresso rinvio al regolamento interno del Consiglio regionale per disciplinare le diverse possibili ipotesi di cessazione anticipata dalla carica di Presidente e di componente dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale (dimissioni, decadenza, mozione di sfiducia o altra causa), al fine di evitare lacune ordinamentali nella disciplina del funzionamento degli organi che sono essenziali allo svolgimento delle funzioni consiliari.

E' entrata in vigore nel 2015 pure la legge statutaria 4/2015, di modifica dell'articolo 4 comma 1 dello Statuto, inserendo tra le finalità prioritarie della Regione Toscana "*Il diritto di fare sport per stare bene*".

Si è voluto affermare nello Statuto il principio per cui la Regione Toscana individua nello sport lo strumento attraverso il quale garantire un approccio integrato e strategico tra vari settori: da quello sportivo, sanitario, sociale, educativo a quello ambientale. Non solo, oltre alla funzione educativo-sociale, si è inteso riconoscere che una corretta pratica sportiva, connessa ad un migliore stile di vita, ha ricadute sostanziali anche dal punto di vista economico sulla spesa sanitaria, in quanto investimento strategico e di prevenzione verso alcune malattie che caratterizzano gli stili di vita della nostra società.

Altre modifiche statutarie, oggetto di proposte di legge approvate in prima lettura nel corso del 2014, sono state approvate in seconda lettura all'inizio del 2015.

Si rammenta in primo luogo la proposta di legge statutaria 11, che modifica l'articolo 57 dello Statuto per rafforzare la terzietà del Collegio di garanzia, riducendo da sei a cinque anni la durata in carica dei suoi componenti e stabilendo, per la nomina di quest'ultimi, la votazione a scrutinio segreto del Consiglio con il sistema del voto limitato a quattro.

Ad essa segue la proposta di legge statutaria 13 che modifica l'articolo 16 dello Statuto al fine di consentire gruppi consiliari unicellulari anche nel caso di gruppi costituiti in origine da più eletti che tuttavia vedono ridursi la propria composizione a causa dello spostamento degli altri consiglieri in gruppi politici diversi da quello originario. Viene superata quindi la possibilità di costituire gruppi formati da un consigliere solo nel caso in cui esso sia l'unico eletto di una lista presentata alle elezioni regionali.

Ed infine va ricordata la proposta di legge statutaria 14 modifica l'articolo 74 dello Statuto riducendo il numero di firme richieste per la presentazione delle leggi di iniziativa popolare relative all'istituzione e alla modifica dei comuni, così come il numero dei consigli comunali che possono esercitare l'iniziativa popolare in tali casi.

La proposta di legge di modifica dell'articolo 74 dello Statuto è stata originata dal dibattito svoltosi in commissione relativamente a quella che sarà emanata come legge regionale 71/2014, di fusione Sillano Giuncugnano. Tale legge costituisce l'unica legge di fusione di comuni presentata ed andata a buon fine nel 2014.

L'istituto delle fusioni comunali, nella fase finale della legislatura, è stato oggetto di accesi dibattiti, non tanto nei principi e nell'opportunità o necessità di procedere nel senso delle fusioni, quanto sulle modalità procedurali di espressione e di verifica della volontà delle comunità coinvolte. Si è infatti ritenuto che *il numero di 5000 firme di elettori della Regione* sia suscettibile di vanificare l'iniziativa legislativa popolare con riferimento alle leggi di istituzione e modifica dei comuni, le quali per la loro specificità sono verosimilmente d'interesse solo delle popolazioni dei territori interessati, rispetto alle quali quindi, tale numero di firme è pressoché impossibile da raggiungere.

E' nata così la proposta di legge statutaria 14 finalizzata ad abbassare il numero di firme necessario alla presentazione delle proposte di legge di fusione di comuni di iniziativa popolare ed il numero minimo dei Consigli comunali di cui si richiede la deliberazione in tal senso.

### **3. RIFORME ISTITUZIONALI: LA NUOVA LEGGE ELETTORALE**

In ambito istituzionale si impone la considerazione della nuova legge elettorale della Toscana, la legge regionale 26 settembre 2014, n. 51.

L'iter di elaborazione e di emanazione della nuova legge elettorale è stato particolarmente complesso, svolgendosi sin dal 2012 attraverso la costituzione di un gruppo di lavoro nel quale sono stati rappresentati tutti i gruppi politici, al fine di agevolare un ampio accordo tra le forze politiche.

Come già accennato in premessa, lo studio della riforma complessiva della legge elettorale è stato condizionato dallo stretto legame fra legge elettorale e forma di governo e quindi dal rilievo sulla materia della riduzione del numero dei consiglieri regionali da 55 a 40, a partire dalla X legislatura (quarantuno computandosi anche il Presidente della Giunta).

Accanto a ciò si è imposta la considerazione della sentenza della Corte costituzionale 1/2014, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme statali per le elezioni politiche nella parte in cui non consentivano all'elettore di esprimere una preferenza.

A fronte del mancato raggiungimento dell'auspicato accordo politico nell'ambito del gruppo di lavoro, la commissione di merito e poi il Consiglio regionale hanno affrontato tutte le dodici proposte di legge elettorale regionale presentate, unitamente ad 8000 emendamenti presentati a fini ostruzionistici.

L'articolata riforma reca in sintesi i seguenti punti di novità.

Viene ripristinata la possibilità per gli elettori di esprimere preferenze, fino ad un massimo di due, nell'ambito delle liste provinciali, purché riferite a candidati di genere diverso. Tali preferenze sono espresse nella forma cosiddetta agevolata, ovvero con il nominativo dei candidati prestampato sulla scheda, che l'elettore si limita a contrassegnare.

La previsione della possibilità di esprimere preferenze viene temperata dalla facoltà di mantenere fino a tre candidati regionali, cioè presentati in tutte le circoscrizioni in cui la lista si propone, i quali sono detratti in prededuzione dai seggi conseguiti dalla lista cui appartengono.

In tale modo la volontà di scelta dell'elettore diventa incisiva e rilevante a partire dal conseguimento del quinto seggio (computandosi anche il candidato presidente, che precede logicamente anche i candidati regionali, nel meccanismo di assegnazione dei seggi).

In tema di tutela della parità fra uomo e donna, viene introdotto l'obbligo di elencare candidati e candidate in ordine alternato di genere, sia per le candidature regionali che per quelle provinciali.

Viene confermata la possibilità per l'elettore di esprimere il cosiddetto voto disgiunto, ovvero un'espressione di volontà differenziata fra il voto di lista ed il voto per un candidato presidente, che può essere anche diverso da quello collegato alla lista prescelta.

La nuova legge regionale prevede innovativamente l'eventualità di ballottaggio, qualora nessun candidato superi la soglia del quaranta per cento dei voti validi.

Viene previsto un premio di maggioranza, differenziato a seconda della dimensione del successo del candidato eletto, unitamente ad una garanzia minima di seggi per le minoranze.

La nuova disciplina regionale introduce novità in materia di soglie di accesso al riparto dei seggi. Tali soglie sono fissate al 5% dei voti validamente espressi per le liste non unite in coalizione, al 10% per le coalizioni (a condizione che esse comprendano una lista che abbia ottenuto almeno il 3%), e al 3% per le liste all'interno di coalizioni (a condizione che la coalizione abbia ottenuto almeno il 10%).

Inoltre vi è un altro importante caso: quello della lista unita in coalizione, quando detta lista consegua almeno il 5%, anche se la rispettiva coalizione non abbia conseguito il dieci per cento: in questo caso la lista è ammessa al riparto. Probabilmente il legislatore ha voluto premiare le liste che abbiano ottenuto un relativo successo elettorale, autonomo rispetto a quello della coalizione.

Appartiene al novero degli emendamenti nel corso dei lavori del Consiglio regionale, la disposizione che accorda l'esonero dall'obbligo di raccolta delle firme ai gruppi consiliari costituiti almeno sei mesi prima della convocazione dei comizi.

Importante concludere questa breve sintesi ricordando che la nuova legge elettorale della Toscana è stata sottoposta al giudizio di conformità ai principi statutari da parte del Collegio di garanzia.

Il Collegio nel suo parere ha innanzi tutto puntualizzato che le norme di cui all'articolo 3 dello Statuto, per definizione norme programmatiche, e definite dalla Corte costituzionale, "di natura culturale e politica, ma certo non normativa", possono comunque essere invocate a parametro per la conformità statutaria delle leggi regionali. Ciò per il fatto che appartengono ad un atto fonte fondamentale, che complessivamente ha natura precettiva.

Nel merito, il Collegio, riguardo alla previsione del listino facoltativo, ritiene che esso, potendo comprendere un massimo di tre candidati, non annulli la libertà di scelta dell'elettore, e quindi la relativa previsione non violi i principi stabiliti dalla Corte costituzionale con la sentenza 1/2014.

Il carattere facoltativo attribuito dalla nuova legge elettorale al listino, secondo il Collegio non si traduce in una violazione del principio di uguaglianza e pari validità del voto, bensì soltanto in una diversificazione delle modalità di esternazione del voto stesso.

Un ragionamento in parte analogo è condotto per quanto si riferisce all'aspetto grafico della scheda, che la discrezionalità del legislatore regionale può rendere complesso, ma che, di per sé, non produce l'effetto di limitare la libertà di scelta dell'elettore.

Sulle soglie di accesso al riparto dei seggi, assai diversificate, il Collegio, ricordato anche in questo caso che un tasso di notevole discrezionalità avvolge le scelte del legislatore, esclude che la legge regionale concretizzi una situazione limite, affetta da irragionevolezza, in cui si realizzi una "compressione della funzione rappresentativa dell'Assemblea", tale da inferirne una disuguaglianza fra il voto espresso per le liste che conseguono il *quorum* e quello espresso per le liste che non lo conseguono.

A breve distanza di tempo dall'approvazione della legge elettorale, è stata emanata la legge regionale 75/2014 di interpretazione autentica dell'articolo 11, comma 3, della legge 51/2014. Essa interviene sulla presentazione delle liste, chiarendo che la disciplina del sostanziale esonero dalla raccolta delle sottoscrizioni, normalmente riferita ai gruppi consiliari, si applica anche ai singoli componenti del gruppo misto (si parla di sostanziale esonero in quanto l'articolo 11 della legge regionale 51/2014 stabilisce che per le liste circoscrizionali che sono espressione di gruppi consiliari, purché costituiti almeno sei mesi precedenti la data di convocazione dei comizi elettorali, ancorché si presentino con simbolo o denominazione diversa da quella del gruppo stesso, la presentazione è effettuata da dieci elettrici ed elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni compresi nella circoscrizione).

Sempre con riferimento all'esonero dalla raccolta delle sottoscrizioni, si chiarisce che la costituzione dei gruppi che vi aspirano, che deve risalire ad

almeno sei mesi prima della convocazione dei comizi e deve permanere con carattere di attualità alla data di convocazione degli stessi. Tale requisito temporale, per quanto riguarda il gruppo misto, si riferisce all'ingresso del singolo componente nel gruppo misto medesimo. Tali disposizioni interpretative sono poi state recepite nell'ambito della legge regionale 74/2004 recante la disciplina del procedimento elettorale, modificata prima dalla legge regionale 79/2014 e poi con la legge regionale 23/2015.

#### **4. RIFORME ORDINAMENTALI**

##### **4.1 LA RIORGANIZZAZIONE DELLE STRUTTURE DELLA GIUNTA REGIONALE E DEL CONSIGLIO REGIONALE**

La legge regionale 90/2014 è intervenuta ampiamente ed in modo sostanziale sul Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale emanato con la legge regionale 1/2009.

La struttura organizzativa della Giunta regionale viene riformata al fine di rispondere in modo più rapido e coordinato agli indirizzi politici, tenuto conto che sempre di più le politiche regionali hanno dovuto subire dei repentini adeguamenti al mutato contesto politico economico e sociale.

Il nuovo modello organizzativo della Regione, rispetto alle sette precedenti, prevede una sola Direzione generale della Giunta regionale, alla quale sono attribuite funzioni di impulso e coordinamento generale fortemente potenziate rispetto all'assetto attuale, nonché funzioni di presidio del corretto funzionamento delle strutture amministrative. Conseguentemente direzioni (divise in direzioni di staff e di linea) vengono collocate in posizione gerarchicamente subordinata alla Direzione generale della Giunta,

Il modello proposto prevede il superamento delle aree di coordinamento e si adegua l'ordinamento regionale alla normativa statale sopravvenuta in materia di assunzione di dirigenti con contratto a tempo determinato, comandi e trasferimenti di dirigenti da altre pubbliche amministrazioni, nonché di prevenzione della corruzione e trasparenza per ciò che concerne l'attività extraimpiego dei dipendenti.

Il Consiglio regionale si affianca alla Giunta regionale in questa opera di riorganizzazione e quindi vengono dettate disposizioni per l'adeguamento delle attuali strutture di supporto ai gruppi consiliari ed agli altri organismi politici del Consiglio regionale al fine di razionalizzare la composizione di tali strutture ed assicurare il rispetto dei limiti di spesa disposti dalla normativa nazionale e regionale per il personale delle strutture stesse.

Parallelamente al nuovo assetto organizzativo viene disposta la riorganizzazione del personale con la riduzione del 10% dell'organico.



#### 4.2 LA NUOVA LEGGE IN MATERIA DI PROGRAMMAZIONE E CONTABILITÀ

Proseguendo la preliminare disamina delle leggi di riforma emanate nel 2014, sul piano ordinamentale si impone all'attenzione la legge regionale 1/2015, recante la nuova normativa regionale in materia di programmazione e di contabilità.

Il decreto legislativo 118/2011, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi e il successivo decreto legislativo 126/2014, integrativo e correttivo del primo, hanno reso necessario l'adeguamento dell'ordinamento regionale.

La materia disciplinata dal decreto legislativo 118/2011, investe l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione. Essa riguarda pertanto la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e, secondo un'interpretazione restrittiva, alle Regioni è riservata solo la facoltà di emanare regolamenti contabili meramente applicativi del decreto legislativo 118/2011, a garanzia della unitarietà della disciplina contabile dei bilanci pubblici.

La finalità principale del decreto legislativo 118/2011 è infatti quella di portare omogeneità nei sistemi contabili e negli schemi di bilancio delle Regioni, fornendo una disciplina unica, cui le Regioni devono fare riferimento, al fine di disporre di un linguaggio comune per il consolidamento dei conti pubblici, come previsto dalle stesse leggi 196/2009 e 42/2009. Anche il pareggio del bilancio in Costituzione, richiesto dall'Unione europea e recepito con la legge rinforzata 243/2012, attuativa degli articoli 81 e 97 della Costituzione, richiede un linguaggio contabile comune per tutti gli enti territoriali.

Circoscritta da questi confini della potestà legislativa regionale, la legge regionale 1/2015 abroga le previgenti leggi regionali 44/2014, in materia di programmazione regionale, e 36/2001 sull'ordinamento contabile regionale, e riunisce tali materie strettamente connesse in un unico testo, che costituisce ora la disciplina generale della Regione in materia di programmazione e contabilità.

La nuova legge conferma il sistema previgente di programmazione, quale metodo per l'elaborazione, il monitoraggio e la valutazione di obiettivi delle politiche regionali e sviluppa ulteriormente i principi di razionalizzazione e semplificazione, ai quali già la legge regionale 44/2013 informava la programmazione regionale, favorisce l'integrazione delle politiche settoriali, la valorizzazione della collaborazione tra la Regione e gli enti locali, il coordinamento delle scadenze della programmazione regionale con quelle degli atti europei e nazionali che condizionano le scelte e le disponibilità finanziarie della Regione.

Gli strumenti della programmazione regionale sono individuati attraverso un esplicito rinvio al principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio di cui all'allegato 4/1 del decreto legislativo 118/2011.

Accanto ad essi si collocano prioritariamente il Documento di economia e finanza regionale (DEFER) e la Nota di aggiornamento al DEFR, al fine di garantire la coerenza tra gli obiettivi dell'ente e il bilancio di previsione.

Il DEFR è atto di indirizzo programmatico economico finanziario dell'attività di governo della Regione per l'anno successivo, con proiezione triennale, e costituisce strumento di supporto al processo di previsione, nonché alla definizione del bilancio di previsione e della manovra finanziaria con le relative leggi collegate. Esso aggiorna il contesto strutturale del PRS e definisce le priorità programmatiche per l'anno successivo, fornendo una prima indicazione degli interventi da realizzare.

Al fine di garantire la necessaria coerenza del DEFR con gli aggiornamenti della finanza pubblica nazionale e con gli indirizzi espressi dal Consiglio regionale, viene approvata la nota di aggiornamento del DEFR.

Per quanto concerne la contabilità regionale, la legge regionale 1/2015, abrogando la legge regionale 36/2001, interviene solo per gli aspetti che residuano alla competenza regionale dal momento che il decreto legislativo 118/2011 ha disciplinato gran parte degli istituti.

Nel corso dell'iter di approvazione della legge regionale 1/2015 è stata inserita in essa la previsione di un'ulteriore tipologia di leggi di spesa, rispetto a quanto previsto dalla proposta originaria, tipologia che garantisce la copertura finanziaria delle proposte di iniziativa consiliare.

La previsione di questa fattispecie legislativa dovrebbe comportare, per la compiutezza ed il funzionamento del sistema, la predisposizione di una programmazione degli interventi di iniziativa consiliare.

La legge regionale 1/2015 è stata impugnata dal Governo per sospetta illegittimità costituzionale di alcune sue previsioni, alla luce delle competenze esclusive riconosciute allo Stato nella materia de qua.

Nell'ambito dei motivi del ricorso viene eccepito che la legge regionale 1/2015 reca disposizioni che riproducono quanto previsto dal decreto legislativo 118/2011 spesso in maniera poco chiara sia nella forma che nelle implicazioni finali, e quindi interferiscono con la disciplina dell'armonizzazione dei bilanci pubblici recata dallo stesso decreto legislativo 118/2011, violando l'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che ne riserva la competenza esclusiva allo Stato.

Essa conterrebbe inoltre disposizioni che derogano al decreto legislativo 118/2011, rappresentando, pertanto, ulteriore violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

#### 4.3 L'ISTITUZIONE DELL'ESTAR E LA NUOVA DISCIPLINA DELL'INTEGRAZIONE SOCIO-SANITARIA E DELLA PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE

Nell'ambito delle politiche socio-sanitarie devono essere ricordati tre importanti interventi legislativi.

Il primo è costituito dalla legge regionale 26/2014, con la quale vengono soppressi gli enti per i servizi tecnico-amministrativi di area vasta (ESTAV) e sostituiti con un unico Ente di supporto Tecnico Amministrativo Regionale (ESTAR).

L'ESTAR ha la medesima natura giuridica degli ESTAV, configurandosi come un ente del servizio sanitario regionale, dotato di personalità giuridica pubblica e di autonomia amministrativa, organizzativa e contabile.

La legge disegna a grandi linee l'organizzazione dell'ente, che si compone di strutture di livello regionale e di strutture di area vasta. Le funzioni del nuovo ente, pur non discostandosi molto da quelle degli ESTAV, sono state in parte riformulate.

Le novità più significative riguardano la soppressione della funzione relativa all'organizzazione e gestione delle attività di formazione continua del personale e la previsione di una funzione concernente le procedure di gara per la manutenzione, alienazione, concessione e locazione del patrimonio delle aziende sanitarie.

Per quanto riguarda la rilevante funzione di acquisto di beni e servizi, essa è orientata dalla legge dai seguenti criteri: programmazione degli approvvigionamenti in sintonia con quella dei fabbisogni aziendali; programmazione dell'attività contrattuale che garantisce livelli regionali di aggregazione del fabbisogno; configurazione del livello regionale quale dimensione ordinaria delle procedure di gara, salvo temperamenti in situazioni particolari.

Le norme relative alle procedure concorsuali e selettive per il reclutamento del personale vengono parzialmente innovate, consentendo alle aziende sanitarie di tutta la Regione di attingere alle graduatorie concorsuali di area vasta.

Gli altri interventi di riforma settoriale da ricordare in ambito sociosanitario sono costituiti dalle leggi regionali 44 e 45 del 2014, rispettivamente di modifica della legge regionale 40/2005 relativa al servizio sanitario regionale e della legge regionale 41/2005, regolativa del sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale.

Le leggi regionali 44 e 45 del 2014, entrambe di origine consiliare, omogenee e strettamente correlate fra loro, dettano la nuova disciplina dell'integrazione socio-sanitaria e della programmazione territoriale. Esse introducono un elemento di razionalizzazione nel concreto funzionamento delle società della salute, indicando nel contempo un modello alternativo per la gestione integrata dei servizi sanitari e sociali, offerti rispettivamente dai comuni e dalle aziende unità sanitarie locali.

Tale modello prevede una nuova disciplina del governo territoriale, rivedendo il sistema delle conferenze (conferenza regionale dei sindaci, conferenza dei sindaci di area vasta, conferenza aziendale dei sindaci, conferenza

zonale dei sindaci), nuovi strumenti di programmazione (il Piano Integrato di Salute e il Piano di inclusione zonale), l'introduzione dell'obbligo a carico dei comuni e delle aziende unità sanitarie locali di stipulare la convenzione per l'esercizio delle funzioni di integrazione socio-sanitaria, nelle zone in cui non sono costituite le società della salute.

L'entrata in vigore della disciplina recata dalle leggi regionali 44 e 45 del 2014 prelude alla riorganizzazione dell'intero settore sanitario annunciata alla fine del 2014 e poi realizzata all'inizio del 2015 con l'approvazione della legge regionale 16 marzo 2015, n. 28 (Disposizioni urgenti per il riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale).

Con quest'ultima recente legge regionale si intende avviare un processo di riordino complessivo del servizio sanitario regionale, che, partendo da una revisione e da un rilevante rafforzamento della programmazione di area vasta, prevede una generale revisione dei modelli organizzativi, nell'ambito della quale spicca la riduzione delle aziende unità sanitarie locali da dodici a tre, una per area vasta. La legge tuttavia detta criteri generale per una riforma complessiva del sistema che è demandata ad un intervento legislativo successivo.

#### 4.4 LA NUOVA LEGGE SUL GOVERNO DEL TERRITORIO

Importantissimo intervento di riforma realizzato nel 2014 è la nuova legge regionale sul governo del territorio,

E' la legge più vasta e complessa dell'intero ordinamento regionale, costituita da 256 articoli e due allegati, essa reca la disciplina generale del governo del territorio.

La nuova legge regionale sul governo del territorio interviene dopo nove anni dall'entrata in vigore della legge regionale 1/2005 e dopo che la stessa aveva subito nel corso degli anni numerosi interventi modificativi. Si contano, a partire dal 2005, anno della sua approvazione, oltre 260 interventi modificati, sostitutivi o abrogativi di articoli.

Il legislatore regionale, ha ritenuto che un nuovo intervento legislativo non fosse più rinviabile alla luce delle recenti normative statali (in particolare le modifiche del decreto del Presidente della Repubblica 380/2001 per la materia edilizia), ma anche rispetto ad un orientamento ed un indirizzo diverso nei confronti della materia del "governo del territorio" da parte della Regione, correlato anche ad un mutato rapporto tra Regione ed enti locali, che ha visto la Regione recuperare un ruolo di controllo e monitoraggio sempre più evidente.

Uno dei cardini ispiratori della legge è il contrasto al consumo di nuovo suolo.

Il principio viene esplicitato già nell'articolo 1, che prevede che la legge detti *"...norme per il governo del territorio al fine di garantire lo sviluppo sostenibile delle attività rispetto alle trasformazioni territoriali da esse indotte, anche evitando il nuovo consumo di suolo [...]"*.

La nuova disciplina generale si svolge secondo tre filoni normativi riguardanti: le nuove regole dell'urbanistica, l'edilizia ed il territorio rurale.

Viene adottata una precisa distinzione del territorio urbanizzato da quello non urbanizzato, stabilendosi procedure diverse per gli interventi all'interno del territorio urbano, rispetto a quelle applicabili per la trasformazione delle aree esterne. Si intende, in particolare, salvaguardare il territorio rurale anche al fine di promuovere il riuso e la riqualificazione delle aree urbane degradate o dismesse.

La legge, al fine di promuovere la regolazione dei contrasti tra i diversi enti locali (comuni, unioni dei comuni), la città metropolitana e la Regione, consolida l'esperienza della conferenza paritetica interistituzionale, la quale viene ora dotata di nuovi poteri volti ad assicurare il recepimento delle proprie conclusioni.

La legge regionale 65/2014, propone meccanismi procedurali nuovi anche alla luce delle difficoltà e criticità emerse nel corso dell'esperienza applicativa della legge regionale 1/2005.

Il ritardo nell'approvazione degli strumenti urbanistici da parte dei comuni è stato infatti uno dei motivi principali che ha innescato l'avvio della riforma legislativa, insieme, in alcuni casi, alla limitata capacità dimostrata dagli stessi di porre in essere misure di salvaguardia e tutela del territorio, tanto da far ritenere che il livello regionale dovesse riappropriarsi di alcune funzioni, non solo d'indirizzo ma anche di controllo più cogente.

La legge regionale dà anche applicazione alla sentenza della Corte costituzionale 64/2013 con la quale la Corte ha stabilito che anche per la realizzazione nelle zone sismiche di progetti e opere di modesta complessità strutturale, è vincolante il principio fondamentale fissato dalla normativa statale che prevede, in relazione alle zone sismiche, che non si possa cominciare alcun lavoro senza la preventiva autorizzazione scritta della Regione.

La Regione Toscana ha quindi adeguato il testo della legge ai principi contenuti in tale pronuncia per quanto attiene ad alcune opere minori prima escluse dai controlli nelle zone soggette a rischio sismico.

Inoltre, anche alla luce dei ripetuti eventi alluvionali che hanno interessato la regione, sono state inserite, nella pianificazione territoriale e urbanistica, nuove regole precauzionali per la prevenzione e mitigazione dei rischi, con l'introduzione di specifiche indicazioni per la formazione dei piani strutturali e dei piani operativi.

A seguito dell'entrata in vigore della legge 56/2014 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) la città metropolitana è stata individuata quale nuovo ente territoriale di area vasta.

La legge si fa carico poi di superare i limiti dell'attuale frammentazione delle pianificazioni e di rispondere alla necessità di affrontare, ad una scala adeguata, le scelte progettuali e pianificatorie che producono effetti al di là dei singoli confini comunali, per ambiti territoriali significativi.

A tali fini sono state introdotte disposizioni per la pianificazione intercomunale attraverso lo strumento del piano strutturale intercomunale, che insieme alla conferenza di copianificazione diventa riferimento qualificante per garantire una progettazione unitaria e multisetoriale delle trasformazioni a livello d'area vasta.

E' stato introdotto il monitoraggio con il chiaro scopo di verificare sia l'esperienza applicativa della legge sia di valutarne la sua efficacia.

Altri elementi innovativi riguardano la perequazione urbanistica, la compensazione urbanistica e la perequazione territoriale.

Con la perequazione urbanistica, si perseguono gli obiettivi di interesse generale definiti dagli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica, attraverso l'equa distribuzione delle facoltà edificatorie e degli oneri tra le diverse proprietà immobiliari ricomprese nell'ambito della stessa Unità territoriale organica elementare (UTOE).

E' stato introdotto un concetto nuovo di compensazione urbanistica da realizzarsi attraverso l'attribuzione di facoltà edificatorie o di aree in permuta ai proprietari di immobili, a seguito di accordi convenzionali tra il comune e l'avente titolo, finalizzati alla realizzazione di interventi pubblici o di interesse pubblico.

Infine la perequazione territoriale è stata finalizzata a redistribuire e compensare i vantaggi e gli oneri sia di natura territoriale che ambientale, derivanti dalle scelte effettuate con gli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica.

Vengono introdotti elementi procedurali semplificati per l'adozione di varianti agli strumenti urbanistici e tempi certi per la loro approvazione anche attraverso la semplificazione delle procedure amministrative.

Viene riconosciuto un ruolo più significativo dell'attività agricola che la legge riconosce quale attività economico-produttiva, nel rispetto della valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio cui la stessa attività agricola può contribuire attraverso il suo ruolo multifunzionale, segnando con ciò un'importante svolta culturale. Tale riconoscimento porta a individuare innanzitutto il principio di limitare il più possibile la frammentazione del territorio agricolo ad opera di interventi non agricoli.

Con riferimento alla tutela paesaggistica sono stati perfezionati i riferimenti alla normativa nazionale vigente in materia, specificando la valenza del PIT come piano paesaggistico ai sensi del Codice. Sono stati inoltre specificati i compiti dell'osservatorio regionale del paesaggio, che avrà il ruolo, tra l'altro, di promuovere, in attuazione della Convenzione europea sul paesaggio, la partecipazione delle popolazioni alla tutela e valorizzazione del patrimonio paesaggistico regionale.

Altro tema affrontato dalla legge è lo sviluppo della partecipazione dei cittadini alla formazione degli atti di governo del territorio. Gli articoli dedicati alla partecipazione degli abitanti nei procedimenti di governo del territorio sono

stati riordinati, prevedendo linee guida comuni a livello regionale per garantire prestazioni omogenee. E' previsto il diritto d'accesso agli atti amministrativi relativi ai procedimenti del governo del territorio senza obbligo di specifica motivazione.

Sono state introdotte nuove politiche per la casa e gli alloggi sociali sono riconosciuti come standard urbanistico, da assicurare mediante cessione di aree, di unità immobiliari o di oneri aggiuntivi a destinazione vincolata.

La nuova legge regionale non ha superato indenne il vaglio governativo ed è stata impugnata dal Governo per quanto attiene in primo luogo alle disposizioni sull'approvazione di previsioni urbanistiche in materia di grandi strutture di vendita (articoli 25, 26 e 27). Tali disposizioni, in sintesi, secondo il ricorso governativo, riproducono meccanismi di tutela degli esercizi di vicinato che costituiscono un ostacolo effettivo alla libera concorrenza della Regione Toscana e pertanto, si pongono in contrasto con i principi di liberalizzazione. In secondo luogo sono stati impugnati gli articoli 207 e 208, i quali disciplinano rispettivamente le sanzioni per opere ed interventi edilizi abusivi anteriori al 1° settembre 1967, e per opere ed interventi edilizi abusivi anteriori al 17 marzo 1985. Tali disposizioni sono ritenute in contrasto con la normativa statale contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica 380/2001 (Testo unico dell'edilizia). La Giunta regionale ha deliberato di costituirsi in giudizio.

La materia del governo del territorio è stata oggetto nel corso del 2014 di due importantissimi atti di programmazione.

Il primo è stata l'approvazione dell'Atto di integrazione al piano di indirizzo territoriale (PIT) per la definizione del Parco agricolo della Piana e per la qualificazione dell'aeroporto di Firenze.

Il Parco agricolo della Piana è il primo progetto di territorio di rilevanza regionale sviluppato a integrazione del PIT. Il territorio cui si riferisce il progetto è costituito dall'insieme di aree agricole, verdi ed altre destinate ad interventi di compensazione ambientale, per una superficie complessivamente superiore ai 7.000 ettari collocata al centro dell'area più densamente popolata della Toscana oltre che più direttamente interessata da attività manifatturiere e terziarie, e da importanti aggregati infrastrutturali.

L'ammodernamento dell'aeroporto di Firenze è previsto per migliorarne l'operabilità di funzionamento in qualità di city airport, in sinergia con lo scalo di Pisa, che si qualifica come aeroporto in grado di ospitare un volume di traffico e una tipologia di aeromobili superiori.

Nel PIT si ribadisce una primaria attenzione della progettazione e delle attività pubbliche di valutazione che dovranno trattare la qualificazione dell'aeroporto, ma anche un altrettanto intensa attenzione all'esigenza del massimo rispetto dei fattori ambientali, ecologici e paesaggistici dell'area.

Il secondo atto di programmazione in materia di governo del 2014 è costituito dall'adozione dell'Atto di integrazione del piano di indirizzo

territoriale (PIT) con valenza di piano paesaggistico, effettuata dal Consiglio regionale con deliberazione 2 luglio 2014, n. 58.

La Regione Toscana ha scelto già nel 2007 di sviluppare il proprio piano paesaggistico non come piano separato, bensì come integrazione al già vigente piano di indirizzo territoriale (PIT). La forma del piano paesaggistico quale integrazione al piano territoriale vigente permette di mantenere uniti e di integrare la pianificazione del territorio e del paesaggio.

L'integrazione paesaggistica del PIT, adottata nel 2009 con deliberazione del Consiglio regionale n. 32 del 16 giugno 2009, senza la preventiva intesa sui contenuti con il Ministero competente, si è rivelata troppo difforme da quanto richiesto in sede di copianificazione Stato-Regione per poter essere portata all'approvazione. Nel 2011 è stata dunque avviata la redazione del nuovo piano, sempre nella forma di integrazione paesaggistica al PIT vigente.

Il Piano adottato nel 2014 è stato oggetto di oltre seicento osservazioni, sulle quali è stata effettuata l'istruttoria tecnica da parte della Giunta regionale (delibera 1121/2014). L'esame è proseguito presso la competente commissione consiliare ed ha presentato particolari problematiche prolungandosi sino alla fine legislatura. Esso è stato caratterizzato da un'ampia azione emendativa da parte dei consiglieri regionali che ha portato su piani impegnativi di confronto la dialettica tra la Giunta e il Consiglio regionale.

Gli aspetti di discussione, al di là degli oggetti delle specifiche previsioni, hanno evidenziato la questione della presenza nell'ambito della procedura di approvazione del Piano delle competenze del Ministero, della Giunta regionale e del Consiglio regionale.

Al Ministero competente è riconosciuta la partecipazione obbligatoria all'elaborazione congiunta con le Regioni di quelle parti del piano che riguardano beni paesaggistici vincolati in base ad atti amministrativi di vincolo o in base all'appartenenza alle categorie geografiche territoriali tutelate ope legis, specificatamente individuate all'articolo 142 del Codice. Le modalità di elaborazione congiunta sono individuate in protocolli d'intesa e nei relativi disciplinari di attuazione stipulati tra il Ministero e le Regioni interessate. La Regione Toscana ha sancito questa attività di "copianificazione", con la sottoscrizione insieme al Ministero competente, di varie intese e disciplinari di attuazione, a partire dal 2007.

Il Consiglio regionale per espressa previsione statutaria è competente ad approvare gli atti della pianificazione territoriale regionale, tra cui il piano di indirizzo territoriale e le sue integrazioni. A fronte di tale competenza sono stati oggetto di acceso dibattito i contenuti già "copianificati" dalla Giunta regionale con il Ministero, in relazione alla effettiva possibilità da parte dei consiglieri regionali di emendare il testo proposto.

E' emersa quindi una riflessione sull'opportunità, per gli atti da "copianificare" con altri enti o con lo Stato, la cui approvazione è di competenza



del Consiglio regionale, di attivare forme di informazione e coinvolgimento nel corso dell'iter previsto per la loro formazione.

#### 4.5 LA NUOVA PROGRAMMAZIONE IN MATERIA DI GESTIONE DEI RIFIUTI

In materia di tutela dell'ambiente la legge regionale 61/2014 ha ridisciplinato la programmazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti. Si tratta di una vera e propria riforma della materia dei rifiuti completata poi dall'approvazione del nuovo piano regionale dei rifiuti.

La legge regionale 61/2014, pure presentandosi quale legge di modifica della legge regionale 25/1998, introduce una vera e propria revisione della materia, dettando nuove norme per la programmazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti.

L'ampiezza delle modifiche introdotte e la loro portata sostanziale hanno indotto l'Ufficio legislativo ad evidenziare che i numerosissimi interventi modificativi della legge regionale 25/1998 stratificatisi nel corso degli anni, avrebbero reso necessaria una completa riscrittura della legge regionale in materia di rifiuti, con la conseguente abrogazione della legge regionale 25/1998, la quale presenta oggi ben 204 interventi di modifica testuale.

Il testo della legge si snoda attraverso due filoni principali: la ridefinizione della programmazione in materia di rifiuti da un lato, dall'altro la riorganizzazione del quadro delle competenze amministrative.

Con riferimento alla programmazione regionale in materia di rifiuti, che prima della riforma di cui alla legge in esame era articolata su tre livelli (regionale, interprovinciale e di ambito), la legge regionale 61/2014 abolisce il livello della pianificazione interprovinciale, con la conseguente ridefinizione dei contenuti del piano regionale e dei piani di ambito. La prassi ha infatti evidenziato notevoli difficoltà attuative soprattutto con riferimento ai ritardi ed alle procedure di approvazione dei piani interprovinciali.

La legge regionale 61/2014 accentua il ruolo della Regione Toscana cui spettano poteri di vigilanza e controllo sul recepimento e sull'attuazione, dei contenuti del piano regionale da parte dei piani di ambito. La Regione, inoltre, se necessario, è chiamata ad intervenire anche in via sostitutiva.

Per quanto riguarda la ridefinizione del quadro delle competenze amministrative in materia di gestione dei rifiuti, la legge si adegua ai recenti orientamenti della Corte costituzionale (sentenze 187/2011 e 159/2012) secondo i quali le Regioni non possono, nelle materia di competenza legislativa esclusiva statale come la tutela ambientale, trasferire con proprie leggi funzioni amministrative che il legislatore statale ha espressamente loro attribuito.

Si provvede dunque alla riallocazione in capo alla Regione delle funzioni amministrative che la stessa aveva delegato alle province.

Tra le funzioni riallocate a livello regionale rientrano in particolare le autorizzazioni per la realizzazione ed esercizio degli impianti di gestione dei rifiuti, nonché, in attuazione dei principi di coordinamento e semplificazione delle procedure, la valutazione di impatto ambientale e la verifica di assoggettabilità sui relativi progetti. Tale impostazione è peraltro confermata anche dalla successiva proposta di legge regionale che dispone la riforma delle funzioni provinciali in attuazione della legge Del Rio.

La legge regionale 61/2014 persegue l'obiettivo di assicurare la realizzazione degli impianti di gestione dei rifiuti ritenuti strategici attraverso l'accantonamento a livello regionale delle relative funzioni autorizzative ritenendo tale livello quello più adeguato. Si tratta in particolare delle discariche per rifiuti pericolosi e non pericolosi, degli impianti di termovalorizzazione con recupero energetico, degli impianti di compostaggio e di digestione anaerobica.

La revisione organica della legge regionale 25/1998 si completa poi con la riscrittura delle disposizioni relative al tema della bonifica dei siti inquinati, che necessitavano di un adeguamento sostanziale alla normativa nazionale.

Completa la riforma della materia l'approvazione del piano regionale dei rifiuti avvenuta con deliberazione 94 del 18 novembre 2014.

Tale piano costituisce lo strumento di programmazione unitaria con cui la Regione definisce in maniera strategica le politiche in materia di prevenzione, riciclo, recupero e smaltimento di rifiuti, nonché di gestione dei siti inquinati da bonificare.

#### 4.6 LA DISCIPLINA DELLE FUNZIONI IN MATERIA DI DEMANIO COLLETTIVO CIVICO E DIRITTI DI USO CIVICO

Per quanto attiene alle riforme settoriali, va ricordata infine la legge regionale 27/2014 che disciplina dell'esercizio delle funzioni in materia di demanio collettivo civico e diritti di uso civico.

La legge disciplina per la prima volta in Toscana l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio collettivo civico e diritti di uso civico, trasferite alle Regioni dal decreto del Presidente della Repubblica 11/1972 e dal decreto del Presidente della Repubblica 616/1977. In particolare con l'articolo 66 del decreto del Presidente della Repubblica 616/1977, fu disposto in favore delle Regioni a statuto ordinario, il trasferimento delle funzioni amministrative statali nella materia "agricoltura e foreste", nell'ambito della quale si collocano gli usi civici, che la legge del 1927 aveva attribuito ai commissari per la liquidazione degli usi civici e al Ministero dell'agricoltura e delle foreste.

La legge regionale 27/2014, ferme restando le prerogative di inalienabilità, di inusucapibilità e di imprescrittibilità dei beni civici, principi che da sempre incardinano la legislazione nazionale di riferimento del 1927 e del 1928, persegue l'obiettivo di una complessiva rivisitazione della normativa della

materia degli usi civici, rimodulando e aggiornando sia quanto alle procedure che agli enti coinvolti.

Il settore regolato è uno dei più complessi settori normativi, in cui da sempre si evidenzia l'oggettiva difficoltà di individuare il confine fra interesse pubblico e diritti privati e l'aver chiarito, in ambito regionale, quali sono le competenze pubbliche e quali sono le prerogative private collettive nel gestire la materia, rappresenta senz'altro un importante punto fermo in chiave di certezza del diritto. Implementa tale obiettivo anche la creazione della banca regionale degli usi civici che porrà fine ad una situazione giuridica, che presenta talora casi di oggettiva indeterminatezza.

##### **5. L'INIZIATIVA LEGISLATIVA DELLA GIUNTA REGIONALE, DEL CONSIGLIO REGIONALE E DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA**

In questo anno di fine legislatura i procedimenti legislativi sono stati in particolare modo lunghi, sovrapposti e faticosi in ragione sia dell'aumentato numero delle proposte di legge all'esame del Consiglio regionale, sia delle compostità degli interventi in discussione.

Infatti il dato numerico delle leggi emanate va completato con la rilevazione della loro composizione.

Esaminata nel suo insieme la produzione legislativa complessiva 2014 (71 leggi) e confrontata con quella del 2013 (60 leggi), si evidenzia che essa ha quasi raddoppiato la sua composizione in articoli. Tale incremento non dà ragione solo dell'aumentato numero di leggi emanate, ma indica la presenza di leggi più consistenti nel 2014 rispetto a quelle emanate nel 2013.

L'iniziativa legislativa viene ascritta quest'anno in misura sostanzialmente paritaria all'Esecutivo e al Consiglio regionale, riconducendosi al primo l'iniziativa di 36 leggi (pari al 50,8%) e al secondo l'iniziativa di 34 leggi (pari al 47,8%).

Il fenomeno delle leggi di iniziativa consiliare, costituito inizialmente dalle proposte dell'Ufficio di presidenza in materia di organizzazione e di funzionamento del Consiglio stesso, ha assunto dimensioni e particolarità diverse.

Tale dato rimarca la posizione istituzionale del Consiglio regionale della Toscana, il quale si distingue per presenza istituzionale grazie all'ampio esercizio delle proprie prerogative di iniziativa legislativa, e aumenta di positività una volta incrociato con il tasso di successo delle iniziative legislative.

Infatti nel 2014 emerge il tasso di successo più alto delle iniziative legislative consiliari rispetto alle ultime due legislature, con il 47% delle proposte giunte a buon fine (dato fissato al 35% nel 2013). Per apprezzare meglio i termini di paragone, corrispondono, in valore assoluto, a 34 leggi su 71 per l'anno 2014.

La capacità di successo dell'iniziativa legislativa consiliare è sicuramente un dato che va collocato e analizzato sul piano politico.

A favore della Giunta regionale è invece il dato relativo alla consistenza delle leggi proposte, poiché nella classe delle leggi di maggiore ampiezza sono collocate quasi esclusivamente leggi di iniziativa giuntale.

In relazione a tale ultimo dato tuttavia va rilevato che il dato quantitativo relativo alle percentuali di iniziativa legislativa attribuite alla Giunta regionale e al Consiglio regionale, oltre che essere affiancato al dato qualitativo relativo alle percentuali di successo delle leggi consiliari, va pure integrato con la considerazione dell'alta capacità emendativa del Consiglio regionale delle proposte legislative della Giunta regionale, in particolare a fronte di materie strategiche oggetto di proposte legislative di riforma da parte della Giunta, come avvenuto per la legge sul territorio e per le leggi di riforma del servizio sanitario regionale.

Nell'ambito dell'iniziativa legislativa del Consiglio va evidenziata quella dell'Ufficio di presidenza.

Nel 2014 l'iniziativa legislativa dell'Ufficio di presidenza ha portato ad un nuovo intervento sulla riduzione dei costi della politica, inserito nella legge finanziaria 2015 e all'emanazione di cinque leggi regionali, le leggi regionali n. 21, 63, 68, 81 e 82 del 2014.

Le disposizioni sulla riduzione dei costi degli organi politici regionali elaborate dall'Ufficio di presidenza del Consiglio sono di grande rilievo.

E' stata infatti modificata legge regionale 3/2009 che disciplina il trattamento indennitario e le competenze spettanti ai consiglieri regionali, introducendo la previsione che il diritto di questi ultimi di ricevere il vitalizio sorge a sessantacinque anni di età, e non più sessanta, e disponendo penalizzazioni a scalare nel caso di volontaria anticipazione di detto limite di età, comunque entro il limite minimo invalicabile di sessanta anni. Inoltre, per fronteggiare l'attuale contesto economico di crisi, si prevede una misura provvisoria consistente in una riduzione, per i prossimi tre anni, degli importi di tutti i vitalizi in essere, calcolata in modo articolato e la possibilità di ripetere i contributi già versati nel caso di rinuncia al vitalizio.

Con la legge regionale 21/2014 è stata riformulata la disciplina della Conferenza permanente delle autonomie locali (COPAS) istituita con la legge regionale 20/2007 (che viene abrogata) e divenuta operativa solo due anni più tardi, anche a causa delle notevoli difficoltà e della complicazione delle procedure di nomina dei numerosi componenti.

Con legge regionale 21, pertanto, si è provveduto a semplificare la composizione della COPAS, e ricondotti nell'ambito della disciplina generale delle nomine contenuta nella legge regionale 5/2008 i meccanismi di nomina e sostituzione dei componenti. Infine, con riguardo alle funzioni, le competenze dell'organismo sono state estese all'espressione anche di un parere obbligatorio

sulle proposte di legge istitutive o modificative degli atti della programmazione regionale.

La legge regionale 63/2014 reca una disciplina transitoria per la sostituzione dei componenti del Consiglio delle autonomie locali (CAL), allo scopo di garantire, nelle more dell'approvazione di una revisione organica e complessiva della disciplina di settore, la continuità del funzionamento dell'organismo per l'espletamento delle funzioni ad esso assegnate dallo Statuto e dalla legge, e in particolare per l'espressione dei pareri obbligatori di competenza.

La legge regionale 68/2014 prevede modifiche alla disciplina del Collegio dei revisori della Regione Toscana, istituito con la legge regionale 40/2012. Le modifiche più significative riguardano la durata in carica dell'organismo, che passa dagli attuali tre anni a cinque, e l'aumento dell'indennità assegnata, che viene calcolata nella misura pari al 20% dell'indennità del Presidente della Giunta regionale, e che può ulteriormente essere incrementata fino al 35% nel caso in cui al Collegio venga attribuita anche la funzione di terzo certificatore della gestione sanitaria.

La legge regionale 81/2014 modifica la legge regionale 76/2009 - istitutiva della Commissione regionale per le pari opportunità (CRPO) - con riferimento alla durata in carica dell'organismo, allo scopo di allinearne la scadenza alla previsione generale contenuta nella legge regionale in materia di nomine e designazioni (legge regionale 5/2008), in conformità alla quale la durata della Commissione diventa coincidente con quella del Consiglio regionale.

Con la legge regionale 82/2014 viene modificata la legge sull'autonomia consiliare (legge regionale 4/2008) con riferimento ad aspetti organizzativi. Tale intervento normativo si colloca nell'ambito del più ampio riordino complessivo dell'apparato burocratico regionale già menzionato, in conseguenza della necessità di procedere ulteriormente nel cammino di una decisa revisione della spesa pubblica. Si prevede come meramente eventuale la possibilità di istituire fino ad un massimo di due direzioni di area, rispetto alle tre attuali, e si prevede a favore del Consiglio, un accesso ordinario e costante a tutte le banche dati della Giunta regionale e ciò al fine di assicurare il pieno svolgimento delle funzioni consiliari di legislazione, indirizzo politico, controllo e valutazione dei risultati delle politiche regionali.

## **6. UNA LEGISLAZIONE DI MANUTENZIONE**

Le leggi regionali emanate nel 2014 hanno così investito tutti gli ambiti di materie attribuite alla competenza della Regione e sono state ben settantuno, undici leggi regionali in più rispetto a quelle emanate nel 2013, anno nel quale la produzione legislativa era diminuita passando dalle 65 leggi emanate nel 2012 a 60 leggi.

Nonostante la pregnanza delle leggi di riforma già citate ed esaminate, va evidenziato come la maggior parte delle leggi emanate nel 2014 abbia avuto carattere manutentivo, essendo state formulate come leggi di modifica testuale finalizzate all'implementazione e correzione di discipline vigenti. Si annoverano al 2014 ben 47 leggi di modifica, pari al 66,2% delle leggi emanate.

Le stesse leggi di modifica statutaria approvate nel corso dell'anno (di cui alcune entrate in vigore nel 2015), nonostante l'intrinseca valenza sul piano politico-istituzionale che le caratterizza come modifiche dello Statuto, hanno dato luogo a interventi di riforma di carattere marginale.

Una legislazione essenzialmente di manutenzione si spiega sul piano sostanziale alla luce di alcuni elementi.

Il primo, di natura virtuosa, è relativo all'applicazione del principio di modifica, integrazione e abrogazione espressa dei testi unici.

L'articolo 44 dello Statuto espressamente prevede che i testi unici legislativi possano essere abrogati o modificati, anche parzialmente, solo in modo espresso. Tale principio, sul quale la dottrina non ha invero una posizione univoca, è codificato anche dall'articolo 13 bis della legge 400/1988 e anche il disegno di legge costituzionale sul superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione lo riproduce all'articolo 70.

Di fronte a leggi regionali che hanno natura, formale o sostanziale, di testo unico della materia è un elemento di qualità legislativa procedere all'introduzione dell'ordinamento regionale delle nuove regole mediante la loro modifica testuale: si evita in tale modo la sovrapposizione di modifiche non testuali alla medesima materia e si garantisce la reperibilità delle disposizioni.

Esempi sono il Codice del commercio, emanato con la legge regionale 28/2005, dalla sua approvazione ad oggi è stato modificato da sedici leggi regionali, di cui cinque leggi di manutenzione e una legge finanziaria, la legge regionale 32/2002 (Testo unico in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro) modificata da 22 leggi regionali.

Il secondo elemento che implementa la tecnica delle leggi di modifica è di tipo fisiologico, e deriva dal fatto che l'orizzonte delle materie regionali, salvo sporadiche e marginali eccezioni, è in pratica interamente normato, dimodoché i nuovi interventi legislativi al fine di evitare stratificazioni normative, correttamente procedono all'introduzione delle nuove norme nell'ambito delle discipline legislative di riferimento vigenti.

Sempre fisiologica è anche la volatilità che le leggi presentano nell'attuale momento storico, che obbliga il legislatore regionale a ripetuti interventi ravvicinati, sia sul piano istituzionale che sul piano economico.

E' a questo punto che si pone il problema di un eccesso di novellazione del sistema. Infatti a fronte di complete riscritture delle leggi vigenti, ovvero a

fronte di ripetuti interventi di modifica intervenuti nel corso del tempo, sarebbe opportuno procedere alla loro abrogazione e integrale sostituzione, consolidando le discipline emanate in testi legislativi aggiornati.

Il 2014 presenta il caso emblematico dell'ulteriore modifica alla legge regionale 25/1998 in materia di rifiuti, la quale nel corso del tempo è stata modificata da 19 leggi regionali, per presentare attualmente ben 205 note al testo. Il testo era costituito originariamente da 31 articoli ed è arrivato oggi a 63 articoli, di cui ovviamente la metà hanno la numerazione latina. La legge regionale 61/2014 relativa alla programmazione ed esercizio di funzioni amministrative in materia di rifiuti, costituita da 31 articoli, ha modificato ben 21 articoli della legge regionale 25/1998. In considerazione della corposità di queste modifiche, le quali oltretutto dal punto di vista sostanziale costituiscono una riforma della materia, in sede tecnica era stata evidenziata l'opportunità di consolidare il testo dell'intera legge 25/1998, abrogandolo e sostituendo con una nuova legge aggiornata.

L'eccessiva stratificazione delle modifiche provoca difficoltà nella leggibilità delle leggi, anche attraverso il testo coordinato presente nella banca dati delle leggi regionali. Basti pensare che il Codice del commercio presenta attualmente 238 note al testo, il testo unico in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro di cui alla legge regionale 32/2002 ne presenta 128. Sul versante delle leggi generali, la legge regionale 40/2005 che disciplina il sistema sanitario regionale presenta 392 note e la legge regionale 41/2005, sul sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale assistenziale, ne presenta 70.

Infine si osserva che il metodo costante della novellazione fa sì che il carattere manutentivo della veste formale della legge non corrisponda spesso alla sua reale portata sostanziale, nella misura in cui essa reca una vera e propria riforma settoriale.

E' il caso nel 2014 della legge regionale 44/2014, che ha riformato la disciplina del servizio sanitario, e della legge regionale 45/2014 che ha ridisciplinato il sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale, le quali hanno modificato testualmente rispettivamente le leggi regionali 40 e 41 del 2005 introducendo nell'ordinamento riforme del sistema.

## **7. PROCEDIMENTO LEGISLATIVO E OMOGENEITÀ DEI TESTI LEGISLATIVI**

Il procedimento di approvazione delle leggi regionali presso il Consiglio regionale della Toscana evidenzia la particolarità di proposte di legge che non sono sottoposte al vaglio dell'istruttoria delle commissioni di merito e approdano direttamente in aula per l'approvazione.

Tale procedura viene disposta sulla base della prassi, in assenza di una specifica disposizione del regolamento interno, presente invece in regolamenti di

altre Regioni (es. articolo 102 Regolamento interno della Sardegna), e spesso è motivata con l'urgenza dell'intervento legislativo.

Le leggi che hanno seguito un iter abbreviato si occupano di materie settoriali e non solo istituzionali e nella maggior parte dei casi si tratta di leggi composte da pochi articoli. Tali leggi frequentemente recano la clausola di entrata in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione in ragione appunto dell'urgenza che giustifica la procedura abbreviata seguita.

Emblematico è stato il caso della legge regionale 37/2014 "*Disposizioni in materia di permanenza in carica degli organi dell'Agenzia di promozione economica della Toscana (APET)*" che non è stata oggetto di parere referente da parte della Terza Commissione (alla quale era stata assegnata), ma è stata esaminata ed approvata direttamente dall'Aula, in quanto la sua approvazione in una seduta successiva al 15 luglio non ne avrebbe consentito l'entrata in vigore prima della scadenza definitiva del Direttore di APET.

Nel 2014 sono 18 le leggi regionali che hanno seguito questo iter abbreviato e di queste 5 sono di iniziativa dell'Ufficio di presidenza, 8 di consiglieri regionali e 5 della Giunta regionale.

Di queste ultime, 3 sono relative all'approvazione di contributi da erogare in favore delle popolazioni colpite da eventi meteorologici, che in diversi periodi dell'anno hanno riguardato il territorio toscano (legge regionale 8, 54 e 70 del 2014). Le altre due leggi si occupano di modifiche alla normativa dedicata al sistema regionale di protezione civile (legge regionale 62/2014) e della permanenza in carica degli organi dell'Agenzia regionale di promozione economica della Toscana (legge regionale 37/2014).

Un altro caso nel quale il procedimento legislativo non segue lo svolgimento ordinario è quello nel quale avviene lo stralcio di parti di proposte di legge aventi carattere intruso rispetto alla disciplina principale dell'atto presentato.

In tale caso le disposizioni stralciate diventano oggetto di autonome proposte di legge assegnate alla commissione consiliare di riferimento.

Tale riconfigurazione del procedimento legislativo nel 2014 ha avuto ad oggetto innanzitutto disposizioni della proposta di legge 336, divenuta poi legge regionale 46/2014 recante disposizioni di carattere finanziario.

La legge regionale 46/2014 ha carattere manutentivo, in quanto finalizzata a modificare varie leggi, tra cui le ultime quattro leggi finanziarie ed altre leggi di settore.

I contenuti iniziali della proposta di legge 336 sono stati oggetto di censure da parte dell'Ufficio legislativo, che nella scheda di legittimità evidenziava disposizioni ritenute in contrasto con il principio di omogeneità della legge e, in particolare, con l'articolo 13 della legge regionale 36/2001 (*Ordinamento contabile della Regione Toscana*) che definisce i contenuti propri ed esclusivi della legge finanziaria, con prescrizioni che si estendono anche alle



leggi di modifica delle stesse, al fine di garantire una sede dedicata in maniera specifica alle sole decisioni finanziario – contabili della Regione, incidenti sulla legge di bilancio e al fine di evitare la predisposizione di *leggi omnibus* che non solo creano disordine legislativo ma anche un vulnus istituzionale in quanto alterano l’assetto delle competenze delle commissioni di merito, riportando la competenza delle materie settoriali alla Prima Commissione consiliare.

Inoltre veniva eccitata la tecnica di progettazione utilizzata, in base alla quale tali disposizioni erano formulate non come modifica testuale delle leggi di riferimento, ma come modifica testuale di leggi finanziarie. Veniva rilevato che tale formulazione, pure non inficiando la legittimità delle disposizioni, non solo non attribuiva alle stesse natura finanziaria, ma provocava, per converso, l’attribuzione alla legge finanziaria della natura di legge di manutenzione.

Tra l’altro, tale tecnica violava anche la regola secondo la quale le modifiche alle leggi vanno comunque apportate direttamente alle leggi originarie e non a testi modificativi delle stesse.

L’eccezione di estraneità di contenuto investiva 14 articoli della proposta di legge 336 (poi legge regionale 46/2014), che sono stati oggetto di stralcio e che hanno condotto alla formulazione di proposte di legge distinte: proposta di legge 341 (legge regionale 49/2014 in materia di personale di supporto agli organi di governo); proposta di legge 342 (legge regionale 48/2014 in materia di dell’Autorità portuale regionale); proposta di legge 343 (legge regionale 50/2014 con la quale si attribuiscono nuove funzioni a Irpet, a Sviluppo Toscana S.p.A. e all’Agenzia regionale recupero risorse S.p.A., e si autorizza contestualmente tali enti all’assunzione di personale a tempo indeterminato per l’esercizio dell’attività inerenti le nuove funzioni) con l’immediata riassegnazione di queste ultime alle commissioni di merito per garantirne l’approvazione delle stesse nello stesso termine della proposta di legge 336.

La validità dei rilievi dell’Ufficio legislativo è stata confermata dal fatto che in sede di esame delle proposte di legge riassegnate le commissioni hanno discusso nel merito politico ed il passaggio in tale sede referente è stato tutt’altro che formale.

Tornando alla legge regionale 46/2014, si segnala che essa contiene, tra l’altro, disposizioni di rilievo inerenti i contratti di lavoro del personale delle strutture di supporto agli organi politici, conseguenti alla sentenza della Corte costituzionale 289/2013.

La legge regionale 86/2014, la legge finanziaria per il 2015, nei suoi contenuti rispetta sostanzialmente le previsioni della legge di contabilità regionale.

Anche in questo caso, dalla relativa proposta di legge 380 sono state tuttavia espunte nel corso dell’iter legislativo disposizioni relative alla caccia, ritenute non pertinenti ai contenuti propri della legge finanziaria, che hanno dato, a loro volta, vita a una legge autonoma, la legge regionale 88/2014.

Anche gli emendamenti alla proposta di legge hanno, in generale, presentato un carattere di coerenza con la natura finanziaria delle disposizioni che andavano ad integrare. A conferma di ciò, due emendamenti di proroga di termini sono stati respinti dalla Commissione perché, appunto, di carattere spurio.

Sempre nella legge finanziaria per il 2015 si segnala la disposizione relativa alla partecipazione della Regione nella società logistica Toscana S.c.r.l., con cui si autorizza la Giunta ad acquisire le quote dismesse da altri soci.

Ciò per evidenziare la scarsa tenuta delle disposizioni della legge regionale 20/2008 che, nel disciplinare la partecipazione regionale alle società e agli altri organismi di diritto privato, avrebbero dovuto rivestire il carattere di norme rinforzate.

L'acquisto di azioni così come la dismissione o riduzione delle stesse da parte della Regione, che la legge regionale 20/2008 stabilisce debba avvenire con atto di programmazione del Consiglio o con deliberazione della Giunta regionale, secondo i casi e le rispettive competenze dei due organi, dopo l'entrata in vigore della legge 20/2008 è in realtà stata, nella maggioranza dei casi, prevista con legge, ponendo dunque non tanto una questione di legittimità quanto di coerenza con l'ordinamento regionale vigente.

## **8. INTERVENTI LEGISLATIVI SETTORIALI**

Uno sguardo d'insieme sulle altre leggi regionali emanate nel 2014 porta a considerare praticamente tutti gli ambiti di competenza regionale, incisi da interventi di carattere marcatamente manutentivo.

Nel rinviare alla lettura delle relazioni afferenti alle singole materie si segnalano in questa sede alcuni interventi particolari.

Sul piano istituzionale la legge regionale 14/2014 sull'invaso di Bilancino si colloca nell'ambito del fenomeno delle leggi per accordo.

Essa infatti segue alla stipula di una intesa fra la Regione ed i comuni titolari di diritti reali sull'invaso, con cui si trasferisce alla Regione la proprietà dell'invaso, considerata opera di rilevanza e di interesse strategico regionale e si attribuisce al Comune di Barberino di Mugello la concessione dell'invaso da parte della Regione.

Si prevede che la Regione avochi a sé le funzioni di gestione del demanio idrico relativamente all'invaso, funzioni amministrative/gestionali che per esigenze di esercizio unitario, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'articolo 118 comma primo, della Costituzione vengono recuperate dalla Regione. Di particolare interesse anche la previsione in legge dell'accordo sostitutivo del provvedimento di concessione.

La legge ha dunque carattere provvedimentale, e di conseguenza il preambolo svolge la funzione molto concreta di motivare, con una descrizione

storica delle vicende non solo normative ma anche amministrative pregresse, quanto disposto poi nella parte normativa.

Il preambolo, con i suoi diciassette punti di considerato, risulta quindi in questa legge assai più esteso, descrittivo, dettagliato ed articolato della parte normativa, che consta di otto articoli, e questo è indispensabile per la coerenza dell'atto normativo stesso.

In materia di caccia con la legge regionale 88/2014 è stato realizzato un intervento sostanziale sull'organizzazione amministrativa del settore faunistico venatorio e specificatamente sulla disciplina degli ambiti territoriali di caccia (ATC) per garantire una maggiore efficienza amministrativa e una razionalizzazione della spesa pubblica.

La delimitazione territoriale degli ambiti di caccia viene finalizzata alla loro gestione amministrativa, mantenendo tuttavia ferma la possibilità di prevedere zonizzazioni territoriali all'interno degli ambiti (sottoambiti) volti ad assicurare il pieno rispetto delle finalità di protezione del patrimonio faunistico nazionale di cui alla legge 157/1992 e quindi garantire le peculiarità ambientali, naturalistiche e faunistiche afferenti ai singoli contesti territoriali. L'organizzazione venatoria viene infatti ricondotta a livello di sottoambito anche per quanto riguarda il territorio nel quale il cacciatore è autorizzato ad esercitare l'attività venatoria.

Vengono ridotti a nove gli ATC toscani e delineato un nuovo modello gestionale, con una specifica definizione degli organi e delle loro funzioni (assemblea dei delegati, comitato di gestione e collegio dei revisori).

Anche la legge regionale 88/2014 è stata originata dallo stralcio di alcune disposizioni contenute originariamente nella proposta di legge 380 (legge finanziaria per il 2015) e ritenute non pertinenti ai contenuti propri della legge finanziaria.

La legge regionale è stata impugnata dal Governo dinanzi alla Corte costituzionale e conseguentemente modificata al fine della cessazione della materia del contendere.

In sintesi, veniva sospettata di illegittimità costituzionale la previsione di un solo ambito territoriale di caccia (ATC) per ogni provincia (ad eccezione delle province di Firenze e Prato) alla luce dell'articolo 14, comma 1, della legge 157/92, il quale nel disciplinare gli ambiti territoriali di caccia specifica che debbano avere dimensioni sub provinciali, al fine di garantire l'omogeneità naturale dei territori in essi inclusi. Lo Stato così individua nel dimensionamento tassativamente sub-provinciale degli ambiti territoriali di caccia un principio di equilibrio tra il primario obiettivo della salvaguardia del patrimonio faunistico e l'interesse all'esercizio dell'attività venatoria, attraverso una ripartizione del territorio agro-silvo-pastorale, destinato alla caccia programmata, di dimensioni tali da garantire l'omogeneità naturale di ciascun ambito, in considerazione delle peculiarità ambientali, naturalistiche e umane.

Tale principio si qualifica come standard minimo di tutela ambientale,

pertanto rientra nella competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e non è derogabile dalle Regioni, né viene ritenuta sufficiente la previsione della legge regionale secondo la quale nel piano faunistico venatorio "possono essere istituiti dei sottoambiti", proprio in ragione della mera facoltà prevista. A seguito del ricorso governativo, la legge è stata modificata prevedendo l'istituzione obbligatoria di sottoambiti di dimensione sub provinciale, così come disposto dalla legge nazionale 157/1992.

Il settore del commercio è stato profondamente inciso dalla sentenza 165/2014 con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità di sette articoli della legge regionale 52/2012 e di quattro articoli della legge regionale 13/2013, entrambe di modifica del Codice del commercio, nonché quella parziale di un articolo sia dell'una che dell'altra, rendendo necessario un ulteriore intervento legislativo sul Codice, al fine di chiarire il quadro normativo regionale applicabile a questo settore.

La pronuncia di incostituzionalità ha colpito essenzialmente le disposizioni relative alle grandi strutture di vendita, ritenute in contrasto con il principio della libertà di iniziativa economica privata, sancito dall'articolo 41 della Costituzione, e con la tutela della concorrenza, materia di esclusiva competenza statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.

A giudizio della Corte, tali disposizioni comporterebbero "*un ostacolo effettivo alla libera concorrenza nella Regione Toscana, sotto un duplice profilo, interregionale e intraregionale*", in quanto, da una parte, gli operatori che intendono operare in Toscana sono sottoposti a maggiori oneri rispetto ai competitori di altre Regioni e, dall'altra, all'interno della stessa Toscana, gli oneri aggiuntivi previsti rappresentano per i nuovi esercenti una barriera all'entrata nel mercato, ponendoli in svantaggio rispetto agli operatori già presenti. Il medesimo giudizio è stato espresso rispetto ai molteplici requisiti obbligatori richiesti per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di tali grandi strutture di vendita.

In materia di sistema cooperativo, si segnala l'originalità della previsione da parte della legge regionale 24/2014, anche essa di iniziativa consiliare, del riconoscimento, da parte della Regione, della *cooperazione di comunità*, caratterizzata dalla finalità di mantenere vive e valorizzare comunità locali a rischio di spopolamento, con particolare riferimento a quelle situate in territori montani o marginali.

L'interesse verso tale forma di cooperazione è stato determinato dalle ricadute positive sulla comunità o sulle comunità interessate, dovute al recupero di produzioni tradizionali e di antichi mestieri, al ripristino di beni ambientali e monumentali, alla salvaguardia del territorio, alla valorizzazione di tradizioni culturali, allo sviluppo del turismo e dei ritorni stagionali, all'attribuzione di nuovo valore al patrimonio abitativo nonché alla promozione della diffusione delle energie rinnovabili ed alla creazione di occasioni di lavoro per i giovani all'interno delle comunità.

La legge regionale è in linea con la Risoluzione del 2 luglio 2013 del Parlamento europeo, la quale riconosce che le cooperative, unitamente alle altre imprese dell'economia sociale, svolgono un ruolo essenziale nell'economia europea, specie in tempi di crisi, in quanto coniugano redditività e solidarietà, creano posti di lavoro di alta qualità, rafforzano la coesione sociale, economica e regionale e generano capitale sociale.

Infine, in materia di lavoro si segnala la legge regionale 59/2014, che modifica considerevolmente la legge regionale 32/2002 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro) in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro e istituisce l'Agenzia regionale del lavoro.

L'Agenzia, insieme alle sue strutture periferiche (Centri per l'impiego), costituisce il sistema regionale per l'impiego, al quale sono state attribuite le funzioni svolte dalle Province, innovando considerevolmente l'attuale sistema regionale. Tale Agenzia è stata configurata quale ente dipendente della Regione, ai sensi dell'articolo 50 dello Statuto, dotata di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile e ne sono stati individuati quali organi il direttore ed il collegio dei revisori.

La Toscana con la legge regionale 59/2014 è intervenuta anticipatamente rispetto ai futuri scenari che sarebbero scaturiti dall'attuazione della riforma Delrio.