

REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

## Rapporto sulla legislazione

anno 2014

*A cura del*

Segretariato generale  
del Consiglio Regionale

*Alla stesura del rapporto hanno collaborato i seguenti Settori:*

Assistenza legislativa alle Commissioni

Assistenza generale alle Commissioni

Assistenza al procedimento degli atti consiliari e ai lavori di Aula

Analisi di fattibilità per la valutazione delle politiche

Assistenza al CAL e alla COPAS

Assistenza alla CRPO

Area di Coordinamento attività legislative,  
giuridiche e istituzionali della Giunta regionale

Marzo 2015

Rapporto sulla legislazione : anno 2014 / Consiglio regionale della Toscana ; a cura della Direzione di Area Assistenza istituzionale e dell'Area di Coordinamento attività legislative, giuridiche e istituzionali della Giunta regionale. - Firenze : Consiglio regionale della Toscana , 2015. - 268 p. ; 30 cm

328.370 945 5

Legislazione regionale - Toscana - 2014 - Rapporti di ricerca

Catalogazione nella pubblicazione (CIP) a cura della Biblioteca del Consiglio regionale

In copertina gonfalone della Regione Toscana

-----  
Cura redazionale: *Carla Paradiso, Federica Fradella, Antonella Meucci*

Copertina: *Lauro Laghi*

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

## Indice

<b>Relazione di sintesi</b> (G. Pastore)	pag. 7
<b>Relazioni sulle politiche legislative:</b>	
Politiche istituzionali (I. Cirelli)	pag. 39
Proposte di legge di iniziativa dell'Ufficio di presidenza (P. Garro)	pag. 47
La nuova legge elettorale della Toscana (E. Righi)	pag. 50
Politiche agricole (B. Pieraccioli)	pag. 59
Politiche per lo sviluppo economico (C. Prina Racchetto)	pag. 67
Politiche sanitarie e sociali (C. Belmonte)	pag. 81
Politiche culturali (C. Orione)	pag. 91
Politiche per il governo del territorio (D. Ferraro)	pag. 100
Politiche per la tutela dell'ambiente (F. Casalotti)	pag. 113
Politiche per la mobilità e le infrastrutture (A. Traniello Gradassi)	pag. 120
<b>Relazioni sulle politiche di programmazione:</b>	
Programmazione di fine legislatura (M.C. Tosetto)	pag. 129
Programmazione per la sanità e le politiche sociali IV commissione (R. Gambacciani)	pag. 136
Programmazione per l'ambiente VI commissione (R. Bardocci)	pag. 144
Programmazione per il territorio VI commissione (R. Bardocci)	pag. 148
Programmazione per il territorio VI e VII commissione (R. Bardocci, G. Tarchiani)	pag. 158
Programmazione per le infrastrutture e la mobilità VII commissione (G. Tarchiani)	pag. 167
<b>Analisi di fattibilità ex ante e valutazione ex post delle leggi regionali</b> (L. Moretti)	pag. 173
<b>Iniziativa legislativa ed esame fase d'aula</b> (A. Tonarelli)	pag. 179
<b>Produzione e qualità della legislazione</b> (C. Paradiso)	pag. 203

**Partecipazione al processo legislativo e di programmazione:**

Commissione di controllo (M. Santoro)	pag. 231
Consiglio delle autonomie locali (CAL) (P. Cappelletto)	pag. 234
Conferenza permanente delle autonomie sociali (COPAS) (R. Lupi)	pag. 241
Commissione regionale pari opportunità (CRPO) (C. Ammendola)	pag. 244

<b>L'attività regolamentare</b> (M. Mingioni)	pag. 253
--	----------

<b>Contenzioso costituzionale</b> (E. Righi)	pag. 259
---	----------

<b>Prospetto riassuntivo degli atti approvati dalle Commissioni permanenti nell'anno 2014</b>	pag. 267
---	----------

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

- *per l'Assistenza generale alle commissioni*  
Fulvia Agus, Riccarda Casini, Silvia Fantini, Luciana Felloni,  
Maria Teresa Lumachi, Alberto Nistri, Francesco Rappocciolo, Lucia Spilli
- *per l'Assistenza al procedimento degli atti consiliari e ai lavori d'aula*  
Gabriella Foraci
- *per l'Assistenza di fattibilità alle commissioni*  
Antonella Brazzini, Luisa Roggi, Alessandro Zuti
- *per la raccolta dei dati normativi*  
Elisabetta Crescioli, Susanna Meloni, Alessandro Silei

Il coordinamento complessivo dei lavori è stato svolto dal Segretario generale del Consiglio, Alberto Chellini.

## **RELAZIONE DI SINTESI**



## 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 DEFER, al fine di garantire la coerenza tra gli obiettivi dell'ente e il bilancio di previsione.

Il DEFER 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 DEFER con gli aggiornamenti della finanza pubblica nazionale e con gli indirizzi espressi dal Consiglio regionale, viene approvata la nota di aggiornamento del DEFER.

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.



## **LE POLITICHE LEGISLATIVE**



## POLITICHE ISTITUZIONALI

REDATTRICE: Ilaria Cirelli

### 1. TIPOLOGIA E CONTENUTI DELLE LEGGI

Nel 2014, dal quadro complessivo delle leggi esaminate dalla Prima Commissione, emerge chiaramente la preponderanza di una tendenza manutentiva, di modifica delle discipline vigenti, che si limita ad interventi correttivi e che, solo in alcuni casi, ha integrato modifiche di rilievo sostanziale. Le stesse leggi di modifica statutaria che, vedremo, sono state approvate nel corso dell'anno, anche se entrate in vigore nel 2015, nonostante l'intrinseca valenza sul piano politico-istituzionale che le caratterizza come modifiche dello Statuto, hanno, tuttavia, dato luogo a interventi di riforma di carattere marginale.

Spicca in questo quadro l'assoluta rilevanza del nuovo sistema elettorale che ha visto la nascita nel 2014, la cui disciplina è stata oggetto di un lungo lavoro da parte di un gruppo appositamente costituito, lavoro che ha costituito la base di discussione della Prima commissione. Si rinvia in proposito alla relazione specificamente formulata sulla legge regionale 51/2004 e sulla legge regionale 79/2014 relativa al procedimento elettorale.

Sul piano ordinamentale si impone all'attenzione la nuova legge sulla programmazione e contabilità, la legge regionale 1/2015.

Sotto il primo profilo a cui si accennava, il profilo meramente manutentivo, si segnalano le modifiche alla disciplina del bollettino ufficiale della Regione Toscana (legge regionale 6/2014) con cui si adegua l'ordinamento regionale, che prevedeva l'obbligo di pubblicazione solo in relazione ad alcune tipologie di atti, alla normativa statale ed al principio della totale accessibilità delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni.

Anche le due leggi sull'Autorità garante della Partecipazione (legge regionale 9/2014, legge regionale 23/2014) hanno natura manutentiva.

La prima ha provveduto a risolvere la questione posta con l'impugnazione da parte del governo relativamente all'eccezionale violazione dell'articolo 6 del decreto legge 78/2010 da parte della legge regionale 46/2013 che, nell'innovare sostanzialmente la disciplina in materia aveva previsto, a favore dei componenti l'Autorità, un gettone di presenza di trecento euro lordi per ogni seduta, il che costituiva, comunque, una riduzione del compenso erogato nel passato, in linea con le politiche di risparmio della spesa pubblica. La Regione Toscana non si è costituita in giudizio dinanzi la Corte e si è reso dunque necessario intervenire legislativamente per adeguarsi ai rilievi governativi, riducendo il gettone a trenta euro a seduta, secondo le disposizioni del decreto legge 78/2010.

Con l'occasione dell'intervento di modifica si è inoltre stabilito che tutti e tre i componenti l'Autorità siano designati dal Consiglio regionale e non soltanto due (l'individuazione del terzo era infatti di competenza della Giunta) e si è prevista l'espressione del parere da parte del Garante della comunicazione di cui alla legge sul governo del territorio nei processi partecipativi inerenti, appunto, questioni di tale natura.

La legge regionale 23/2014 si è, invece, resa necessaria per consentire ai componenti l'Autorità della partecipazione il rimborso delle spese di trasporto dalla propria residenza alla sede dell'Autorità, dato che nella formula vigente, elaborata in seguito all'impugnazione del governo, il rimborso di tali spese non risultava espressamente.

La modifica della legge sull'autonomia del Consiglio recata dalla legge regionale 36/2014 si limita a disporre la sospensione dei termini dei procedimenti amministrativi di competenza del Consiglio regionale e degli organismi ad esso afferenti nei giorni nei quali l'Ufficio di presidenza del Consiglio delibera la chiusura degli uffici.

Carattere manutentivo possiede anche la legge regionale 46/2014, di modifica di varie leggi, tra cui le ultime quattro leggi finanziarie e ad altre leggi di settore.

I contenuti della legge regionale 46/2014 sono prevalentemente finanziari tuttavia sono state rilevate disposizioni di carattere spurio (ben 14 articoli) che hanno portato allo stralcio di alcune di esse ed alla formulazione di proposte di legge distinte (proposta di legge 341, proposta di legge 342, proposta di legge 343) con l'immediata riassegnazione di queste ultime alle Commissioni di merito per garantirne l'approvazione nello stesso termine della proposta di legge 336. La validità del rilievo che ha portato allo stralcio delle disposizioni spurie e alla loro riassegnazione, è stata confermata dal fatto che in sede di esame delle proposte di legge 341 e 343 (la proposta di legge 342 era di competenza della Settima Commissione) la Prima Commissione ha discusso nel merito politico delle proposte di legge ed il passaggio nella Commissione referente è stato tutt'altro che formale.

La legge contiene 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, nonché l'erogazione semestrale del premio di produttività, la cui legittimità era stata giudicata dubbia da parte dell'ufficio.

La legge regionale 49/2014, di modifica dell'ordinamento del personale, frutto appunto dello stralcio dalla proposta di legge 336, detta norme in materia di strutture di supporto agli organi politici e, originariamente previste per gli organi di governo della Regione, sono state estese in sede tecnica anche alle strutture di supporto agli organismi politici del Consiglio regionale.

Con la legge regionale 50/2014, anch'essa nata dallo stralcio della proposta di legge 336, si attribuiscono nuove funzioni a Irpet, a Sviluppo Toscana Spa e all'Agenzia regionale recupero risorse Spa., e si autorizza contestualmente tali enti all'assunzione di personale a tempo indeterminato per l'esercizio dell'attività inerenti le nuove funzioni.

La legge regionale 52/2014 si limita alla correzione di un errore materiale.

La legge regionale 53/2014 sul servizio civile regionale modifica la disciplina vigente con la possibilità di svolgere il servizio civile tramite le risorse provenienti dal Fondo Sociale Europeo ed in particolare dal Piano di attuazione della Garanzia Giovani. In Aula, tuttavia, è stato approvato un emendamento che modifica la disposizione sulla durata del servizio civile per consentire una maggiore flessibilità di tale istituto, con la previsione di dodici mesi non più come periodo fisso di durata, ma come durata massima dello stesso.

Sulla tassa automobilistica regionale, la legge regionale 64/2014 interviene per variare l'importo della tassa automobilistica regionale per i pagamenti da effettuare nell'esercizio 2015.

Oltre alle leggi di carattere manutentivo, sono state esaminate dalla Prima Commissione e successivamente approvate, proposte di legge che, secondo il criterio contenutistico, possono essere classificate come di carattere provvedimentale o come leggi di puntuale adeguamento della normativa regionale a disposizioni statali.

In tal senso la legge regionale 14/2014 sull'invaso di Bilancino, che 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.

Tra l'altro 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, Costituzione vengono qui recuperate dalla Regione. Di particolare interesse anche la previsione in legge di un istituto finora poco utilizzato: l'accordo sostitutivo del provvedimento di concessione.

La legge regionale 28/2014, con cui si disciplina la trasformazione in *house providing* della Società Logistica Toscana S.c.r.l., società che già attualmente è a totale partecipazione pubblica e di cui attualmente la Regione Toscana detiene il 52 per cento circa del capitale sociale. Il fine della legge è quello di attribuire alla società un importante ruolo di assistenza e supporto all'attività dei soci per la promozione e l'attuazione delle politiche regionali in materia di infrastrutture, trasporti e logistica.

Ancora di carattere provvedimentale le tre leggi di erogazione di contributi straordinari alle popolazioni colpite da eventi meteorologici eccezionali (legge regionale 8/2014, legge regionale 54/2014 e legge regionale 70/2014), peraltro presentate direttamente in Aula e non istruite dalla Prima Commissione.

La legge regionale 55/2014 adegua l'ordinamento regionale al decreto legislativo 39/2013 (Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190) tanto per quanto riguarda le strutture della Giunta quanto per quelle del Consiglio regionale.

La legge regionale 71/2014, di fusione Sillano Giuncugnano 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 comunque stato oggetto di accesi dibattiti, non tanto nei principi e sull'opportunità e/o necessità di procedere nel senso delle fusioni, quanto sulle modalità procedurali di espressione e di verifica della volontà delle comunità coinvolte. Il dibattito politico in Commissione ha dato vita ad una proposta di legge di modifica dell'articolo 74 dello Statuto per abbassare, in relazione a tale tipologia di leggi, il numero di firme necessario alla presentazione delle proposte di iniziativa popolare ed il numero minimo dei Consigli comunali di cui si richiede la deliberazione in tal senso.

Si segnalano infine le leggi di natura finanziaria, la legge regionale 41/2014 di assestamento e la legge regionale 47/2014, di prima variazione del bilancio per l'esercizio 2014, oltre naturalmente alla legge finanziaria per il 2015 (legge regionale 86/2014) ed alla legge di bilancio (legge regionale 87/2014).

La legge regionale 1/2015 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla legge regionale 20/2008) che, dicevamo, costituisce legge di carattere ordinamentale, integra la nuova normativa regionale in materia di programmazione e di contabilità, resasi necessaria a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 126/2014 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante 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). La legge regionale 1/2015 nel confermare, rispetto al sistema previgente, che la programmazione è il metodo per l'elaborazione, il monitoraggio e la valutazione di obiettivi delle politiche regionali e nello sviluppare ulteriormente i principi, a cui già la legge regionale 44/2013 informava la programmazione regionale, di razionalizzazione e semplificazione, 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. Altra novità è costituita dalla previsione del Documento di economia e finanza regionale (DEFER) e della Nota di aggiornamento al DEFER, al fine di garantire la coerenza tra gli obiettivi dell'ente e il bilancio di previsione.

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

La Prima Commissione ha ritenuto di integrare il testo originario della Giunta regionale con 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 altrimenti condizionate alla disponibilità di risorse messe in campo dalla Giunta. La previsione di questa fattispecie legislativa comporta, per la compiutezza ed il funzionamento del sistema, la predisposizione di una programmazione degli interventi di iniziativa consiliare che, al momento, è assente.

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

Le tre leggi di modifica dello Statuto regionale, varate dal Consiglio regionale nel corso del 2014, ma entrate in vigore nel 2015 sono: la legge statutaria regionale 4/2015 (Modifiche all'articolo 4 dello Statuto), la legge statutaria regionale 5/2015 (Modifiche all'articolo 10 dello Statuto in materia di portavoce dell'opposizione), la legge statutaria regionale 6/2015 (Modifiche agli articoli 12 e 14 dello Statuto in materia di cessazione anticipata dalla carica del Presidente del Consiglio regionale e dei componenti dell'Ufficio di presidenza).

La legge statutaria 4/2015, di modifica dell'articolo 4 comma 1 dello Statuto, inserisce 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 del bilancio della Regione.

La legge statutaria 5/2015 ha trasformato il portavoce dell'opposizione in una figura la cui istituzione non è più necessaria ma meramente eventuale, rimessa alla valutazione delle forze politiche presenti in Consiglio regionale.

Tale modifica è mossa dalla constatazione del mutamento del contesto politico istituzionale, sostanzialmente bipolare, in cui tale figura era stata prevista e in cui trovava la sua collocazione. In presenza della attuale, sempre più marcata tendenza alla differenziazione dei poli di aggregazione politica, il legislatore ha ritenuto che tale istituto potrebbe non risultare ancora attuale, tanto da introdurre la facoltatività.

La legge statutaria 6/2015 reca modifiche agli articoli 12 e 14 dello Statuto per evitare lacune ordinamentali nella disciplina del funzionamento di organi essenziali allo svolgimento delle funzioni consiliari. Vengono quindi previsti i casi di cessazione anticipata, per dimissioni, decadenza, mozione o sfiducia, dalla carica di Presidente del Consiglio e di componente dell'Ufficio di presidenza, rinviando al regolamento interno dell'Assemblea legislativa la disciplina di tali fattispecie.

Vanno tuttavia menzionate le altre proposte di legge di revisione statutaria la cui presentazione sta caratterizzando il periodo conclusivo della IX legislatura, anche se il relativo iter procedurale è destinato a concludersi dopo la fine di quest'ultima.

Le proposte di modifica statutaria approvate in prima deliberazione, rispetto a cui sussistono i termini, ai sensi dell'articolo 123 della Costituzione, per l'eventuale approvazione anche in sede di seconda deliberazione, ovvero rispetto alle quali il Consiglio è ancora nella pienezza dei suoi poteri e può legittimamente approvare atti di questo tipo, sono tre.

In particolare, la proposta di legge statutaria n. 11 (Modifiche all'articolo 57 dello Statuto. Disposizioni sui componenti del collegio di garanzia) con cui si intende rafforzare la terzietà del collegio, 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.

La proposta di legge statutaria n. 13 (Modifiche all'articolo 16 dello Statuto. Disposizioni in materia di gruppi consiliari) modifica la previsione statutaria che esclude la formazione di gruppi consiliari unicellulari ad eccezione del consigliere che sia l'unico eletto di una lista presentata alle elezioni regionali. La proposta di legge consente invece gruppi 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.

Infine si ricorda la proposta di legge statutaria n. 14 (Modifiche all'articolo 74 dello Statuto. Disposizioni in materia di iniziativa popolare delle leggi di istituzione di nuovi comuni o di modifica dei comuni esistenti).

La proposta in parola intende abbassare il numero di firme richieste dal vigente articolo 74 dello Statuto, per la presentazione delle leggi di iniziativa popolare relative all'istituzione e alla modifica dei comuni, così come la

riduzione del numero dei consigli comunali che possono esercitare l'iniziativa popolare in tali casi. 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.

### **3. LEGGI TRASVERSALI ED EMENDAMENTI**

Oltre alla legge regionale 46/2014, a cui si è già accennato, va qui trattata la legge regionale 86/2014, la legge finanziaria per il 2015, che nei suoi contenuti rispetta sostanzialmente le previsioni della legge di contabilità regionale. Sono state tuttavia espunte disposizioni, relative alla caccia, valutate spurie che hanno dato, a loro volta, vita a una legge autonoma.

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.

Di grande rilievo nella legge sono le disposizioni del capo sulla riduzione dei costi degli organi politici regionali, inserito nell'ambito dei lavori in Commissione ed elaborato dall'Ufficio di presidenza del Consiglio. E' stata infatti modificata legge regionale 3/2009, di disciplina del trattamento indennitario e delle 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.

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, anche se solo formalmente, 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.

Da segnalare poi, anche in questo rapporto, le questioni relative alla presentazione di emendamenti in Commissione. Sono, infatti, stati presentati emendamenti alla proposta di legge 336, poi legge regionale 46/2014, che implicavano una quantità di risorse di altissimo valore, pari se non superiore a quelle totali, oggetto della manovra di cui al testo originario e che, annunciati dall'assessore, sono stati poi, per l'urgenza dell'intervento finanziario, presentati in Commissione dai consiglieri, senza quindi essere approvati formalmente dalla Giunta.

Sempre in ordine alla tematica delle leggi trasversali, di qualche interesse appare la censura da parte dell'ufficio legislativo circa la tecnica utilizzata nella proposta di legge 336 (poi divenuta legge regionale 46/2014) che formula appunto come modifica di leggi finanziarie disposizioni, pur legittime, i cui contenuti assolutamente esulano dal rispetto dell'articolo 13 legge regionale 36/2001 (si veda l'attribuzione di nuove funzioni a IRPET, Società Sviluppo toscana Spa e all'Agenzia regionale recupero risorse Spa, disposizioni poi stralciate). E' stato rilevato che ciò non solo non attribuisce alle disposizioni natura finanziaria ma provoca, per converso, l'attribuzione alla legge finanziaria della natura di legge di manutenzione. Tra l'altro, sotto il profilo della tecnica redazionale, tale tecnica viola la regola secondo cui le modifiche alle leggi vanno comunque apportate direttamente alle leggi originarie e non a testi modificativi delle stesse.

## **PROPOSTE DI LEGGE DI INIZIATIVA DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA**

REDATTRICE: Paola Garro

Anche per il 2014 si registra una tendenza già segnalata nel Rapporto sulla legislazione con riferimento all'anno 2013, ovvero un'attività propositiva dell'Ufficio di presidenza notevolmente contenuta, rispetto a quanto invece era stato segnalato negli anni passati. Invero, sono in tutto solo 5 le leggi il cui iter è stato avviato su iniziativa dell'Ufficio di presidenza e successivamente sono state iscritte direttamente all'ordine del giorno del Consiglio regionale. Si tratta delle leggi regionali n. 21, 63, 68, 81 e 82 del 2014. Si segnala che per nessuna di esse è stata redatta una scheda di legittimità.

Con la legge regionale 21/2014 il Consiglio regionale ha inteso riscrivere la disciplina della COPAS, ovvero Conferenza permanente delle autonomie locali, istituita con la legge regionale 20/2007 e divenuta operativa solo due anni più tardi, anche a causa delle notevoli difficoltà e della farraginosità delle procedure di nomina dei numerosi componenti. Per superare le criticità di prima attuazione della legge istitutiva si sono, invero, succeduti nel corso del 2007 e del 2011, piccoli interventi normativi di natura manutentiva rivelatisi tuttavia insufficienti al conseguimento della semplificazione auspicata. Con legge regionale 21, pertanto, si è ritenuto, in primo luogo, di semplificare la composizione della COPAS, sopprimendo le rappresentanze delle categorie di associazioni e soggetti che non siano riconducibili ad un albo o ad altro strumento analogo, riducendo nel contempo il numero complessivo dei componenti; con riferimento al funzionamento, i meccanismi di nomina e conseguente surroga dei componenti sono stati entrambi ricondotti nell'ambito della disciplina generale delle nomine contenuta nella legge regionale 5/2008, cui si rinvia espressamente; infine, con riguardo alle funzioni, l'intervento del legislatore ha esteso le competenze dell'organismo *de quo* fino a ricomprendervi l'espressione anche di un parere obbligatorio sulle proposte di legge istitutive o modificative degli atti della programmazione regionale. In tal modo si è resa operativa anche la disposizione di cui all'articolo 70, comma 3, del regolamento interno dell'Assemblea legislativa n. 12 del 2010. Tale disposizione prevede che, qualora il Consiglio regionale intenda disattendere per le proposte di legge il parere contrario (o favorevole ma condizionato all'accoglimento di modifiche) espresso dalla COPAS, deve darne atto nel preambolo della legge medesima; in precedenza però, nonostante la previsione regolamentare, venivano inviate alla COPAS solo proposte di atti amministrativi e non proposte di legge.

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). Infatti, l'articolo 18, comma 1, della legge regionale 5/2008, dispone che "gli incarichi per i quali la legge prevede una durata coincidente con quella della legislatura regionale scadono il centocinquantesimo giorno successivo alla data della prima seduta del nuovo Consiglio regionale". Per la Commissione, la legge istitutiva prevedeva che fosse nominata entro tre mesi dalla prima riunione del Consiglio regionale eletto e che restasse in carica fino all'insediamento della nuova Commissione nominata a seguito del rinnovo del Consiglio regionale. Con la modifica introdotta dalla legge *de qua* si elimina l'incertezza interpretativa dell'originaria previsione della legge regionale 76/2009 e si determina la nuova scadenza della Commissione, la cui durata 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 in un più ampio riordino complessivo dell'apparato burocratico regionale, in conseguenza della necessità di procedere ulteriormente nel cammino di una decisa revisione della spesa pubblica. A tal fine, il Consiglio, in raccordo con la Giunta regionale, realizza alcune limitate modifiche concernenti l'organizzazione della struttura consiliare riducendo l'attuale previsione della possibilità di istituire fino ad un massimo di tre direzioni di area ad un massimo di due e, soprattutto, prevedendo tale istituzione

come meramente eventuale. Si prevede, inoltre, 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.

## LA NUOVA LEGGE ELETTORALE DELLA TOSCANA

REDATTORE: Enrico Righi

### 1. INTRODUZIONE

La nuova legge elettorale toscana (legge regionale 26 settembre 2014, n. 51) nasce da una pesante eredità, almeno a livello putativo: il legislatore toscano ritiene di essere l'ispiratore, attraverso la legge regionale 13 maggio 2004, n. 25, della disciplina elettorale vigente a livello nazionale per le elezioni politiche, naturalmente riferendosi alla stesura originaria, non ancora incisa dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014.

Dal sofferto, quasi travagliato si potrebbe dire, lavoro di cui si darà conto nell'immediato prosieguo, nasce una legge nuova anche nella sostanza.

Innanzitutto viene ripristinata la possibilità di esprimere, da parte degli elettori, fino ad un massimo di due preferenze nell'ambito delle liste provinciali, purché riferite a candidati di genere diverso, in ciò mutuando quanto previsto dalla legge statale per le elezioni comunali. Si tratta di preferenze nella forma cosiddetta agevolata, ovvero con il nominativo dei candidati prestampato sulla scheda, che l'elettore si limita a contrassegnare con un crocese.

Va però precisato che la previsione soffre di un temperamento, che per le liste minori non è di poco momento, derivante dalla possibilità per le liste stesse di mantenere, nella logica del vecchio listino, 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 prededuzione naturalmente rispetto a quelli da attribuire con il meccanismo delle preferenze, di talché 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).

La possibilità illustrata è meramente eventuale ed occorre dare atto delle dichiarazioni di diverse forze politiche, che riferiscono di una volontà a loro interna che andrebbe nella direzione di non avvalersi di questa facoltà.

Sempre 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.

Risulta interessante la previsione di una sia pur remota eventualità di ballottaggio; si dice remota considerando la storia politica della Toscana, in virtù

della quale ben difficilmente accadrà che nessun candidato superi la soglia del quaranta per cento dei voti validi, soglia per di più, come è di evidenza, inusuale nella legislazione elettorale ed inopinatamente bassa.

Ancora fra i dati istituzionali confermati risulta la previsione di un premio di maggioranza, differenziato a seconda della dimensione del successo, per così dire, del candidato eletto, unitamente ad una garanzia minima di seggi per le minoranze.

Marcate le novità in materia di soglie di accesso al riparto dei seggi, soglie 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%), al 3% per le liste all'interno di coalizioni.

Confermata quella che potremmo definire una clausola di perequazione territoriale a favore delle circoscrizioni, rimaste provinciali (con l'eccezione di Firenze), che non abbiano eletto alcun consigliere: si prevede in questo caso un complesso meccanismo di "ripescaggio" di un candidato della lista che abbia ottenuto il maggior numero di voti in tale circoscrizione.

## **2. LA STORIA DELL'APPROVAZIONE DELLA LEGGE ELETTORALE ATTRAVERSO LA "FISIONOMIA" DEI CONSESSI**

0. Tentiamo una sintesi;
1. Il gruppo di lavoro;
2. La Commissione;
3. L'Aula;
4. Il Collegio di garanzia statutaria.

### **2.0 TENTIAMO UNA SINTESI**

Cerchiamo ora di ricostruire i passaggi più importanti del lavoro istruttorio, a livello tecnico giuridico prima e politico poi, condotto in Consiglio regionale per addivenire alla legge vigente.

### **2.1 IL GRUPPO DI LAVORO**

Consapevole della complessità e della delicatezza della tematica, la Conferenza per la programmazione dei lavori, con decisione del 1° marzo 2012 (comunicata all'Aula nella seduta del 7 marzo successivo), istituisce un gruppo di lavoro, con la finalità di anticipare il compito istruttorio della Commissione di merito e con la dichiarata speranza, in caso di esito favorevole dei lavori, nel senso della definizione di un testo condiviso, di sostituirsi alla stessa sede referente, approdando direttamente in Aula.

Anche se l'unanimità sul testo non sarà raggiunta e si dovrà quindi effettuare il regolamentare passaggio in Commissione, si può affermare che il gruppo di lavoro presentasse il vantaggio di consentire la rappresentanza di tutti i gruppi politici e certamente costituisse un tentativo, uno slancio verso una soluzione.

Dopo un periodo per così dire di latenza (in cui si ebbero tre sedute di carattere esplorativo, il 13 marzo, il 5 aprile ed il 10 maggio 2012), legato forse alla necessità di attendere la decantazione di una situazione politica nazionale non ancora del tutto ferma, nella seduta del 14 marzo 2013, un anno dopo la sua istituzione, il gruppo di lavoro, almeno nella sua componente maggioritaria, prende coscienza della necessità di iniziare la messa in cantiere di una riforma complessiva della legge elettorale, da coordinarsi con il parallelo operato del gruppo "Statuto", nella consapevolezza degli stretti legami fra legge elettorale e forma di governo.

Si tenga presente che il numero dei consiglieri regionali, secondo le indicazioni della normativa nazionale, a partire dalla prossima legislatura si ridurrà da 55 a 40, quarantuno computandosi anche il Presidente della Giunta.

Questo dato farà da sfondo a tutta la lunga discussione sul modello elettorale da adottare, con particolare riferimento alla dimensione delle circoscrizioni o degli eventuali collegi.

La coordinatrice del gruppo di lavoro propone già dalla seduta del marzo 2013 alcuni obiettivi fondamentali, che ella individua partendo dall'intento di correggere talune criticità della vigente legge elettorale. In particolare, elenca la necessità di superare ogni forma di liste bloccate, lasciando aperta l'alternativa tra la reintroduzione delle preferenze e la previsione dei collegi uninominali, oltre alla necessità di rendere effettiva la parità di genere.

Nella seduta del 16 maggio 2013, le posizioni dei partiti, con poche eccezioni, rimangono ancora coperte, o per lo meno attestate su livelli di prudenza, anche se pare emergere, ma ciò sarà più chiaro dalle sedute successive, una condivisione di massima per quanto riguarda l'abolizione dei cosiddetti listini.

Nella seduta del 16 maggio e in quelle successive del 6 e 20 giugno 2013, il gruppo ascolta relazioni tecniche e acquisisce materiale, anche di carattere comparativo, valutando diverse ipotesi di disciplina elettorale, con particolare riferimento alla dimensione dei collegi.

Dopo i ripetuti stimoli della coordinatrice, il gruppo di lavoro, nella seduta del 18 luglio 2013, si impegna a sottoscrivere un documento, formalizzato il successivo 9 agosto, nel quale si individuano, quali obiettivi condivisi, ancora una volta, il superamento delle liste bloccate, la compiuta democrazia paritaria di genere, la necessità di prevedere un meccanismo che garantisca la governabilità nel rispetto del ruolo delle minoranze.

Il documento non è firmato dal rappresentante del Popolo della Libertà (Pdl), che redige un proprio documento, che si appunta soprattutto, ma non solo, sulla necessità di un frazionamento più marcato del territorio, ai fini della ripartizione in circoscrizioni e sulla non idoneità dei collegi uninominali per una realtà come quella toscana.

Il 5 dicembre 2013, il Partito democratico (PD), partito di maggioranza relativa, presenta un documento, ancora non strutturato come articolato, che esprime il merito dei propri intendimenti.

A questo punto, un nuovo invitato di pietra si siede al tavolo del gruppo di lavoro: la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 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.

Nella seduta del 30 gennaio 2014, il documento del PD diventa una proposta di legge, che può essere comparata con le altre, frattanto presentate dalle diverse forze politiche.

Il 4 aprile, la bozza di articolato del PD sembra possa candidarsi a divenire il testo base per pervenire successivamente ad un testo condiviso (in questo senso anche alcune dichiarazioni delle forze di opposizione), ma la discussione in Senato, davvero prossima, sulla riforma costituzionale determina un generale atteggiamento di prudenza e attesa, da parte delle forze politiche. La seduta del 30 aprile viene dunque dedicata precipuamente ad aspetti tecnici, come la disciplina della raccolta delle firme, tema sul quale gli uffici si sono espressi mediante un parere e sul quale riferirà anche il Segretario generale.

È nella seduta del 30 aprile che si affaccia per la prima volta la proposta (di Forza Italia) di introdurre un listino facoltativo.

Dopo una seduta interlocutoria, tenutasi in data 11 giugno, i lavori riprendono vigore nella riunione del 19 giugno 2014, quando il Presidente del gruppo PD presenta un nuovo articolato, intorno al quale si accende un vivace dibattito politico.

Si tratta senz'altro della seduta più importante, nella quale il Segretario generale illustra, dopo averlo fatto proprio, un parere dell'ufficio legislativo recisamente critico sull'introduzione del listino facoltativo, e nella quale la Presidente del gruppo "Rifondazione comunista – Comunisti italiani" richiede quello che sarà il secondo importante, più sfumatamente problematico, parere degli uffici, quello relativo alle soglie di sbarramento, ora previste come combinazione di una soglia base per coalizioni e liste ed una soglia interna alle coalizioni.

È dunque la seduta del 14 luglio, naturale prosecuzione del dibattito avviato nella precedente riunione, la sede nella quale il Segretario generale illustra il secondo parere di cui si discorreva.

Il 21 luglio le questioni che potevano definirsi divisive sono ridotte a poche (soglie di sbarramento, listino facoltativo, numero di sottoscrizioni da

raccogliere) e dunque la coordinatrice sferza il gruppo di lavoro per giungere ad un testo condiviso da iscrivere in Aula addirittura entro la fine dello stesso mese di luglio. Per questo motivo fissa a bruciante scadenza una nuova seduta, per il 23 luglio.

A questa data però il presidente del gruppo PD presenta un nuovo testo di proposta, con modifiche significative soprattutto in tema di candidature plurime, che raccoglie il consenso di Forza Italia, Toscana Civica e Reformista, Centro Democratico, oltre che dello stesso PD naturalmente (proposta di legge n. 348).

Gli altri gruppi politici si riconoscono in un testo affine, ma che non contempla il listino, neppure in senso facoltativo, e con soglia di sbarramento unica al tre per cento. Addirittura formalizzano la loro posizione in un documento approvato a maggioranza.

Gli sforzi per addivenire ad un testo unanime non sono stati produttivi. Il passaggio regolamentare in Prima Commissione (Affari istituzionali) si staglia all'orizzonte come ormai inevitabile.

## 2.2 LA COMMISSIONE

Nell'ultima seduta prima della pausa estiva, in data 31 luglio 2014, la Prima Commissione affronta la legge elettorale, o per meglio dire, le differenti proposte di legge in materia elettorale.

Tornano infatti per un giorno in *auge* tutte le dodici proposte di legge, alcune delle quali mai illustrate in Commissione in precedenza, neppure prima dell'istituzione del gruppo di lavoro.

È appunto l'illustrazione di tali proposte di legge il necessario prologo ai lavori della Commissione.

Si assiste subito dopo ad una prima fase, caratterizzata da una discussione piuttosto partecipata, sulle modalità procedurali secondo le quali la Commissione dovrà procedere nell'esame di merito.

A termine di regolamento, l'esame inizia dalle proposte abrogative (della vigente legge elettorale), per proseguire poi con quelle emendative.

A parità di portata abrogativa o emendativa, si segue un criterio di priorità temporale, riferito alla presentazione della proposta.

Aperta la discussione sulla proposta di legge n. 348, emergono nuovamente le problematiche di tipo giuridico e politico ampiamente affrontate nel gruppo di lavoro.

La Commissione deve quindi affrontare un blocco di circa mille emendamenti predisposti dal gruppo Fratelli d'Italia, in relazione ai quali il Presidente tenta una distinzione, ai fini della trattazione, separando gli emendamenti in senso propriamente ostruzionistico da quelli aventi un effettivo contenuto innovativo del testo della proposta di legge.

La seduta termina con la totalità degli emendamenti respinti e l'espressione di parere negativo sulle proposte di legge ulteriori e diverse rispetto all'unica proposta licenziata con voto favorevole per l'Aula, che risulta essere la n. 348.

### 2.3 L'AULA

Il 9 settembre la legge approda in Aula, in seduta pomeridiana.

In realtà la proposta di legge 348 dovrà essere esaminata congiuntamente a tutte le altre, licenziate con parere contrario dalla Commissione, tuttavia il dibattito si incentra subito sulla proposta che ha avuto parere favorevole.

Sono programmate due sedute, i tempi sono stati contingentati.

La seduta vede in apertura la relazione della coordinatrice del gruppo di lavoro, la quale riafferma la dignità e l'importanza del lavoro istruttorio del gruppo, ne ripercorre le tappe fondamentali, esprime rammarico per il mancato raggiungimento della unanimità su un testo base, risultato a cui, dichiara, nel suo intendimento, di non rinunciare, auspicando che possa determinarlo il *plenum* del Consiglio.

Interventi di merito dei consiglieri in linea con le posizioni già note ed espresse nel gruppo di lavoro e in Commissione: le tematiche ricorrenti sono la reintroduzione del voto di preferenza, le soglie di maggioranza, la presenza del cosiddetto listino bloccato, la parità di genere, nonché, come argomento comprimario, la dimensione dei collegi.

Davvero singolare il riferimento ad un ipotetico "ballottaggio facoltativo", operato della Presidente del gruppo "Rifondazione comunista – Comunisti italiani", ove per facoltativo si intende "*da svolgersi ove la coalizione giunta seconda non rinunci*".

Non pochi gli interventi polemici verso la trasversalità dell'accordo che sorregge la proposta di legge 348, più volte sintetizzato con il gergale "inciucio".

Si respira questa atmosfera, quando la Presidenza, sul finire della seduta pomeridiana, annuncia la presentazione di alcune migliaia di emendamenti, che gli uffici hanno già iniziato a vagliare in punto di ammissibilità.

Nella seduta antimeridiana del 10 settembre riprende la caratterizzazione, da parte degli esponenti dei gruppi detrattori della approvanda legge, del testo in discussione, ribattezzato con il nome dei due *leader* regionali di PD e Forza Italia.

Il dibattito si sposta poi sui rapporti fra legge regionale e legislazione nazionale, ovvero sulla capacità reciproca di influenzarsi: quale delle due debba o possa considerarsi antesignana dell'altra, sia con riferimento ai testi vigenti che rispetto ai testi che saranno approvati nelle due sedi.

La chiusura della seduta antimeridiana del 10 settembre vede gli interventi, fra gli altri del capogruppo del PD, del Presidente della Prima

Commissione e del Presidente della Giunta, che precisa di intervenire in qualità di consigliere. Tutti questi ultimi possono definirsi contributi al dibattito a difesa dell'equilibrio di cui sarebbe portatrice la proposta di legge 348, soprattutto con riferimento al meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza, che assicurerebbe la governabilità, nel rispetto del ruolo delle minoranze.

Nella seduta pomeridiana dello stesso 10 settembre iniziano le votazioni: numerosissimi gli emendamenti, oltre 8000, la gran parte dei quali con caratteristiche ostruzionistiche.

In questa sede risulta notevole il tentativo, respinto, di espungere dal testo della proposta di legge il listino, anche nella sola forma facoltativa, tentativo portato avanti, fra gli altri, da diversi consiglieri del PD.

La seduta si protrae in notturna, rischiando quasi di avvilupparsi, a causa delle migliaia di emendamenti. Un uso giudizioso della tecnica dei subemendamenti eviterà la votazione degli emendamenti seriali.

Fra i pochi emendamenti approvati, si segnala quello che accorda un sostanziale esonero dall'obbligo di raccolta delle firme ai gruppi consiliari costituiti almeno sei mesi prima della convocazione dei comizi. Tale eventualità sembrava accantonata già a metà dell'istruttoria del gruppo di lavoro, essendosi espressi in senso contrario tutti i rappresentanti dei gruppi politici.

È l'alba dell'11 settembre quando la legge elettorale è approvata in votazione finale.

#### 2.4 IL COLLEGIO DI GARANZIA STATUTARIA

L'approvazione della nuova legge elettorale della Toscana si arricchisce di un epilogo: il giudizio di conformità ai principi statutari del Collegio di garanzia.

Su ricorso di alcuni presidenti di gruppo, cui hanno aderito taluni consiglieri, il Collegio si pronuncia innanzi tutto su un profilo di validità delle fonti parametro: con interessante puntualizzazione si stabilisce che le norme di cui all'articolo 3 dello Statuto, per definizione norme programmatiche, 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 dà atto di una approfondita discussione sulla previsione del cosiddetto "listino", della sua facoltatività, dei relativi riflessi sull'aspetto grafico della scheda elettorale.

Riguardo la previsione di un listino, in via astratta, il Collegio ritiene che, essendo contenuto in ridotti termini, in modo da non annullare la libertà di scelta dell'elettore, questo non violi l'insegnamento della sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014.

Riguardo la sua facoltatività, la tesi prevalsa in seno all'organo di garanzia sottolinea come ciò non si traduca nella 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, nella pronuncia del consesso, 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 e in concreto piuttosto severe, il Collegio, ricordato anche in questo caso che un tasso di notevole discrezionalità avvolge le scelte del legislatore, esclude che ricorra 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.

Riguardo in fine le norme tecniche di riparto, prescindendo dalle soglie, il giudizio del Collegio è nel senso di non potere avanzare censure, al di là di casi di "gravi omissioni od aporie", tali da rendere il testo totalmente oscuro, casi che in concreto non ritiene ricorrano.

### **3. LA LEGGE DI INTERPRETAZIONE AUTENTICA 9 DICEMBRE 2014, N. 75**

Il Consiglio regionale, a breve distanza di tempo dall'approvazione della legge elettorale, sente la necessità di una legge di interpretazione autentica, segnatamente dell'articolo 11, comma 3, della legge 51/2014.

La legge 75/2014 interviene su alcuni elementi delle disposizioni la cui formulazione originaria avrebbe verosimilmente, in sede di applicazione, dato luogo a contenzioso.

In particolare, s'interviene sulla disciplina della presentazione delle liste, affrontando la questione relativamente ai componenti del gruppo misto, giungendo a riferire la disciplina del sostanziale esonero dalla raccolta delle sottoscrizioni, normalmente riferita ai gruppi consiliari, ai singoli componenti dello stesso gruppo misto.

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, deve permanere con carattere di attualità alla data di convocazione degli stessi.

Per quanto riguarda il requisito dei sei mesi di "anzianità", si chiarisce che per quanto riguarda il gruppo misto, il limite temporale si riferisce all'ingresso del singolo componente nel gruppo misto medesimo.

#### **4. LA LEGGE SUL PROCEDIMENTO ELETTORALE: LEGGE REGIONALE 16 DICEMBRE 2014, N. 79**

Il 16 dicembre 2014, forse ingiustamente definita normativa di attuazione, nonostante il rango primario, viene finalmente promulgata la nuova legge sul procedimento elettorale: legge regionale 79/2014.

Non è un caso che si sia scelto di modificare la risalente normativa recata dalla legge regionale 74/2004, proprio per rimarcare la formale autonomia delle norme sul procedimento rispetto alla legge elettorale vera e propria, da riguardarsi come principale solo in termini di complementarità.

Lo lasciano supporre le norme che specificano i casi di validità del voto, le norme, la cui elaborazione è stata travagliata, sull'esonero di fatto dall'onere di raccolta delle sottoscrizioni ai fini della presentazione delle liste ed il loro rapporto con una legge, fortemente voluta dai consiglieri, di interpretazione autentica della legge elettorale 51/2014, la legge regionale 75/2014. Tale ultima e attesa norma, come già descritto nel paragrafo precedente, ha esteso anche ai componenti del gruppo misto le agevolazioni in termini di raccolta delle firme di cui si discorreva.

Lo dimostrano in fine le limitate modifiche che la legge sul procedimento elettorale introduce nella legge elettorale propriamente detta, che si sostanziano essenzialmente nella traslazione del fac-simile delle schede per la votazione, del primo turno e del ballottaggio, dalla legge elettorale alla legge sul procedimento.

Vengono ridisciplinate le spese per la campagna elettorale dei candidati. Inoltre, sempre in tema di limiti finanziari, vengono ridefiniti i costi per l'allestimento della procedura elettorale, anche con riferimento al rimborso dei comuni e delle prefetture, che concretamente, al pari della Regione, sono chiamati ad impiegare personale nei giorni di votazione e scrutinio.

Apprezzabile lo sforzo del legislatore nel dettagliare le ipotesi di validità del voto, fatto che dovrebbe ridurre i margini di discrezionalità (e di errore) dei presidenti di seggio nella proclamazione del voto, durante lo spoglio.

## POLITICHE AGRICOLE

REDATTRICE: Beatrice Pieraccioli

### 1. AGRICOLTURA

Nel periodo preso in esame sono state approvate varie leggi che afferiscono alle materie di competenza della Seconda Commissione consiliare permanente. L'intervento legislativo più rilevante, in quanto introduttivo di una disciplina innovativa, è costituito dalla legge regionale 23 maggio 2014, n. 27 (Disciplina dell'esercizio delle funzioni in materia di demanio collettivo civico e diritti di uso civico).

La legge, di iniziativa giuntalesca, 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 15 gennaio 1972, n. 11 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici) e dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'articolo 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382).

Una complessiva regolamentazione da parte regionale si è resa necessaria alla luce del carattere datato della normativa statale del 1927 che ancora sostanzialmente presiede alla materia stessa.

Con la legge in oggetto, ferme restando le prerogative di inalienabilità, di inusucapibilità e di imprescrittibilità dei beni civici, principi che da sempre incardinano la legislazione nazionale del 1927 e del 1928 e che sono posti a base anche di questa legge, si 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, stante l'impostazione normativa a oggi vigente, addirittura precostituzionale, e quindi di difficile traduzione nella struttura ordinamentale odierna.

Quanto alla titolarità ed ai limiti della competenza legislativa regionale, 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. Con la successiva riforma del Titolo quinto della Costituzione, il riformulato articolo 117 attribuisce alle Regioni la competenza residuale in materia di agricoltura e foreste (con i limiti, ad oggi evidenziati da dottrina e giurisprudenza, che definiscono il contenuto sostanziale di tale competenza).

La proposta di legge ha avuto un iter piuttosto lungo: è stata assegnata in data 22 marzo 2013 alla Seconda Commissione per il parere referente, alla Sesta

Commissione per il parere secondario, alla Prima Commissione per il parere ex articolo 42 del regolamento, al Consiglio delle Autonomie locali.

Poiché sul provvedimento assegnato la scheda di legittimità predisposta dall'ufficio legislativo aveva evidenziato numerose criticità sia di carattere sostanziale che redazionale, la Commissione ha ritenuto opportuno affidare ad un gruppo di lavoro tecnico la revisione del testo. Il gruppo, costituito dagli uffici del Consiglio e della Giunta (Assistenza legislativa, Analisi di fattibilità e valutazione politiche e Assistenza generale del Consiglio regionale e competenti Uffici e Avvocatura della Giunta regionale), si è riunito numerose volte per esaminare il provvedimento, apportando allo stesso modifiche ampie e sostanziali.

Il testo così riformulato è stato nuovamente assegnato alle Commissioni interessate. Successivamente, è stato ulteriormente modificato dal gruppo di lavoro in accoglimento di osservazioni emerse dalle consultazioni e di richieste di approfondimento di alcuni consiglieri.

In aula sono stati presentati alcuni emendamenti, peraltro accolti, che in sostanza riprendevano le richieste espresse nel parere della Prima commissione circa la necessità di inserire il preventivo parere della Giunta regionale sui mutamenti di destinazione d'uso e l'informativa preventiva al Consiglio regionale sui procedimenti di alienazione del demanio collettivo civico.

## **2. FORESTE**

Nell'ambito dell'attività legislativa prodotta dalla Seconda Commissione è stata poi esaminata la legge regionale 22/2014 con cui si va a modificare la legge regionale 21 marzo 2000, n. 39 (Legge forestale della Toscana) allo scopo di introdurre nell'ordinamento regionale toscano le semplificazioni previste dal legislatore nazionale per favorire il recupero produttivo dei paesaggi agrari e pastorali di interesse storico, coinvolti da processi di forestazione e rinaturalizzazione.

Con il decreto legge 9 febbraio 2012 n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo) convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, è stata modificata la definizione di bosco contenuta nell'articolo 2 del decreto legislativo 227/2001 e, in particolare, sono stati esclusi da tale definizione "i paesaggi agrari e pastorali di interesse storico coinvolti da processi di forestazione, naturale o artificiale, oggetto di recupero a fini produttivi", che pertanto non sono più soggetti ai vincoli paesaggistici di cui al decreto legislativo 42/2004.

La legge agisce dunque sulle norme relative alla trasformazione dei boschi e dei suoli per escludere l'applicazione del vincolo paesaggistico quando la trasformazione è finalizzata al recupero produttivo dei paesaggi agrari e pastorali di interesse storico.

Non viene peraltro toccata la nozione di bosco contenuta nella legge regionale toscana, in quanto, come si evince dalla relazione illustrativa, più ampia rispetto alla legislazione nazionale, e per questo, maggiormente rispondente all'esigenza di assicurare sul nostro territorio forme di tutela idrogeologica più elevate.

Le altre modifiche alla legge regionale 39/2000 sono dettate dalla necessità di correggere alcune difficoltà emerse a livello applicativo nel corso degli anni, quali, ad esempio, quelle relative alla definizione delle aree a rischio di incendio.

La Commissione ha apportato, su proposta dei consiglieri, alcune modifiche al testo proposto dalla Giunta.

La prima riguarda la sostituzione del comma 3 dell'articolo 11 per consentire lo svolgimento di interventi pubblici sulla proprietà privata coinvolta da processi di degrado anche nelle ipotesi in cui i proprietari non siano individuabili o reperibili; l'altra è l'inserimento nel preambolo di un punto, nei Considerato, per chiarire che le aree assimilate a bosco sono escluse dal vincolo paesaggistico.

I boschi non rientrano nell'ambito di applicazione delle norme sulle terre incolte in quanto sono esclusi dall'applicazione delle disposizioni della legge 40/1978; allo stato attuale è in corso di revisione il decreto legislativo 227/2001 pertanto, a fronte della richiesta di modificare la legge per permettere l'utilizzo dei boschi privati, l'unica variazione possibile era introdurre una modifica all'articolo 11 volta a chiarire che gli interventi pubblici possono riguardare la proprietà privata anche qualora i proprietari non siano individuabili o reperibili.

La Commissione ha approvato il testo all'unanimità.

Con l'emendamento approvato dall'Aula consiliare è stata estesa anche ai residenti che raccolgono per uso personale, l'autorizzazione ad operare la raccolta dei prodotti secondari del bosco in deroga ai quantitativi stabiliti dalla Giunta regionale e con l'ausilio di strumenti.

La proposta di legge è stata approvata all'unanimità dal Consiglio regionale.

### **3. CACCIA**

In questa materia sono state approvate due leggi che presentano analogo contenuto in quanto dispongono la proroga di un termine fissato in legge.

Entrambe le proposte di legge, di iniziativa di consiglieri dei gruppi di maggioranza e opposizione, sono state presentate direttamente in Aula, saltando dunque il passaggio alla Commissione referente.

L'articolo 2 della legge regionale 65/2013 (Modifiche alla 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") stabiliva il termine del 28 febbraio per la rimozione dei manufatti per gli appostamenti fissi aventi caratteristiche diverse da quelle previste al comma 6 bis della stessa legge.

Essendo emerse al riguardo difficoltà interpretative ed applicative ed in attesa di un riordino complessivo della disciplina dei manufatti per l'esercizio della caccia da appostamento fisso all'interno della legge sul governo del territorio, è stato ritenuto opportuno prorogare il termine suddetto, una prima volta con la legge regionale 10/2014 al 28 maggio 2014, successivamente con la legge regionale 34/2014 al 31 dicembre 2014 anche al fine di un riordino complessivo della disciplina dei manufatti per l'esercizio della caccia da appostamento fisso all'interno della legge sul governo del territorio.

Sempre nell'ambito della materia "caccia" è stata approvata la legge regionale 30 dicembre 2014, n. 88 (Modifiche alla 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") Disposizioni in materia di ambiti territoriali di caccia) costituita dallo stralcio di alcune disposizioni contenute originariamente nella proposta di legge 380 (legge finanziaria per il 2015).

La Prima Commissione in sede di esame della proposta di legge 380 ha disposto lo stralcio in quanto, come rilevato nella scheda di legittimità, le suddette disposizioni non risultavano pertinenti ai contenuti propri della legge finanziaria.

Di conseguenza gli uffici, su indicazione di alcuni consiglieri della maggioranza hanno provveduto a redigere una nuova proposta di legge che è stata assegnata alla Seconda Commissione consiliare per l'espressione del parere referente.

La legge interviene sulle norme di 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, negli atti di programmazione del territorio a fini faunistici venatori, 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.

In particolare, l'intervento stabilisce una riduzione a nove del numero degli ATC toscani e un nuovo modello gestionale, con una specifica definizione degli organi e delle loro funzioni (assemblea dei delegati, comitato di gestione e collegio dei revisori). Per quanto attiene, invece, la possibilità di definire dei

sottoambiti finalizzati a garantire le esigenze sopra richiamate si esclude espressamente la possibilità di costituire organi di tipo amministrativo.

Infine, per garantire il passaggio, già nel 2015, dagli attuali organismi gestionali degli ATC ai nuovi, come definiti nella presente proposta, sono indicate specifiche norme transitorie e puntuali scadenze temporali.

In Commissione sono stati presentati numerosi emendamenti alla proposta di legge da parte di alcuni consiglieri della maggioranza, alcuni volti a modificare ed integrare ulteriormente la disciplina degli ATC, altri a modificare disposizioni diverse della legge regionale 3/1994.

Il testo emendato è stato approvato dalla Commissione all'unanimità.

In Aula sono stati presentati ulteriori emendamenti ed il testo è stato approvato a maggioranza.

#### **4. AGRITURISMO**

Altro intervento manutentivo della normativa vigente è stato quello di cui alla legge regionale 21 gennaio 2014 n. 4 (Disciplina delle fattorie didattiche. Modifiche alla legge regionale 23 giugno 2003, n. 30 "Disciplina delle attività agrituristiche in Toscana").

La legge, assegnata congiuntamente alla Seconda e alla Quinta Commissione, è volta a regolare lo svolgimento dell'attività di fattoria didattica, già previsto dall'articolo 2, comma 2 della legge regionale 30/2003, ma non disciplinato in modo compiuto.

L'intervento normativo è quindi finalizzato a regolare lo svolgimento di questo tipo di attività in modo puntuale, assicurando un'uniformità di disciplina su tutto il territorio regionale. Quindi si integra in modo sostanziale la normativa vigente sull'agriturismo, dedicando un titolo apposito a tale attività.

In particolare nella legge si disciplinano il procedimento amministrativo per l'avvio dell'attività, i requisiti professionali necessari, le modalità di svolgimento e di organizzazione delle attività di fattoria didattica, le procedure per acquisire un logo di riconoscimento, un elenco tenuto da Artea nel quale inserire tutte le imprese operanti sul territorio regionale.

Le due Commissioni referenti hanno apportato alcune modifiche al testo proposto dalla Giunta, richieste da alcuni consiglieri anche a seguito della discussione effettuata nel corso della seduta ed in accoglimento dei rilievi svolti dall'ufficio legislativo nella scheda di legittimità, che aveva evidenziato delle criticità di carattere redazionale e di coerenza con l'ordinamento regionale vigente.

Le due Commissioni referenti hanno approvato il testo all'unanimità.

Con gli emendamenti approvati dall'Aula consiliare, l'attività di fattoria didattica, rivolta agli studenti delle scuole di ogni ordine e grado, è stata estesa anche ad altre tipologie di soggetti interessati, in questo caso da realizzare

nell'ambito di progetti educativi promossi da istituti scolastici, università, organizzazioni professionali agricole ed altre associazioni.

## 5. PESCA

Ulteriore intervento di tipo modificativo della normativa vigente è quello compiuto con l'approvazione della legge regionale 58/2014 (Modifiche alla legge regionale 7 dicembre 2005, n. 66 "Disciplina delle attività di pesca marittima e degli interventi a sostegno della pesca professionale e dell'acquacoltura").

La legge in esame nasce dall'esigenza di adeguare la legge regionale 66/2005, alle nuove disposizioni dell'Unione europea e nazionali. In particolare, il decreto legislativo 9 gennaio 2012, n. 4 (Misure per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura, a norma dell'articolo 28 della legge 4 giugno 2012, n. 96), recependo la normativa europea in materia, ha inciso sostanzialmente sulla definizione di pesca professionale (facendo assurgere ad attività principale quelle di pescaturismo e ittiturismo che prima erano connesse), sulla definizione di acquacoltura e di imprenditore ittico e sul sistema sanzionatorio. Le modifiche più consistenti alla legge regionale riguardano, pertanto proprio gli articoli i cui contenuti sono stati oggetto della riforma nazionale con la quale lo Stato ha inteso assicurare in Italia l'applicazione dei regolamenti europei in materia. Queste modifiche hanno interessato, in particolare, le definizioni della legge, gli articoli relativi alla disciplina del pescaturismo e dell'ittiturismo e gli articoli relativi al sistema sanzionatorio.

Il testo della legge regionale 66/2005 viene, inoltre modificato per renderlo coerente internamente, nonché per adeguarlo nei rinvii esterni. In particolare si prevede un adeguamento lessicale introducendo il rinvio al programma agricolo forestale (PRAF), che ha sostituito il piano agricolo regionale (PAR). Questo comporta anche la necessità di sostituire il sistema di programmazione locale dei piani provinciali con strumenti di attuazione più immediati. Infatti le province non dovranno più elaborare un piano provinciale annuale, ma attuare le misure tecniche già individuate nel PRAF con semplici atti di attuazione.

Ulteriori interventi sono dovuti al fatto che la carta dei servizi di ARPAT prevede una serie di attività che possono essere non esaustive in relazione alle esigenze della Regione in materia di pesca e acquacoltura. In particolare per l'acquacoltura, con l'abolizione di ARSIA e la modifica alla legge regionale 33/2000 è venuto meno il necessario supporto tecnico-scientifico. Si rileva pertanto l'esigenza di prevedere la possibilità di ricorrere, mediante procedure di evidenza pubblica, a soggetti scientifici riconosciuti.

Inoltre è prevista la costituzione della Commissione consultiva della pesca e dell'acquacoltura che sostituisce il Comitato tecnico per la pesca e

l'acquacoltura, in attuazione delle disposizioni dell'articolo 10 del decreto legislativo 26 maggio 2004, n. 154 (Modernizzazione del settore pesca e dell'acquacoltura, a norma dell'articolo 1, comma 2 della l. 7 marzo 2003, n. 38) che stabilisce che le Regioni istituiscano commissioni consultive in raccordo con le Capitanerie di porto, delle quali le Regioni stesse possono avvalersi per lo svolgimento dei compiti loro conferiti in materia di pesca marittima, ai sensi dell'articolo 105, comma 6 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato, alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della l. 15 marzo 1997, n. 59).

Dopo l'illustrazione della proposta in Commissione e lo svolgimento delle consultazioni, il gruppo di lavoro tecnico (uffici assistenza generale e assistenza legislativa alla Seconda Commissione, ufficio giuridico e settore competente della Giunta regionale) ha esaminato le osservazioni pervenute a seguito delle consultazioni, le proposte di modifica suggerite dalla scheda di legittimità e le ulteriori modifiche intervenute a livello europeo, successivamente all'approvazione della proposta da parte della Giunta regionale con l'entrata in vigore del regolamento (CE) 508/2014.

Si è trattato di un lavoro di "screening" preliminare all'esame in Commissione, a seguito del quale è stata predisposta una ipotesi di testo riformulato dove sono confluite una serie di modifiche "tecniche" al testo, che la Commissione ha approvato all'unanimità.

## **6. CONSIDERAZIONI FINALI**

Si sottolinea l'approvazione di una importante legge di riforma, in materia di usi civici. Questa legge, attesa fin dalla precedente legislatura, va a regolare uno dei più complessi settori in cui da sempre si evidenzia l'oggettiva difficoltà di individuare il confine fra interesse pubblico e diritti privati. Infatti i diritti di uso collettivo, come sopra ricordato, sono disciplinati da una legislazione statale a dir poco antica, e l'aver chiarito quali sono le competenze pubbliche e quali quelle private collettive, nel gestire la materia, rappresenta senz'altro un importante punto fermo in chiave di certezza del diritto. Oltre a ciò, si pongono le basi per un ulteriore rilevante passo in avanti sulla strada della certezza del diritto, prevedendo la creazione della banca regionale degli usi civici, con l'obbligo dell'iscrizione catastale, ponendo fine, quando sarà concretamente creata, ad una situazione che presenta talora casi di oggettiva indeterminazione, derivanti anche dalla vetustà di questo tipo di istituti.

Per quanto riguarda le altre leggi, non si è trattato di leggi di riforma o modifica sistematica di uno dei settori di competenza, ma solo disposizioni comportanti interventi specifici, dettati dalla necessità di adeguare la normativa regionale alla legislazione statale e comunitaria sopravvenuta ma con l'attenzione comunque rivolta alla opportunità di introdurre modifiche che l'esperienza applicativa suggeriva come necessarie.

In particolare:

- Foreste: la legge interviene per adeguare le disposizioni regionali ad una nuova normativa statale.
- Pesca: qui l'adeguamento, riguarda nuove norme comunitarie, ma anche la necessità di ricondurre le procedure programmatiche regionali al PRAF (Programma regionale agricolo forestale), nel quale il settore attinente alla pesca è ricompreso.
- Agriturismo: in questo caso si tratta di dare attuazione ad una precedente legge regionale che prevedeva le fattorie didattiche, rinviandone la disciplina specifica a successiva normazione.
- Caccia: ancora una volta siamo in presenza di norme tampone in favore di chi esercita l'attività venatoria. Viene infatti disposta la proroga di un termine per adeguare alla normativa vigente le installazioni per appostamenti fissi. Con la legge regionale 88/2014, invece, si dispone un intervento di tipo sostanziale sulle norme di 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.

## POLITICHE PER LO SVILUPPO ECONOMICO

REDATTRICE: Claudia Prina Racchetto

### 1. PREMESSA

Il Rapporto della legislazione relativo allo scorso anno ha posto in evidenza che le politiche regionali per lo sviluppo economico, nell'anno 2013, sono state a trecentosessanta gradi. Le leggi regionali che ne sono espressione, infatti, hanno interessato molteplici settori strategici per lo sviluppo economico quali il commercio, le attività professionali ed il turismo, traducendosi spesso in interventi innovativi autonomi e non di mera modifica di normative preesistenti.

Da un esame, invece, della legislazione approvata quest'anno, la situazione appare leggermente diversa, probabilmente anche in considerazione del fatto che, trovandoci alla fine della legislatura, gli interventi maggiormente rilevanti sono già stati approvati negli anni passati. Se, infatti, sotto il profilo quantitativo, si riscontra una perfetta analogia rispetto all'anno passato, per quanto concerne il ben più significativo profilo contenutistico notiamo alcune differenze, ravvisabili, innanzitutto, nel carattere di "mera" novellazione di normative preesistenti che accomuna tutte le leggi regionali licenziate dalla Terza Commissione consiliare, la cui *ratio* è ravvisabile, nella maggior parte dei casi, nella volontà di risolvere problemi di carattere pratico insorti nell'applicazione della legge. Anche per quanto concerne i settori oggetto di intervento si rileva un raggio di azione dell'intervento legislativo regionale più circoscritto: infatti, a parte il commercio, il cui Codice, come sarà illustrato nel paragrafo successivo, è stato anche quest'anno (come dall'inizio della legislatura) oggetto di ulteriori modifiche ad opera di due leggi regionali, gli altri interventi, hanno interessato essenzialmente il sistema impresa (si veda, in proposito, la modifica della legge regionale 73/2005, in materia di cooperative, la modifica della legge regionale 10/2008, relativa alle strade della ceramica, del cotto, o la modifica della legge regionale 35/2000 in materia di competitività delle imprese) ed il lavoro (si veda, in proposito, la modifica della legge regionale 32/2002, con l'inserimento in essa della Agenzia regionale del Lavoro, o la modifica della legge regionale 45/2013 con l'estensione della platea dei beneficiari del microcredito).

### 2. COMMERCIO

Il Codice del Commercio regionale, ovvero la legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28, dalla sua approvazione ad oggi, è stato modificato numerose volte, con conseguenze immaginabili dal punto di vista della certezza del diritto. Per l'esattezza sono state sedici le leggi regionali intervenute su di esso, di cui cinque leggi di manutenzione e una legge finanziaria.

A ciò si aggiunga anche l'effetto dirompente che ha avuto la sentenza n. 165/2014 con cui la Corte costituzionale si è pronunciata sui due ricorsi, riuniti per omogeneità e connessione delle questioni in essi trattate, presentati dal

Presidente del Consiglio dei Ministri avverso due leggi di modifica del Codice approvate lo scorso anno, ovvero la legge regionale 52/2012 (volta ad adeguarlo alla normativa statale sulla istituzione del SUAP e alla legge 214/2012) e la legge regionale 13/2013, approvata dopo la proposizione del ricorso avverso la prima per cercare di venire incontro alle doglianze statali. Tale sentenza ha dichiarato l'incostituzionalità totale di sette articoli della legge regionale 52/2012 e di quattro della legge regionale 13/2013, 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. Esse, infatti, prevedevano una procedura per il rilascio dell'autorizzazione alle grandi strutture di vendita particolarmente complessa e onerosa, sia per la copiosità dei documenti richiesti che per la pluralità delle fasi procedurali, con il coinvolgimento di vari enti locali e con l'effetto di ritardare l'ingresso nel mercato di nuovi operatori. 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. Questi requisiti erano relativi alle dotazioni energetiche, alla collaborazione con associazioni di volontariato sociale, alla produzione, raccolta e gestione dei rifiuti, alla realizzazione di accordi sindacali di secondo livello e, per quanto concerne le sole grandi strutture di dimensioni superiori ai 4000 mq, la presenza di strutture per il lavaggio dei mezzi commerciali, di fasce verdi per la protezione dall'inquinamento, di bacini per la raccolta delle acque piovane, di parcheggi per le biciclette e le auto elettriche (con i relativi punti di ricarica), di servizi di trasporto pubblico e privato, di spazi per l'accoglienza del cliente e di aree dedicate ai bambini.

Tra le sedici leggi di modifica del Codice del Commercio regionale si collocano anche le due che sono state approvate quest'anno: entrambe, tra l'altro, sono di iniziativa consiliare, trasversale in uno dei due casi.

La prima, ovvero la legge regionale 3 aprile 2014, n. 19 (*Disposizioni sui controlli in materia di commercio su aree pubbliche. Modifiche alla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28 "Codice del Commercio. Testo unico in materia*

*di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti")* ha avuto ad oggetto una fattispecie ben precisa: essa, infatti, si è proposta di far fronte ai numerosi procedimenti amministrativi avviati dai comuni e volti alla sospensione (e in alcuni casi anche alla revoca) delle autorizzazioni per l'esercizio delle attività di commercio su aree pubbliche nei confronti di coloro che abbiano avuto esito negativo alle verifiche di regolarità contributiva di cui all'articolo 40 bis (*Obbligo di regolarità contributiva*) della legge regionale 28/2005, inserito nel Codice del Commercio, insieme all'intero Capo V bis (*Obbligo di regolarità contributiva per il commercio su aree pubbliche*), dalla legge regionale 63/2011. Infatti, il periodo di prima applicazione dell'articolo 40 quinquies (*Sospensione e revoca*) della legge regionale 28/2005, ha dimostrato che spesso la sanzione della sospensione, comminata nelle more dell'adeguamento richiesto alla norma regionale, comporta come conseguenza l'estromissione dei soggetti interessati dall'attività economica esercitata, aggravando ulteriormente la situazione di crisi che sta colpendo in maniera particolarmente pesante, fra gli altri, proprio gli operatori del commercio su aree pubbliche. Con le modifiche apportate da questa legge si è dilazionato pertanto il momento di erogazione della sanzione regionale, prevedendo che la sospensione del titolo abilitativo e della concessione di posteggio si applichi decorso un anno (in luogo degli originari ventiquattro mesi, ritenuti eccessivi) dall'entrata in vigore della legge, consentendo a tali soggetti di continuare a esercitare la propria attività nelle more dell'adeguamento. Durante i lavori istruttori della Commissione, si ritenne opportuno inserire nel testo originario una ulteriore disposizione di modifica del Codice del Commercio, al fine di equiparare, per ragioni di equità, alla posizione dei soggetti previsti dall'articolo 40 quinquies (che in caso di esito negativo delle verifiche di regolarità contributiva sono soggetti alla sanzione della sospensione ed eventualmente della revoca del titolo abilitativo e della concessione di posteggio) quella di coloro che, nel caso di violazione dell'obbligo di regolarità contributiva, sono invece soggetti all'applicazione di sanzioni pecuniarie, secondo quanto previsto dall'articolo 104 della legge regionale 28/2005 (*Sanzioni per l'attività di commercio su aree pubbliche*).

La seconda legge di modifica del Codice del Commercio, ovvero la legge regionale 26 giugno 2014, n. 35 (*Disciplina delle fiere antiquarie. Modifiche alla legge regionale 7 febbraio 2005 n. 28 "Codice del Commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti"*), approvata dall'Aula all'unanimità, inserisce in esso una apposita disciplina delle fiere dell'antiquariato, al fine di valorizzarle. Tale disciplina speciale consiste essenzialmente nella previsione di specifici criteri (rispetto a quelli generali del commercio su area pubblica) per il rilascio delle autorizzazioni/concessioni di posteggio di durata pluriennale nelle fiere

antiquarie, nella previsione dell'obbligo per il comune di riservare posteggi appositi in tali fiere ai commercianti al dettaglio in sede fissa di oggetti di antiquariato, modernariato e di oggetti e capi di abbigliamento sartoriali di alta moda d'epoca (c.d. *vintage*) e nella conseguente previsione della possibilità per tali soggetti di ottenere, nell'ambito delle fiere antiquarie, concessioni temporanee di posteggio. Durante i lavori istruttori della Commissione, si è ritenuto opportuno accogliere, almeno in parte, l'osservazione formulata da Anci relativa alla opportunità di *“una disciplina transitoria che dia la possibilità di riconoscere le fiere dell'antiquariato già esistenti, la tipicità delle stesse e chiarisca se la partecipazione degli operatori alle precedenti edizioni dia o meno punteggio per il nuovo assetto, sempre che le relative presenze siano state formalmente rilevate dall'Amministrazione competente”*. Pertanto è stata inserita un'ulteriore disposizione nell'articolo 34 (*Assegnazione dei posteggi*): tale disposizione prevede, relativamente *alle fiere specializzate nel settore dell'antiquariato* che, nella fase di prima applicazione, l'anzianità acquisita nel posteggio al quale si riferisce la selezione possa avere specifica valutazione nel limite del quaranta per cento del punteggio complessivo, ferma restando comunque l'applicazione dei criteri specifici introdotti per l'assegnazione dei posteggi pluriennali per tali fiere (e previsti dal comma 4 bis del medesimo articolo). In sostanza, questa previsione, che si applicherebbe solo nella *“fase di prima applicazione”* (ovvero quella compresa fra l'8 maggio 2017 ed il 4 luglio 2020, lasso di tempo in cui scadranno via via tutte le autorizzazioni/concessioni di posteggio che sono state prorogate ai sensi dell'articolo 111 bis della legge regionale 28/2005 che, a sua volta recepisce il punto 8 dell'Intesa della conferenza delle regioni e delle province autonome) costituisce una sorta di *“bonus”* per gli operatori che hanno già il posteggio prorogato. Essa è già prevista dalla Intesa sopra menzionata e con questa disposizione la si estende alle fiere dell'antiquariato che costituiscono comunque una specie del genere *“fiera”*. Il comma 4 bis, invece, si applica subito e vale per i posteggi liberi da qui al 2017 (esigui).

### **3. SISTEMA COOPERATIVO**

La legge regionale 8 maggio 2014, n. 24 (*Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2005, n. 73 "Norme per la promozione e lo sviluppo del sistema cooperativo della Toscana"*), anche essa di iniziativa consiliare, si è proposta essenzialmente come obiettivo quello di adeguare, ai mutamenti normativi sopravvenuti dalla sua approvazione, la legge regionale 73/2005, valorizzando ulteriormente il modello della cooperativa, considerato ormai come un'alternativa equa, efficiente e praticabile, in linea con quanto sostenuto anche dal Parlamento europeo nella Risoluzione del 2 luglio 2013 sul contributo delle cooperative al superamento della crisi. In tale Risoluzione viene affermato, in estrema sintesi, 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. Esse sono considerate un motore di innovazione sociale - aspetto cui viene dato grande rilievo sia nella strategia Europa 2020 che nell'ambito di Orizzonte 2020 - e fondamentali per la realizzazione dell'obiettivo dello sviluppo economico e sociale sostenibile delle comunità regionali e locali. Proprio in considerazione di ciò si è voluto, anche a livello regionale, qualificare in modo più incisivo il ruolo della cooperazione, definendola come strumento idoneo per processi di imprenditoria partecipata sostenibile e per la riforma del welfare toscano, in grado di contribuire all'evoluzione del modello socio-economico regionale, e specificare le ulteriori attività nelle quali si esplica il ruolo del sistema cooperativo, ovvero: *l'acquisto di servizi alle migliori condizioni di offerta; la produzione o la gestione dei servizi finalizzati al diretto utilizzo degli stessi da parte dei soggetti produttori o gestori, anche organizzati in forma di società cooperativa pura o prevalente, nel rispetto della normativa comunitaria, statale e regionale; la partecipazione degli utenti alla gestione di società private, pubbliche o miste, affidatarie dei servizi, anche attraverso la partecipazione al capitale di tali società o la sottoscrizione di appositi strumenti finanziari partecipativi dotati di diritti amministrativi.*

La legge ha inoltre ampliato gli interventi per lo sviluppo e il sostegno della cooperazione inserendo, fra le forme di intervento attuate dalla Regione, oltre a quelle finalizzate allo sviluppo degli investimenti, all'integrazione e patrimonializzazione delle imprese cooperative, anche quelle dirette a sostenere fusioni, aggregazioni, strumenti di integrazione fra cooperative, con particolare riferimento a consorzi, gruppi cooperativi paritetici e contratti di rete, nonché la promozione di imprese cooperative fra medici di medicina generale, specialistica. Tale ultima previsione consegue alla legge di stabilità 2012 (legge 183/2011) che ha introdotto nel nostro ordinamento, con l'articolo 10, le "*società fra professionisti*", grazie alle quali anche coloro che sono iscritti ad albi o ordini professionali, potranno esercitare la loro attività professionale in forma societaria secondo i modelli indicati dal Libro V, Titoli V e VI, del Codice civile. I professionisti ordinisti potranno costituire società semplici, di persone (snc e in accomandita semplice), società di capitali, cooperative. Dovranno essere costituite da un numero di soci non inferiore a tre. I soci dovranno esercitare in via esclusiva l'attività professionale e potranno essere soci i soli professionisti iscritti ad ordini, albi e collegi nonché i cittadini degli stati membri dell'UE.

La legge ha inoltre previsto, e questo costituisce uno dei suoi contenuti più innovativi rispetto ad altre regioni, il riconoscimento, da parte della Regione, della *cooperazione di comunità*, anche in considerazione dell'attestazione, contenuta nella Risoluzione sopra citata, dell'importante ruolo svolto da esse "*che consentono, soprattutto nelle zone remote e svantaggiate, la partecipazione diretta dei cittadini in relazione a diverse esigenze, quali, ad esempio, servizi sociali e sanitari, scolastici, servizi commerciali e comunicazioni*". La

definizione di tale forma di cooperazione è stata elaborata prendendo spunto proprio dall'attività svolta dalle cooperative di comunità già costituite ed operanti nel nostro paese (in zone quali, ad esempio, l'appennino reggiano o in Puglia). Si tratta di cooperative nate da esigenze diverse e con storie diverse, ma essenzialmente di cooperative legate ad uno specifico contesto territoriale, di solito un comune o un borgo, e finalizzate al soddisfacimento dei bisogni di una comunità. Ciò che le caratterizza, infatti, non è tanto il tipo di attività svolta o la tipologia mutualistica scelta (di lavoro, di utenza o miste o sociali), quanto piuttosto la finalizzazione che è quella di mantenere vive e valorizzare comunità locali a rischio di spopolamento, con particolare riferimento a quelle situate in territori montani o marginali. Alcune di quelle già costituite sono sorte per far fronte alla mancanza o al venir meno di servizi basilari per la comunità, come scuole, negozi, servizi socio-assistenziali. Altre hanno tratto origine da motivazioni ambientaliste e di valorizzazione delle risorse del territorio. Altre ancora dalla necessità di rispondere a crisi occupazionali determinatesi nelle aree circostanti. 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.

Nell'accezione di essa contenuta nella legge regionale in esame, la cooperazione di comunità può essere promossa da soggetti pubblici e privati che appartengono alla medesima comunità ed è tesa *“all'organizzazione e gestione di attività che interessano in particolare il paesaggio e l'ambiente”*.

La legge è intervenuta anche a modificare i compiti della Consulta della cooperazione inserendo i giovani, oltre le donne, fra i destinatari delle azioni positive volte alla promozione in ambito cooperativo di una maggiore e migliore occupazione. Essa ha inoltre affrontato il tema della cooperazione sociale, riconoscendone il ruolo nell'organizzazione e gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali e sanitari, secondo quanto previsto dalla normativa regionale vigente in materia socio sanitaria.

#### **4. COMPETITIVITÀ DELLE IMPRESE**

La legge regionale 28 novembre 2014, n. 72 (*Norme sulla competitività del sistema produttivo toscano. Modifiche alla legge regionale 35/2000, alla legge regionale 17/2006, alla legge regionale 53/2008 e alla legge regionale 18/2011*), di iniziativa della Giunta regionale, interviene a modificare contestualmente alcune leggi regionali vigenti, eterogenee sotto il profilo dei contenuti. In particolare, essa:

- modifica la legge regionale 20 marzo 2000, n. 35 (*Disciplina degli interventi regionali in materia di attività produttive e competitività delle imprese*), introducendovi un apposito Titolo relativo alla “*Costituzione e sviluppo di imprese di giovani, donne, lavoratori destinatari di ammortizzatori sociali*” e intervenendo su singole disposizioni di essa;
- abroga la legge regionale 29 aprile 2008, n. 21 (*Promozione dell’imprenditoria giovanile, femminile e dei lavoratori già destinatari di ammortizzatori sociali*), alcuni articoli della quale si rinvencono, sia pure parzialmente modificati, nel Titolo di cui sopra di nuova introduzione;
- sostituisce l’articolo 6 della legge regionale 8 maggio 2006, n. 17 (*Disposizioni in materia di responsabilità sociale delle imprese*), relativo alla Commissione etica regionale che viene abrogata;
- modifica gli articoli 14 e 17 della legge regionale 22 ottobre 2008, n. 53 (*Norme in materia di artigianato e semplificazione degli adempimenti amministrativi a carico delle imprese artigiane*) relativi, rispettivamente, alla “*Comunicazione unica al registro delle imprese*” ed alle “*Sanzioni*”;
- modifica l’articolo 6, commi 3 e 4, della legge regionale 6 maggio 2011, n. 18 (*Norme in materia di panificazione*) al fine di ovviare alle difficoltà tecniche riscontrate per l’organizzazione dei corsi di formazione obbligatoria rivolti ai responsabili dell’attività produttiva di panificazione. L’intervento si è sostanziato nella proroga dei termini previsti dai commi oggetto di modifica, al fine di consentire agli interessati di adempiere all’obbligo formativo.

Le modifiche più rilevanti, non solo sotto il profilo quantitativo, sono quelle che interessano la legge regionale 35/2000 che si intende trasformare in una sorta di “Testo unico” della materia. Tale legge, fra l’altro, dal momento della sua approvazione ad oggi, è stata pesantemente modificata da quattro leggi regionali. Ciò ha comportato inevitabilmente un’alterazione della sua fisionomia originaria e ne ha compromesso, per certi versi, la chiarezza. Questo rilievo non riguarda tanto le modifiche puntuali apportate alla legge regionale 35/2000, quanto piuttosto l’introduzione in essa del già citato Titolo. Le prime, infatti, hanno avuto principalmente la finalità di eliminare dubbi interpretativi ed applicativi, garantire maggior certezza temporale e celerità nei procedimenti di erogazione dei contributi, oltre che assicurare l’adeguamento al mutato contesto normativo e socio economico. Fra esse merita segnalare, oltre al richiamo espresso ai principi generali del decreto legislativo n. 123/1998, (*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*), assente nel testo originario, l’inserimento, nell’ambito delle infrastrutture pubbliche ecologicamente attrezzate di servizio alla produzione (la cui realizzazione è favorita dalla Regione), anche degli spazi per lo start up di imprese, dei laboratori di ricerca applicata e dei dimostratori tecnologici, nonché,

soprattutto, la modifica della disciplina del Fondo unico per le imprese. Infatti, alla originaria previsione di un fondo unico per le imprese, volto al sostegno delle imprese dei settori dell'artigianato, dell'industria e della cooperazione del comparto manifatturiero (la cui funzione è stata estesa, mediante la previsione di una apposita sezione, al sostegno alla nuova costituzione di imprese di giovani, di imprese femminili e di imprese di lavoratori destinatari di ammortizzatori sociali, al sostegno alla espansione delle imprese- con particolare riferimento a quelle di giovani e femminili- nonché al sostegno alla costituzione di nuove imprese innovative di giovani) è stata aggiunta quella di un ulteriore fondo unico per il sostegno alle imprese dei settori del turismo, commercio, cultura e servizi, con la medesima finalità di quello già esistente. Tale ulteriore previsione è stata inserita durante i lavori istruttori della Commissione, a seguito di una richiesta espressa, avanzata in sede di consultazione, da alcune associazioni rappresentative delle categorie che lamentavano una scarsa chiarezza di tale disposizione in quanto sembrava consentire in via esclusiva al settore produttivo di beneficiare del fondo unico esistente, penalizzando fortemente le imprese degli altri settori, tutti ritenuti ugualmente strategici per lo sviluppo economico della regione.

Per quanto concerne invece il Titolo relativo alla “*Costituzione e sviluppo di imprese di giovani, donne, lavoratori destinatari di ammortizzatori sociali*”, in esso, si individuano, definendole espressamente, le tipologie di imprese (di nuova costituzione, le nuove imprese innovative, le imprese in espansione e le imprese di lavoratori già destinatari di ammortizzatori sociali) la cui costituzione si intende sostenere mediante agevolazioni regionali, sempre che abbiano i requisiti puntualmente individuati dalla legge per ognuna di esse. Tali requisiti sono distinti a seconda della forma che l'impresa assume (imprese individuali, società e cooperative). L'obiettivo è quello di sostenere, per quanto concerne le imprese di nuova costituzione, quelle i cui titolari, al momento della costituzione dell'impresa/società, siano giovani di età non superiore a quaranta anni, oppure donne oppure lavoratori già destinatari di ammortizzatori sociali.

Per quanto concerne le imprese in espansione, invece, si intendono sostenere quelle i cui titolari, al momento della presentazione della domanda, siano giovani di età non superiore a quarantacinque anni e donne.

La legge è stata approvata a maggioranza e con essa sono state approvate anche, su proposta della Commissione, una risoluzione (la n. 281/2014), relativa alla promozione e sviluppo dei marchi di qualità da parte delle PMI, nonché una mozione, di iniziativa della Presidente della Commissione e di un altro componente di essa appartenente all'opposizione (la n. 950/2014), con cui si invita la Giunta regionale ad avviare, anche in via sperimentale, un fondo di sostegno a progetti di auto imprenditorialità per artigiani, imprenditori, lavoratori sopra i cinquanta anni colpiti dalla crisi economica.

## 5. LAVORO

La legge regionale 14 ottobre 2014, n. 59 (*Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 “Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro”*), di iniziativa della Giunta regionale, è stata assegnata alle Commissioni Terza e Quinta per gli aspetti di rispettiva competenza. Quelli di interesse della Quinta Commissione, saranno esaminati dalla Dott.ssa Orione nella sua relazione. Tale legge interviene a modificare considerevolmente la legge regionale 32/2002, già oggetto negli anni passati di numerosi interventi di modifica che l'hanno resa di difficile comprensione.

Le modifiche apportate alla legge regionale 32/2002 sono state di carattere sostanziale ed hanno riguardato il riordino delle funzioni nelle materie dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro, in attuazione di quanto previsto dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni dei comuni*) ovvero la c.d legge Delrio. In tal modo si è però anticipato il riordino delle competenze di settore che, secondo quanto previsto espressamente dal comma 95 dell'articolo 1 di tale legge, avrebbe dovuto aver luogo con l'approvazione della legge regionale di riordino delle funzioni provinciali non fondamentali, entro sei mesi dall'entrata in vigore della stessa Legge Delrio, ed attuativa dell'Accordo Stato – Regioni in sede di Conferenza unificata (accordo effettivamente sottoscritto l'11 settembre 2014).

Per quanto concerne propriamente la materia del Lavoro, oggetto di competenza legislativa concorrente, l'intervento più consistente sul riassetto delle competenze è stato quello dell'istituzione di una apposita Agenzia, cd. Agenzia regionale del lavoro che, insieme alle sue strutture periferiche (Centri per l'impiego), costituisce il sistema regionale per l'impiego al quale sono state attribuite le funzioni attualmente 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. Ad una deliberazione della Giunta regionale è stata rinviata ogni determinazione relativa al personale su proposta del direttore. L'articolo 40 della legge ha previsto che le disposizioni relative all'Agenzia regionale del lavoro si applichino a decorrere dal termine stabilito dalla legge regionale di riordino delle funzioni provinciali.

La questione della “opportunità” di un intervento legislativo anticipato rispetto al cronoprogramma previsto dalla Legge Delrio ha costituito oggetto di un vivace ed intenso dibattito, soprattutto in sede di Prima Commissione, chiamata ad esprimere il parere istituzionale di propria competenza. Oggetto di discussione è stato, soprattutto, il punto 11 del suddetto accordo che prevede: *“Nel rispetto del più generale principio di coerenza dell'ordinamento, si conviene che lo Stato e le Regioni, per le funzioni che rientrano nell'ambito di*

*applicazione di disegni di legge delega o di deleghe già in atto relativi a riforme di settori organici di cui all'Allegato 1 del presente Accordo, sospendono l'adozione di provvedimenti di riordino fino al momento di entrata in vigore delle riforme in discussione. Fino a tale data, le predette funzioni, nel rispetto del principio di continuità amministrativa, continuano ad essere esercitate dagli enti di area vasta o dalle città metropolitane a queste subentrate.”* L'allegato 1, alla lettera A), indica: *Disegno di legge recante Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità e alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (AS 1428), limitatamente all'articolo 2 in materia di riforma dei servizi per l'impiego, (c.d. jobs act).*

Secondo l'Ufficio legislativo, la previsione di cui al punto 11 dell'Accordo, sarebbe stata emblematica della necessità di un iter concertato tra le istituzioni e conseguentemente l'eventuale inosservanza di questa previsione avrebbe potuto costituire l'oggetto di una impugnativa governativa, per violazione del principio di leale collaborazione e dei principi fondamentali della materia, costituendo il "Lavoro" materia di potestà legislativa concorrente. A seguito del dibattito, la Prima Commissione espresse un parere favorevole a maggioranza, ritenendo che la norma transitoria della legge consentisse di ritenere la legge non adottata in violazione dell'accordo intervenuto in sede di conferenza unificata l'11 settembre. Ciò diede il via libera all'approvazione definitiva della legge a maggioranza da parte dell'Aula. In tale sede venne approvato anche l'ordine del giorno 255, con il quale il Consiglio impegna la Giunta a garantire i livelli occupazionali dei servizi per l'impiego, organizzati nell'Agenzia regionale e nelle sue articolazioni periferiche, al fine di mantenere inalterato il livello e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese, nonché a proseguire, in sede di Conferenza Stato/Regioni e Unificata, un'azione di stimolo al Governo affinché la riorganizzazione dei servizi per l'impiego, e più in generale delle politiche passive e attive per il lavoro, tenga conto della necessità di adeguamento degli stessi ai livelli europei.

Si sostanzia in un intervento a favore dei lavoratori e lavoratrici in difficoltà la legge regionale 1 ottobre 2014, n. 56 (*Modifiche alla legge regionale 2 agosto 2013, n. 45 “Interventi di sostegno finanziario in favore delle famiglie e dei lavoratori in difficoltà, per la coesione e per il contrasto al disagio sociale”*), anche essa di iniziativa della Giunta regionale. Essa modifica la legge regionale 45/2013, ampliando la platea dei beneficiari della misura “*Microcredito a favore dei lavoratori e lavoratrici in difficoltà*”, già prevista dall'articolo 7 di tale legge, estendendola anche ai lavoratori autonomi titolari di Partita IVA individuale, che si trovino in situazione di temporanea difficoltà economica e che abbiano una serie di requisiti che la legge individua in maniera puntuale.

La legge, inoltre, è intervenuta per far fronte ad alcuni elementi di rigidità che sono stati riscontrati in fase attuativa e che hanno reso difficoltoso il ricorso

alla misura del microcredito in favore dei lavoratori dipendenti in temporanea difficoltà economica. In particolare, per ampliare la platea dei destinatari che si trovino nella condizione di lavoratori dipendenti in costanza di rapporto di lavoro, che da almeno due mesi non ricevono la retribuzione oppure siano in attesa di percepire gli ammortizzatori sociali, è stato alzato il valore ISEE ad un importo non superiore ad euro 36.151,98 (rispetto agli originari 24.000). E' stata inoltre abrogata, in quanto ritenuta di difficile applicazione, la disposizione di prima applicazione della legge regionale 45/2013 che prevedeva che, in attesa dell'entrata in vigore del dpcm relativo al c.d. Isee corrente, il richiedente fosse di famiglia monoreddito oppure, nel caso di famiglia plurireddito, che i due principali percettori fossero entrambi nella condizione di non ricevere lo stipendio da più di due mesi o in attesa di percepire un ammortizzatore sociale. Pertanto per usufruire delle agevolazioni previste dalla legge si farà riferimento al valore ISEE non superiore ad euro 36.151,98.

Durante i lavori in Commissione, su segnalazione del Settore "*Analisi di fattibilità e per la valutazione delle politiche*", è stato inserito nella legge oggetto di modifica un meccanismo apposito per garantire al legislatore una rendicontazione periodica dei risultati e delle criticità emerse in sede di attuazione delle misure attivate. Tale meccanismo è stato individuato nell'invio, da parte della Giunta regionale (con cadenza annuale), alle Commissioni consiliari permanenti competenti per materia di una relazione in cui si evidenzino per ogni misura attivata i principali risultati e le criticità emerse in sede di attuazione.

La legge è stata licenziata all'unanimità dalla Commissione e dall'Aula.

## **6. ALTRE LEGGI SETTORIALI**

Oltre alle leggi sopra esaminate meritano alcuni brevi cenni anche tre ulteriori leggi che, in considerazione dei loro contenuti, non sono riconducibili alle politiche già prese in considerazione nei paragrafi precedenti.

La ratio della legge regionale 3 aprile 2014, n. 18 (*Modifiche alla legge regionale 20 febbraio 2008, n. 10 "Disciplina delle strade della ceramica, della terracotta e del gesso in Toscana. Modifiche alla legge regionale 28 marzo 2000, n. 45 "Norme in materia di promozione e attività nel settore dello spettacolo in Toscana"*), di iniziativa consiliare, deve essere ravvisata nella necessità di far fronte agli elementi di criticità mostrati dalla legge regionale 10/2008 durante la sua attuazione ed evidenziati dalla nota informativa sull'attuazione delle politiche regionali n. 22 dell'aprile 2012 predisposta dal Settore Analisi della normazione del Consiglio regionale. La prima criticità riguardava il procedimento di riconoscimento delle strade, in quanto l'aggregazione del cinquantuno per cento degli operatori economici e degli enti locali dei territori interessati, richiesta per integrare almeno due delle condizioni cui era subordinata la presentazione dell'istanza di riconoscimento delle strade,

si era rivelata di difficile realizzazione. La seconda criticità era stata riscontrata nella rigidità dei criteri per la ripartizione degli stanziamenti, prevista secondo priorità decrescente. In conseguenza di tale previsione, i comitati di gestione già costituiti che, nel corso degli anni, hanno realizzato gli interventi considerati dalla legge regionale 10/2008 e dal relativo bando di attuazione come prioritari, non hanno potuto completare le proprie azioni integrate poiché sugli interventi previsti per esse non erano stanziati risorse sufficienti. Tale legge ha avuto una genesi piuttosto travagliata. Infatti essa, nella sua versione originaria, constava di un solo articolo che sanciva la equiparazione ai comitati di gestione *“dei soggetti rappresentanti degli enti locali storicamente coinvolti nella produzione della ceramica e della terracotta in Toscana”*. L’equiparazione proposta appariva non coerente con l’impianto complessivo della legge regionale 10/2008. Tale legge prevede infatti che il comitato promotore acquisisca la denominazione di comitato di gestione entro sessanta giorni dal riconoscimento della strada. Il comitato di gestione costituisce l’unico soggetto legittimato alla *“realizzazione e gestione della strada”* e l’unico destinatario dei contributi finanziari previsti dalla legge. I soggetti che si intendeva, con la modifica proposta, equiparare ai comitati di gestione, oltre ad essere individuati in maniera generica ed equivoca, tale da creare difficoltà sul piano interpretativo e dunque operativo agli uffici preposti all’attuazione della legge, avrebbero potuto già far parte del comitato di gestione (articolo 3, comma 4, lettera c). Sarebbe pertanto risultata di difficile comprensione la ratio della modifica proposta e, soprattutto, si sarebbe intervenuti sulla organizzazione del comitato di gestione che è rimessa alla autonomia dello stesso, secondo quanto previsto dal codice civile. Nell’ipotesi in cui, invece, così non fosse stato, si sarebbe introdotto un nuovo soggetto, formalmente distinto dal comitato di gestione, il cui ruolo avrebbe dovuto essere coordinato con l’intero impianto normativo, chiarendo a cosa fosse finalizzata l’equiparazione. Inoltre, la modifica inizialmente proposta non conteneva alcun riferimento alle strade del gesso che pure sono oggetto della legge regionale 10/2008.

Nella seduta di Commissione in cui l’atto venne illustrato fu deliberata la costituzione di un gruppo di lavoro tecnico politico per approfondire la questione e riscrivere la proposta di legge in modo da superare le criticità emerse. Ne è scaturita una legge diversa rispetto al testo originario. Infatti non soltanto è stato riscritto l’unico articolo di cui constava la proposta di legge ma ne sono stati aggiunti altri quattro.

Per quanto concerne la modifica più rilevante, ovvero quella dell’unico articolo di cui constava la proposta di legge nella sua versione iniziale, si è ritenuto opportuno intervenire sul procedimento di riconoscimento delle strade. L’articolo che lo disciplinava prevedeva che tale riconoscimento avvenisse a seguito di istanza presentata dai comitati promotori alla Giunta regionale, subordinando però tale istanza alla sussistenza di almeno due condizioni, fra cui l’adesione al comitato promotore di una percentuale non inferiore al cinquantuno

per cento delle imprese operanti nell'ambito territoriale di riferimento della strada. Poiché l'aggregazione di questi soggetti con gli enti locali dei territori interessati si è rivelata, nei fatti, di difficile realizzazione, si è ritenuto opportuno eliminare tale condizione e prevedere che per la presentazione dell'istanza di riconoscimento alla Giunta regionale, da parte del comitato promotore, basti una sola delle due (ormai) condizioni menzionate al comma 4 dell'articolo 3. Questa legge è stata oggetto, in Commissione, di un ampio dibattito. In particolare, l'opposizione ha manifestato perplessità in merito alle modifiche apportate, sostenendo che sarebbe stato opportuno, invece, intervenire in maniera "più pesante" sull'impianto complessivo della legge regionale 10/2008, in considerazione della estrema farraginosità del procedimento finalizzato al riconoscimento delle strade. Tali perplessità si sono pertanto tradotte, in sede di votazione, in un voto di astensione. L'Aula l'ha approvata a maggioranza.

La legge regionale 5 agosto 2014, n. 50 (*Attribuzioni di funzioni a IRPET, Sviluppo Toscana S.p.A ed Agenzia regionale recupero risorse S.p.A. Modifiche alle l.r. 59/1996, l.r. 28/2008, l.r. 87/2009*) ha avuto una genesi particolare in quanto le sue disposizioni erano originariamente contenute nella proposta di legge relativa a "*Disposizioni di carattere finanziario. Modifiche alle leggi regionali 1/2009, 66/2011, 77/2012, 77/2013, 79/2013*", assegnata alla Prima Commissione per l'espressione del parere referente e alle altre Commissioni consiliari per l'espressione del parere secondario sugli aspetti di loro competenza.

Tali disposizioni (di modifica delle leggi relative ad Irpet, Sviluppo Toscana spa e Agenzia regionale recupero risorse spa) sono state stralciate da questa proposta di legge a seguito di una deliberazione in tal senso assunta dalla Prima Commissione sulla base di quanto rilevato nella scheda di legittimità predisposta dall'Ufficio legislativo. In tale scheda sono state evidenziate le 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. La decisione è stata assunta anche sulla base della Risoluzione n. 95, approvata nella seduta del 21 dicembre 2011 e collegata alla legge regionale 27 dicembre 2011, n. 66 (*Legge finanziaria per l'anno 2012*), con cui il Consiglio regionale chiese alla Giunta regionale di provvedere, nei successivi esercizi, alla formulazione della legge finanziaria nel pieno rispetto dell'articolo 13 della legge regionale 36/2001, riservandosi altrimenti di stralciare tutte le disposizioni

non strettamente attinenti ai contenuti propri di questa tipologia di leggi. Tra gli articoli oggetto di segnalazione nel senso di cui sopra vi erano anche quelli che poi, a seguito dello stralcio, hanno costituito il contenuto della legge regionale 50/2014. Poiché le disposizioni relative ad Irpet, ARRR e Sviluppo Toscana spa, incrementando le funzioni degli enti e autorizzando assunzioni di personale per provvedere allo svolgimento di queste ultime, richiedevano l'assicurazione alla Commissione (originariamente la Prima e, a seguito dello stralcio, anche la Terza e la Sesta) in merito al rispetto dei limiti di spesa normativamente previsti per tali soggetti con riferimento ai vincoli assunzionali nell'ambito del patto di stabilità interno (tenuto conto delle specifiche disposizioni in materia di limiti emanate dallo Stato), era stata avanzata alla Giunta regionale una richiesta in tal senso, soddisfatta mediante l'invio di una apposita nota.

Infine, la legge regionale 4 luglio 2014, n. 37 "*Disposizioni in materia di permanenza in carica degli organi dell'Agenzia di promozione economica della Toscana (APET)*" 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. Il testo della legge è stato oggetto di alcuni emendamenti conseguenti ai rilievi formulati dall'Ufficio legislativo e concernenti il contrasto di tale proposta di legge con la disciplina generale della *prorogatio* degli organi amministrativi, i cui principi sono stati stabiliti dal decreto legge 16 maggio 1994, n. 293 (*Disciplina della proroga degli organi amministrativi*) convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 1994, n. 444 (normativa approvata per recepire i principi espressi dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 208/1992 e confermati con altre pronunce, fra cui la sentenza n. 181 del 5 maggio 2006). A seguito di essi si è ritenuto opportuno specificare nel Preambolo che nelle more del procedimento di riordino di APET (e tenuto conto dell'imminente scadenza di legislatura) non troveranno applicazione né le disposizioni della legge istitutiva di APET relative al complesso procedimento che deve essere seguito per la nomina del Direttore né la disposizione della legge regionale 5/2008 in materia di nomine che disciplina l'"*Avviso di selezione, candidature e proposte di nomina*" e che inoltre sarebbe stato opportuno prevedere la permanenza in carica non solo del Direttore ma anche del Collegio dei revisori. La legge ha pertanto previsto che il direttore ed il Collegio dei revisori di APET rimangano in carica fino al novantesimo giorno dalla entrata in vigore della legge regionale di riordino della stessa Agenzia e comunque non oltre la fine della legislatura attuale e che trovi applicazione la disposizione della legge regionale 5/2008, relativa alla "*Durata degli incarichi*" che prevede che gli incarichi per i quali la legge stabilisce una durata coincidente con quella della legislatura regionale scadono il centocinquantunesimo giorno successivo alla data della prima seduta del nuovo Consiglio regionale.

## **POLITICHE SANITARIE E SOCIALI**

REDATTORE: Cesare Belmonte

### **1. PREMESSA**

Il nucleo centrale della produzione normativa socio-sanitaria del 2014 è costituito da una serie di interventi normativi finalizzati ad assicurare l'attuazione di politiche della Regione che perseguono il riassetto dei modelli organizzativi e produttivi del sistema sanitario e socio-sanitario. Lo stesso documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF) per l'esercizio 2014 impegnava la Giunta regionale a presentare nuove proposte per la riorganizzazione degli enti del sistema sanitario regionale, nonché per la revisione del modello organizzativo dell'integrazione socio-sanitaria e socio-assistenziale.

Nel descrivere le leggi approvate in questa annualità va subito precisato che siamo in presenza di un quadro normativo in piena evoluzione, che potrebbe presto sfociare in una complessiva revisione del modello ordinamentale. In particolare, è pendente presso il Consiglio regionale una proposta di legge di iniziativa della Giunta regionale (proposta di legge n. 396) che mira ad avviare un processo di riorganizzazione degli assetti del servizio sanitario regionale, prevedendo fra l'altro l'accorpamento delle attuali dodici aziende unità sanitarie locali in tre aziende USL, una per ciascuna area vasta (azienda USL Toscana centro, azienda USL Toscana nord-ovest, azienda USL Toscana sud-est).

### **2. LA RIFORMA DEI SERVIZI DI SUPPORTO TECNICO-AMMINISTRATIVI**

Con la legge regionale 23 maggio 2014, n. 26 (Misure urgenti di razionalizzazione della spesa sanitaria. Modifiche alla l.r. 40/2005, alla l.r. 51/2009, alla l.r. 85/2009 ed alla l.r. 81/2012) viene riscritto completamente il capo IV del titolo VII della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale), sopprimendo gli enti per i servizi tecnico-amministrativi di area vasta (ESTAV) e sostituendoli con un unico Ente di supporto tecnico amministrativo regionale (ESTAR), in continuità con il dettato della legge finanziaria per l'anno 2012, e in linea con due atti di indirizzo assunti nel 2011 dal Consiglio regionale.

L'ESTAR è istituito a decorrere dal 1° ottobre 2014 ed 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. In particolare, viene stabilito il principio per cui non può essere costituito più di un dipartimento di livello regionale per ciascuna delle funzioni istituzionali.

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.

Quanto all'acquisto di beni e servizi, l'articolato enuncia i criteri orientanti tale attività, rinvenibili: nell'esigenza che la programmazione degli approvvigionamenti avvenga in sintonia con quella dei fabbisogni aziendali; nell'esigenza che la programmazione dell'attività contrattuale garantisca livelli regionali di aggregazione del fabbisogno; nella configurazione del livello regionale quale dimensione ordinaria delle procedure di gara, e nel temperamento di questo principio mediante la disposizione che consente all'ESTAR di individuare un più ristretto ambito territoriale per lo svolgimento di gare inerenti l'affidamento di servizi o l'acquisto di beni diversi dai farmaci, dai dispositivi medici e dai beni economici.

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.

La legge conferma il testo vigente in riferimento alle competenze del direttore generale dell'ESTAR. Il consiglio direttivo dell'ESTAR, ora composto da tutti i direttori generali delle aziende sanitarie toscane, mantiene le funzioni sinora svolte dai consigli direttivi degli ESTAV, e al contempo ne acquisisce una nuova, consistente nell'esprimere parere - oltreché sugli atti di bilancio e i regolamenti dell'ente - anche sugli altri atti di gestione che saranno individuati con deliberazione della Giunta regionale.

La disciplina dell'ESTAR è completata da talune disposizioni transitorie che regolano il passaggio dagli attuali tre enti all'ente unico. In particolare, le norme transitorie scandiscono i tempi per la nomina degli organi del nuovo ente, individuano gli adempimenti necessari del direttore generale e prevedono una temporanea gestione commissariale degli ESTAV, che comprende la ricognizione dei rapporti attivi e passivi, della consistenza del patrimonio immobiliare e dei rapporti di lavoro in essere presso gli ESTAV medesimi.

La proposta è rimasta ferma in commissione per diversi mesi, attesa l'esigenza di approfondimenti tecnici e politici. Il testo originario è stato ampiamente riformulato da un gruppo di lavoro tecnico Giunta-Consiglio, sulla base delle indicazioni della Commissione e alla luce di quanto emerso durante le consultazioni dei soggetti interessati.

### **3. IL RIORDINO DEL SISTEMA DI INTEGRAZIONE SOCIO-SANITARIO**

Le numerose normative nazionali sopravvenute in tema di consorzi di funzioni fra enti locali e di obbligo della gestione associata delle funzioni fondamentali dei comuni, sino alla legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province sulle unioni e fusioni di comuni), unitamente alle più recenti pronunce giurisprudenziali (vedasi la sentenza della Corte Costituzionale n. 236 del 2013) hanno indotto il legislatore regionale ad intervenire sul sistema territoriale di salute, e in particolare sul sistema di integrazione dei servizi socio sanitari, sinora incentrato sul modello consortile delle società della salute (SdS), con una revisione complessiva del sistema della “governance” territoriale.

La nuova disciplina dell’integrazione socio-sanitaria e della programmazione territoriale è quella risultante dal combinato della legge regionale 29 luglio 2014, n. 44 (Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 “Disciplina del servizio sanitario regionale”) e della legge regionale 30 luglio 2014, n. 45 (Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 “Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale”).

Queste due fonti normative, entrambe di origine consiliare, omogenee e strettamente correlate fra loro, non sopprimono, né trasformano radicalmente le SdS, ma introducono un elemento di razionalizzazione nel loro concreto funzionamento, 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.

Le nuove disposizioni in materia di SdS (nuovi articoli 71 novies decies e 71 vicies della legge regionale 40/2005) prevedono che quest’ultime possano continuare ad operare a condizione che assicurino al 31 dicembre 2014, o si impegnino ad assicurare entro il 31 marzo 2015, la gestione unitaria, anche in forma indiretta, delle funzioni riguardanti l’alta integrazione socio-sanitaria e il cosiddetto sociale “puro”.

Se queste condizioni non sussistono al 31 dicembre 2014 e non dovessero neppure sussistere al 31 marzo 2015 per quelle SdS che hanno comunicato di volersi impegnare in tal senso, si avvia la procedura di scioglimento, analiticamente disciplinata dal nuovo articolo 71 vicies della legge regionale 40/2005, recante disposizioni transitorie in merito allo scioglimento delle società della salute. Lo scioglimento può avvenire in tre modi: o mediante le procedure previste dagli statuti, o su iniziativa dell’assemblea della stessa SdS, che vi provvede con una deliberazione assunta all’unanimità entro il 31 marzo 2015, oppure di diritto, in caso di inerzia protrattasi fino alla predetta data del 31 marzo 2015.

Al contempo, viene definito un modello alternativo di gestione socio-sanitaria integrata, fondato su quattro elementi: la revisione dell'assetto della conferenza aziendale; un nuovo strumento di programmazione aziendale; un nuovo strumento di programmazione zonale; un nuovo strumento di raccordo fra comuni e azienda.

In primo luogo, la composizione della conferenza aziendale dei sindaci viene ridefinita prevedendo che ne entri a far parte organicamente il direttore generale dell'azienda unità sanitaria locale. All'interno della conferenza il peso del direttore generale e dei comuni è determinato attribuendo al primo una quota di partecipazione pari al 34 per cento del totale dei voti e ai secondi una quota di partecipazione pari al restante 66 per cento, ripartita fra i comuni in proporzione alla popolazione residente.

In secondo luogo, viene introdotto un nuovo strumento di programmazione sociosanitaria a livello aziendale, ovvero il nuovo Piano Integrato di Salute (PIS). Il PIS, articolato a livello di zona-distretto, è approvato dalla conferenza aziendale dei sindaci sulla base delle proposte formulate dalle conferenze zonali.

In terzo luogo con la legge regionale 45/2014 viene introdotto un nuovo strumento di programmazione, il Piano di inclusione zonale (PIZ) che determina, con riferimento alla funzione fondamentale in ambito sociale dei comuni e in conformità con le disposizioni del piano sanitario e sociale integrato regionale, le attività da perseguire tramite le reti di servizi e di welfare territoriale e gli obiettivi di servizio, ai fini di migliorare e consolidare le politiche sociali definendo i servizi per l'accesso e la presa in carico da parte della rete assistenziale; i servizi e le misure per favorire la permanenza a domicilio; i servizi per la prima infanzia e a carattere comunitario; i servizi a carattere residenziale per le fragilità; le misure di inclusione sociale e di sostegno al reddito adottate a livello locale; le modalità di organizzazione delle misure economiche di sostegno previste a livello nazionale e regionale.

In quarto luogo, il nuovo articolo 70 bis della legge regionale 40/2005 introduce, nelle zone in cui non sono costituite le SdS, l'obbligo, a carico dei comuni e delle aziende unità sanitarie locali di stipulare la convenzione per l'esercizio delle funzioni di integrazione socio-sanitaria. La convenzione, che ha ad oggetto l'esercizio dell'integrazione sociosanitaria, può disciplinare anche l'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 11, comma 2, della legge regionale 41/2005 (quelle attinenti al cosiddetto sociale puro) da parte dei comuni presenti nella zona-distretto, compresi quelli tenuti all'esercizio associato di tali funzioni, ai sensi dell'articolo 14 del decreto legge 78/2010).

Come già accennato, le due leggi di riforma dettano la nuova disciplina della "governance" territoriale rivedendo il sistema delle conferenze, nei termini che di seguito si accennano.

La conferenza regionale dei sindaci (che soppianta la conferenza regionale delle società della salute) è l'organo attraverso il quale tali soggetti partecipano alla definizione delle politiche regionali in materia sanitaria e sociale ed al coordinamento della programmazione a livello regionale e locale.

La conferenza dei sindaci di area vasta (organismo di nuova istituzione) organizza e coordina le relazioni tra i comuni e le aziende sanitarie afferenti alla stessa area vasta, ivi comprese le aziende ospedaliere universitarie, allo scopo di esprimere indirizzi, pareri e valutazioni circa le azioni di competenza interaziendale.

La conferenza aziendale dei sindaci è composta da tutti i sindaci dei comuni oppure, nel caso delle unioni di comuni, dai presidenti delle unioni ricomprese nell'ambito territoriale dell'azienda sanitaria locale che esercitano la funzione fondamentale sociale di cui all'articolo 11, comma 1, della legge regionale 41/2005 e dal direttore generale della azienda sanitaria di riferimento. La conferenza aziendale dei sindaci esercita le funzioni di indirizzo, verifica e valutazione di cui all'articolo 3, comma 14, del decreto legislativo 502/1992 e approva il Piano integrato di salute (PIS).

In ciascuna delle zone-distretto è istituita la conferenza zonale dei sindaci, cui partecipano tutti i sindaci dell'ambito territoriale o i presidenti delle unioni dei comuni che esercitano la funzione fondamentale sociale di cui all'articolo 11, comma 1, ovvero chi, ai sensi della normativa nazionale, ricopre temporaneamente la carica di sindaco.

La Conferenza zonale dei sindaci approva il Piano di inclusione zonale (PIZ).

La scheda di legittimità formulava su entrambe le iniziative legislative una serie di osservazioni attinenti alla conformità dell'atto rispetto ai principi della normativa statale, alla sua coerenza interna, alla precisione e univocità delle singole disposizioni.

Un elemento di perplessità riguardava la composizione della conferenza aziendale dei sindaci. Nello specifico, la presenza del direttore generale dell'azienda sanitaria fra i membri dell'organismo poteva risultare non conforme al dettato della normativa statale, che attribuisce alla conferenza dei sindaci funzioni di indirizzo e controllo sull'azienda USL, e non contempla alcuna rappresentanza dell'azienda sanitaria all'interno di questo organismo. La questione deve intendersi risolta, posto che le due leggi in questione hanno entrambe superato il vaglio governativo.

Il testo normativo originario disponeva inoltre la partecipazione all'organismo da parte dell'unione di comuni in ragione del mero fatto della presenza della stessa sul territorio dell'azienda sanitaria, prescindendo da qualsivoglia valutazione in ordine alle tipologie di funzioni esercitate in forma associata tramite l'unione. In altri termini, la rappresentanza dell'unione si configurava come sostitutiva di quella del singolo comune anche in quei casi in

cui vi sia unione ma questa non ricomprenda l'esercizio associato della generalità o della maggior parte delle funzioni fondamentali dell'ente locale. A seguito di questo rilievo il testo è stato riformulato prevedendo, come già accennato, che l'unione partecipi alla conferenza aziendale dei sindaci solo laddove l'unione medesima eserciti - in forma associata - la funzione fondamentale sociale.

Giova inoltre segnalare come, alla luce di varie criticità evidenziate dagli uffici, su iniziativa della Quarta Commissione sia stato costituito un gruppo di lavoro misto, costituito dai consiglieri proponenti e dai competenti uffici della Giunta e del Consiglio, che ha provveduto ad un'ampia rielaborazione dei due articolati.

In relazione alla tematica dell'integrazione socio-sanitaria, per completezza d'esposizione si ritiene opportuno menzionare anche la proposta di legge 393. L'atto, di iniziativa consiliare, è stato esaminato direttamente dall'Aula ma non si è perfezionato per mancanza del numero legale al momento della votazione finale. Il testo interveniva a prorogare il termine entro il quale negli ambiti territoriali in cui non insistono società della salute l'esercizio dell'integrazione socio-sanitaria deve essere attuato attraverso apposita convenzione stipulata da tutti i comuni della zona distretto e dall'azienda unità sanitaria locale. La norma vigente fissa al 31 dicembre il termine per la trasmissione delle convenzioni alla Giunta regionale. Con l'atto in esame tale termine veniva prorogato al 30 giugno 2015, in considerazione delle difficoltà segnalate dai territori nella elaborazione delle convenzioni.

#### **4. ALTRE LEGGI SETTORIALI**

La legge regionale 25 luglio 2014, n. 42 ratifica l'intesa tra la Regione Lazio e la Regione Toscana per il riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale delle Regioni Lazio e Toscana. La legge di riordino è sostanzialmente applicativa del decreto legislativo 106/2012 che disciplina la riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute, inclusi gli istituti zooprofilattici sperimentali, imponendo alle Regioni di adeguare l'assetto organizzativo e gestionale degli istituti ai principi fissati dal decreto legislativo stesso.

La scheda di legittimità sottolineava che le leggi di ratifica, quale quella in questione, si configurano come leggi formali con un contenuto predeterminato dall'esecutivo e non emendabile, salvo il potere consigliare di eventuale diniego dell'approvazione. Per contro, la proposta di legge riportava in allegato un mero schema di intesa. Su indicazione dell'Ufficio legislativo, prima dell'espressione del parere sulla proposta di legge la Quarta Commissione ha acquisito, in luogo dello schema, l'intesa già sottoscritta.

La legge regionale 16 dicembre 2014, n. 78 interviene, con finalità di adeguamento tecnico e manutentive, sulla legge regionale 2 agosto 2013, n. 45

(Interventi di sostegno finanziario in favore delle famiglie e dei lavoratori in difficoltà, per la coesione e per il contrasto al disagio sociale) modificando quest'ultima nella parte dedicata alle famiglie in difficoltà.

In primo luogo, viene innalzata la soglia ISEE ad euro 29.999,00, per permettere ad un maggior numero di famiglie che si trovano in difficoltà economica di accedere ai contributi finanziari stabiliti dalla legge regionale 45/2013 a favore di famiglie con figli nuovi nati o adottati, di famiglie numerose, di famiglie con disabili.

Al contempo, al fine di rimuovere alcune criticità riscontratesi in sede attuativa, si provvede ad una parziale rimodulazione degli interventi relativi all'anno 2015, ossia all'ultimo anno di operatività della legge regionale 45/2013, prevedendo che il contributo per disabili (prima limitato ai figli disabili) può essere richiesto anche nei casi di assenza dei genitori da parte di chi convive col disabile avendolo a carico anche fiscalmente; equiparando il padre alla madre ai fini della richiesta del contributo per i figli nuovi nati o adottati; disponendo che tutti i membri del nucleo familiare, esclusi i figli, (quindi non solo il richiedente i contributi come in precedenza) devono essere residenti in Toscana, ad evitare destinazioni improprie dei contributi. Il requisito della residenzialità è stato peraltro ulteriormente innovato dalla legge regionale 29 dicembre 2014, n. 86 (Legge finanziaria per l'anno 2015) richiedendo un periodo di residenza in Toscana almeno quinquennale in strutture non occupate abusivamente.

Infine, è data ai comuni la facoltà di tener conto del contributo regionale quando erogano provvidenze economiche di propria competenza elargite allo stesso titolo, onde evitare eventuali sovrapposizioni assistenziali rispetto a disposizioni o misure locali similari.

A sua volta, la legge regionale 23 dicembre 2014, n. 84 modifica la disciplina regionale in materia di piscine ad uso natatorio, quale dettata dalla legge regionale 9 marzo 2006, n. 8 (Norme in materia di requisiti igienico-sanitari delle piscine ad uso natatorio).

Nello specifico, la legge introduce disposizioni specifiche per le piscine riconducibili alla fattispecie delle strutture private ad uso collettivo al fine di rimuovere una serie di difficoltà incontrate dai gestori delle medesime nell'adeguamento alla disciplina risultante dal combinato disposto della legge regionale 8/2006 e del relativo regolamento di attuazione.

Riguardo a questa tipologia di piscine sono state introdotte misure semplificate che derogano alla disciplina generale rimettendo sotto vari aspetti alle procedure di autocontrollo autonomamente adottate dai titolari degli impianti la definizione delle concrete modalità di gestione delle piscine.

Alla luce dei rilievi della scheda di legittimità è stato costituito un gruppo di lavoro tecnico-politico che ha atteso ad una ampia revisione del testo, allo scopo di evitare soluzioni normative che si ponessero in contrasto con l'Accordo Stato - Regioni del 16 gennaio 2013 in materia di piscine, giacché tale accordo

non ha solo natura politica, ma è anche giuridicamente vincolante nei suoli allegati, che si configurano come integrativi dei livelli essenziali di assistenza in ambito sanitario.

In Aula sono stati approvati degli emendamenti che hanno radicalmente innovato la disciplina concernente la facoltà riconosciuta ai titolari degli impianti in esercizio di conseguire deroghe definitive rispetto ai requisiti tecnici e strutturali richiesti in termini generali dalla legge e dal regolamento. Le deroghe erano sinora rilasciabili secondo un criterio predeterminato dalla legge, consistente nella impossibilità tecnica di adeguamento ai requisiti normativamente prescritti. Tale criterio è stato soppresso rinviando l'individuazione dei criteri per il rilascio delle deroghe a successive linee guida della Giunta regionale, slegate da specifici vincoli di legge. Sempre in Aula, è stato approvato un emendamento che rimette al regolamento di attuazione della legge regionale 8/2006 l'individuazione dei casi in cui l'adempimento alle prescrizioni impartite in sede di vigilanza dalle aziende sanitarie esclude l'applicazione del regime sanzionatorio dettato dalla medesima legge regionale 8/2006.

Il quadro si completa con altri due interventi legislativi che incidono su leggi settoriali che avevano evidenziato criticità in sede applicativa.

La legge regionale 23 dicembre 2014, n. 85, di iniziativa consiliare, nasce dall'esigenza di dare una risposta ad alcune problematiche sorte durante il primo periodo di vigenza della legge regionale 18 ottobre 2013, n. 57 (Disposizioni per il gioco consapevole e per la prevenzione della ludopatia) e che attengono, sostanzialmente, al suo ambito applicativo.

Il testo è stato oggetto di una fase di confronto tecnico preliminare fra i competenti uffici del Consiglio e della Giunta regionale.

Nello specifico, la legge interviene sulle definizioni, sopprimendo quelle di sala da gioco e di apparecchi per il gioco lecito e al contempo introducendo una definizione più ampia di spazio per il gioco, sganciata dal riferimento agli esercizi pubblici e commerciali.

Nella nuova versione spazio per il gioco è qualsiasi luogo pubblico o aperto al pubblico in cui siano presenti e accessibili gli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), ovvero le cosiddette newslot e le videolotterie.

In questo modo vengono esclusi dall'ambito applicativo della legge regionale gli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 7 del regio decreto 773/1931, ovvero gli apparecchi che non comportano vincita in danaro e che quindi non sono riconducibili al fenomeno della ludopatia. Si tratta di una categoria assai composita, nella quale rientrano sia alcuni oggetti a basso impatto sociale (come gli apparecchi che distribuiscono premi consistenti in piccola oggettistica), sia altri che pur destando notevoli preoccupazioni anche sotto il

profilo della dipendenza non costituiscono gioco d'azzardo patologico (come i videogiochi).

L'ambito applicativo della legge è altresì esteso, a seguito dell'approvazione di un emendamento d'Aula, ai centri di scommesse, intesi come le strutture nelle quali si esercita in via esclusiva la raccolta delle scommesse, a prescindere dall'eventuale presenza di apparecchi da gioco quali le newslot e le video lotterie.

Al contempo, viene innovata anche la norma che impone il rispetto di distanze minime dai luoghi sensibili, modificando il sistema di misurazione della distanza minima stabilita per l'apertura di centri scommesse e spazi per il gioco. In concreto, l'unità di misura della distanza non è più il "raggio", verificatosi di difficile applicazione, ma "il percorso pedonale più breve" come già previsto nella normativa di altre Regioni.

Si segnala infine che in termini di sostanziale contestualità con l'intervento normativo ora descritto la legge regionale 57/2013 è stata modificata anche dalla già citata legge finanziaria per l'anno 2015, sopprimendo i contributi per la rimozione degli apparecchi da gioco e agendo sul regime IRAP, mediante specifici sgravi in caso di rimozione e maggiorazioni per gli esercizi in cui vi sia offerta di tali apparecchi.

Quanto alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 89, di iniziativa consiliare e trattata direttamente dall'Aula, essa introduce alcune modifiche alla legge regionale 8 maggio 2013, n. 22 (Diffusione dei defibrillatori semiautomatici esterni nell'ambito della pratica fisica e sportiva).

Una prima disposizione sopprime la norma che poneva a carico dei gestori l'obbligo di dotazione dei defibrillatori. Lo scopo di questa disposizione è quello di coordinare la normativa regionale con le linee guida ministeriali adottate con d.m. 24 aprile 2013, che pongono, invece, a carico delle società sportive l'obbligo di dotazione dei defibrillatori semiautomatici esterni. In pratica, saranno i gestori degli impianti e le società sportive a accordarsi, come del resto prevedono le stesse linee guida su come ripartire gli oneri per l'acquisto e la manutenzione dei defibrillatori.

Una seconda disposizione sopprime la norma che rinviava al regolamento attuativo anche la definizione delle modalità e i tempi per l'organizzazione dei corsi di formazione. La soppressione della norma è sintomatica delle difficoltà riscontratesi in sede applicativa nell'assicurare la più ampia formazione degli operatori prima del 1° gennaio 2015, scadenza prevista per l'operatività dell'obbligo di dotazione dei defibrillatori.

Una terza disposizione infine proroga al 1° ottobre 2015, proprio in ragione di simili difficoltà, il termine a decorrere dal quale diviene operativo il suddetto obbligo di dotazione.

## **5. POLITICHE SANITARIE CONCORRENTI CON ALTRE POLITICHE REGIONALI**

La legge regionale 1° ottobre 2014, n. 578 (Riconoscimento del ruolo sociale e culturale delle Società di Mutuo Soccorso ed interventi a tutela del loro patrimonio) è di iniziativa consiliare, è stata sottoposta a consultazioni ed è stata esaminata in modo congiunto dalle Commissioni Quarta e Quinta.

Nel rinviare la puntuale esamina della legge alla parte del rapporto relativa all'attività della Quinta Commissione consiliare, si segnala come nella scheda di legittimità venisse ravvisata l'esigenza di chiarire se l'originaria previsione normativa, statuente la concessione di contributi alle società di mutuo soccorso (SMS) "per la diffusione di nuove attività nell'assistenza e nella protezione sociale integrativa", alludesse ad un conferimento di risorse a valere sui fondi integrativi già costituiti o da costituirsi da parte delle SMS.

Una norma siffatta si sarebbe verosimilmente posta in conflitto con l'articolo 9 del decreto legislativo 502/1992, ai sensi del quale l'ambito di applicazione dei fondi integrativi ricomprende una pluralità di prestazioni socio sanitarie i cui oneri non sono coperti dal Sistema Sanitario Nazionale e regionale, trattandosi o di prestazioni aggiuntive rispetto ai livelli essenziali di assistenza (LEA) o di prestazioni comprese nei LEA, ma considerate con esclusivo riferimento alla sola quota posta a carico dell'assistito.

Questo profilo di criticità normativa è stato poi radicalmente superato atteso che nel corso dei lavori consiliari tale previsione normativa è stata soppressa.

## POLITICHE CULTURALI

REDATTRICE: Caterina Orione

Anche nel corso dell'ultimo anno di legislatura, la Quinta Commissione ha discusso proposte di legge di iniziativa consiliare specificatamente rivolte all'ambito culturale, inteso quale "spaccato" sociale molto vivo della società toscana, alquanto variegata ed impegnata, non solo istituzionalmente, nella volontà di mantenere in vita un interesse diffuso e ben radicato sul territorio verso settori che tradizionalmente ne costituiscono il tessuto civile. Le proposte di legge di cui sopra, possono essere considerate "di nicchia" per la loro valenza, in quanto operanti per realtà culturali non facenti parte del c.d. sistema regionale della cultura, così come riconosciuto nel Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali del 2010, approvato alla fine dell'VIII legislatura. Sostanzialmente la citata legge ed il relativo atto programmatico, si sono rivelati non esaustivi e non soddisfattivi delle istanze provenienti dalla società civile, nel senso che l'opzione, a suo tempo fatta dal legislatore, di validare solo l'eccellenza, necessariamente esclude dal sostegno una serie di soggetti che comunque operano con pervicacia volontaristica nel mondo della cultura. Non si tratta di una riedizione dell'aspirazione al vituperato contributo a pioggia, bensì di una peculiarità dell'ambito che è frammentato in svariate tipologie di interventi e difficilmente può essere ricondotto ad unitarietà di rete e che, comunque, cerca di trovare un riconoscimento alla propria azione con discipline appositamente dedicate, per le quali poi vengono stanziati poche risorse per interventi incisivi, ma che mantengono forte un valore simbolico di considerazione.

La legge 5 febbraio 2014, n. 7 (Disposizioni per la celebrazione del 70° anniversario della Liberazione della Toscana), il cui testo finale, riscritto rispetto alla sua stesura iniziale, presenta un carattere parzialmente innovativo, in quanto l'ordinamento regionale ha già una disciplina, la legge 38/2002 (Norme in materia di tutela del patrimonio storico, politico e culturale dell'antifascismo e della resistenza e di promozione di una cultura di libertà, democrazia, pace e collaborazione tra i popoli), che nella sua portata generale poteva ricomprendere certo anche l'evento celebrativo del 70° della Liberazione, con specifici interventi realizzati dalla Giunta regionale.

I proponenti, di maggioranza, hanno voluto espressamente una normativa ad hoc, ritenendo che solo una vera e propria legge potesse dare un rilievo di visibilità "riconosciuta" da tutti alla ricorrenza e l'approvazione all'unanimità, sia pure con diversi distinguo, in Commissione ed in Aula, è sicuro segno della sua valenza storica.

I rilievi formulati dagli uffici sono serviti a rendere la disciplina "provvedimentale e a tempo" un po' più aderente a requisiti di osservanza di regole giuridiche per ciò che concerne il comitato consultivo per il programma delle celebrazioni, i criteri per la concessione di finanziamenti, peraltro assai

esigui. Gli emendamenti informali proposti dai membri della Commissione hanno portato a valorizzare gli aspetti educativi della celebrazione in ragione di un maggiore coinvolgimento di giovani, meno consapevoli logicamente delle fondamenta dell'attuale convivenza civile.

Il dibattito in Aula ha fatto comprendere come la storia e la memoria dell'evento sia, pur nel differente approccio ideologico, possano e debbano essere rilette con maturità consolidata dalla conoscenza maggiore dei fatti e di esse si debba conservare memoria per evitare un oblio colpevole delle proprie radici.

In congiunta con la Quarta Commissione, è stata approvata la legge 1 ottobre 2014 n. 57 (Riconoscimento del ruolo sociale e culturale delle società di mutuo soccorso ed interventi a tutela del loro patrimonio), il cui testo iniziale pervenuto per l'esame presentava una serie di rilievi in ordine alla legittimità in relazione ad alcune disposizioni dell'atto, al linguaggio non strettamente normativo, alla non corretta progettazione di tecnica legislativa. Le maggiori criticità erano concernenti la previsione di concessione di contributi per la diffusione di nuove attività nell'assistenza e nella protezione sociale ed integrativa, che paventava un conflitto con il rispetto dei principi fondamentali in materia di sanità affermati nel decreto legislativo 502 del 1992 in materia di fondi integrativi e nella formulazione della norma finanziaria, che era tale da ricondurre la legge in esame nell'alveo delle leggi di spesa di cui alla lettera a) del comma 1 dell'articolo 10 della legge regionale 36/2001, in materia di ordinamento contabile, ovvero nell'alveo delle leggi che rinviano ai successivi bilanci la decisione in ordine alle risorse finanziarie. Nel registrare la coerenza della norma rispetto alla disciplina contabile regionale, fu segnalato dagli uffici che tuttavia la giurisprudenza costituzionale, come confermato anche dalle più recenti pronunce (sentenza n. 4 del 2014) interpreta in maniera assai rigorosa il principio della previa copertura della spesa in sede legislativa sancito dall'articolo 81, quarto comma, in forza del quale ogni legge che comporti nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte; argomentando che l'esistenza di oneri nascenti dal contenuto della legge determina la necessità di una stima dei costi e dell'indicazione puntuale dei mezzi finanziari. In relazione alla normativa statale aggiornata, si segnalava che già la legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), impone anche ai bilanci regionali, proprio in attuazione dell'articolo 81, quarto comma, Costituzione, l'espressa previsione di spesa e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci.

In conclusione, si riteneva che la formulazione dell'articolo in esame avrebbe potuto essere oggetto di impugnativa da parte del Governo in quanto considerata non aderente al dettato dell'articolo 81, quarto comma, Costituzione. Le Commissioni decisero la costituzione di gruppo di lavoro politico- tecnico con il mandato di eliminare dal testo le sollevate criticità e di rispettare la volontà dei proponenti, di maggioranza, di valorizzare il ruolo storico delle

società di mutuo soccorso assai numerose sul territorio regionale. Gli uffici, recepite le indicazioni politiche, hanno provveduto ad una rielaborazione del testo volta, in primis, all'eliminazione degli aspetti di paventata illegittimità e di indeterminatezza normativa, nonché ad inserire nell'articolato le osservazioni pervenute dai soggetti consultati e fatte proprie dai commissari. Quanto alla norma finanziaria, i proponenti hanno provveduto a reperire risorse, sia pure esigue, che hanno consentito di riscrivere correttamente la disposizione. Il dibattito in Aula ha visto protagonisti di tutti gli schieramenti, ha comportato modifiche al testo, quale la previsione di concessione di contributi per iniziative volte alla promozione dei fondi integrativi di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 502/1992 ed infine è stato approvato un ordine del giorno per una maggiore implementazione dei fondi stanziati.

La legge 13 novembre 2014, n. 69 (Norme per la valorizzazione del ruolo della Toscana nel periodo risorgimentale ai fini del conseguimento dell'Unità nazionale. Modifiche alla legge regionale 21/2010) nasce come proposta "bipartisan" ed è stata approvata all'unanimità sia in Commissione che in Aula.

Si prevede la possibilità, previa individuazione degli avvenimenti storici più importanti avvenuti in Toscana durante il Risorgimento, di concedere contributi agli enti locali, ad altri enti pubblici e ai soggetti privati senza scopo di lucro, per la realizzazione di specifici interventi che saranno concretamente individuati all'interno del Piano della cultura, oltre ad interventi diretti della Regione, per progetti di valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici, progetti di studio, ricerca e divulgazione degli avvenimenti della Toscana risorgimentale, anche mediante specifici progetti educativi e didattici con le scuole, progetti di sostegno alla pubblicazione di volumi e saggi scientifici aventi ad oggetto la Toscana risorgimentale, progetti di valorizzazione e incentivazione del turismo culturale attraverso l'organizzazione e la pianificazione di manifestazioni, mostre, convegni, itinerari e visite guidate.

La normativa si completa con una modifica del Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali, per l'inserimento di una previsione espressa nel piano della cultura, quale requisito indefettibile di esso, alle disposizioni della neo disciplina.

Il Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali, dalla sua entrata in vigore nel 2010, ha subito modifiche proposte dalla Giunta regionale sia per ovviare a difficoltà di implementazione dell'impianto normativo progettato, sia per adeguare lo stesso ad atti normativi nazionali. La motivazione della opzione manutentiva nella legge del 1 dicembre 2014, n. 73 (Modifica della legge regionale 25 febbraio 2010, n. 21 (Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali) in tema di sistema regionale delle attività teatrali è ampiamente descritta nel preambolo, come necessitata dall'entrata in vigore del decreto MIBACT del 1 luglio 2014, che detta nuovi criteri e modalità per l'ottenimento delle risorse statali, rispetto a

quelli stabiliti dai decreti ministeriali del novembre 2007, nonché ridefinisce i teatri che possono accedere alla contribuzione statale.

In ragione di quanto sopra sinteticamente descritto, la proposta di legge provvedeva a modificare alcune disposizioni del suddetto Testo unico per consentire un fondamento normativo più aderente a quanto richiesto dal decreto ministeriale, in vigore dall'anno 2015, per evitare equivoci interpretativi di adeguamento quando dovrà essere avviata la procedura per l'ottenimento della contribuzione statale da parte di enti del sistema teatrale.

Non motivata in preambolo, la proposta di legge recava altresì una modifica dell'articolo che dispone che sia il regolamento a disciplinare modalità e termini per l'accreditamento degli enti dello spettacolo. La modifica prevedeva un rinvio ad atti attuativi del piano della cultura. Il rilievo formulato di non correttezza di tale prospettazione, anche in relazione alla coerenza con il sistemi di accreditamento previsto dall'ordinamento regionale in altre materie, veniva ritenuto fondato e per evitare che potessero rimanere esclusi dall'accreditamento nuovi soggetti aspiranti ad esso, per i presumibili tempi lunghi per la modifica regolamentare, la Commissione ha approvato una specifica disposizione di legge che prevede un termine, posticipato rispetto a quello previsto dall'attuale regolamento, per il solo anno 2015.

Un singolare percorso in Commissione ed in Aula ha avuto la proposta di legge 345 (Modifica della legge regionale 14 ottobre 2002, n. 38 "Norme in materia di tutela e valorizzazione del patrimonio storico, politico e culturale dell'antifascismo e della resistenza e di promozione di una cultura di libertà, democrazia, pace e collaborazione tra i popoli". In particolare nella parte dedicata al Parco nazionale della pace di Sant'Anna di Stazzema. Questa di iniziativa della Giunta regionale, è modificativa di due disposizioni: la prima relativa alla struttura e modalità di gestione per il funzionamento del Parco nazionale della pace di Sant'Anna di Stazzema e l'altra relativa alla norma finale, il cui contenuto viene sostituito per conseguente adeguamento alla prima modifica. Si ritiene utile ricordare che con la legge nazionale 381 del 2000 veniva istituito il suddetto Parco, stabilendo che la Regione Toscana individuasse struttura e modalità di gestione per il suo funzionamento, mentre veniva affidata la gestione di esso al Comitato per le onoranze dei martiri.

Sia la relazione illustrativa che il preambolo della proposta di legge 345 descrivevano l'iter che induceva alla modifica. Questo sinteticamente può essere riassunto nell'impossibilità di fornire alla Fondazione Parco nazionale della pace, struttura individuata, nel 2002, per il funzionamento dello stesso, la necessaria dotazione patrimoniale, in quanto la Soprintendenza regionale ai beni architettonici e paesistici, nel gennaio 2014, ha comunicato che il Museo Storico della Resistenza di Sant'Anna di Stazzema e i beni mobili in esso presenti sono beni vincolati ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) e conseguentemente inalienabili.

In ordine a quanto sopra esposto, veniva pertanto abbandonata la scelta di istituire una fondazione su iniziativa del Comune di Stazzema, alla quale peraltro nel 2011, con apposita modifica di legge, la Regione aveva deciso partecipare quale socio fondatore. Pertanto veniva individuato un altro strumento giuridico, l'istituzione, disciplinata dall'articolo 114 del testo unico degli enti locali. La discussione in Commissione è stata alquanto vivace, poiché l'opposizione che nel 2011 aveva votato in favore della partecipazione della Regione all'istituenda fondazione, contestava la proposta nel merito politico per il tempo passato dalla primigenia previsione, evidentemente non sorretta ab origine da un'analisi di fattibilità, analisi non intervenuta nemmeno successivamente nel 2011. La delicatezza dell'argomento relativa agli eventi storici, hanno indotto i commissari di opposizione a limitare i propri interventi di critica e a non partecipare al voto in Commissione. Il dibattito in Aula ha visto poi coinvolti tutti gli schieramenti politici, in quanto emergeva l'assenza, nella documentazione richiesta da alcuni consiglieri alla Giunta, delle determinazioni della Soprintendenza del 2014 richiamate nel preambolo. La discussione è stata molto ampia ed accesa e non vi è stata nessuna possibilità di mediazione fra le parti, ivi compreso il rifiuto ad apporre modifiche al preambolo per rendere il testo più conforme allo stato dei fatti, per cui l'Aula ha ritenuto opportuno di rinviare la proposta di legge in Commissione, dove non è stata più esaminata in assenza di nuovi elementi.

#### **LE POLITICHE RELATIVE ALL'EDUCAZIONE, ISTRUZIONE, ORIENTAMENTO E FORMAZIONE PROFESSIONALE**

La legge regionale 14 ottobre 2014, n. 59 (Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 "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 di proposta della Giunta regionale, ha visto impegnate congiuntamente le Commissioni Terza e Quinta per gli ambiti di materia competenti. Il preambolo è costituito da una motivazione descrittiva dell'intervento legislativo sulle varie materie, con mera asserzione e non vi è esplicitazione della volontà di ricondurre alla Regione funzioni ora attribuite alle Province, sia pure a conclusione del processo di riordino previsto dalla legge 56/2014 (Delrio). L'articolato ha una valenza di ampia portata, in quanto modificativa, in modo più o meno consistente, delle materie afferenti alla disciplina di riferimento.

L'impianto della suddetta disciplina era in origine delegificatorio e sostanzialmente di carattere programmatico, fondato su principi ispiratori dell'azione regionale ed integrato da un regolamento di esecuzione/attuazione suddiviso per tutte le materie trattate nella legge regionale 32/2002.

Nel corso del tempo il testo originario, il quale contiene una normativa che deve essere considerata unitariamente a quella di rango subordinato che la

integra, contenuta nel regolamento 47/2003 e nel regolamento 41/2013, ha subito numerose modifiche. Sebbene queste siano state proposte in conformità a quanto disposto dalla legge regionale sulla qualità della normazione per i testi unici, si è verificata una superfetazione della disciplina, afferente a svariati settori, che trovano unitarietà ed integrazione solo nell'atto programmatico ovvero il PIGI (Piano di indirizzo generale integrato).

A fronte di questo quadro, in applicazione dei principi di qualità della legge, risultava vincolato per l'ufficio evidenziare l'opportunità di aggiornare il complesso di questa normativa che trae origine da un intervento iniziale del 2002, a fronte della proposta di legge che costituiva un'ennesima novella di tipo sostanziale. Si rammentava che costituiscono principi generali per la produzione normativa sia la revisione periodica dei testi unici sia la semplificazione delle procedure. In sede di presentazione della legge in Aula, il relatore ha introdotto il proprio intervento, citando testualmente i paragrafi introduttivi della scheda del legislativo, che conteneva i dati precisi relativi alle note di modifica intervenute.

Le modifiche introdotte attengono a profili non formali, in quanto comportano riscritture di varie disposizioni, delineando sostanzialmente un assetto differente da quello vigente e di difficile comprensione.

Come enunciato nella relazione illustrativa e nel preambolo, l'intenzione è quella di riordinare funzioni nelle materie istruzione, formazione professionale e lavoro, in ragione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni dei comuni) c.d. legge Delrio.

L'intervento legislativo in oggetto quindi configura anticipatamente e programmaticamente un assetto parziale di competenze di settore che giungerà a compimento operativo solo con l'approvazione della legge regionale di riordino delle funzioni provinciali, così come previsto dalla legge 56/2014, a seguito di un accordo in sede di Conferenza unificata.

In relazione all'accordo citato, occorre precisare che, al momento dell'invio della scheda di legittimità, questo non era stato ancora sottoscritto, fatto che sarebbe avvenuto in data 11 settembre 2014 e che porterà ad un supplemento di istruttoria per la Prima Commissione, esplicitato oralmente in seduta congiunta delle Commissioni referenti.

Le disposizioni della legge 59/2014, relative alla materia "istruzione", ridisegnano parzialmente l'assetto della materia in relazione ad adeguamenti a leggi nazionali, alla sentenza della Corte costituzionale n. 309/2010, dando rango legislativo a percorsi sperimentali, decisi con atto amministrativo, nonché operando una precisa opzione legislativa innovativa per ciò che concerne la partecipazione delle istituzioni scolastiche nel definire le politiche dell'educazione e dell'istruzione.

E' chiaro che il disegno legislativo è strettamente e logicamente connesso alle materie orientamento, formazione professionale e lavoro, in ragione della politica perseguita di educazione permanente per tutto l'arco della vita,

scaturente da normativa comunitaria e quella nazionale relativa al riordino dell'istruzione secondaria superiore che prevede percorsi di istruzione e formazione professionale. A completare il quadro organico dell'ambito/materia vi è l'istruzione e formazione tecnica superiore.

Per ciò che concerne la formazione professionale, materia di competenza residuale regionale, anche di essa viene ridisegnato un nuovo modello organizzativo che tiene conto prioritariamente, di principi e obiettivi finalistici che, nell'intenzione del proponente, devono migliorare l'implementazione di tale ambito.

La volontà del legislatore, per ciò che attiene all'attribuzione delle funzioni e delle relative competenze, è esplicitata nel preambolo al punto 16: *“la Regione intende riassumere le competenze amministrative in tale materia attribuite dalla vigente legge regionale 32/2002 alle Province”* e si rinvia alla legge regionale di riordino delle funzioni provinciali, attuativa dell'Accordo da concludersi in sede di Conferenza unificata, per completare un assetto organico, in capo alla Regione, degli interventi di formazione professionale. Per quanto attiene invece la materia del lavoro, oggetto di competenza legislativa concorrente, si evidenzia che l'intervento più rilevante sul riassetto delle competenze è quello relativo all'attribuzione alla Regione delle funzioni attualmente svolte dalle Province.

Si istituisce l'Agenzia regionale del lavoro (artt. 21 e seguenti), quale ente dipendente della Regione, ai sensi dell'articolo 50 dello Statuto. Il nuovo assetto organico risulta innovativo rispetto all'attuale sistema regionale.

Le norme transitorie e finali, chiarificatrici dei tempi e modi della futura riallocazione delle competenze (sostanzialmente una sospensione dell'efficacia dell'assestamento legislativo sopradescritto), sono disposizioni afferenti alla sola legge di modifica.

L'ufficio provvedeva a redigere la scheda di legittimità sia per la Prima Commissione, tenuta al parere istituzionale, e sia per le Commissioni referenti, evidenziando non solo quanto sopra esposto, ma altresì alcuni rilievi di tecnica legislativa (tali rilievi, condivisi con gli uffici preposti della Giunta, sono stati sostanzialmente accolti in sede di stesura dell'articolato finale).

In sede di prima seduta della Prima Commissione, agli inizi di settembre, la discussione dei commissari fu incentrata sull'“opportunità” di un intervento legislativo anticipato rispetto ai futuri scenari dell'assetto che sarebbe scaturito dalla riforma Delrio, intervento legislativo regionale che in ogni caso avrebbe comportato una modifica necessaria a seguito della legge regionale di riordino delle funzioni provinciali, così come previsto appunto dalla legge 56/2014. La Prima Commissione decise di rinviare il prescritto parere istituzionale.

Le Commissioni referenti, espletate le consultazioni, alla prima seduta di discussione dell'atto, a conclusione di un intervento dell'Assessore Simoncini, che sottolineò la perfetta sintonia tra Governo e Regione nella riforma istituzionale in corso, chiesero l'illustrazione della scheda di legittimità e

l'ufficio dette conto delle osservazioni contenute nella suddetta scheda e a verbale degli intervenuti mutamenti ed aggiornamenti, in relazione all'accordo sottoscritto in sede di Conferenza unificata.

In data 11 settembre 2014, infatti era stato sottoscritto l'accordo tra il Governo e le Regioni, ai sensi dell'articolo 1, comma 91, della legge 7 aprile 2014, che sanciva l'intesa sia in termini di principi da osservare per il riordino delle funzioni degli enti di area vasta, sia per ciò che concerne gli aspetti procedurali che attuativi dell'iter (cfr. DPCM di pari data, in cui sono precisamente delineati modi e tempi per il processo di riallocazione). Sui precisi contenuti dell'accordo, punto 11 in tema di lavoro, snodo chiave per il processo di riordino, da considerarsi un elemento "rafforzativo" di un iter concertato tra le istituzioni e volto ad un'azione coerente, si rinvia alla relazione della dott.ssa Prina Racchetto.

L'eventuale elusione di tale previsione, avrebbe potuto essere oggetto di impugnativa governativa, in quanto nella materia a potestà concorrente, si sarebbe potuto appalesare una violazione del principio di leale collaborazione e dei principi fondamentali della materia.

Quanto sopra, fu oggetto di parere richiesto dal presidente della Prima Commissione, per la seconda seduta di discussione, a conclusione della quale fu rilasciato parere favorevole del seguente tenore: *"[...] La Commissione, all'esito dell'esame dell'atto sotto il profilo di propria competenza, esprime parere favorevole a maggioranza, sottolineando che all'articolo 38 della proposta di legge 340 sono contenute previsioni che consentono di ritenere la legge non adottata in violazione dell'intesa soprarichiamata"*.

Sia in sede di seduta congiunta delle Commissioni referenti e poi in Aula, non vi è stata alcuna accesa discussione in tema, solo l'opposizione ha manifestato il proprio dissenso verso tale scelta, non certo motivandolo come una possibile violazione in punto "di diritto", ma limitandosi a ritenere eccessiva la fretta dell'approvazione di una legge così importante, nessuna valutazione di merito politico è stata espressa sulle scelte sostanziali poste in essere in materie assai "sensibili" per la Toscana. L'articolato iniziale, nel corso dell'esame ha subito emendamenti bipartisan, non solo per aspetti tecnici, ma altresì per valorizzare il ruolo di indirizzo del Consiglio sugli atti di Giunta.

La Quinta Commissione nell'ultimo scorcio di legislatura ha discusso una proposta di legge, la n. 360, (Norme sugli interventi regionali per il diritto allo studio universitario) di iniziativa di un gruppo di minoranza. La proposta di legge sostanzialmente ridisegnava l'assetto organizzativo ed istituzionale in tema di diritto allo studio universitario rispetto a quello attuale in Toscana, provvedendo ad abrogare le disposizioni ad esso afferenti della legge regionale 32/2002. In analogia con normative di altre Regioni di diverso orientamento politico, la proposta di legge prevedeva una "delega" da parte della Regione alle Università, previa intesa, per la gestione degli interventi in tale ambito, la soppressione dell'ente dipendente regionale demandato al diritto allo studio

universitario ed il trasferimento del personale preposto alle Università. L'iter procedurale della proposta di legge 360 in Commissione è stato completo, dall'illustrazione alla discussione di merito politico, ivi comprese consultazioni ed approfondimento sull'esperienza decennale del modello perseguito con audizione di un funzionario della Regione Lombardia. La votazione in Commissione è stata conforme all'equilibrio numerico della maggioranza che ha giudicato la proposta di legge non compatibile con il sistema attuale di diritto allo studio regionale e la proposta è stata licenziata con l'espressione di in parere negativo, confermato dal voto in Aula dopo breve discussione di alcune delle forze politiche di opposizione, che hanno incentrato il loro intervento sulle ragioni di una preclusione ideologica della maggioranza di governo ad una prospettazione meglio aderente alla soddisfazione dei destinatari degli interventi per il diritto allo studio universitario, in quanto si preferisce continuare a sostenere "un sistema che destina quasi l'85% delle risorse alla struttura e solo poco più del 15% ai servizi agli studenti".

## POLITICHE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

REDATTORE: Domenico Ferraro

### 1. IL GOVERNO DEL TERRITORIO

L'anno 2014 si è caratterizzato per il completamento dell'iter di approvazione della nuova legge sul governo del territorio che ha impegnato i lavori della Sesta Commissione consiliare per oltre un anno. La nuova legge regionale è stata approvata dal Consiglio regionale il 29 ottobre 2014 ed è diventata legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme sul governo del territorio). La legge, annunciata già nel Programma Regionale di Sviluppo (PRS) 2011-2015, è giunta all'approvazione da parte del Consiglio regionale al termine di un'intera giornata di lavoro e dopo la discussione, ed approvazione, di numerosi emendamenti. Alcuni di essi hanno inciso in maniera rilevante sul testo finale. Si tratta di una delle leggi più importanti della legislatura ed è sicuramente la legge più vasta e complessa dell'intero ordinamento regionale. Costituita da 256 articoli e due allegati, è un vero e proprio "*testo unico*" sul governo del territorio che comprende tre filoni principali ed altri secondari.

La legge è anche il frutto dei mutati rapporti tra Regione ed enti locali e, secondo una tendenza che si è andata consolidata in questi anni, ha visto la Regione recuperare un ruolo di controllo e monitoraggio sempre più evidente. I tre filoni principali, a cui si accennava, riguardano le nuove regole urbanistiche, l'edilizia ed il territorio rurale. Si tratta di una legge molto articolata che risulta costituita da nove Titoli e da ben 29 capi. Il testo, costituito inizialmente da 226 articoli (proposta di legge 282 del 9 ottobre 2013), a seguito del c.d. maxi emendamento della Giunta regionale (depositato nel febbraio 2014), riguardante la parte edilizia, ha visto aumentare il numero degli articoli stessi. In seguito, al termine dell'enorme lavoro della Sesta Commissione consiliare, attraverso la sua profonda attività emendativa, ha visto il testo finale raggiungere il ragguardevole numero di 256 articoli. La precedente legge sul governo del territorio, la legge regionale 1/2005, era costituita da 210 articoli ed è stata sostituita dalla legge regionale 65/2014 che ha aumentato in maniera consistente il numero degli articoli.

Si tratta di gran lunga del testo più complesso e articolato dell'ordinamento regionale. Il testo originario depositato, alla luce della complessità delle materie trattate e della loro stretta interconnessione con materie appartenenti ad altre Commissioni consiliari, prevedeva, oltre al parere ex articolo 42 della Prima Commissione consiliare, anche il parere secondario della Seconda, Terza e Settima Commissione consiliare. La vastità dei contenuti della legge giustifica ampiamente l'intervento, ed i contributi forniti, dalle diverse Commissioni consiliari.

La modifica della legge regionale 1/2005 era già annunciata all'interno del Programma regionale di sviluppo (PRS 2011-2015) approvato con

risoluzione n. 49 da parte del Consiglio regionale in data 29 giugno 2011. In realtà il PRS prevedeva la modifica della legge regionale con l'obiettivo di realizzare una profonda revisione e modifica della legge, finalizzata soprattutto a perfezionare i contenuti e le procedure ma anche ad accorciare i tempi per la formazione e l'approvazione degli strumenti urbanistici e degli atti di pianificazione territoriale. Alcuni degli obiettivi, poi confluiti nella nuova legge regionale, quali il riuso e la riqualificazione dei volumi esistenti, il recupero delle aree già urbanizzate rispetto al consumo di nuovo suolo, erano già stati individuati quali elementi cardine da sviluppare insieme alla disciplina delle funzioni agricole e del suo territorio, oltre alla disciplina edilizia, a quella paesaggistica e la tutela delle zone sismiche.

Uno dei punti qualificanti che si prefiggeva il PRS per il riordino della materia del governo del territorio era anche rivolto alla ricerca di una maggiore coerenza tra i numerosi regolamenti attuativi che nel corso degli anni erano stati approvati. L'articolo 245 della legge regionale 65/2014 prevede il perdurare della vigenza di molti regolamenti, emanati in attuazione della legge regionale 1/2005, in attesa che vengano emanati i nuovi. Sin dalla prima lettura della legge regionale, impressiona il numeroso e significativo elenco di disposizioni transitorie, oltre ad altri articoli riguardanti la normativa applicabile, l'efficacia differita, le modifiche, e le abrogazioni.

Il lungo elenco di norme transitorie ha inteso introdurre, in dettaglio, le varie fattispecie possibili che accompagneranno la transizione dal vecchio regime della legge regionale 1/2005 a quello nuovo della legge regionale 65/2014. Le disposizioni transitorie hanno anche lo specifico obiettivo di graduare l'inserimento delle nuove disposizioni normative negli strumenti di pianificazione degli enti locali e dare a questi il modo, ed il tempo, di potersi adeguare. Non è un caso che alcune delle norme transitorie siano state a lungo dibattute, sino a poche ore dall'approvazione finale da parte dell'Aula, proprio per far sì che l'impatto della nuova normativa potesse in qualche modo accompagnare, nel miglior modo possibile, il passaggio dal vecchio al nuovo. La legge inoltre rinvia a numerosi adempimenti successivi ed in particolare sono previsti numerosi regolamenti di attuazione.

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, nel corso degli anni, 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 dell'organo di governo regionale e del Consiglio regionale stesso. Uno degli elementi cardine dell'intera legge regionale è

costituito dalla distinzione del territorio urbanizzato da quello non urbanizzato. Le procedure per intervenire all'interno del territorio urbano sono diverse da quelle per la trasformazione in 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, ha inteso sviluppare l'esperienza della conferenza paritetica interistituzionale. La conferenza viene ora dotata di nuovi poteri volti ad assicurare il recepimento delle proprie conclusioni. La legge regionale 65/2014, insieme al Piano di Indirizzo Territoriale (PIT), integrato con la parte paesaggistica, costituiscono i pilastri attorno ai quali verrà ridefinito il governo del territorio della Regione Toscana nei prossimi anni.

La nuova legge regionale oltre ad accentuare la valorizzazione del patrimonio territoriale e paesaggistico per uno sviluppo regionale sostenibile e durevole, ha inteso proporre meccanismi 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 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.

Le ripetute modifiche legislative statali, a partire dal decreto legge 21 giugno 2013, n. 69 recante "*Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*" (c.d. "decreto del fare") e convertito in legge 9 agosto 2013, n. 98, sino al decreto legge settembre 2014, n. 133 "*Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive*" (c.d. "Sblocca Italia") convertito, con modificazioni, in legge 11 novembre 2014, n. 164, hanno prodotto robuste ed innovative modifiche al testo originario della proposta di legge. Questi elementi "esterni", ovvero modifiche legislative statali, insieme alla grande azione emendativa da parte della Commissione, ha fatto sì che il testo di legge non sia mai stato chiuso ed anzi è stato modificato fino all'ultimo istante sia in Commissione che in Consiglio regionale.

La proposta di legge, prima della sua approvazione finale da parte della Commissione, ha provveduto ad adeguarsi, in tempi rapidissimi, ai contenuti del decreto legge 133/2014 (c.d. "Sblocca Italia") pur a fronte di una prima ipotesi, condivisa dalla Sesta Commissione ma poi superata, di attendere, prudenzialmente, la conversione del decreto legge 133/2014 in legge e di adeguare il testo successivamente. L'indirizzo politico è stato assai deciso e la proposta di legge, come poi approvata, risulta coerente con il decreto legge più

volte citato ma andrà rivisto alla luce delle modifiche apportate allo stesso decreto legge 133/2014 in sede di conversione.

#### 1.1 LE PRINCIPALI NOVITÀ DELLA LEGGE REGIONALE 65/2014 E L'IMPATTO SULL'ORDINAMENTO REGIONALE

La descrizione di alcune caratteristiche della legge regionale possono aiutare a far comprendere meglio la sua portata e giustificare ampiamente il complesso lavoro istruttorio frutto di un gruppo di lavoro Giunta/Consiglio. È una legge molto tecnica ed in certi punti anche di difficile lettura e questo nonostante i consistenti sforzi ed i ripetuti tentativi di semplificazione sia delle procedure che del linguaggio utilizzato. E' stato disposto un profondo riordino lessicale al fine di promuovere la facilità di lettura anche ai non addetti ai lavori ed a chiarire le relazioni fra i diversi dispositivi procedurali ed i contenuti sostanziali. Una novità lessicale di rilievo riguarda il Regolamento urbanistico che ora è denominato Piano operativo per eliminare la frequente confusione fra regolamento urbanistico e regolamento edilizio.

L'alto numero di rinvii interni ed esterni (in particolare al decreto del Presidente della Repubblica 380/2001 ed al decreto legislativo 42/2004) sono stati necessari al fine di chiarire il contenuto del testo e di non appesantirlo oltre certi limiti. L'obiettivo più volte dichiarato è stato quello di offrire al lettore un testo, sia esso operatore tecnico o semplice cittadino, il più possibile completo ed autosufficiente nella chiarezza delle disposizioni espresse. Il lavoro istruttorio della Commissione, come già detto, è stato assai lungo ed articolato anche perché successivamente alla presentazione della proposta di legge al Consiglio regionale (proposta di legge 282) sono intervenute importanti novità normative, con particolare riferimento alla disciplina edilizia attuata attraverso modifiche al d.p.r. 380/2001 con i decreti legge poc' anzi ricordati.

A seguito delle numerose ed importanti novità introdotte dal decreto legge 69/2013 la Giunta regionale ha presentato un maxi emendamento per il suo recepimento (depositato in Consiglio regionale nel febbraio del 2014) dove sono state disciplinate molte fattispecie nuove che in rapida sintesi possiamo ricordare: disciplina della ristrutturazione edilizia ricostruttiva, definizione delle possibili deroghe al D.M. 1444/1968 in tema di distanze tra edifici negli interventi di demolizione e ricostruzione, introduzione dell'agibilità parziale degli edifici o porzioni delle costruzioni, disciplina del procedimento per il rilascio del permesso di costruire in zone soggette a vincolo ambientale, paesaggistico o culturale, previsione della possibilità di presentare subito la SCIA con efficacia differita. Successivamente, nel mese di settembre/ottobre 2014 il testo, su preciso mandato della Commissione, è stato riallineato al decreto legge 133/2014, c.d. "Sblocca Italia", invertendo l'orientamento iniziale, volto, prudentemente, ad attendere la conversione del testo in legge.

Delle novità statali si è dato conto attraverso l'introduzione di importanti modifiche alla legge regionale in discussione attraverso una nuova definizione di manutenzione straordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), del d.p.r.

380/2001, la nuova fattispecie del permesso di costruire convenzionato di cui all'articolo 28-bis del d.p.r. 380/2001, la proroga dei termini del permesso di costruire di cui all'articolo 2-bis del d.p.r. 380/2001. Come ufficio legislativo, su espressa richiesta della Commissione, siamo intervenuti attraverso l'espressione di un parere in merito al lavoro di adeguamento al decreto in esame con modifiche del testo della proposta di legge proposte dagli uffici della Giunta regionale. A giudizio dell'ufficio legislativo del Consiglio, il lavoro svolto è stato coerente con le modifiche statali e non sono stati rilevati elementi di criticità. La legge regionale dà applicazione anche alla sentenza della Corte costituzionale n. 64/2013 con un nuovo testo legislativo che individua le opere e gli interventi in zone sismiche. Si è proceduto ad un adeguamento del testo della proposta di legge nel rispetto dei principi contenuti nella sentenza della Corte costituzionale per quanto attiene alcune opere minori prima escluse dai controlli nelle zone soggette a rischio sismico. Mentre, anche alla luce dei recenti e 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. Si segnala anche, che a seguito dell'entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), si è reso necessario modificare il testo, introducendo la città metropolitana, quale nuovo ente territoriale di area vasta.

Tra le numerose novità introdotte dalla legge regionale, una delle più qualificanti, riguarda l'introduzione di meccanismi codificati volti a contrastare il consumo di nuovo suolo. Questo principio rappresenta uno dei cardini ispiratori della legge e viene esplicitato nell'articolo 1, rubricato "*Oggetto e finalità della legge*", che prevede "*1. La presente legge detta le 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 [...]*".

Il successivo articolo 25 detta la disciplina sostanziale volta a limitare l'uso del nuovo suolo al di fuori del perimetro del territorio urbanizzato che va letto con le disposizioni dell'articolo 4 che individua il perimetro del territorio urbanizzato distinguendolo da quello non urbanizzato. L'articolo 25 chiarisce, appunto, che le previsioni di trasformazione che comportano impegno di suolo non edificato all'esterno del perimetro del territorio urbanizzato, come definito all'articolo 4, sono subordinate al parere favorevole della conferenza di copianificazione.

Tale conferenza è costituita dai legali rappresentanti della Regione, della provincia o della città metropolitana, del comune interessato o dell'ente responsabile dell'esercizio associato, o loro sostituti sulla base dell'ordinamento dell'ente. Alla conferenza partecipano, senza diritto di voto, anche i legali rappresentanti dei comuni eventualmente interessati da effetti territoriali

sovracomunali derivanti dalle previsioni. La conferenza di copianificazione verifica che le previsioni proposte siano conformi al PIT, che non sussistano alternative sostenibili di riutilizzazione e riorganizzazione degli insediamenti e infrastrutture esistenti, e indica gli eventuali interventi compensativi degli effetti indotti sul territorio. A seguito del pronunciamento positivo della conferenza, il comune procede alla formazione dello strumento urbanistico.

Viene chiarito che i nuovi impegni di suolo comportanti effetti territoriali sovracomunali sono oggetto di perequazione territoriale come definita dall'articolo 102 della legge regionale 65/2014. In conclusione, sono molto accentuate le prerogative comunali nell'ambito dei rispettivi territori urbanizzati, mentre al loro esterno si rafforza il ruolo della Regione di concerto con gli enti locali coinvolti. La legge interviene per superare i limiti dell'attuale frammentazione delle pianificazioni e per 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. Si segnala che il principio di "*non consumo di nuovo suolo*" è uno dei temi più dibattuti anche in sede parlamentare ed è oggetto di alcune proposte di legge che attendono di proseguire il loro iter istruttorio, in particolare si ricorda il disegno di legge n. 2039 (Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato) presentato il 3 febbraio 2014 a firma di alcuni Ministri (De Girolamo, Bray, Orlando, Lupi, Delrio, Saccomanni). La Regione Toscana ha inteso anticipare alcuni di questi temi nella propria disciplina regionale. All'articolo 15 (Monitoraggio) è stato introdotto il monitoraggio con il chiaro scopo di verificare sia l'esperienza applicativa della legge sia di valutarne la sua efficacia.

La Regione intende rafforzare lo strumento del monitoraggio sugli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica, prevedendo una forma di raccordo fra l'Osservatorio paritetico della pianificazione e la conferenza paritetica interistituzionale, al fine di formulare annualmente, se necessario, proposte e rilievi alla Giunta in merito al funzionamento della pianificazione.

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.

Altra novità di rilievo ha riguardato la fattispecie della perequazione territoriale, 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. Nei casi di impegno di suolo non edificato al di fuori del perimetro del territorio urbanizzato gli enti interessati definiscono le misure di perequazione territoriale sulla base del parere espresso dalla conferenza di copianificazione. L'introduzione di disposizioni per la pianificazione intercomunale rappresentano un ulteriore elemento innovativo della legge regionale anche attraverso lo strumento del piano strutturale intercomunale che insieme alla conferenza di copianificazione diventa riferimento qualificante per garantire una progettazione unitaria e multisettoriale delle trasformazioni a livello d'area vasta.

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. Si è ritenuto di individuare un termine massimo di due anni per la formazione degli strumenti di pianificazione dall'avvio del procedimento all'approvazione finale. Inoltre, sono state introdotte misure di semplificazione, al fine di evitare duplicazioni procedurali con riferimento, in particolare, ai fini della Valutazione Ambientale Strategica (VAS). Sono stati specificati in maniera univoca i contenuti propri di ciascuno strumento della pianificazione, al fine di eliminare ambiguità e duplicazioni.

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. Nel territorio rurale si prevede che gli strumenti della pianificazione individuino i nuclei rurali, le cui trasformazioni devono garantire la coerenza con i caratteri propri degli insediamenti, gli ambiti di pertinenza di centri e nuclei storici di cui tutelare la valenza paesaggistica e gli ambiti periurbani in cui promuovere forme di agricoltura utilmente integrabili con gli insediamenti urbani e che ne contribuiscano al miglioramento. Per quanto attiene le trasformazioni richieste dall'imprenditore agricolo vengono semplificate le procedure per una serie di interventi temporanei o di minore entità, specificate le trasformazioni aziendali che comportano la necessità di un piano attuativo, rafforzati i vincoli e le sanzioni in caso di perdita della destinazione d'uso agricola.

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 dei beni culturali e del paesaggio. 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. Le disposizioni

sulla prevenzione e mitigazione dei rischi idrogeologico e sismico sono state aggiornate e riviste.

Altro tema centrale, oggetto di uno specifico gruppo di emendamenti discussi in commissione, 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. L'introduzione del concetto di patrimonio territoriale, quale bene comune costitutivo dell'identità collettiva regionale, è il riferimento necessario per contestualizzare le c.d. "invarianti strutturali" nello Statuto del territorio (articolo 6), e promuovere una più efficace relazione tra statuto e strategia dei piani.

## 1.2 IL COMPLESSO LAVORO ISTRUTTORIO DELLA SESTA COMMISSIONE

Occorre evidenziare che il lungo e complesso lavoro istruttorio della Sesta Commissione ha tenuto conto dei contributi pervenuti dalle altre Commissioni consiliari per parere secondario e soprattutto del parere della Prima Commissione consiliare mentre i due pareri espressi dal CAL hanno trovato riscontro nel testo grazie all'imponente azione emendativa della stessa Commissione consiliare. Un immenso lavoro è stato prodotto verso i quasi 200 emendamenti presentati e discussi nelle diverse sedute di Commissione.

Tutti gli emendamenti sono stati discussi e quelli accolti, circa 100, hanno provocato modifiche, anche sostanziali, del testo. In particolare, è stato introdotto un raccordo normativo con il piano paesaggistico (come integrato al PIT) con riferimento ai piani attuativi di bacino delle Alpi Apuane. La Commissione ha inoltre fatto propri due importanti suggerimenti del CAL riferiti alle sanzioni per opere ed interventi edilizi abusivi suddivisi tra quelli anteriori al primo settembre 1967 e quelli successivi compresi sino al 17 marzo 1985 ed a quelli successivi a quest'ultima data. I due articoli sono stati inseriti con "forte spinta politica" da parte della commissione ma gli stessi richiedevano, ad avviso dell'ufficio legislativo, una più attenta riflessione.

Gli articoli relativi alle valutazioni ambientali strategiche, seppure appaiano in linea e coerenti alle disposizioni statali sono stati anch'essi volutamente riscritti su forte spinta politica. Lo stesso articolo sugli accertamenti di conformità sulla sismica, molto dibattuto, rappresenta una riscrittura che è il frutto del contributo di diversi uffici regionali con il vaglio finale degli uffici giuridici di Giunta e Consiglio e comunque, da ultimo, fortemente voluto dalla parte politica. Entrambe queste ultime due disposizioni hanno superato il vaglio dell'esame governativo.

L'elemento saliente dell'incessante lavoro sul testo della proposta di legge ha riguardato il continuo rincorrersi di aggiustamenti al testo dovuti ad emendamenti approvati, verifiche d'ufficio, riscritture di articoli da proposte da parte degli uffici della Giunta avendo così all'esame istruttorio un testo sempre "aperto" ed in continua evoluzione. Non è mai stato possibile avere un testo finale su cui poter effettuare un'attenta rilettura prima dell'invio all'Aula consiliare.

La Commissione ha licenziato il testo in data 27 ottobre 2014 con un lungo elenco di articoli aggiuntivi, ben 26 articoli bis, senza la possibilità di ricollocarli nel giusto ordine per l'approvazione finale dell'Aula. Anche durante l'ultima seduta della Commissione (27 ottobre 2014) sono stati presentati, ed accolti, alcuni emendamenti al testo e fin nel tardo pomeriggio il testo ha subito ulteriori modifiche. L'Aula, in data 29 ottobre 2014 (due giorni dopo l'ultima seduta di Commissione) ha esaminato il testo presentato ed i numerosi emendamenti presentati. L'attività emendativa è stata così imponente che anche in Aula si è dibattuto fino all'ultimo istante prima dell'approvazione degli articoli come riscritti. L'Aula, tra i numerosi emendamenti proposti, ne ha accolti 14 e questi hanno provocato modifiche, anche di rilievo, al testo presentato in Aula. L'ufficio legislativo, insieme all'assistenza generale e gli uffici della Giunta regionale, sono stati impegnati per l'intera giornata nell'esame dei vari emendamenti presentati con riscritture, correzioni, aggiustamenti, sollevando in alcuni casi richieste di attenzione e cautela nel produrre le modifiche al testo.

Gli ultimi emendamenti sono stati riscritti, con rapidità, nel tardo pomeriggio e sottoposti all'approvazione dell'Aula consiliare. Il Presidente del Consiglio regionale ha avvertito l'Aula in merito al delicato lavoro di ricucitura che sarebbe stato necessario realizzare sul testo nei giorni successivi alla sua approvazione. Lo stesso Presidente ha conferito agli uffici un ampio, ed anche inconsueto, mandato con parole assai significative: *"diamo un ampio mandato agli uffici, [...] anche ad eliminare articoli di legge"*. L'enfasi con cui ha sottolineato il mandato agli uffici per il lavoro di post-aula, pur sempre nel rispetto dei limiti regolamentari consentiti, era dovuta vista l'eccezionalità e la rapidità con la quale siamo giunti all'approvazione di una legge regionale costituita da ben 256 articoli.

Nei giorni successivi, si è costituito un gruppo di lavoro "informale", con il prezioso contributo degli uffici della Giunta regionale, per una rilettura del testo, il corretto inserimento degli emendamenti approvati, la nuova numerazione di quasi tutti gli articoli e commi, la verifica della correttezza dei numerosissimi rinvii interni ed esterni. Si evidenzia che in questo caso i c.d. "lavori post aula", dedicati il più delle volte a piccole modifiche formali, sono stati invece assai importanti e d'impatto sul testo finale. In questo caso, su espresso mandato del Consiglio regionale, il lavoro di "post aula" si è trasformato in un vero e proprio lavoro di "ricucitura" del testo.

Preme sottolineare il lungo e complesso lavoro giuridico sulla proposta di

legge che è stato svolto nei mesi precedenti la sua approvazione finale, anche sulla base delle numerose osservazioni presentate dall'ufficio legislativo del Consiglio attraverso una scheda di legittimità presentata alla Prima Commissione consiliare, alla Seconda, alla Terza ed alla Settima Commissione oltre a tre schede di legittimità, molto articolate, per la Sesta Commissione consiliare. In sede di messaggio, la Settima Commissione non ha fornito indicazioni e suggerimenti alla Sesta Commissione mentre molto articolato è stato il parere espresso dalla Prima Commissione ed altrettanto utili si sono rivelati gli apporti della Seconda e Terza Commissione.

Non è possibile in questa sede restituire un dettagliato resoconto del lavoro svolto ed in estrema sintesi si riportano di seguito alcuni elementi. I principali rilievi accolti, ed introdotti nel testo finale, hanno riguardato una riscrittura del preambolo più coerente al testo di legge dando atto di alcuni punti qualificanti della nuova legge sul governo del territorio. L'esiguità del preambolo originario non era coerente ai principi della legge regionale 55/2008 in materia di qualità della normazione. La Commissione non ha accolto la proposta di inserire uno specifico articolo a carattere generale sulle definizioni sulla scorta di altri esempi presenti nell'ordinamento regionale, come ad esempio per la legge regionale 10/2010 in materia di Valutazione d'impatto ambientale e di Valutazione ambientale strategica. Si segnala che nel testo finale sono comunque presenti due articoli sulle definizioni ritenuti necessari per descrivere alcune fattispecie specifiche del capo di riferimento. L'ordine corretto degli articoli è stato rivisto solo in sede di coordinamento finale in post-aula, in considerazione del fatto che il testo, mai chiuso, era oggetto di continue proposte di modifica provocate da emendamenti di consiglieri o riscritture di adeguamento del testo alla recente normativa statale. Altra attività importante, necessaria a rendere il più possibile leggibile e chiaro il testo, ha riguardato la verifica di coerenza tra le rubriche degli articoli ed i rispettivi contenuti anche se in diversi casi il lavoro avrebbe richiesto ulteriori aggiustamenti che non è stato possibile fare visti i tempi strettissimi di lavoro.

Prima ancora dell'attività emendativa, su preciso indirizzo della Commissione, numerosi articoli sono stati riscritti sulla base delle osservazioni degli uffici su punti anche molto qualificanti. In estrema sintesi sono stati rivisti gli articoli relativi all'adozione del piano strutturale intercomunale, la parte relativa al commercio, le varianti semplificate al piano strutturale, la partecipazione dei cittadini, la conferenza paritetica interistituzionale, le disposizioni sulla qualità degli insediamenti, correzioni alla parte del territorio rurale, le disposizioni sui tempi di formazione ed approvazione del piano operativo, è stato rivisto l'articolo sulla vigenza dei regolamenti, il rapporto con le norme statali.

Sono state effettuate numerose e continue modifiche secondo le disposizioni di tecnica legislativa con un drafting importante e continuo del testo. L'ufficio legislativo ha predisposto la c.d. "catena abrogativa" che dà conto di

tutte le norme abrogate a seguito dell'abrogazione della c.d. legge "madre", la 1/2005. Tali abrogazioni sono opportune sia a fini di chiarezza ma anche di riduzione quantitativa del corpo legislativo regionale. Infine, la legge prevede numerosi atti di competenza del Consiglio regionale, ed in particolare: le deliberazioni in merito alla definizione di ambiti sovra comunali; l'approvazione dei piani regolatori dei porti; le decisioni da assumere in merito alla informativa dell'osservatorio paritetico della pianificazione; la predisposizione dei progetti di territorio; la determinazione degli oneri di urbanizzazione; gli atti di monitoraggio degli strumenti della pianificazione territoriale ed urbanistica.

Sono inoltre previsti numerosi regolamenti attuativi. La nuova legge regionale non ha superato indenne il vaglio governativo ed è stata impugnata con delibera del Consiglio dei ministri del 24 dicembre 2014 su cinque articoli che riguardano due argomenti specifici. Il primo punto dell'impugnativa riguarda gli articoli 25, 26 e 27, riferite all'approvazione di previsioni urbanistiche in materia di grandi strutture di vendita. L'argomento è stato assai dibattuto durante i lavori della Commissione e gli articoli finali rappresentano il frutto della consistente attività emendativa della Commissione stessa. Il secondo punto impugnato riguarda gli articoli 207 e 208 che secondo il Consiglio dei Ministri si pongono in contrasto con la normativa statale contenuta nel d.p.r. 380/2001 (Testo unico dell'edilizia). Anche questi articoli sono il frutto di una consistente azione emendativa prodotta durante i lavori della Commissione ed i due articoli sono stati fortemente voluti dalla Commissione consiliare che ha ripreso integralmente le proposte giunte dal CAL che a sua volta aveva fatto proprie le posizioni e le proposte sostenute da ANCI regionale. Su questi temi rimane il dubbio se i limiti della competenza regionale siano stati superati invadendo le competenze statali in materia.

Un cenno alla legge regionale 11 aprile 2014, n. 20 "Disposizioni sul frazionamento di edifici a destinazione industriale ed artigianale. Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio)". Si tratta di una legge strettamente connessa alla vicenda della legge regionale sul governo del territorio. La legge è costituita da due soli articoli di cui uno riguarda l'entrata in vigore il giorno successivo alla pubblicazione. La legge è stata approvata all'unanimità dal Consiglio regionale dell'8 aprile 2014. La stessa previsione normativa era contenuta nella proposta di legge 290 del 2013 (Legge finanziaria per il 2014) e con scheda di legittimità del 25 novembre 2013, venne rilevata la non conformità all'articolo 13 della legge regionale 6 agosto 2001, n. 36 (Ordinamento contabile della Regione Toscana) della disposizione proposta. Nella scheda di legittimità si ricordava inoltre che tale disposizione avrebbe dovuto trovare idonea collocazione all'interno della proposta di legge 282 in materia di governo del territorio all'esame della Sesta Commissione consiliare. La Prima Commissione consiliare effettuò uno "stralcio" dell'articolo e lo stesso venne successivamente ricompreso nel testo della proposta di legge 282.

La Giunta regionale ha ritenuto urgente approvare la norma, anche in questo caso alla luce della difficile congiuntura economica, senza attendere l'iter consiliare della proposta di legge 282 ed ha presentato un'autonoma proposta di legge, la 311/2014 diventata poi legge 20/2014. La legge prevede la possibilità di frazionare gli impianti a destinazione industriale e artigianale consentendo l'inserimento di ulteriori realtà produttive nelle nuove unità immobiliari che risultano dall'intervento.

La legge regionale, di natura urbanistica, presenta, in realtà precisi connotati di carattere economico. Lo stesso preambolo ne dà atto al considerato numero 2. La legge, pertanto, vorrebbe essere un concreto contributo per la ripresa economica e il mantenimento dell'occupazione. Il frazionamento potrà realizzarsi senza variare gli strumenti della pianificazione territoriale e gli atti di governo del territorio comunali che non lo prevedano o lo consentano. L'intervento è subordinato all'approvazione, da parte del comune, di un piano industriale con cui l'imprenditore interessato dimostri la necessità dell'intervento ai fini del mantenimento dell'attività produttiva e della salvaguardia dell'occupazione. La legge, inoltre, vuol esplicitamente evitare eventuali speculazioni e viene pertanto stabilito che il frazionamento avvenga senza aumento di volume o di superficie utile lorda e che sia mantenuta la destinazione produttiva degli edifici. Il titolo della proposta di legge è stato opportunamente modificato al fine di evitare il noto problema dei "*titoli muti*" ovvero titoli di legge che non dicono niente sul contenuto della stessa. Il contenuto normativo, riportato coerentemente nel testo della legge regionale 65/2014, ha causato l'abrogazione della legge.

## **2. CONSIDERAZIONI FINALI**

L'anno appena trascorso si è caratterizzato per il perdurare di alcune tendenze di fondo che vengono brevemente riassunte.

Si evidenzia in primo luogo che il lavoro di progettazione legislativa in Consiglio regionale rimane un problema aperto. La progettazione legislativa, anche se continua a rimanere incardinata nella sua sede naturale, ovvero la Giunta regionale, vede le iniziative consiliari acquisire un maggiore spazio nei lavori consiliari. Si evidenzia la difficoltà, a volte assai accentuata, nei casi d'iniziativa consiliari aventi ad oggetto materie con contenuti molto tecnici. In questo caso, i lavori consiliari, procedono con qualche difficoltà non essendo presenti in Consiglio tutte le competenze tecnico-professionali, in alcuni casi realmente specialistiche, necessarie per la redazione del testo di legge. Tali professionalità sono invece presenti presso gli uffici della Giunta regionale. Un esempio per tutti la legge regionale 51/2013 sull'amianto e la legge regionale 61/2014 in materia di rifiuti.

In secondo luogo si conferma che l'attività istruttoria consiliare, sulle leggi d'iniziativa della Giunta regionale, ha visto importanti interventi modificativi da parte della Commissione che ha portato, in alcuni casi, ad un

cospicuo aumento del numero degli articoli. L'attività istruttoria e le conseguenti modifiche del testo della proposta di legge, si è avvalsa il più delle volte dei risultati delle audizioni consiliari ma anche degli apporti del Consiglio delle Autonomie locali. Infine, di notevole impatto, anche l'intervento emendativo da parte dei consiglieri regionali. Uno dei temi maggiormente trattati ha riguardato la definizione dei rapporti tra Giunta regionale e Consiglio.

In terzo luogo si segnala che rimane tuttora un problema aperto quello della continua stratificazione di norme senza prevedere l'abrogazione della "legge madre". Questa accentuata stratificazione legislativa provoca spesso difficoltà operative ed applicative autoalimentando la necessità di successivi interventi aventi per lo più carattere manutentivo.

In quarto luogo si osserva che la difficile contingenza economica ha influito su larga parte dell'attività legislativa della Regione Toscana ed ha riguardato anche le leggi sul territorio con interventi, formalmente di carattere urbanistico, ma con valenza economica. Un esempio su tutti la legge regionale 20/2014 già ricordata.

In quinto luogo si conferma la tendenza a ricercare nuovi sistemi di governance che vedono mutare i rapporti tra Regione ed enti locali. La Regione assume un ruolo sempre più centrale nei confronti degli enti locali. Infine, altro elemento, assai rilevante dal punto di vista della qualità delle legge, si conferma essere il continuo e massiccio lavoro di drafting sulle diverse proposte di legge con ampie riscritture di testi di articoli, la loro sequenza, i titoli delle leggi riscritti al fine di evitare l'annoso problema dei "titoli muti".

## **POLITICHE PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE**

REDATTRICE: Francesca Casalotti

Le proposte di legge in materia di ambiente esaminate nel corso del 2014 dalla Sesta Commissione e successivamente approvate dal Consiglio regionale costituiscono interventi di modifica di discipline vigenti, ad eccezione della legge 14/2014, che ha disciplinato il trasferimento della proprietà dell'invaso del Bilancino e la gestione dello stesso (su cui si veda la relazione di Anna Traniello).

In questo settore, durante questo anno, si sono avuti due rilevanti interventi in materia di gestione dei rifiuti, entrambi volti a cercare di superare le difficoltà applicative della legge regionale 25/1998, con particolare riferimento alla programmazione settoriale e al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. Si tratta di una riforma organica della materia dei rifiuti completata poi dall'approvazione del nuovo piano regionale dei rifiuti.

Il primo di questi interventi è stato attuato con la legge regionale 9 giugno 2014, n. 30 (Disposizioni per l'adeguamento dei piani straordinari di gestione integrata dei rifiuti da parte dell'autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. Modifiche alla legge regionale 61/2007), costituita da soli due articoli.

In particolare, l'articolo 1 di tale legge inserisce l'articolo 27 bis nella legge regionale 61/2007, che a suo tempo ha provveduto da una parte a modificare la legge regionale 25/1998, dall'altra ha introdotto i piani straordinari che le autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti, subentrate alle comunità di ambito, sono chiamate ad approvare nelle more della completa attuazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani per procedere ai primi affidamenti del servizio stesso.

In considerazione dei tempi lunghi di attuazione della legge regionale 61/2007 - e in particolare dei ritardi nell'approvazione dei piani interprovinciali di gestione dei rifiuti e nelle procedure di affidamento del servizio - è stata introdotta nell'articolo 27 bis la possibilità di modificare e aggiornare i piani straordinari già approvati, sulla cui base viene affidato il servizio, anche in deroga alle previsioni dei piani provinciali. Proprio in considerazione della urgenza di concludere le procedure di affidamento del servizio, sono conseguentemente previste procedure di modifica dei piani straordinari semplificate rispetto a quelle di approvazione.

L'articolo 2 della legge ha poi previsto l'entrata in vigore della stessa il giorno della sua pubblicazione sul Burt.

Durante l'esame in Commissione della proposta di legge 326 sono stati effettuati numerosi aggiustamenti di tecnica redazionale ed è stato suggerito di

riscrivere il titolo della stessa in modo da rendere esplicito il contenuto della legge con particolare riferimento ai piani straordinari di gestione integrata dei rifiuti.

Successivamente si è intervenuti nel settore della gestione dei rifiuti con la legge regionale 28 ottobre 2014, n. 61 (Norme per la programmazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti. Modifiche alla l.r. 25/1998 e alla l.r. 10/2010). In questo caso si è trattato di una vera e propria revisione organica della legge regionale 25/1998; la nuova legge, infatti, è costituita da 31 articoli e due allegati tecnici di modifica della legge regionale 10/2010 in materia di Valutazione ambientale strategica (VAS) e di valutazione di impatto ambientale (VIA) riguardanti i progetti sottoposti alla procedura di valutazione ambientale di competenza della Regione ed i progetti sottoposti alla verifica di assoggettabilità, sempre di competenza della Regione.

La legge nasce dall'unificazione e profonda rielaborazione in più stadi operativi dei testi di due proposte di legge: la prima d'iniziativa consiliare (proposta di legge 270/2014 primo firmatario Cons. Nascosti), la seconda d'iniziativa della Giunta regionale (proposta di legge 330/2014).

La proposta di legge 270, in particolare, aveva come obiettivo principale il superamento della frammentazione della programmazione del ciclo dei rifiuti, da realizzarsi attraverso l'abolizione dei piani interprovinciali, che nella prassi applicativa hanno dimostrato la propria debolezza, giungendo ad una profonda riforma della programmazione in due soli livelli di competenze e funzioni. Il primo livello, quello regionale, con la funzione di individuare in ogni ATO gli impianti strategici finalizzati ad una reale autosufficienza; il secondo livello, quello d'ambito, con la funzione di predisporre il piano industriale, l'affidamento del servizio e la realizzazione degli impianti strategici.

La proposta di legge 330/2014 nasceva, invece, dalla volontà di procedere alla corretta riallocazione delle funzioni amministrative che lo Stato ha espressamente attribuito alle regioni in materia di rifiuti, bonifica dei siti inquinati tutela delle acque e difesa della costa, sulla base del consolidato orientamento giurisprudenziale della Corte costituzionale secondo il quale le regioni, nelle materie afferenti alla competenza legislativa esclusiva statale, quale quella della tutela dell'ambiente, non possono trasferire ad altri enti le funzioni amministrative che il legislatore statale ha espressamente attribuito loro (cfr. per tutte sentenze n. 187/2011 e 159/2012). In attuazione di tale orientamento, la proposta di legge interveniva a modificare nelle materie di cui sopra le leggi regionali con cui la regione aveva trasferito a province e comuni funzioni amministrative alla stessa attribuite espressamente dal legislatore statale. Allo stesso tempo la proposta di legge 330 anticipava la riforma di cui alla legge 56/2014 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni", che prevede il riordino delle competenze delle province sulla base della distinzione tra "funzioni fondamentali", che continuano

ad essere esercitate dalle province e “funzioni diverse” che devono essere invece riallocate ad altri livelli.

Tale proposta di legge in particolare modificava la legge regionale 25/1998 nella parte relativa alle competenze regionali, attribuendo alla Regione tutte le funzioni in materia di rifiuti che la normativa statale attribuisce direttamente ad esse. Tra queste, in particolare, il rilascio delle autorizzazioni per la realizzazione, l'esercizio e la chiusura degli impianti di gestione dei rifiuti.

Per quanto attiene alla programmazione, la proposta di legge 330 prevedeva il mantenimento del livello di pianificazione interprovinciale e attribuiva alla Regione l'approvazione dei piani di raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi ed ai residui di carico, prima attribuita alle Province. Anche le relative funzioni amministrative erano attribuite alla regione, compreso l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti, su cui si era pronunciata la Corte con la sentenza n. 159 del 2012.

Il lungo e delicato lavoro istruttorio che ha portato all'unificazione delle due proposte di legge in un unico testo è stato svolto da un nutrito gruppo di lavoro tecnico Consiglio/Giunta regionale, che ha visto la forte e diretta partecipazione delle forze politiche, manifestatasi attraverso l'espressione di precisi indirizzi operativi.

In particolare, la Sesta Commissione consiliare è intervenuta in diverse occasioni formulando anch'essa proprie osservazioni ed indirizzi ai quali si sono aggiunti quelli pervenuti dagli uffici dell'assessorato regionale. La stretta collaborazione tra uffici della Giunta regionale - depositari delle competenze anche operative (grazie anche al sostegno di specialisti esterni, nel caso specifico tecnici dell'Agenzia regionale recupero risorse) - e uffici consiliari, necessaria in virtù del contenuto squisitamente tecnico delle proposte di legge sopra ricordate, ha prodotto il testo finale che ha ricevuto il voto unanime della competente Commissione consiliare.

Tale testo, alla luce dei contenuti previsti anche dalla proposta di legge 330, ha richiesto, oltre alla modifica della legge regionale 25/1998 anche la modifica della legge regionale 10/2010 in materia di VAS e VIA. Il testo della legge si snoda attraverso due filoni principali mutuati rispettivamente dalla proposta di legge 270 e 330: 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. Nonostante la riforma del settore dei rifiuti avvenuta con la legge regionale 61/2007, la prassi ha infatti evidenziato notevoli difficoltà attuative soprattutto con riferimento ai ritardi ed alle problematiche legate alle procedure di approvazione dei piani interprovinciali,

che non hanno consentito la messa a regime della riforma nei termini previsti dalla stessa legge regionale 61/2007.

L'obiettivo è stato dunque quello di semplificare e snellire il sistema della programmazione in materia di rifiuti eliminando il livello interprovinciale, con la conseguente ridefinizione dei contenuti del piano regionale e dei piani di ambito.

Secondo la nuova disciplina i piani di ambito, in particolare, devono dare diretta attuazione al piano regionale dei rifiuti, che definisce i fabbisogni, la tipologia, il complesso degli impianti di smaltimento e recupero, tenendo conto dell'offerta industriale esistente, nonché gli obiettivi, gli indirizzi e i criteri per la gestione integrata dei rifiuti urbani. Sono poi ridefinite le procedure di approvazione dei piani di raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui di carico, di competenza dell'Autorità portuale o dell'Autorità marittima, che, secondo la normativa nazionale (il decreto legislativo 182/2003), devono essere integrati con la programmazione regionale in materia di gestione dei rifiuti.

La legge regionale 61/2014 accentua dunque il ruolo della Regione Toscana cui spettano inoltre 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.

Sono poi previste diverse disposizioni transitorie per regolare il passaggio dal "vecchio" al "nuovo" regime. In particolare, viene stabilito il termine di 24 mesi per adeguare il piano regionale alle disposizioni della nuova legge (articolo 26), e, una volta adeguato il piano regionale, si prevede un termine per l'adeguamento anche dei piani di ambito, facendo salvi, nella more di tali procedure, i piani attualmente vigenti o già adottati e da approvare.

Per quanto riguarda la ridefinizione del quadro delle competenze amministrative in materia di gestione dei rifiuti, la legge si adegua al recentemente orientamento della Corte costituzionale (sentenze 187/2011 e 159/2012) secondo il quale 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 lo Stato ha attribuito espressamente alle regioni, senza possibilità di delega. A tal proposito si fa presente che la Regione Toscana si era avvalsa dell'istituto della delega alle provincie sin dal testo originario della legge regionale 25/1998. 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.

La legge regionale 61/2014 persegue l'obiettivo di assicurare la realizzazione degli impianti di gestione dei rifiuti ritenuti strategici attraverso l'accentramento 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. Con riferimento a tali funzioni la legge stabilisce che decorrono dall'entrata in vigore della legge 61/2014.

La revisione organica della legge 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.

Da segnalare, infine, l'introduzione, alla luce delle disposizioni contenute nel decreto legge 133/2014 (c.d. Sblocca Italia), della disciplina dei vincoli di natura urbanistica sulle aree da bonificare con la quale sono individuati gli interventi edilizi ammessi e le condizioni necessarie al rilascio dei titoli per la realizzazione di interventi anche diversi.

Peraltro con riferimento alla materia della gestione dei rifiuti si sottolinea come fin dalla presentazione della proposta di legge 270 l'Ufficio legislativo ha sempre evidenziato che i numerosissimi interventi modificativi 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, che non è stato però possibile effettuare in considerazione della mancanza di un adeguato lasso temporale.

Successivamente è stata approvata la legge regionale 15 dicembre 2014, n. 76 "Modifica alla legge regionale 29 dicembre 2009, n. 87 (Trasformazione della società "Agenzia regionale recupero risorse s.p.a." nella società "Agenzia regionale recupero risorse s.p.a." a capitale pubblico. Modifiche alla legge regionale 18 maggio 1998, n. 25). Attribuzioni di funzioni a Agenzia regionale recupero risorse S.p.A".

In particolare tale modifica si è resa necessaria in considerazione delle nuove funzioni attribuite alla Regione dalla legge regionale 61/2014 con riferimento alle discariche per rifiuti pericolosi e non pericolosi, degli impianti di termovalorizzazione con recupero energetico, degli impianti di compostaggio e di digestione anaerobica, che peraltro, decorrono dall'entrata in vigore della stesse legge 61/2014 (20 novembre 2014). L'unico articolo della legge prevede infatti che l'ARRR svolga l'assistenza e il supporto tecnico necessario per l'esercizio delle nuove funzioni amministrative attribuite alla Regione relative al rilascio delle autorizzazioni per la realizzazione, l'esercizio e la chiusura degli impianti di gestione dei rifiuti e lo svolgimento delle operazioni di smaltimento e recupero dei rifiuti, anche pericolosi, rilasciate ai sensi degli articoli 208, 209, 211 e 213 del decreto legislativo 152/2006.

La peculiarità della legge risiede nel fatto che il testo è stato presentato "fuori sacco" a seguito di lettera presentata dall'Assessore regionale Bramerini, letta durante la seduta della Commissione del 27 novembre 2014, che richiedeva l'urgenza della sua approvazione al fine di consentire l'esercizio di alcune

competenze assunte dalla Regione stessa a seguito dell'approvazione della legge regionale 61/2014. La proposta di legge è stata dunque approvata all'unanimità senza richiesta di parere all'Ufficio legislativo.

Completa la riforma della materia l'approvazione del piano regionale dei rifiuti avvenuta con deliberazione del 18 novembre 2014, n. 94, a seguito di un complesso iter che ha visto dapprima l'adozione di tale piano con deliberazione del 19 dicembre 2013, n. 106, successivamente la fase di presentazione delle osservazioni e infine la sua approvazione ad opera del Consiglio regionale. 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 (su questo si veda la relazione di Rossana Bardocci).

Infine è stata approvata la legge regionale 16 dicembre 2014, n. 77 "Modifiche alla legge regionale 11 dicembre 1998, n. 91 (Norme per la difesa del suolo). Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa e degli abitati costieri". Scopo principale della legge è quello di delineare un nuovo assetto delle competenze, introducendo un autonomo titolo all'interno della legge regionale 91/1998 "Titolo IV bis - Disciplina delle funzioni in materia di tutela della costa e degli abitati costieri".

In particolare, la legge regionale definisce il contesto della programmazione regionale al fine di preservare l'equilibrio costiero e stabilisce che le strategie di intervento siano individuate nel piano ambientale ed energetico regionale (PAER), di cui alla legge regionale 19 marzo 2007, n. 14 (Istituzione del piano ambientale ed energetico regionale). Queste strategie sono attuate mediante un documento operativo, approvato annualmente dalla Giunta regionale. La legge prevede inoltre la predisposizione di un quadro conoscitivo costantemente aggiornato al fine di garantire una corretta programmazione degli interventi pubblici ma anche di quelli privati volti al miglioramento dello stato della costa in modo da preservarla, in particolare, dai fenomeni di erosione.

Obiettivo della legge è da un lato quello di accelerare le procedure amministrative, dall'altro di semplificarle. Viene pertanto attribuito alla Regione l'esercizio delle competenze amministrative per il rilascio dei titoli necessari alla realizzazione degli interventi di recupero e riequilibrio della fascia costiera (ad eccezione dei titoli edilizi), che interessano il territorio di più comuni.

Sono inoltre individuati strumenti di raccordo e coordinamento per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di difesa della costa anche attraverso l'istituzione di tavoli tecnici e politici al fine di condividere le diverse scelte programmate.

Si rileva, come particolarità da segnalare, che la legge regionale, pur non essendo diretta attuazione di disposizioni comunitarie, dà attuazione alla Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 maggio 2002 relativa all'attuazione della gestione integrata delle zone costiere in Europa

(2002/413/CE) a cui ha fatto seguito un Protocollo, sottoscritto dallo Stato italiano, sulla gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo (Protocollo ICZM - Integrated Coastal Zone Management), adottato nell'ambito della Conferenza diplomatica plenipotenziaria tenutasi a Madrid nei giorni 20 e 21 gennaio 2008, ed entrato in vigore il 24 marzo 2011.

## **POLITICHE PER LA MOBILITA' E LE INFRASTRUTTURE**

REDATTRICE: Anna Traniello Gradassi

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

In materia di opere idrauliche, la legge regionale 18 marzo 2014, n. 14 (Invaso di Bilancino. Trasferimento della proprietà. Disposizioni conseguenti), va a regolare normativamente il trasferimento di proprietà e la gestione dell'invaso di Bilancino. 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. La legge segue alla stipula di una intesa fra la Regione ed i Comuni titolari di diritti reali sull'invaso, in particolare diritto di proprietà per quattordici comuni e diritto di uso per il Comune di Barberino di Mugello. Nel protocollo i proprietari hanno convenuto di trasferire alla Regione la proprietà pro quota dell'invaso e delle sponde ed il Comune di Barberino di Mugello si è impegnato a rinunciare al diritto d'uso contestualmente all'attribuzione di diritti derivanti dalla concessione amministrativa dell'invaso al comune stesso.

L'intento della legge è quello di consentire il superamento delle difficoltà causate finora dalla frammentazione della proprietà, assicurando una gestione dell'invaso univoca negli intenti e oggetto di una valutazione concordata tra i soggetti che sono prioritariamente coinvolti: Autorità Idrica Toscana (AIT), gestore del servizio idrico integrato, Provincia di Firenze, Comune di Barberino del Mugello. L'opera ha infatti una rilevanza ed un interesse funzionale di livello regionale.

Particolarmente rilevante è la previsione dell'articolo 3: la disposizione prevede che la Regione avochi a sé le funzioni di gestione del demanio idrico relativamente all'invaso di Bilancino, a partire dalla data della stipula dell'accordo sostitutivo del provvedimento di concessione al Comune di Barberino di Mugello per l'esercizio delle attività di valorizzazione turistico ambientale che non contrastino con la destinazione dello stesso a fini idropotabili e per la disciplina degli obblighi concernenti la gestione dell'invaso nonché quelli di competenza del gestore del servizio idrico integrato titolare delle concessioni di derivazione delle acque.

Questa previsione costituisce un esempio di funzione amministrativa/gestionale delegata in generale dalla legge regionale alla

Provincia, che per esigenze di esercizio unitario, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'articolo 118 comma 1 della Costituzione viene, in questo caso, recuperata dalla Regione.

Anche l'articolo 4 è norma di particolare interesse, in quanto prevede l'applicazione di un istituto finora poco utilizzato: l'accordo sostitutivo del provvedimento di concessione, contenente anche disposizioni per la gestione dell'invaso.

La legge, dal contenuto apparentemente di semplice lettura, avendo ad oggetto l'acquisizione al demanio regionale di un'opera infrastrutturale di rilevante interesse strategico, ha comportato un accurato ed approfondito dibattito, svoltosi in più sedute congiunte delle tre Commissioni Prima, Sesta e Settima, in cui i commissari hanno voluto esaminare i molteplici aspetti ed implicazioni derivanti dall'approvazione ed applicazione della legge.

Nella materia degli sbarramenti di ritenuta e di relativi bacini di accumulo, la legge regionale 28 marzo 2014, n. 15 (Modifiche alla legge regionale 5 novembre 2009, n. 64 (Disciplina delle funzioni amministrative in materia di progettazione, costruzione ed esercizio degli sbarramenti di ritenuta e dei relativi bacini di accumulo), la cui proposta è stata presentata direttamente in aula, senza passare al vaglio della commissione competente, ha disposto una ulteriore proroga (la quarta) al termine di legge entro cui gli esercenti le opere di sbarramento di ritenuta dei relativi bacini di accumulo di cui alla legge regionale 64/2009 son tenuti a denunciare l'esistenza o ad effettuare la domanda di regolarizzazione e/o la domanda di autorizzazione in sanatoria. E' espressamente indicata la risoluzione 180/2013, con la quale il Consiglio regionale invita la Giunta a procedere celermente alla revisione della legge regionale 64/2009.

La nuova disciplina in materia è stata approvata con la legge regionale 28 luglio 2014, n. 43 (Modifiche alla legge regionale 5 novembre 2009 n. 64 (Disciplina delle funzioni amministrative in materia di progettazione, costruzione, esercizio degli sbarramenti di ritenuta e relativi bacini di accumulo)). La legge ha carattere tecnico, come la legge regionale 64/2009 che va a modificare, integrare ed innovare. In ragione della sua natura tecnica, molto della disciplina di dettaglio, e non, è rinviata ad un regolamento, previsto dall'articolo 14 della legge regionale 64/2009, del quale si prevede l'aggiornamento entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

Il contenuto innovativo della proposta consiste nel prevedere l'istituzione del "catasto regionale degli invasi" di competenza regionale e l'istituzione di un "nucleo tecnico provinciale" quale organismo interistituzionale cui sono affidati compiti di consulenza e supporto tecnico per la classificazione degli invasi e la valutazione del rischio connesso agli impianti esistenti.

Al fine di ridurre gli oneri amministrativi posti a carico dei proprietari e gestori degli impianti esistenti e al contempo agevolare l'attività istruttoria delle province, è istituito un organismo tecnico interistituzionale cui affidare compiti

di consulenza e supporto tecnico alla provincia ai fini della classificazione e della valutazione del rischio connesso degli impianti esistenti. Il meccanismo di valutazione delle denunce di esistenza effettuato dal nucleo consente alla provincia di autorizzare la prosecuzione dell'esercizio degli impianti, senza dover gravare il proprietario e il gestore di alcun onere, qualora l'invaso risulti già autorizzato e collaudato; viceversa sono mantenuti oneri amministrativi, ancorché graduati in relazione alla valutazione del rischio, nei casi in cui gli impianti risultino irregolari o da sanare.

La legge regionale 5 agosto 2014, n. 48 (Semplificazione della disciplina degli organi dell'Autorità portuale regionale e norme in materia di personale. Modifiche alla legge regionale 23/2012), formalmente di iniziativa consiliare, è nata dallo stralcio della proposta di legge 336 (Disposizioni di carattere finanziario).

La Prima Commissione, ha ritenuto che le disposizioni modificative della legge regionale 28 maggio 2012, n. 23 (Istituzione dell'Autorità portuale regionale) non fossero di carattere finanziario, poiché si sarebbero risolte esclusivamente in modifiche di natura settoriale. La Commissione ha così proposto lo stralcio di tali disposizioni, che sono state riformulate in distinta proposta di legge e ricondotte all'esame della commissione competente per materia. Le modifiche sono volte a portare adeguamenti resisi necessari alla luce dell'esperienza maturata in sede di applicazione della legge regionale 23/2012.

Con le modifiche oggetto della legge è prevista l'integrazione delle Commissioni consultive, previste con lo scopo di costituire un organismo in grado di cogliere maggiormente le esigenze e le aspettative del mondo del lavoro, attraverso un ruolo di "cerniera" tra l'autorità portuale regionale, le associazioni sindacali e le organizzazioni imprenditoriali, con due soggetti designati dalle organizzazioni imprenditoriali del settore della pesca e con un designato dalle associazioni sindacali del settore della pesca. Tuttavia, per garantire il regolare funzionamento delle Commissioni anche nel caso in cui non vengano designati tutti i rappresentanti delle associazioni sindacali e delle organizzazioni imprenditoriali, la commissione si considera comunque validamente costituita con la nomina della maggioranza dei componenti.

In merito alla dotazione organica si è introdotta la possibilità di utilizzare personale appartenente al ruolo organico della Regione dando così soluzione alle specifiche esigenze organizzative dell'Autorità portuale regionale.

E' stata introdotta inoltre una disposizione che non era presente originariamente nello stralcio. Al fine di salvaguardare l'attività amministrativa già svolta e semplificare i procedimenti amministrativi in corso si introduce una disciplina transitoria per i piani regolatori portuali già adottati alla data del 16 giugno 2012, data dell'entrata in vigore della legge regionale 23/2012: la norma ne stabilisce l'approvazione secondo le disposizioni vigenti al momento della

loro adozione (articolo 3 che introduce l'articolo 22 bis nella legge regionale 23/2012).

Con legge regionale 3 novembre 2014, n. 62 (Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2003, n. 67 "Ordinamento del sistema regionale della protezione civile e disciplina della relativa attività"), si vuol garantire la massima accelerazione dei tempi di approvazione dei progetti per le opere di ripristino e mitigazione dei rischi idraulici, di individuazione del contraente e di esecuzione dei lavori.

Nel preambolo si fa riferimento alla necessità di avere strumenti normativi adeguati ad affrontare l'urgenza degli interventi necessari a ricondurre a normalità le zone del territorio toscano oggetto delle recenti calamità alluvionali, da questo consegue l'opportunità di disporre l'entrata in vigore della legge il giorno stesso della pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana. E' un raro caso in cui è prevista l'entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione sul BURT.

Viene modificato l'articolo 25 della legge regionale 67/2003, che riguarda "Criteri e procedure per l'attuazione degli interventi regionali per il superamento dell'emergenza" prevedendo un percorso accelerato per l'attuazione degli interventi regionali, inerenti a opere idrauliche ed idrogeologiche, per il superamento dell'emergenza.

La Giunta regionale provvede con deliberazione alla ricognizione degli interventi di ripristino e messa in sicurezza funzionali alla mitigazione dei rischi idraulici e geomorfologici del territorio, necessari per il superamento dell'emergenza. Con la medesima deliberazione viene certificata l'indifferibilità degli interventi che costituiscono "estrema urgenza".

Alle opere certificate di "estrema urgenza" si applica l'articolo 9 del decreto legge 133/2014, c.d. "decreto Sblocca Italia", in base al quale i lavori sotto la soglia comunitaria possono essere affidati a seguito di invito rivolto a più operatori economici (cosiddetta procedura negoziata), invece, che mediante bando (comma 6 del riformulato articolo 25).

La ricognizione ricomprende gli interventi già inclusi nel documento annuale per la difesa del suolo, per i quali l'evento emergenziale ha determinato l'estrema urgenza e l'indifferibilità, anche ai fini della tutela dell'incolumità pubblica.

Con la stessa deliberazione può essere previsto che il Presidente assuma le funzioni di Commissario straordinario per sovrintendere alla esecuzione degli interventi. Il Commissario straordinario approva il cronoprogramma degli interventi da realizzare in somma urgenza e svolge il relativo monitoraggio.

A seguito di emendamento proposto dall'opposizione ed approvato all'unanimità si prevede che il Commissario comunichi tempestivamente il cronoprogramma al Consiglio regionale.

## **2. LE POLITICHE PER VIABILITÀ E TRASPORTI**

In materia è stata emanata la legge regionale 23 maggio 2014 n. 28 (Nuova disciplina della Società Logistica Toscana S.c.r.l.). Il preambolo motiva la scelta organizzativa della Regione di svolgere alcune attività strumentali ai propri fini istituzionali mediante una società di capitali a totale partecipazione pubblica. Si disciplina la gestione in house providing della Società Logistica Toscana S.c.r.l., società che già attualmente è a totale partecipazione pubblica. Il fine è quello di attribuire alla società un importante ruolo di assistenza e supporto all'attività dei soci per la promozione e l'attuazione alle politiche regionali in materia di infrastrutture, trasporti e logistica.

La società svolgerà in particolare le seguenti funzioni: attività di promozione di progetti e strategie volte a garantire investimenti sulla rete logistico-transportistica sul territorio regionale e di sviluppo territoriale, promozione dello sviluppo e della realizzazione delle infrastrutture di interesse regionale, individuate negli atti di programmazione regionale, nonché della loro eventuale gestione; assistenza per la realizzazione di progetti nel settore della logistica, delle infrastrutture ad essa legate e del trasporto pubblico locale; attività di studio ed analisi e di marketing logistico. La gestione in house richiede che l'ente pubblico (in questo caso gli enti) eserciti maggiori poteri rispetto a quelli che il diritto societario riconosce alla maggioranza sociale. Ciò si esprime nell'articolo 4 della legge che ha per oggetto il "controllo analogo sulla società". Tale disposizione consente ai soci di dettare le linee strategiche e di influire in modo effettivo sulle decisioni della società. A tal fine si individuano i più importanti atti di gestione sui quali i soci esercitano un controllo preventivo, verificandone la rispondenza agli indirizzi impartiti ed a quanto stabilito nel piano delle attività, nonché all'obiettivo del perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario ed ai vincoli previsti dalla vigente normativa per le società in house. Tale controllo si svolge secondo le modalità definite da apposita convenzione stipulata tra tutti i soci.

Particolarmente pregnante, nella direzione indicata, la norma contenuta nell'articolo 3, comma 3, che prevede un'apposita "autorizzazione", dei soci nei confronti della società, affinché questa possa eventualmente acquistare partecipazioni in altre società. E' prevista l'adozione di successivi atti attuativi: lo Statuto della società e la convenzione stipulata tra tutti i soci per la definizione delle modalità di attuazione del controllo analogo da parte degli stessi soci, è prevista inoltre una disciplina transitoria per i rapporti giuridici pregressi, è abrogata la legge regionale 28 novembre 2006, n. 59 (Condizioni e modalità per la partecipazione della Regione Toscana alla società Logistica Toscana - società consortile a responsabilità limitata).

Sempre in materia di viabilità e trasporti, con l'approvazione della legge regionale 11 giugno 2014, n. 32 (Modifiche alla legge regionale 11 maggio 2011 n. 19 "Disposizioni per la promozione della sicurezza stradale in Toscana"), di iniziativa consiliare, si vuol dare maggiore operatività ed impulso all'attività

dell'Osservatorio regionale sulla sicurezza stradale. Il preambolo in questo caso ha la funzione di motivare le ragioni, sostanzialmente pratiche, per cui vengono proposte le modifiche alla legge regionale 19/2011, modifiche volte a migliorare il funzionamento dell'Osservatorio regionale sulla sicurezza stradale.

Il preambolo risulta in questo caso più esplicativo della relazione illustrativa, dando conto dell'insediamento dell'Osservatorio, dell'opportunità di dare un necessario coordinamento alla predisposizione della relazione annuale dedicata alla sicurezza stradale, dell'importanza di ampliare il quadro conoscitivo dell'Osservatorio permettendo che, per lo svolgimento delle sue funzioni, possa rapportarsi ed acquisire dati, informazioni, analisi e studi, anche da ulteriori soggetti rispetto a quelli previsti dalla normativa vigente, dell'opportunità di permettere all'Osservatorio di caratterizzare le proprie iniziative con un logo specifico. Si evidenziano anche i problemi organizzativi che richiedono la possibilità di istituire gruppi di lavoro interni e di permettere la partecipazione di invitati esterni anche in via permanente. Infine, alla luce della difficoltà riscontrata nel garantire la continuità dei lavori si motiva l'opportunità di alleggerire il quorum costitutivo per la validità delle sedute, nonché prevedere la possibilità di disciplinare i casi di sostituzione dei componenti dell'Osservatorio stesso.

### **3. LE POLITICHE PER LA CASA**

In materia non ci sono novità legislative, dopo l'approvazione della legge regionale 22 gennaio 2014 n. 5 "Alienazione degli immobili di edilizia residenziale pubblica (ERP) finalizzata alla razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio di ERP" formalmente approvata ad inizio 2014 ma attribuibile all'attività del 2013 e quindi già trattata nel precedente rapporto.

### **4. LEGGI TRASVERSALI**

Con legge finanziaria 2015 vengono modificati alcuni articoli delle leggi regionali in materia di trasporti, in particolare alla legge regionale 31 luglio 1998, n. 42 (Norme per il trasporto pubblico locale), al fine di costituire un deterrente rispetto alla violazione degli obblighi da parte dell'utenza di dotarsi di idoneo titolo di viaggio per usufruire del mezzo di trasporto.



## **LE POLITICHE DI PROGRAMMAZIONE**



## **LA PROGRAMMAZIONE DI FINE LEGISLATURA**

REDATTRICE: Maria Cecilia Tosetto

Le strategie economiche, sociali, culturali, territoriali e ambientali della Regione Toscana individuate nel PRS ( Programma Regionale di Sviluppo 2011-2015), strumento orientativo delle politiche regionali, sono state declinate durante tutto il corso della legislatura, fino al termine.

In estrema sintesi si riportano di seguito i dati riferiti ai Piani e Programmi adottati e/o approvati nel corso dell'esercizio 2014:

### **PIANO REGIONALE INTEGRATO INFRASTRUTTURE E MOBILITÀ (PRIIM)**

Il piano è stato licenziato dalla Settima Commissione nella seduta del 6 febbraio 2014 (proposta di deliberazione n. 388 divenuta deliberazione del Consiglio regionale 18/2014) e approvato dall'Assemblea nella seduta del 12 febbraio 2014.

Finalità del piano sono:

- a) la realizzazione di una rete integrata e qualificata di infrastrutture e servizi per la mobilità sostenibile di persone e merci;
- b) l'ottimizzazione del sistema di accessibilità alle città toscane, al territorio e alle aree disagiate e sviluppare la piattaforma logistica toscana quale condizione di competitività del sistema regionale;
- c) la riduzione dei costi esterni del trasporto anche attraverso il riequilibrio e l'integrazione dei modi di trasporto, l'incentivazione dell'uso del mezzo pubblico, migliori condizioni di sicurezza stradale e la diffusione delle tecnologie per l'informazione e la comunicazione.

Il PRIIM definisce ed aggiorna periodicamente il quadro conoscitivo relativo allo stato delle infrastrutture e all'offerta dei servizi, definisce gli obiettivi strategici, gli indirizzi, il quadro delle risorse attivabili e la finalizzazione delle risorse disponibili per ciascun ambito del piano, ed individua inoltre le tipologie di intervento ed i criteri di ripartizione delle risorse cui i documenti attuativi devono attenersi

### **PIANO SANITARIO E SOCIALE INTEGRATO (PSSIR)**

Il Piano sanitario e sociale integrato 2012-2015 è stato approvato dal Consiglio regionale nella seduta del 5 novembre 2014, con deliberazione n.91, a conclusione di un lungo percorso.

Il PSSIR 2012-2015 costituisce oggi l'unico atto di programmazione del settore: la riunificazione del Piano sanitario regionale (PSR) e del Piano integrato sociale regionale (PISR) in un unico atto di programmazione, il Piano sanitario sociale integrato regionale (PSSIR) avvenuta con la legge regionale 10 novembre 2008, n. 60 "Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale)" intervenuta sugli strumenti di programmazione

della legge regionale 40/2005, si è attuata nel corso del 2014 con la definitiva approvazione del PSSIR 2012-2015.

#### **PIANO REGIONALE DI GESTIONE DEI RIFIUTI E BONIFICA DEI SITI INQUINATI (PRB)**

Il Piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati (PRB), adottato dal Consiglio regionale con deliberazione n. 106 del 19 dicembre 2013, è stato approvato in via definitiva nel novembre 2014 (deliberazione 18 novembre 2014, n. 94).

A distanza di più di tre anni dall'avvio del procedimento (7 luglio 2011), la Regione Toscana ha approvato lo strumento di programmazione attraverso il quale definire in maniera integrata le politiche in materia di prevenzione, riciclo, recupero e smaltimento dei rifiuti, nonché di gestione dei siti inquinati da bonificare.

#### **PIANO DI INDIRIZZO TERRITORIALE (PIT)**

Con deliberazione del Consiglio regionale 24 luglio 2013 n. 74 si è proceduto all'adozione delle integrazioni al PIT, approvato con del.c.r. 72/2007, per la definizione del Parco agricolo della Piana e per la qualificazione dell'Aeroporto di Firenze.

Con deliberazione 16 luglio 2014 n. 61 si è proceduto all'approvazione dell'integrazione al Piano di indirizzo territoriale (PIT) per la definizione del Parco agricolo della Piana e per la qualificazione dell'aeroporto di Firenze secondo le procedure previste dall'articolo 17 della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio).

Sono stati recepiti gli esiti dell'istruttoria tecnica, effettuata dagli uffici della Giunta regionale, sulle osservazioni presentate dai soggetti di cui all'articolo 17 della legge regionale 1/2005 ed ai sensi dell'articolo 25 della legge regionale 10/2010.

#### **INTEGRAZIONE PAESAGGISTICA DEL PIANO DI INDIRIZZO TERRITORIALE REGIONALE (PIANO PAESAGGISTICO)**

Con deliberazione 2 luglio 2014, n. 58 il Consiglio regionale ha provveduto all'adozione della "Integrazione del piano di indirizzo territoriale (PIT) con valenza di piano paesaggistico".

Il Piano è stato oggetto di un numero molto rilevante di osservazioni, su cui è stata effettuata l'istruttoria tecnica da parte della Giunta regionale (delibera 1121/2014).

L'esame prosegue in Sesta Commissione, per la successiva approvazione in aula, prevista presumibilmente entro il mese di febbraio 2015.

## **PIANO AMBIENTALE ED ENERGETICO REGIONALE (PAER)**

Preme ricordare inoltre che la Giunta regionale, in data 23 dicembre 2013, ha approvato la proposta di deliberazione al Consiglio Regionale inerente il Piano ambientale ed energetico regionale (PAER), trasmessa al Consiglio in data 2 gennaio 2014.

Il Piano definisce le politiche regionali in materia di ambiente ed energia ed è attualmente oggetto di esame da parte delle Commissioni Terza e Sesta.

L'approvazione è prevista entro fine legislatura.

Si rinvia alle singole relazioni specifiche sui Piani per una maggiore completezza di informazione.

## **DISPOSIZIONI NORMATIVE IN MATERIA DI PROGRAMMAZIONE: DALLA REVISIONE DELLA LEGGE DI PROGRAMMAZIONE ALL'ADEGUAMENTO DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE IN MATERIA DI PROGRAMMAZIONE DI SETTORE**

Nel corso dell'anno 2013 con la legge regionale 44/2013 si era provveduto all'approvazione della nuova legge sulla programmazione, con la quale il Consiglio regionale aveva introdotto una riforma sostanziale della legislazione in materia, abrogando contestualmente la legge regionale 11 agosto 1999 n. 49 (Norme in materia di programmazione regionale) ed introducendo nuovi principi generali e criteri guida.

Con l'entrata in vigore del decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante 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), è emersa la necessità di una nuova normativa regionale in materia di programmazione e di contabilità.

Sono pertanto state introdotte nuove disposizioni in materia di programmazione economico-finanziaria regionale e relative procedure contabili.

La principale novità è costituita dalla previsione del Documento di economia e finanza regionale (DEFER), che sostituisce il Documento annuale di programmazione (DAP), e della Nota di aggiornamento al DEFER, al fine di garantire la coerenza tra gli obiettivi che annualmente l'Ente si propone di perseguire e gli stanziamenti del bilancio di previsione.

Sono riconfermati i principi generali e i criteri guida della programmazione regionale di cui alla legge regionale 2 agosto 2013, n. 44 (Disposizioni in materia di programmazione regionale); difatti gli articoli da 2 a 5 riproducono integralmente le previsioni della legge regionale 44/2013 in ordine a raccordi istituzionali, concertazione o confronto e partecipazione, il raccordo con la pianificazione del territorio e con la programmazione locale.

All'articolo 6 (Strumenti della programmazione regionale) sono identificati gli strumenti della programmazione regionale rinviando in maniera esplicita al principio contabile inerente la programmazione di bilancio (allegato 4/1 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118) ed inoltre sono declinati gli strumenti non previsti dal principio contabile e quelli i cui contenuti sono più ampi:

- a) il programma regionale di sviluppo (PRS), che definisce le opzioni politiche, gli obiettivi a medio termine e le strategie di intervento per la legislatura;
- b) il documento di economia e finanza regionale (DEFR) e la nota di aggiornamento;
- c) le leggi che istituiscono le politiche di sviluppo regionale definendone gli obiettivi, le modalità di intervento e le relative procedure di attuazione;
- d) i piani e programmi regionali, 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;
- e) gli strumenti programmatici e negoziali di raccordo tra la Regione e i livelli di governo dell'Unione europea, nazionale e locale;
- f) gli strumenti di monitoraggio e valutazione.

All'articolo 8 (Contenuti del DEFR) sono definiti la natura e le finalità del documento, stabilendo in particolare che il DEFR aggiorna il contesto strutturale del PRS e definisce le priorità programmatiche per l'anno successivo, da perseguire in coerenza con gli obiettivi del PRS e degli strumenti di programmazione; viene inoltre disposta la procedura per l'approvazione del DEFR da parte del Consiglio regionale che, in base a quanto previsto dal decreto legislativo 118/2011, viene approvato con deliberazione del Consiglio, previa trasmissione da parte della Giunta entro il 30 giugno di ogni anno.

Il DEFR rappresenta quindi lo strumento preliminare di indirizzo alla legge di bilancio e alla legge di stabilità.

Le disposizioni di cui alla sezione V (Strumenti di programmazione finanziaria) disciplinano la legislazione ordinaria di spesa, i mezzi di copertura, i fondi speciali, la relazione tecnico finanziaria e il procedimento di adozione della legge di stabilità, delle leggi ad essa collegate e della legge di bilancio, nonché alcuni aspetti relativi alle competenze per l'approvazione del bilancio finanziario gestionale e delle variazioni.

Sono dettagliate le diverse tipologie di leggi e le regole per la quantificazione degli oneri e per la relativa copertura.

Al fine di assicurare piena fattibilità agli interventi legislativi approvati, si prevede l'obbligo per le leggi a carattere continuativo e non obbligatorio di quantificazione della spesa e di individuazione della relativa copertura

finanziaria nell'ambito del bilancio di previsione, rinviando alla legge di bilancio solo relativamente agli anni successivi.

Tra le novità si segnala l'introduzione della previsione, all'articolo 16, di un fondo speciale per le leggi di iniziativa consiliare.

Tale articolo è stato aggiunto a seguito dell'approvazione in aula del relativo emendamento, per finanziare quei provvedimenti legislativi di iniziativa del Consiglio, che si perfezionino dopo l'approvazione del bilancio.

Tali provvedimenti fino ad ora hanno spesso incontrato diverse difficoltà di concreta attuazione, non trovando specifica copertura finanziaria in quanto non individuati nell'elenco dei provvedimenti finanziabili con fondi speciali, allegato al bilancio.

Immediata conseguenza delle modifiche apportate in materia di programmazione, sopra richiamate, è stata la necessità di adeguare anche la legislazione regionale in materia di programmazione settoriale.

Il Consiglio regionale ha provveduto quindi alla modifica, con un unico atto, di tutti i provvedimenti legislativi di programmazione a carattere settoriale.

In particolare sono state apportate modifiche alle seguenti leggi regionali:

- legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati);
- legge regionale 10 dicembre 1998, n. 88 (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112);
- legge regionale 10 marzo 1999, n. 11 (Provvedimenti a favore delle scuole, delle Università toscane e della società civile per contribuire, mediante l'educazione alla legalità e lo sviluppo della coscienza civile democratica, alla lotta contro la criminalità organizzata e diffusa e contro i diversi poteri occulti);
- legge regionale 20 marzo 2000, n. 35 (Disciplina degli interventi regionali in materia di attività produttive e competitività delle imprese);
- legge regionale 31 agosto 2000, n. 72 (Riordino delle funzioni e delle attività in materia di promozione della cultura e della pratica delle attività motorie);

- legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro);
- legge regionale 26 gennaio 2004, n. 1 (Promozione dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale. Disciplina della "Rete telematica regionale toscana");
- legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale);
- legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale);
- legge regionale 24 gennaio 2006, n. 1 (Disciplina degli interventi regionali in materia di agricoltura e di sviluppo rurale);
- legge regionale 19 marzo 2007, n. 14 (Istituzione del piano ambientale ed energetico regionale);
- legge regionale 20 febbraio 2008, n. 9 (Norme in materia di tutela e difesa dei consumatori e degli utenti);
- legge regionale 2 aprile 2009, n. 16 (Cittadinanza di genere);
- legge regionale 22 maggio 2009, n. 26 (Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana);
- legge regionale 9 giugno 2009, n. 29 (Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana);
- legge regionale 11 febbraio 2010, n. 9 (Norme per la tutela della qualità dell'aria ambiente);
- legge regionale 25 febbraio 2010, n. 21 (Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali);
- legge regionale 4 novembre 2011, n. 55 (Istituzione del piano regionale integrato delle infrastrutture e della mobilità "PRIIM". Modifiche alla legge regionale 88/98 in materia di attribuzioni di funzioni amministrative agli enti locali, alla legge regionale 42/1998 in materia di trasporto pubblico locale, alla legge regionale 1/2005 in materia di governo del territorio, alla legge regionale 19/2011 in materia di sicurezza stradale);

- 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).

Le modifiche hanno un carattere sostanzialmente manutentivo, in recepimento del nuovo strumento di programmazione annuale a carattere generale, il DEFR che, come già accennato, sostituisce il documento annuale di programmazione (DAP) originariamente previsto dalla legge regionale 2 agosto 2013, n. 44 (Disposizioni in materia di programmazione regionale) ed assume un ruolo di prima attuazione per le politiche di settore, in raccordo con quanto previsto nel bilancio di previsione.

## **PROGRAMMAZIONE PER LA SANITA' E LE POLITICHE SOCIALI (Quarta Commissione)**

REDATTRICE: Roberta Gambacciani

### **1. INTRODUZIONE**

Il piano Sanitario e Sociale Integrato 2012-2015 è stato approvato dal Consiglio regionale nella seduta del 5 novembre 2014, con deliberazione n. 91 a conclusione di un lungo percorso di cui ne abbiamo visto in dettaglio le caratteristiche nel rapporto sulla legislazione 2013 e nel rapporto 2012.

Nei rapporti precedenti infatti abbiamo ampiamente illustrato i vari passaggi dell'atto in Commissione nonché le contingenze storico-politiche e il conseguente intreccio del piano con i contemporanei provvedimenti di riorganizzazione del sistema di contenimento e razionalizzazione della spesa sanitaria attuati dalla Giunta regionale, che hanno determinato il permanere della proposta di delibera in Commissione, dalla data della sua assegnazione, il 28 dicembre 2011 alla data dell'effettiva espressione del parere all'aula consiliare avvenuta nella seduta del 30 ottobre 2014.

### **2. IL PIANO SANITARIO E SOCIALE INTEGRATO REGIONALE 2012-2015.**

Il PSSIR 2012-2015 costituisce oggi l'unico atto di programmazione del settore: la riunificazione del Piano sanitario regionale (PSR) e del Piano integrato sociale regionale (PISR) in un unico atto di programmazione, il Piano sanitario sociale integrato regionale (PSSIR) avvenuta con la legge regionale 10 novembre 2008, n. 60 "Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale)" intervenuta sugli strumenti di programmazione della legge regionale 40/2005 e attuata nel corso del 2014 con la definitiva approvazione del PSSIR 2012-2015.

Il ritardo della sua approvazione ha spostato il reale orizzonte di valenza del Piano da quinquennale a biennale, pur nei suoi ritardi il legislatore ha voluto fermamente, dopo un lungo percorso non privo di ostacoli, recuperare la necessaria programmazione regionale che ha offerto infine un quadro conoscitivo aggiornato sulla sanità in Toscana, le necessità del sistema e degli utenti. Un quadro conoscitivo considerato dalla maggioranza consiliare fondamentale in concomitanza con l'avvio di un processo di riorganizzazione del sistema che la contingenza dei conti pubblici spinge sempre più avanti verso la revisione completa della governance del sistema sanitario.

Dopo il maxiemendamento presentato dalla Giunta regionale con deliberazione 7 febbraio 2014, n. 74, la Commissione ha recuperato piena funzionalità sull'esame del provvedimento, rimasto agli atti dall'assegnazione

del 28 dicembre 2011, svolgendo un lavoro completo e dettagliato, facendone oggetto di discussione e di approfondimento, di confronto e di valutazione. Il PSSIR 2012-2015 se da un lato è mancato sulla tempistica della programmazione sanitaria dall'altro si è caratterizzato per un confronto profondo e serrato con gli operatori, i territori, le rappresentanze degli utenti e dei sindacati, un confronto già avviato prima della sua stesura, sia dalla Commissione che dalla stessa Giunta regionale. Ad implementazione di questa caratteristica, si è aggiunta la verifica di legittimità sugli emendamenti al Piano della Giunta regionale, da parte del Collegio di garanzia statutaria che si è espresso su istanza presentata da un gruppo di consiglieri dell'opposizione (FI-NcD-Più Toscana) e risoltasi con una rinnovata partecipazione degli attori del sistema. In data 14 marzo 2014 il Collegio si è espresso sugli emendamenti e relativamente alla mancata presentazione al Consiglio regionale di specifico documento preliminare, che avrebbe dovuto implementare il precedente, ai fini del rispetto delle prerogative delle minoranze (articolo 48 Statuto e articolo 155 del regolamento interno). In data 19 marzo 2014 il Presidente del Consiglio regionale insieme alla Conferenza dei capigruppo hanno concordato la possibilità di sanare tale difetto procedurale proponendo alla Quarta Commissione consiliare di preordinare, a qualunque ulteriore iniziativa sul Piano, la convocazione dei soggetti del tavolo di concertazione istituzionale e generale ommessi dalla Giunta. I soggetti sono stati convocati dalla IV Commissione in data 17 aprile 2014 duplicando in gran parte le consultazioni previste secondo le procedure del regolamento interno e svoltesi successivamente il 12, 16, 19 e 30 giugno e 3 e 7 luglio 2014.

Relativamente a questo passaggio procedurale è da segnalare che pur non essendo consuetudine sottoporre a consultazione gli emendamenti ad un atto, essendo in questo specifico caso, in presenza, non di un atto normativo ma di un atto programmatico sul quale, da un lato sono state proposte modifiche ampie ed incisive e dall'altro le consultazioni già effettuate risultavano estremamente datate e in alcuni casi superate dalle modifiche normative nel frattempo intercorse, la Commissione ha convenuto di procedere ex novo alla fase interlocutoria attivando le consultazioni sul complesso dell'atto (stesura originaria, emendamenti già approvati dalla Commissione e maxiemendamento della Giunta) sottoponendo al riesame complessivo dei consultati l'intera documentazione per favorirne così l'effettivo coordinamento.

### **3. COERENZA DEL PIANO RISPETTO AL PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO 2011-2015 E ALL'INFORMATIVA EX ARTICOLO 48 STATUTO**

Il PSSIR 2012-2015 è lo strumento programmatico che definisce e specifica le politiche settoriali a partire dagli indirizzi del PRS 2011-2015 approvato dal Consiglio regionale con risoluzione 29 giugno 2011, n. 49. Obiettivo principale del PRS è stato quello di delineare un percorso di sviluppo sostenibile quale condizione per mantenere alto il livello di coesione sociale

della Regione Toscana. All'interno del PRS 2011-2015, il principio ispiratore 7 "Garantire una adeguata protezione individuale ed un'elevata coesione sociale" ha delineato gli indirizzi primari per lo sviluppo delle linee programmatiche dell'area diritti di cittadinanza e coesione sociale, attraverso la realizzazione di un sistema di protezione individuale di elevata qualità e di tutela delle fasce più deboli. In tale area si ritrovano poi le linee di indirizzo per le politiche integrate socio sanitarie.

Il PSSIR non rappresenta solo l'attuazione delle parti del PRS specificamente dedicate, ma anche l'allineamento dei principi del PSSIR e la concretizzazione degli obiettivi nel sistema socio sanitario toscano, con la declinazione dei principi ispiratori del PRS fra i quali si sottolineano:

- Promuovere uno sviluppo sostenibile e rinnovabile
- Realizzare una visione territoriale integrata
- Perseguire l'eccellenza qualitativa della scuola, il rilancio del sistema universitario e il rafforzamento del sistema della formazione continua
- Favorire il dinamismo e l'emancipazione dei giovani, delle donne e delle famiglie, anche tramite azioni di contrasto all'esclusione sociale
- Realizzare un'amministrazione pubblica focalizzata sui risultati, trasparente e responsabile nei confronti dei cittadini e delle imprese, e che incoraggi l'impegno e premi il merito
- Svolgere un ruolo da protagonista nel federalismo solidale e nel progresso civile e sociale dell'Italia.

L'Area tematica del PRS dei "Diritti di cittadinanza e coesione sociale" comprende i seguenti capitoli di intervento che ritroviamo all'interno del PSSIR:

- Politiche integrate socio sanitarie;
- Politiche per l'immigrazione;
- Politiche per la cittadinanza di genere;
- Altre politiche sociali:
  1. promozione della cultura e della pratica dell'attività sportiva e motorio-ricreativa;
  2. tutela e difesa dei consumatori e degli utenti.

Il PSSIR costituisce poi la cornice programmatica di riferimento e si collega direttamente ai seguenti PIS:

- Abitare sociale in Toscana a cui si collegano le azioni relative al diritto alla casa, per quanto attiene lo sviluppo dell'edilizia sociale, l'individuazione di risposte al disagio abitativo a fronte della crescente differenziazione della domanda, l'adeguamento degli standard qualitativi dell'edilizia residenziale

e sociale, le diverse forme di sostegno alla locazione per soggetti deboli che si devono rivolgere al mercato, anche attraverso lo sviluppo del sistema delle agenzie sociali per la casa;

- Distretto per le scienze della vita a cui si collegano in particolare le politiche e gli interventi in materia di ricerca e innovazione allo scopo di favorire l'integrazione e le collaborazioni tra le imprese e la rete delle eccellenze presenti nel sistema della ricerca (università, CNR, altri istituti e Servizio Sanitario Regionale).

Il PSSIR inoltre sviluppa il raccordo con i PIS:

- Giovani sì a cui si collegano le misure per l'incremento dell'accesso al servizio civile volontario, gli interventi di sostegno in tema di politiche abitative rivolte in modo specifico ai giovani attraverso contributi per l'affitto e misure di accompagnamento per l'acquisto della prima casa;
- Progetto integrato di sviluppo dell'area pratese a cui si collegano gli interventi in tema di prevenzione, di inclusione e coesione sociale, di contrasto all'emergenza abitativa, interventi per il miglioramento dell'accesso della popolazione immigrata ai servizi pubblici, l'integrazione tra giovani italiani e stranieri e l'area della vulnerabilità sociale.

Rispetto alle tematiche trasversali individuate nel PRS, il PSSIR sviluppa quanto previsto relativamente alle politiche in materia di sicurezza e salute del lavoro, e individua collegamenti diretti rispetto alle politiche per la sicurezza stradale. Necessari collegamenti si realizzano anche con il percorso di riforma istituzionale (funzioni fondamentali dei comuni, tra le quali vi è la funzione sociale), con il federalismo fiscale (patto di stabilità, sistema di welfare e coesione sociale) e con le politiche integrate a favore dei territori montani (accesso ai servizi da favorire).

Per quanto riguarda la coerenza all'informativa ex articolo 48 approvata con decisione della Giunta regionale del 4 luglio 2011 n. 27, svolta in Consiglio regionale il 28 settembre 2011, sicuramente un elemento di coerenza che ha permeato l'atto è stata la scelta di sviluppare un unico atto programmatico integrato gli aspetti sanitari e sociali, come aspetti inscindibili dell'individuo e del suo benessere secondo il concetto di salute quale stato di completo benessere fisico, mentale e sociale. Permangono inoltre nel Piano gli elementi fondanti, obiettivi e strategie, che segnano un cambiamento di visione nella programmazione sanitaria del quinquennio 2012-2015 e che si riportano nel paragrafo successivo.

#### 4. ELEMENTI FONDAMENTALI E CARATTERIZZANTI DEL PIANO

Rispetto alla programmazione precedente, il PSSIR 2012-2015 esplica le proprie strategie all'interno del nuovo concetto di "Piramide della Salute": partendo dalle persone sane presenti quale base sempre più larga, passando a coloro che si trovano in condizioni di fragilità e disagio, con il forte rischio di perdere la salute, fino a chi si rivolge ai servizi per un problema che ha minato il suo benessere e può incidere sull'autonomia e cambiare le aspettative di vita:

*La base della piramide: la promozione della salute e dei diritti di cittadinanza.*

Prevenzione primaria e promozione della salute con azioni sui determinanti di salute cosiddetti "non sanitari" (ambiente, status sociale, cultura), e programmi su stili di vita prioritari (fumo, l'attività fisica, l'alimentazione)

*Il secondo livello della piramide: il rischio della perdita della salute.*

Cioè dare risposte rapide a persone che, per tanti motivi non sempre sanitari, rischiano di perdere la loro salute attraverso il rilancio punti di offerta multiprofessionali e della rete consultoriale riorganizzazione della rete delle cure primarie con l'implementazione delle case della salute, lo sviluppo della sanità iniziativa e l'utilizzo di tecnologia innovativa.

*La parte acuta della Piramide: prendersi cura.*

Ridefinizione della rete ospedaliera, la ricomposizione del processo di cura, l'evoluzione del sistema di emergenza urgenza, il rafforzamento dell'assistenza per la non autosufficienza.

IL PSSIR individua alcuni obiettivi generali all'interno dei quali convogliare le energie e le risorse dell'intero sistema sanitario e sintetizzati nei seguenti punti:

- *Perseguire la Salute come Risorsa e non come Problema*, quale risorsa per l'individuo nella scelta di stili di vita più sani, per la comunità nella creazione di un contesto sociale ricco di opportunità soprattutto per le persone più svantaggiate, per il sistema regionale in toto nell'individuare direttrici di sviluppo innovative ed economicamente sostenibili.
- *Mettere al centro la Persona nella sua complessità* quale coordinamento di tutti gli interventi necessari e la partecipazione di tutti gli attori coinvolti, in un sistema a rete aperto e flessibile, che metta al centro la persona con il superamento di logiche professionali e "locali".

- *Aumentare l'equità*: superando le diseguaglianze socio-economiche nella società che hanno prodotto diseguaglianze nella salute per garantire lo stesso livello di qualità e sicurezza a tutti i cittadini.
- *Perseguire efficacia e appropriatezza come valore del sistema*. Rispondere alla crescita di domanda di salute attraverso un Sistema Sociale e Sanitario efficace e sostenibile che persegua l'erogazione di prestazioni efficaci e appropriate..
- *Semplificare e sburocratizzare l'accesso ai servizi* cioè semplificare e innovare l'organizzazione sanitaria regionale, venendo incontro alle esigenze dei cittadini e ai bisogni sanitari crescenti.

Da questi obiettivi il Piano si snoda su linee strategiche precise:

- *La coesione sociale*. Intervenire attraverso il coinvolgimento di tutte le energie presenti sul territorio per ricomporre quelle relazioni fondamentali per passare dal concetto di individuo isolato a quello di comunità partecipe.
- *La salute in tutte le politiche* quale promozione degli stili di vita salutari cercando di modificare i comportamenti insalubri.
- *Qualità e sicurezza* quale sfida futura per cui ogni intervento ed ogni processo vengano effettuati con i massimi livelli di professionalità, nella maggior sicurezza possibile.
- *Innovazione e ricerca* quali elementi indispensabili per garantire l'eccellenza di cura ai cittadini.
- *Alleanza tra cittadini, professionisti e istituzioni* per la costituzione di un patto forte con tutte le componenti del sistema basato sulla condivisione di obiettivi, priorità e strategie.

All'interno di questa impostazione caratterizzante la nuova programmazione sanitaria, il testo originario del Piano, approvato con proposta di deliberazione al Consiglio dalla Giunta regionale del 19 novembre 2011, n. 38, è stato ampiamente riformulato nei contenuti, dagli emendamenti presentati dalla Giunta regionale. Una riscrittura quasi totale di alcuni capitoli e parti del piano, quali: la rete ospedaliera, la rete dei consultori, la rete dei servizi diagnostici e le dipendenze; l'inserimento di alcuni nuovi capitoli e paragrafi, quali: le botteghe della salute, il disagio lavorativo dei professionisti in sanità, le sfide del futuro: la scuola di alta specializzazione e di eccellenza, la scuola superiore Sant'Anna di Pisa e gli investimenti nel settore sociale.

Per quanto riguarda gli interventi e le modifiche apportate dalla Quarta Commissione questa ha svolto un lavoro estremamente capillare sulle

osservazioni e le proposte pervenute dalle consultazioni, sia quelle effettuate nel 2012 sul primo testo che quelle effettuate nel 2014 sul nuovo testo emendato, cercando di recuperare tutto quanto era compatibile con la nuova stesura. Lo stesso metodo è stato adottato con gli emendamenti che, nel caso non siano stati ufficialmente ritirati dai consiglieri, hanno subito una verifica di adeguatezza al nuovo testo e sono stati sottoposti all'esame della Commissione. La Commissione inoltre ha riscritto integralmente la parte della Governance relativa alla riforma degli Estav, della SdS e della programmazione territoriale, temi sui quali la Commissione stessa è stata protagonista del cambiamento nel corso del 2014 (con le legge di modifica della legge regionale 40/2005 istitutiva dell'ESTAR e leggi di modifica delle leggi regionali 40 e 41/2005 in merito alle SdS). Il quadro finanziario previsto al cap. 9.4 "Quadro finanziario di riferimento pluriennale" e l'analisi di fattibilità di cui all'Allegato B "sezione valutativa - paragrafo 3 "Analisi di fattibilità Finanziaria" con le relative tabelle di riferimento, sia per la parte sanitaria che sociale, sono state oggetto di aggiornamento e verifica finanziaria, un quadro finanziario che è passato dalle quattro annualità di riferimento (2012-2014) del piano presentato nel 2011 alle due annualità (2014-2015).

#### **5. LA RISOLUZIONE DEL CONSIGLIO REGIONALE DEL 5 NOVEMBRE 2014, N. 278**

Con la Risoluzione n. 278 "Per il riordino normativo dell'organizzazione del servizio sanitario regionale" approvata nella seduta del Consiglio regionale del 5 novembre 2014 e collegata alla deliberazione 91/2014 di approvazione del PSSIR, il Consiglio regionale ha impegnato la Giunta Regionale a presentare una proposta di revisione complessiva dell'organizzazione del servizio sanitario regionale, con particolare attenzione all'attuale assetto delle aziende e degli enti dello stesso, nel rispetto dei seguenti principi:

- garanzia del mantenimento del livello e della qualità dei servizi erogati ai cittadini; tendendo conto del sistema integrato socio-sanitario e delle eccellenze del territorio;
- promozione di processi di riassetto organizzativo in grado di realizzare contestualmente un'ottimizzazione delle risorse ed un efficientamento dei servizi, attraverso un'ulteriore implementazione dei livelli di appropriatezza delle cure;
- incremento dei processi di razionalizzazione dei costi strutturali dei servizi, favorendo la semplificazione delle procedure, nonché la revisione dei modelli di erogazione dei servizi stessi nella conferma dell'universalità, equità ed efficienza del sistema.

La particolare esperienza che ha segnato il PSSIR 2012-2015, in questi anni, fino alla sua definitiva approvazione, ha visto, in corso d'opera, la trasformazione del sistema sanitario a fronte della necessità di una riduzione della spesa. A questo si è assommata, con il perdurare della particolare contingenza economica che ha colpito la società negli ultimi anni e ha inciso

sulle risorse pubbliche, l'ulteriore spinta del legislatore, anche a fronte della legge di stabilità per il 2015, che ha definito ulteriori tagli alle risorse destinate alle regioni, a proseguire sulla strada intrapresa riaffermando il ruolo di controllo e, per così dire, di "accompagnamento" del Consiglio, all'attuazione del piano e al processo di riorganizzazione del modello di governo della sanità toscana. La Regione Toscana, come contenuto nel Piano sanitario e sociale integrato regionale 2012-2015, ha affrontato la situazione di crisi impegnandosi al mantenimento della quantità e della qualità dei servizi e delle prestazioni del sistema, rispondendo alla contrazione delle risorse e ai vincoli imposti alla spesa pubblica, attraverso iniziative tese all'ottimizzazione delle risorse e dei servizi. Il Consiglio, con la risoluzione 278, ha affrontato, a sua volta, la riduzione delle disponibilità finanziarie per la sanità toscana del 2015 riconfermando gli indirizzi di razionalizzazione e revisione dei modelli nei diversi ambiti degli assetti istituzionali attraverso il generale processo di riassetto organizzativo e di governance del sistema sanitario.

## **PROGRAMMAZIONE PER L'AMBIENTE**

**(Sesta Commissione)**

REDATTRICE: Rossana Bardocci

### **PIANO REGIONALE DI GESTIONE DEI RIFIUTI E BONIFICA DEI SITI INQUINATI (PRB)**

Il Piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati (PRB), adottato dal Consiglio regionale con deliberazione n. 106 del 19 dicembre 2013, è stato approvato in via definitiva nel novembre 2014 (deliberazione 18 novembre 2014, n. 94). A distanza di più di tre anni dall'avvio del procedimento (7 luglio 2011), la Regione Toscana approva dunque lo strumento di programmazione attraverso il quale definire in maniera integrata le politiche in materia di prevenzione, riciclo, recupero e smaltimento dei rifiuti, nonché di gestione dei siti inquinati da bonificare.

Come già evidenziato nella relazione specifica contenuta nel rapporto sulla legislazione 2013, il nuovo piano è improntato sul rispetto della sostenibilità ambientale e, al tempo stesso, intende delineare un forte impulso verso lo sviluppo economico.

L'intera architettura del piano si fonda sulla considerazione che il rifiuto è una risorsa e che come tale va trattata affinché possa dispiegare il suo pieno potenziale. Il recupero delle risorse contenute nei rifiuti, il loro reinserimento nel circuito economico secondo il concetto di "economia circolare", la riduzione degli sprechi e dei prelievi di flussi di materia, sono indicati come elementi necessari per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità economica e ambientale.

Gli indirizzi strategici del piano sono declinati in obiettivi generali, obiettivi specifici e linee di intervento. Gli obiettivi generali comprendono la prevenzione e preparazione per il riutilizzo, l'attuazione della strategia per la gestione dei rifiuti (aumento del riciclo e del recupero di materia nell'ambito della gestione dei rifiuti urbani e speciali, recupero energetico della frazione residua, adeguamento e/o conversione degli impianti di trattamento meccanico biologico per migliorare la capacità di recupero dal rifiuto residuo indifferenziato, riduzione e razionalizzazione del ricorso alla discarica e adeguamento degli impianti al fabbisogno anche rispetto a rifiuti pericolosi), l'autosufficienza, prossimità ed efficienza nella gestione dei rifiuti, i criteri di localizzazione degli impianti per rifiuti urbani e speciali, la bonifica dei siti inquinati e delle aree minerarie dismesse, l'informazione e promozione della ricerca e dell'innovazione.

Sono quindi descritti gli strumenti a supporto delle politiche di gestione dei rifiuti: normativa; accordi, intese e altri strumenti di programmazione

negoziata; incentivi economico-fiscali; strumenti conoscitivi-informativi; monitoraggio degli interventi.

### Dopo l'adozione

A seguito dell'avviso di adozione del PRB, delle osservazioni pervenute e delle conseguenti controdeduzioni, esaminate e discusse nel corso dei lavori della Sesta commissione "Territorio e ambiente", sono state introdotte alcune modifiche che non hanno inciso comunque sull'impianto del piano.

Va evidenziato il numero non particolarmente elevato delle osservazioni pervenute: 27 osservazioni presentate al Consiglio regionale in relazione ai contenuti del piano, 49 osservazioni presentate al nucleo unificato regionale di valutazione (NURV), quale autorità competente per la valutazione ambientale strategica. Rispetto al totale delle osservazioni pervenute, sono state accolte o parzialmente accolte 26 osservazioni. I soggetti proponenti sono stati: enti pubblici, imprese e associazioni di imprese, associazioni ambientaliste e comitati di cittadini.

In estrema sintesi le osservazioni pervenute facevano riferimento principalmente alle seguenti tematiche:

- adeguatezza delle previsioni di produzione regionale di rifiuti urbani totali al 2020;
- formulazione/articolazione degli obiettivi in termini di prevenzione, di destinazione (recupero di materia, di energia, discarica) e di diffusione della raccolta porta a porta o di prossimità;
- monitoraggio efficace e calendarizzazione dei principali obiettivi del piano al fine di consentire un più efficace controllo dei risultati;
- integrazioni/revisioni del quadro conoscitivo per provvedere all'aggiornamento del contesto di riferimento modificato rispetto al momento di avvio della procedura di piano;
- adeguatezza dei criteri localizzativi in relazione alle caratteristiche geomorfologiche, idrologiche delle aree, e al loro interesse paesaggistico, archeologico, culturale, ambientale;
- altre osservazioni a carattere strettamente tecnico e/o di dettaglio.

Per quanto riguarda le modifiche apportate al piano adottato, si segnalano in particolare quelle introdotte in relazione alle attività di monitoraggio. Considerata la valenza di lungo periodo del piano, è stata ritenuta necessaria una verifica periodica di quanto, e con quali effetti, le azioni poste in campo contribuiscano al raggiungimento degli obiettivi.

Sono state quindi accolte le richieste provenienti da vari soggetti di calendarizzare i principali obiettivi di raccolta differenziata, recupero di materia,

di organico e verde, in modo da agevolare l'attività di monitoraggio finalizzata a introdurre, se necessario, eventuali correzioni alle azioni intraprese.

L'attività di monitoraggio prevede verifiche periodiche annuali dei risultati con il supporto dell'Osservatorio dei servizi pubblici locali istituito ai sensi della legge regionale 69/2011, e la collaborazione dell'Agenzia regionale recupero risorse (ARRR) e l'Agenzia regionale di protezione ambientale della Toscana (ARPAT).

Con cadenza annuale, verrà predisposto un documento di monitoraggio e valutazione del piano destinato a informare la Giunta e il Consiglio regionale sul raggiungimento degli obiettivi previsti. Ai fini della redazione di tale documento, per valorizzare e dare prosecuzione alla procedura partecipativa già avviata in fase di elaborazione del piano, sono previsti tavoli tecnici con i vari gruppi d'interesse (rappresentanze degli enti locali, gestori del servizio rifiuti, associazioni di categoria, associazioni dei consumatori, associazioni ambientaliste, sindacati).

Ai fini del monitoraggio, entro sei mesi dalla data di pubblicazione dell'avviso di approvazione del piano sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana, le Autorità di ambito predispongono un dettagliato crono-programma degli interventi volti all'ottimizzazione impiantistica e al raggiungimento degli obiettivi del piano.

Le altre modifiche apportate al piano riguardano integrazioni/revisioni del quadro conoscitivo e normativo e precisazioni relative ai criteri localizzativi che rappresentano il principale elemento di regolamentazione della pianificazione territoriale, rispetto ai quali si è tenuto conto degli aggiornamenti normativi e di pianificazione regionale.

#### Risoluzioni approvate

In collegamento al piano, nella seduta del 18 novembre 2014, il Consiglio regionale ha approvato anche le risoluzioni n. 283, n. 284 e n. 286.

Tre risoluzioni con le quali il Consiglio regionale pone l'attenzione, impegnando la Giunta regionale, al tema degli incentivi economici destinati all'industria del riciclo, a quello degli "acquisti verdi" per lavori, forniture e servizi della pubblica amministrazione, al sostegno, anche finanziario, delle iniziative per la realizzazione di sistemi di tariffazione puntuale. In tema di tariffazione puntuale, si richiede, tra l'altro, alla Giunta regionale, di monitorare la diffusione di questo sistema sul territorio regionale e a darne comunicazione, almeno annuale, alla Commissione consiliare regionale competente.

#### Dopo l'approvazione

E' importante segnalare che nel periodo intercorrente tra l'adozione e l'approvazione del piano, sono intervenute importanti modifiche nella normativa

regionale in materia di gestione dei rifiuti con le quali è stato ridefinito il contesto della programmazione in Toscana e il quadro complessivo delle competenze amministrative. In particolare, è stato semplificato e snellito il sistema della programmazione eliminando il livello interprovinciale e riportandone i contenuti all'interno del piano regionale e dei piani di ambito.

Nel piano regionale, secondo le nuove disposizioni normative, sono definiti, per quanto riguarda la gestione integrata dei rifiuti urbani, i fabbisogni, la tipologia e il complesso degli impianti di smaltimento e recupero, tenendo conto dell'offerta industriale esistente, nonché obiettivi, indirizzi e criteri per la gestione integrata dei rifiuti urbani.

Per ogni ulteriore approfondimento si rinvia alla relazione sulle politiche legislative specifica, ma vale la pena evidenziare che le disposizioni transitorie della legge regionale 28 ottobre 2014, n. 61, che ha modificato la legge regionale in materia di gestione dei rifiuti (legge regionale 25/1998), prevedono ventiquattro mesi di tempo per l'adeguamento del piano appena approvato alle nuove disposizioni.

Un compito che spetterà alla nuova legislatura.

## **PROGRAMMAZIONE PER IL TERRITORIO**

### **(Sesta Commissione)**

REDATTRICE: Rossana Bardocci

#### **INTEGRAZIONE PAESAGGISTICA DEL PIANO DI INDIRIZZO TERRITORIALE REGIONALE**

L'integrazione del piano di indirizzo territoriale (PIT) con valenza di piano paesaggistico è stata adottata dal Consiglio regionale con deliberazione n. 58 del 2 luglio 2014.

Il procedimento ha preso avvio nel giugno 2011, la Giunta regionale ha formalizzato la proposta di integrazione paesaggistica del PIT nel febbraio 2014, la Sesta Commissione "Territorio e ambiente" l'ha esaminata, discussa e licenziata nel corso dei quattro mesi successivi.

Un lavoro impegnativo per la Commissione che è stato effettuato di pari passo con quello sulla nuova legge per il governo del territorio (legge regionale 65/2014) approvata in seguito, nell'ottobre 2014. Due provvedimenti che rappresentano senz'altro un passaggio cruciale nel governo della Regione Toscana, non solo perché destinati a incidere sulle trasformazioni del territorio, sulla qualità del paesaggio, ma anche conseguentemente sulle politiche di sviluppo nel campo dell'economia, del turismo, dell'agricoltura, della cultura.

#### Normativa di riferimento

La Convenzione europea del paesaggio, sottoscritta a Firenze nel 2000 e ratificata dall'Italia nel 2006, rappresenta il principale atto comunitario che orienta le politiche nazionali e regionali in materia di tutela, valorizzazione e gestione del paesaggio in quanto afferma alcuni principi fondamentali cui devono necessariamente ispirarsi gli stati nella definizione dei propri atti e programmi.

La Convenzione, in particolare, individua gli indirizzi a cui gli Stati devono dare attuazione:

- "riconoscere giuridicamente il paesaggio" e dunque predisporre poteri, atti e procedure appositamente finalizzati alla qualificazione del territorio sotto il profilo paesaggistico;
- attivare politiche di protezione del paesaggio e di ulteriore promozione del valore paesaggistico del territorio, attraverso una "pianificazione dei paesaggi" da intendere come insieme di "azioni fortemente lungimiranti volte alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione dei paesaggi" e attraverso l'integrazione del paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, nelle politiche culturali, ambientali, agricole, sociali ed economiche;

- assicurare la più ampia partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti interessati alla definizione ed alla realizzazione delle politiche del paesaggio, in conseguenza della connotazione fortemente sociale della nozione giuridica di paesaggio adottata dalla Convenzione.

La Convenzione prescrive inoltre alcune misure specifiche riguardanti le attività da esercitare: una prima misura impone di analizzare le caratteristiche dei paesaggi, le dinamiche e le pressioni che li modificano e di seguirne le trasformazioni, il che implica la predisposizione di discipline, di criteri e di mezzi in grado di soddisfare un'essenziale esigenza di tipo cognitivo e valutativo che accompagna non solo la formazione dei piani e delle altre misure, ma anche la loro effettiva attuazione; una seconda impone di definire gli obiettivi di qualità paesaggistica.

A livello nazionale il testo normativo di riferimento è il Codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo 42/2004) che, con le sue molteplici revisioni, è giunto a definitiva stesura nel 2008.

Il Codice ribadisce la priorità della pianificazione paesaggistica come strumento di tutela e di disciplina del territorio (articoli 135 e 143, 144, 145), stabilendo una scala gerarchica che vede il piano paesaggistico sovraordinato agli altri strumenti urbanistici. Infatti, in riferimento alle relazioni tra piano paesaggistico e altri piani e programmi nazionali e regionali, il Codice all'articolo 145 stabilisce che "le previsioni del piano paesaggistico non sono derogabili dai parte di piani, programmi e progetti nazionali e regionali" e che le disposizioni di tutela del paesaggio contenute nel piano sono prevalenti rispetto a quelle definite dagli "strumenti di pianificazione, ad incidenza territoriale previsti dalle norme di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette".

#### La scelta toscana di integrare "paesaggisticamente" il PIT

Ai sensi del Codice, lo Stato e le Regioni sono investite del compito di assicurare che tutto il territorio nazionale sia oltre che conosciuto e salvaguardato anche pianificato.

Al Ministero per i beni e le attività culturali è demandata l'individuazione delle "linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale" al fine di perseguire la tutela del paesaggio secondo principi e criteri direttivi che rendano omogenea l'attività pianificatoria.

Alle Regioni è demandata la redazione e l'approvazione dei piani paesaggistici che devono sottoporre a "specifica normativa d'uso" tutto il territorio regionale.

Le forme del piano paesaggistico ammesse dal Codice sono due: un piano paesaggistico quale strumento a sé stante, oppure un piano territoriale che, per avere efficacia anche paesaggistica, deve in maniera esplicita connotarsi come

piano territoriale "con specifica considerazione dei valori paesaggistici " (articolo 135 comma 1 del Codice).

La Regione Toscana ha scelto a suo tempo di sviluppare il proprio piano paesaggistico non come piano separato, bensì come integrazione al già vigente piano di indirizzo territoriale (PIT), avviando nel 2007 un procedimento a ciò dedicato. Come espresso dallo stesso termine "integrazione", si trattava del non facile compito di far convivere norme di indirizzo, ad una scala regionale piuttosto alta, con norme anche prescrittive a scale assai più dettagliate. 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.

La forma del piano paesaggistico quale integrazione al piano territoriale vigente è stata confermata in considerazione dell'importanza di mantenere uniti, e di integrare nel modo migliore possibile, i dispositivi di pianificazione del territorio e di pianificazione del paesaggio. In tal senso il PIT si configura come uno strumento di pianificazione regionale che contiene sia la dimensione territoriale, sia quella paesaggistica.

#### La "copianificazione"

Pur rientrando la redazione dei piani paesaggistici tra le competenze delle Regioni, è riconosciuta al Ministero 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.

Questa attività cosiddetta di "copianificazione", sancita dalla Regione Toscana con la sottoscrizione insieme al Ministero competente, di varie intese e disciplinari di attuazione, a partire dal 2007, e riferita in particolare all'istruttoria congiunta inerente la cosiddetta "vestizione dei vincoli" per decreto relativa ai 365 immobili ed aree di notevole interesse pubblico ex articolo 136 del Codice e alle aree tutelate per legge ex articolo 142 del Codice, costituisce senz'altro l'elemento distintivo e specifico di questo atto, per il quale comunque valgono le procedure di adozione e approvazione individuate per la formazione degli strumenti della pianificazione territoriale dalla legge regionale sul governo del territorio.

Come noto, sulla base dello Statuto regionale, il Consiglio regionale è competente ad approvare gli atti della pianificazione territoriale regionale, tra cui il piano di indirizzo territoriale e le sue integrazioni. In un dibattito politico sicuramente molto acceso e partecipato come quello svolto nella competente Commissione consiliare, la discussione intorno a contenuti già “copianificati” (la proposta della Giunta regionale copianificata con il Ministero) è stata anch’essa motivo di dibattito, in relazione alla effettiva possibilità da parte dei Consiglieri regionali di emendare il testo proposto. Un’esperienza che ha costituito comunque l’occasione per riflettere sul metodo di approvazione di atti che prevedono la partecipazione di più soggetti decisionali, in questo caso Ministero, Giunta regionale e Consiglio regionale. Rimane da valutare l’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.

Ricordiamo che al momento della approvazione definitiva del piano, sarà necessario sottoscrivere insieme al Ministero l’“attestazione” in merito alla conformità del piano ai disciplinari attuativi delle intese.

#### PIT e PRS

L’integrazione e coordinamento tra politiche settoriali incidenti sul paesaggio e pianificazione paesaggistica, è un obiettivo dell’integrazione paesaggistica del PIT.

Come previsto dalla legge regionale sulla programmazione, il programma regionale di sviluppo (PRS) individua le strategie dello sviluppo territoriale, nel rispetto di quanto disposto dallo statuto del territorio del PIT.

Le prescrizioni relative alle risorse essenziali del territorio, contenute negli atti di programmazione settoriale e intersettoriale, sono sottoposte ad accertamento di conformità e compatibilità con gli strumenti della pianificazione territoriale, secondo modalità e procedure definite dalla normativa regionale vigente in materia di governo del territorio.

Il PIT, quale strumento di riferimento per le politiche territoriali regionali, si rapporta all’impostazione strategica del PRS attraverso politiche e indirizzi che perseguono le istanze di sviluppo attraverso la valorizzazione del patrimonio territoriale e la tutela dei suoi valori. I contenuti del PIT risultano pertanto trasversali rispetto al PRS e alle diverse politiche settoriali della Regione.

Le disposizioni del PIT attinenti alla tutela del paesaggio, come recita l’articolo 145 del Codice del paesaggio, “sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli dei gestori delle aree naturali protette”.

Il Programma Regionale di Sviluppo (PRS) dedica un capitolo al rapporto tra programmazione e pianificazione territoriale promuovendo il potenziamento dei livelli di integrazione tra i due strumenti PRS e PIT (di cui la disciplina paesaggistica è parte costitutiva). Il PRS afferma l'esigenza di "attivare un percorso di revisione e completamento del piano paesaggistico regionale [...] che conduca ad uno strumento adeguato per la valorizzazione del paesaggio anche attraverso l'attivazione di politiche integrate".

### Elementi fondamentali e caratterizzanti l'integrazione paesaggistica del piano di indirizzo territoriale regionale

#### Un nuovo concetto di paesaggio

La Convenzione europea del paesaggio ha contribuito a modificare in modo rilevante il concetto stesso del paesaggio oggetto delle politiche pubbliche.

Rispetto all'azione tradizionale di tutela del paesaggio mediante l'apposizione di specifici vincoli riferiti a distinte porzioni di territorio, il piano paesaggistico, in conseguenza della Convenzione europea che richiede esplicitamente la presa in conto dei paesaggi che rappresentano i mondi di vita delle popolazioni, e del Codice che ne estende l'azione a tutto il territorio regionale, si pone l'obiettivo di superare la sola tutela, concepita come parere dei funzionari che rappresentano lo Stato in merito ai singoli progetti di trasformazione, per codificare invece regole, pubblicamente deliberate e condivise, capaci di anticipare e dunque indirizzare la concezione dei singoli progetti, per garantire il buon governo del paesaggio e delle sue trasformazioni.

L'approccio strutturale al paesaggio non isola pertanto porzioni di territorio di particolare rilevanza per la loro conservazione (biotopi, bellezze naturali, centri storici, monumenti, ecc), ma affronta il paesaggio nella sua dinamica complessiva studiandone le regole generative e coevolutive rispetto a un orizzonte temporale di lunga durata. Questo approccio, applicato allo specifico toscano, ha consentito di assumere quale riferimento centrale le "invarianti strutturali", dispositivo già presente nel piano di indirizzo territoriale (PIT), da trattare non in quanto *modelli* da vincolare e museificare ma quali *regole* che informano *ordinariamente* la trasformazione del territorio.

#### Pit vigente e integrazione paesaggistica

Rispetto al PIT approvato nel 2007 e già articolato in una parte statutaria e una parte strategica, i contenuti del piano paesaggistico confluiscono principalmente nello statuto del PIT (con la sola eccezione dei "progetti di paesaggio", che per la loro natura trovano collocazione nella strategia). Lo statuto del PIT è ridefinito anche con una nuova articolazione delle invarianti strutturali, già presenti nel PIT vigente, che divengono l'elemento chiave del

raccordo tra contenuti paesaggistici e contenuti territoriali del piano nel suo insieme.

L'insieme degli elaborati del PIT, risultanti in parte dalla nuova integrazione paesaggistica e in parte da quanto approvato nel 2007, evidenzia ora, come sottolineato nella relazione generale e anche nel corso dell'esame in Commissione, alcune parti più datate per le quali sarebbe utile e opportuno un aggiornamento, che richiederà tuttavia l'avvio di uno specifico procedimento.

### L'architettura del piano

Il piano è organizzato su due livelli, quello regionale e quello d'ambito. Il livello regionale a sua volta è articolato in una parte che riguarda l'intero territorio regionale, trattato in particolare attraverso il dispositivo delle "invarianti strutturali", e una parte che riguarda invece i "beni paesaggistici" formalmente riconosciuti in quanto tali. Come già richiamato precedentemente, la scelta di redigere il piano paesaggistico della Toscana come integrazione del piano di indirizzo territoriale ha comportato una rivisitazione della parte statutaria del PIT vigente. Le invarianti strutturali, dispositivo già presente nel PIT, sono state riformulate al fine di renderle in grado di descrivere le basi strutturali del paesaggio, e dunque in senso lato del "patrimonio" territoriale toscano, quale esito della costruzione di lunga durata di un equilibrio fra natura e cultura.

### La nuova cartografia

Il compito di disporre di una adeguata descrizione cartografica del patrimonio territoriale toscano, e dunque dei suoi paesaggi, è stato affrontato innanzitutto attraverso la produzione di una nuova cartografia della Toscana. Prima ancora delle diverse cartografie specifiche dedicate alle diverse invarianti strutturali, ai beni paesaggistici, alle interpretazioni più approfondite e alle rappresentazioni di sintesi alla scala d'ambito, sono stati prodotti due continuum cartografici dell'intera Toscana, alla scala 1:50.000, con l'obiettivo di rendere facilmente leggibile ai diversi potenziali fruitori l'insieme dei principali caratteri topografici e paesaggistici del territorio regionale.

### Le quattro invarianti strutturali

La lettura strutturale del territorio regionale e dei suoi paesaggi si è basata sull'approfondimento e interpretazione dei caratteri e delle relazioni che strutturano le seguenti quattro invarianti:

- *i caratteri idrogeomorfologici dei sistemi morfogenetici e dei bacini idrografici*, che costituiscono la struttura fisica fondativa dei caratteri identitari alla base dell'evoluzione storica dei paesaggi della Toscana;
- *i caratteri ecosistemici del paesaggio*, che costituiscono la struttura biotica

che supporta le componenti vegetali e animali dei paesaggi toscani;

- *il carattere policentrico e reticolare dei sistemi insediativi, infrastrutturali e urbani*, struttura dominante il paesaggio toscano risultante dalla sua sedimentazione storica dal periodo etrusco fino alla modernità;
- *i caratteri identitari dei paesaggi rurali toscani*.

Il trattamento delle invarianti nei diversi elaborati di piano è stato finalizzato a codificare le regole genetiche riconoscibili nella costruzione dei diversi paesaggi e, conseguentemente, una serie di regole da seguire nella sua trasformazione al fine di mantenerne la struttura. Il lavoro conoscitivo e interpretativo esteso all'intero territorio regionale, strutturato nelle quattro invarianti, ha costituito un riferimento essenziale anche per la cosiddetta "vestizione dei vincoli", ovvero la parte del piano che tratta i "beni paesaggistici" formalmente riconosciuti come tali.

#### I "beni paesaggistici" formalmente riconosciuti

Ai sensi del Codice, il piano contiene la cosiddetta "vestizione", ovvero la codificazione della descrizione, interpretazione e disciplina dei beni paesaggistici vincolati ai sensi di specifici decreti (*articolo 136 Codice*) o di legge (*articolo 142 Codice*), oltre che della cartografazione georeferenziata delle aree interessate da ciascun vincolo, con alcune eccezioni dovute alla mancanza delle informazioni di riferimento (usi civici). Ciascuna categoria di beni è stata dunque oggetto di una specifica ricognizione, delimitazione e rappresentazione, nonché dell'elaborazione di una specifica disciplina.

#### Gli ambiti di paesaggio

Il Codice prevede che il piano paesaggistico riconosca gli aspetti, i caratteri peculiari e le caratteristiche paesaggistiche del territorio regionale, e ne delimiti i relativi ambiti, in riferimento ai quali predisporre specifiche normative d'uso ed adeguati obiettivi di qualità.

La valutazione di diversi elementi ha portato all'individuazione di 20 ambiti di paesaggio per la Toscana:

1. Lunigiana
2. Versilia e costa apuana
3. Garfagnana e Val di Lima
4. Lucchesia
5. Val di Nievole e Val d'Arno inferiore
6. Firenze-Prato-Pistoia
7. Mugello
8. Piana Livorno-Pisa-Pontedera
9. Val d'Elsa

10. Chianti
11. Val d'Arno superiore
12. Casentino e Val Tiberina
13. Val di Cecina
14. Colline di Siena
15. Piana di Arezzo e Val di Chiana
16. Colline Metallifere
17. Val d'Orcia e Val d'Asso
18. Maremma grossetana
19. Amiata
20. Bassa Maremma e ripiani tufacei

Per ogni ambito è stata redatta una specifica “scheda d’ambito”, che approfondisce le elaborazioni di livello regionale ad una scala di maggior dettaglio, approfondendone le interrelazioni al fine di sintetizzarne i relativi valori e criticità, nonché di formulare specifici obiettivi di qualità e la relativa disciplina.

#### Gli elaborati del piano

L’insieme degli elaborati del piano paesaggistico è costituito, da una relazione generale, dalla disciplina generale, dagli elaborati di livello regionale, dalle schede d’ambito comprensive della relativa disciplina, dal riconoscimento dei beni paesaggistici di cui all’articolo 134 del Codice e relativa disciplina, nonché da una serie di allegati.

#### Altri strumenti

Al di là dei dispositivi contenuti nel piano vi sono ulteriori strumenti che hanno l’obiettivo di svolgere un ruolo significativo nell’accompagnare l’evoluzione futura del piano e più in generale delle azioni di governo del paesaggio regionale: i progetti di paesaggio, la Commissione paesaggistica regionale e l’osservatorio del paesaggio.

#### Le misure di salvaguardia

L’articolo 38 della disciplina del piano contiene le disposizioni normative da applicare in regime di salvaguardia, che decorrono dall’adozione dell’integrazione paesaggistica del PIT e valgono sino alla sua approvazione.

La nuova legge sul governo del territorio (legge regionale 65/2014) stabilisce all’articolo 88, comma 8, che l’efficacia delle misure di salvaguardia del piano di indirizzo territoriale non può superare tre anni dall’adozione.

### L'istruttoria della Sesta commissione

La Sesta commissione ha dedicato 4 sedute all'illustrazione del piano paesaggistico, 2 giorni per le consultazioni di tutti i soggetti interessati, e numerose sedute per la discussione del piano.

A seguito delle consultazioni, delle osservazioni pervenute e delle richieste di approfondimento emerse nel corso della discussione, la Giunta regionale ha ritenuto opportuno modificare con deliberazione n. 485 del 10 giugno 2014 la proposta iniziale, provvedendo ad una revisione dei contenuti del piano basata su specifici approfondimenti del quadro conoscitivo e interpretativo delle aree Apuane interessate dalle attività di cava, nonché sull'esigenza di codificare, relativamente all'attività di escavazione e ai suoi riflessi sugli aspetti paesaggistici, dispositivi di tutela delle Alpi Apuane maggiormente unitari, rivolta anche alle aree esterne ai beni paesaggistici formalmente riconosciuti.

In particolare le modifiche hanno riguardato la disciplina dei beni paesaggistici, la disciplina di piano, l'elaborazione di due nuovi allegati costituiti da:

- linee guida per la valutazione paesaggistica delle attività estrattive;
- le schede dei bacini estrattivi delle Alpi Apuane (21 schede e 1 quadro di unione). Inoltre sono state effettuate alcune correzioni sui documenti relativi ai livelli di ambito n. 1, n. 2, n. 3 e n. 19.

In commissione sono state apportate ulteriori numerose modifiche, in particolare alla disciplina di piano e alla disciplina dei beni paesaggistici, scaturite da una partecipata e proficua discussione dei consiglieri regionali, che a portato alla fine a licenziare il testo all'unanimità.

### La risoluzione del Consiglio regionale n. 255 del 2 luglio 2014

In Aula l'integrazione paesaggistica del PIT è stata adottata a maggioranza con ulteriori modifiche (5 emendamenti approvati, 4 respinti, 7 ritirati).

In collegamento al piano, nella seduta del 2 luglio 2014, il Consiglio regionale ha approvato anche la risoluzione n. 255, con la quale, si riconosce il positivo lavoro svolto, ma si sottolinea la necessità di approfondire e verificare puntualmente, nell'iter di discussione, tutte le correlazioni tra il piano e la necessaria competitività del sistema economico toscano, per valutare insieme alle categorie economiche ed ai livelli istituzionali interessati, possibili innovazioni che non alterino l'impianto complessivo del piano e rendano competitivo e qualificato il sistema produttivo regionale; al tempo stesso, si evidenzia anche la necessità di operare una razionalizzazione e semplificazione dell'apparato procedimentale e amministrativo, da farsi insieme al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT), che, fermi restando gli obiettivi di tutela del paesaggio, possa avere il buon senso di eliminare i procedimenti amministrativi inutili e di razionalizzare quelli irragionevolmente complicati, con decisa riduzione dei tempi di risposta. Con la risoluzione infine, si impegna la

Giunta regionale ad assumere tutte le iniziative utili a valutare le osservazioni e a giungere alla formulazione finale del piano entro la conclusione della legislatura.

La risoluzione è stata approvata a maggioranza.

In risposta alla risoluzione 255/2014, il 31 ottobre 2014, l'Assessore regionale competente ha inviato al Consiglio regionale una nota con la quale, tra l'altro, si specifica che: "In data 28 ottobre è stato firmato tra la Regione Toscana e il MIBACT un atto di integrazione e modifica del disciplinare del 12 aprile 2011 che consentirà in via semplificata l'individuazione cartografica di parti delle aree vincolate ex lege (le cosiddette aree Galasso) ove sarà possibile rilasciare la conformità edilizia senza autorizzazione paesaggistica ex articolo 143, comma 4, lettera a) e la realizzazione senza autorizzazione paesaggistica di tutti gli interventi di recupero e riqualificazione effettuati all'interno di aree gravemente compromesse e degradate ex articolo 143, comma 4, lettera b). Questo significa che, oltre all'evidente snellimento di procedure e oltre all'evidente riduzione di appesantimenti burocratici è stata concordata insieme al Ministero competente una nuova visione strategica riguardante la valorizzazione del paesaggio e una nuova modalità di gestione semplificata riguardo la sua tutela.

Con la firma del documento sono state inoltre definite in via definitiva le rispettive competenze per le procedure di approvazione del PIT con valenza di piano paesaggistico così sinteticamente riassumibili:

la Giunta regionale istruisce le osservazioni e formula le controdeduzioni con l'eventuale conseguente modifica degli elaborati provvedendo ad acquisire la condivisione del Ministero ove dovuta;

- La Giunta regionale e il Ministero condividono il progetto di piano come modificato in accoglimento delle osservazioni;
- Il piano è approvato dal Consiglio regionale;
- In caso di modifiche apportate dal Consiglio regionale in sede di approvazione finale, sarà riaperta la fase di concertazione relativamente alle parti modificate;
- Il Ministro e il Presidente della Giunta regionale sottoscrivono congiuntamente l'atto ad approvazione avvenuta".

#### Dopo l'adozione

In relazione alle osservazioni pervenute a seguito dell'avviso di adozione dell'integrazione paesaggistica del PIT, è importante rilevare che sono molto numerose, circa 600, e che alla data di stesura della presente relazione (dicembre 2014) gli uffici della Giunta regionale hanno terminato la predisposizione della necessaria istruttoria.

Un'istruttoria che sarà prevedibilmente esaminata dalla Sesta commissione e dal Consiglio regionale, come da impegno assunto con la risoluzione 255/2014, entro la fine legislatura.

## **PROGRAMMAZIONE PER IL TERRITORIO**

**(Sesta e Settima Commissione)**

REDATTRICI: Rossana Bardocci e Giuliana Tarchiani

### **INTEGRAZIONE AL PIANO DI INDIRIZZO TERRITORIALE (PIT) PER LA DEFINIZIONE DEL PARCO AGRICOLO DELLA PIANA E PER LA QUALIFICAZIONE DELL'AEROPORTO DI FIRENZE. APPROVAZIONE**

#### **1. INTRODUZIONE**

Nel corso del 2014 le Commissioni consiliari permanenti Sesta “Ambiente e Territorio” e Settima “Mobilità e Infrastrutture”, hanno congiuntamente approvato l’integrazione al piano di indirizzo territoriale (PIT) per la definizione del Parco agricolo della Piana e per la qualificazione dell’aeroporto di Firenze secondo le procedure previste dall’articolo 17 della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), facendo seguito all’adozione dell’integrazione al PIT, avvenuta con deliberazione del Consiglio regionale 24 luglio 2013, n. 74.

A distanza di quattro anni dall’avvio del procedimento (Deliberazione della Giunta regionale 26 luglio 2010, n. 705), la Regione Toscana approva dunque un provvedimento di notevole rilievo politico istituzionale.

Il percorso finalizzato all’elaborazione ed approvazione dell’integrazione al PIT si è svolto in coerenza con la disciplina regionale in materia di VAS e di pianificazione, in particolare, trattandosi della modifica di uno strumento di pianificazione territoriale, la procedura di elaborazione del piano si è svolta in parallelo al processo di valutazione ambientale, ai sensi della legge regionale 10/2010.

Come già evidenziato nella relazione specifica contenuta nel rapporto sulla legislazione 2013, l’integrazione al PIT ha ad oggetto il progetto di Parco agricolo della Piana e la qualificazione dell’aeroporto di Firenze-Peretola.

Come previsto dalla normativa vigente, infatti, a seguire il provvedimento di adozione, sono stati pubblicati gli avvisi sul bollettino ufficiale della Regione Toscana del 28 agosto 2013, per consentire a chiunque di presentare le proprie osservazioni sul piano adottato (sia ai sensi della legge regionale 1/2005 che ai sensi della legge regionale 10/2010 relativamente al rapporto ambientale) nel termine di sessanta giorni dalla data di pubblicazione dell’avviso.

## **2. ELEMENTI FONDAMENTALI E CARATTERIZZANTI DELL'INTEGRAZIONE AL PIT**

### Contenuti

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. Il territorio ricade all'interno dei Comuni di Firenze, Sesto Fiorentino, Campi Bisenzio, Prato, Carmignano, Calenzano, Poggio a Caiano, Signa, per un totale di otto Comuni e due Province (Firenze e Prato).

Si tratta di uno spazio intensamente urbanizzato che conserva tuttavia e ad oggi al proprio interno una dotazione significativa di aree rurali, la cui salvaguardia e qualificazione appare essenziale per promuovere il riequilibrio anche ecologico dell'area a fronte delle molteplici criticità ambientali che vi si manifestano e di ulteriori tensioni ambientali che deriveranno da una serie di ulteriori opere infrastrutturali già programmate.

### Elementi strutturanti del progetto

Il primo elemento strutturante il progetto è costituito dal continuum di aree agricole tuttora presenti, che sostanziano una straordinaria opportunità di qualificazione per le urbanizzazioni che vi si affacciano praticamente su tutti i lati. Affinché tale opportunità possa realizzarsi è tuttavia necessario che le aree "fertili" siano destinate esclusivamente ad attività agricole e a funzioni di riequilibrio ambientale, orientando l'agricoltura in termini multiproductivi e multifunzionali.

Il secondo elemento strutturante il progetto è un insieme di reti in grado di qualificare sia il continuum di aree agricole e la sua fruibilità come grande Parco agricolo territoriale, sia le connessioni tra aree agricole e aree urbane limitrofe. Si tratta nello specifico del recupero e (laddove necessario) della ricostruzione delle reti ecologiche; della costruzione di una rete dedicata alla mobilità alternativa; della valorizzazione della rete dei beni culturali.

Ulteriori elementi di progetto consistono nella riqualificazione del reticolo idraulico, con riferimento alla disponibilità di risorsa idrica e di qualità della stessa, nello sviluppo di elementi di mitigazione ambientale e climatica, nella qualificazione dei margini degli insediamenti che si affacciano sul Parco agricolo.

I dispositivi previsti per l'attuazione del progetto vanno dalle discipline specifiche alla promozione di politiche intersettoriali che attribuiscono priorità agli interventi in attuazione del progetto di Parco agricolo della Piana.

A tal fine la Regione assume specifiche azioni, oggetto di sette specifici allegati programmatici nel documento di piano del PIT, che riguardano:

- a) la “Promozione delle attività agricole e di forestazione legate alle esigenze di mitigazione ambientale, riqualificazione e valorizzazione del Parco della Piana”;
- b) gli “Interventi correlati al Parco agricolo della Piana con particolare riferimento a interventi di piantumazione per ridurre l’inquinamento atmosferico e migliorare la fruibilità dei percorsi che collegano le aree urbane al parco”;
- c) gli “Investimenti per le aree umide e per la rete ecologica nel Parco agricolo della Piana”;
- d) gli “Interventi correlati al Parco agricolo della Piana per una migliore fruizione del parco archeologico di Gonfienti”;
- e) le “Azioni di risanamento e miglioramento della qualità dell’aria, volte a ridurre le emissioni inquinanti in atmosfera”;
- f) le “Azioni per la promozione di energia da fonti rinnovabili e per l’efficienza energetica”;
- g) gli “Interventi di miglioramento della mobilità collettiva nell’area anche al fine di ridurre l’inquinamento atmosferico”.

#### La qualificazione dell’aeroporto di Firenze-Peretola

L’ammodernamento dello scalo aeroportuale fiorentino è un’esigenza ribadita da anni. Si tratta di migliorare l’operabilità di funzionamento in qualità di city airport, ben integrato nell’offerta aeroportuale toscana, in sinergia con lo scalo pisano che si qualifica come aeroporto in grado di ospitare un volume di traffico e una tipologia di aeromobili superiori. Con esso l’aeroporto fiorentino deve poter sviluppare adeguate cooperazioni organizzative e operative, e forti correlazioni di marketing.

Nel documento di piano del PIT si ribadisce che la sua qualificazione sarà tale solo se:

- a) il raccordo strategico con Pisa potrà trovare forme e modalità decisionali e operative efficaci e congruenti alle reali e rispettive potenzialità di sviluppo;
- b) si saprà coniugare la più efficiente e più sicura funzionalità dell’aeroporto con la sua sostenibilità ambientale e abitativa nel contesto territoriale e densamente popolato in cui lo scalo continuerà a collocarsi.

Quindi 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 che “qualificare” l’aeroporto comporti il massimo rispetto di quei fattori ambientali, ecologici e paesaggistici dell’area e di quelle sue multiverse dinamiche biologiche e funzionali che la rendono in potenza un grande parco agricolo

metropolitano e che la Regione considera un progetto di territorio importante per l'intera Toscana.

L'obiettivo strategico della qualificazione funzionale dell'aeroporto di Firenze risponde ai seguenti obiettivi della programmazione regionale:

- a) integrazione del sistema aeroportuale fiorentino con lo scalo pisano in un quadro di specializzazione delle relative funzioni;
- b) miglioramento dell'accessibilità dello scalo e integrazione del sistema aeroportuale fiorentino con gli altri sistemi di trasporto (tramvia in primo luogo);
- c) qualificazione dei servizi agli utenti, con riferimento all'incremento dei livelli di qualità riguardanti ricettività, accoglienza e funzionalità complessiva dell'infrastruttura.

La disciplina del masterplan individua gli obiettivi strategici e prevede le prescrizioni per la qualificazione dello scalo aeroportuale fiorentino, al fine di garantire la sua funzionalità in un'ottica di migliore inserimento ambientale, individuando i caratteri generali aeroportuali, tra cui la lunghezza massima compatibile della pista, le prescrizioni finalizzate a garantire l'utilizzo monodirezionale (fatte salve emergenze) e gli elementi prioritari e prescrittivi da salvaguardare nell'esame del progetto, indirizzi, direttive e prescrizioni che dovranno essere riferimento per il successivo procedimento amministrativo di approvazione del nuovo Piano di sviluppo aeroportuale dell'aeroporto di Firenze.

### **3. LE OSSERVAZIONI PRESENTATE E LA FASE ISTRUTTORIA**

Per quanto l'adozione del piano sia stata accompagnata da un dibattito spesso molto acceso, le osservazioni pervenute non sono state particolarmente numerose: 43 di cui 28 osservazioni presentate al Consiglio regionale in relazione ai contenuti di pianificazione, 15 al Nucleo unificato regionale di valutazione (Nurv) quale Autorità competente per la valutazione ambientale strategica. A seguito dell'avviso di adozione dell'integrazione al PIT, delle osservazioni pervenute e delle conseguenti controdeduzioni, esaminate e discusse nel corso dei lavori della Sesta commissione "Territorio e ambiente" e della Settima Commissione "Mobilità e Infrastrutture", sono state introdotte alcune modifiche che non hanno inciso comunque sull'impianto del piano.

Come prima ricordato, infatti, sono state presentate al Consiglio regionale 28 osservazioni presentate dai soggetti di cui all'articolo 17, della legge regionale 1/2005 e alla Giunta regionale 15 osservazioni, ai sensi dell'articolo 25 della legge regionale 10/2010.

Gli uffici della Giunta regionale hanno effettuato l'istruttoria tecnica sulle osservazioni pervenute che contiene, relativamente alle osservazioni ritenute accoglibili, anche un'ipotesi di modifica del piano. Tale istruttoria è stata trasmessa dalla Giunta al Consiglio regionale con delibera 484/2014.

Le modifiche riguardano i seguente elaborati allegati al piano adottato:

- Allegato A2 “Testo che integra la Disciplina generale del PIT”;
- Allegato A5 “Testo che integra la disciplina di piano del masterplan 'Il sistema aeroportuale toscano'”;
- Allegato A6 “Nuovo allegato al PIT: 'I progetti di territorio di rilevanza regionale-il Parco agricolo della Piana’”.

In particolare sono state riconosciute accoglibili o parzialmente accoglibili le osservazioni n. 8, n. 15, n. 18, n. 26, n. 27, n. 28 e un’osservazione relativa alla VAS (la n. 15).

Rispetto al totale delle osservazioni pervenute, sono state, quindi, accolte o parzialmente accolte sette osservazioni. I soggetti proponenti sono stati: enti pubblici, imprese e associazioni di imprese, associazioni ambientaliste, comitati di cittadini, formazioni politiche, singoli cittadini.

Con la delibera 484/2014 della Giunta è stata trasmessa anche una proposta di dichiarazione di sintesi che, ai sensi della legge regionale 10/2010, deve accompagnare il provvedimento approvato e nella quale si dà conto dell’attività di valutazione ambientale effettuata ai sensi della legge regionale 10/2010.

#### **4. L'ISTRUTTORIA IN COMMISSIONE E IL VOTO**

La Sesta e la Settima commissione hanno effettuato cinque sedute congiunte nelle quali, tra l’altro, sono stati ascoltati in audizione i componenti del Nurv (Autorità competente per la VAS) e l'amministratore delegato di Corporation America che ha acquisito la maggioranza azionaria nelle società Sat e Adf, il gruppo multinazionale argentino che sta lavorando al piano di fusione dei due aeroporti (Pisa e Firenze). Le Commissioni avevano anche invitato ad audizione sia i rappresentanti della società Adf (che non si sono presentati) sia i vertici di Enac, che hanno comunicato di non poter partecipare ad un incontro con le commissioni nei tempi da queste previsti. Nelle sedute di commissione sono state discusse le risultanze dell’istruttoria tecnica sulle osservazioni di cui alla deliberazione della Giunta 484/2014.

Le commissioni nella seduta del 9 luglio 2014 hanno espresso parere favorevole a maggioranza sulla proposta di deliberazione che ha recepito gli esiti dell’istruttoria tecnica effettuata dagli uffici della Giunta regionale. Con proposta di deliberazione si approva l’integrazione al PIT come adottata con la deliberazione consiliare 74/2013 con le modifiche conseguenti all’istruttoria tecnica, a seguito della quale sono modificati i seguenti elaborati allegati al piano adottato:

- Allegato A2 “Testo che integra la Disciplina generale del PIT”;
- Allegato A5 “Testo che integra la disciplina di piano del masterplan 'Il sistema aeroportuale toscano'”;

- Allegato A6 “Nuovo allegato al PIT: 'I progetti di territorio di rilevanza regionale – il Parco agricolo della Piana”.

Con la medesima proposta di deliberazione si approva inoltre la dichiarazione di sintesi, che è stata integrata in Commissione. Nel dispositivo del provvedimento si legge, infatti:

“1. di recepire gli esiti dell’istruttoria tecnica, effettuata dagli uffici della Giunta regionale, sulle osservazioni presentate dai soggetti di cui all’articolo 17, commi 1 e 2, della legge regionale 1/2005 con le motivazioni espresse nell’allegato 1 della deliberazione di Giunta regionale n. 484 del 2014, a sua volta allegato, quale parte integrante, alla presente deliberazione (Allegato H) ai sensi dell’articolo 17, comma 5 della legge regionale 1/2005 e dell’istruttoria tecnica delle osservazioni pervenute ai sensi dell’articolo 25 della legge regionale 10/2010 con le motivazioni espresse nell’allegato 2 della deliberazione di Giunta regionale n. 484 del 2014 dichiarazione di Sintesi, redatta ai sensi dell’articolo 27 della legge regionale 10/2010 a sua volta allegata, quale parte integrante, alla presente deliberazione (Allegato I);

2. di modificare conseguentemente i seguenti elaborati dell’integrazione al PIT adottata con deliberazione del Consiglio regionale 24 luglio 2013, n. 74:

- Allegato A2 “Testo che integra la Disciplina generale del PIT”;
- Allegato A5 “Testo che integra la disciplina di piano del masterplan 'Il sistema aeroportuale toscano”;
- Allegato A6 “Nuovo allegato al PIT: 'I progetti di territorio di rilevanza regionale – il Parco agricolo della Piana”;

3. di approvare l’integrazione al (PIT) per la definizione del Parco agricolo della Piana e per la qualificazione dell'aeroporto di Firenze, adottata con deliberazione del Consiglio regionale 24 luglio 2013, n. 74 comprensivo dell’allegato A costituito dai seguenti elaborati:

- Allegato A1 - Testo che integra il Documento di Piano del PIT e relativi allegati programmatici:

1. “Promozione delle attività agricole e di forestazione legate alle esigenze di mitigazione ambientale, riqualificazione e valorizzazione del Parco della Piana”;

2. “Interventi correlati al Parco agricolo della Piana con particolare riferimento a interventi di piantumazione per ridurre l’inquinamento atmosferico, migliorare la fruibilità dei percorsi che collegano le aree urbane al parco, qualificare il disegno del Parco stesso”;

3. “Investimenti per le aree umide e per la rete ecologica nel Parco agricolo della Piana”;

4. “Interventi correlati al Parco agricolo della Piana per una migliore fruizione del parco archeologico di Gonfienti”;

5. “Azioni di risanamento e miglioramento della qualità dell’aria, volte a ridurre le emissioni inquinanti nell’area interessata dal Parco agricolo della Piana”;
6. “Azioni per la promozione di energia da fonti rinnovabili e per l’efficienza energetica volte alla riduzione dell’inquinamento atmosferico”;
7. “Interventi di miglioramento della mobilità collettiva nell’area interessata dall’integrazione al PIT parco-aeroporto, anche al fine di ridurre l’inquinamento atmosferico”;
- Allegato A2, come modificato al punto 2 -Testo che integra la Disciplina generale del PIT e relativi allegati grafici:
    - S1 – Misure di salvaguardia ambiti A-B-C (scala 1:20.000)
    - S2 – Misure di salvaguardia ambito B-C (scala 1:5.000)
    - S3 – Misure di salvaguardia ambito C (scala 1:2.000);
  - Allegato A3 - Integrazione al quadro conoscitivo allegato alla deliberazione della Giunta regionale n. 705 del 26 luglio 2010, comprensivo del documento ENAC “Aeroporto di Firenze Amerigo Vespucci – Valutazione delle due ipotesi con Orientamento 09/27 e 12/30” e relativi allegati, e della nota di IRPET “Le ricadute economiche del consolidamento dell’offerta aeroportuale della Toscana”;
  - Allegato A4 - Testo che integra il documento di piano del masterplan “Il sistema aeroportuale toscano”;
  - Allegato A5, come modificato al punto 2 - Testo che integra la disciplina di piano del masterplan “Il sistema aeroportuale toscano”;
  - Allegato A6, come modificato al punto 2 - Nuovo allegato al PIT: “I progetti di territorio di rilevanza regionale – il Parco agricolo della Piana”;
4. di approvare i seguenti allegati C, D e allegato I costituiti dai seguenti elaborati, ai sensi dell’articolo 27 della legge regionale 10/2010:
- allegato C relativo al rapporto ambientale redatto ai sensi dell’articolo 24 della legge regionale 10/2010;
  - allegato D relativo alla sintesi non tecnica redatta ai sensi dell’articolo 24, comma 4, della legge regionale 10/2010;
  - allegato I relativo alla dichiarazione di sintesi redatta ai sensi dell’articolo 27 della legge regionale 10/2010;
5. di approvare i seguenti allegati B, E, F e G costituiti dai seguenti elaborati:
- allegato B relativo al rapporto di valutazione redatto ai sensi degli articoli 11 e 48 della legge regionale 1/2005;
  - allegato E contenente gli allegati cartografici riferiti alle diverse ipotesi di qualificazione aeroportuale;
  - allegato F contenente le due relazioni del responsabile del procedimento redatte ai sensi dell’articolo 16 della legge regionale 1/2005;

- allegato G contenente i tre rapporti del garante della comunicazione redatti ai sensi dell'articolo 7 del regolamento di attuazione degli articoli 19 e 20 della legge regionale 1/2005, emanato con decreto del Presidente della Giunta regionale 39/R/2006;

6. di dare mandato agli uffici della Giunta regionale di provvedere alla predisposizione dell'integrazione al PIT per la definizione del Parco agricolo della Piana e per la qualificazione dell'aeroporto di Firenze approvato e dei relativi allegati in formato digitale, di comunicarlo ai soggetti di cui all'articolo 7, comma 1, della legge regionale 1/2005 e renderlo accessibile ai cittadini anche in via telematica ai sensi dell'articolo 17, comma 7 della legge regionale 1/2005 e di provvedere agli adempimenti di cui all'articolo 28 della legge regionale 10/2010”.

L'espressione del parere favorevole delle Commissioni nella seduta congiunta del 9 luglio 2014 ha registrato il voto favorevole dei consiglieri di maggioranza (Pd e Tcr), l'astensione di un consigliere di minoranza (Fdi).

Due consiglieri di maggioranza (uno del Pd e uno di Rc-Ci) e i consiglieri di minoranza del gruppo Forza Italia non hanno partecipato al voto e hanno lasciato la seduta.

## **5. LA DISCUSSIONE IN AULA, IL VOTO FINALE IN AULA E GLI ATTI COLLEGATI**

Un acceso e lungo dibattito si è svolto in Aula che ha registrato posizioni diverse sia all'interno dei gruppi di maggioranza sia di minoranza, con prese di posizione anche a titolo personale. Hanno votato a favore i gruppi Pd, Tcr, Udc, Più Toscana-NCD, un consigliere del Gruppo Misto, un consigliere del gruppo FI, un consigliere del gruppo FdI. Hanno votato contro due consiglieri del Pd, un consigliere del Gruppo misto, un consigliere del gruppo RC-CI e i due consiglieri del gruppo Centro democratico. Voto di astensione dei consiglieri del gruppo NCD e di un consigliere del Gruppo misto. I gruppi di Forza Italia e Fratelli d'Italia non hanno partecipato al voto. L'esito della votazione con voto elettronico è stato il seguente: votanti 41, favorevoli 31, contrari 6, astenuti 4.

Sono stati anche presentati quattro emendamenti alla proposta di deliberazione, tre di cui due ritirati da un consigliere (UDC) e uno dal gruppo FI, emendamenti che sono stati respinti dall'aula.

Sono stati inoltre presentati, collegati alla proposta di deliberazione, due proposte di risoluzione e tre ordini del giorno; un ordine del giorno e due risoluzioni sono stati approvati dall'aula, gli altri due ordini del giorno (rispettivamente presentati uno dalla consigliera Sgherri RC-CI, l'altro dal gruppo NCD e dal consigliere Gambetta Vianna (Più Toscana- NCD) sono stati respinti.

L'ordine del giorno approvato (presentato dal consigliere Del Carlo, gruppo UDC impegna la Giunta regionale *“a intraprendere le necessarie*

*iniziative finalizzate a fornire un costante aggiornamento degli impatti idrogeologici, ambientali e sanitari provocati dalle opere infrastrutturali necessarie per il potenziamento e la messa in sicurezza dell'aeroporto di Firenze” e “ ad attivarsi, per quanto di sua competenza, affinché:*

*- per l'aeroporto internazionale Galileo Galilei di Pisa vengano confermati i previsti piani d'investimento e di potenziamento, rafforzando ulteriormente il segmento low-coast, potenziando l'offerta di servizi diretti per destinazioni a medio e a lungo raggio, sviluppando ulteriormente il servizio cargo;*

*- la Regione Toscana, assieme agli enti locali, divenga il garante degli accordi e dei programmi decisi con la società di gestione, monitorando e assumendo le ulteriori decisioni di carattere urbanistico ed ambientale che si rendano necessarie per il rispetto degli impegni assunti in base ad accordi di programma ed agli atti presentati alla Regione Toscana dalla stessa società, a tutela del territorio della piana”. (Ordine del giorno n. 236 approvato nella seduta del Consiglio regionale del 16 luglio 2014 collegato alla deliberazione 16 luglio 2014, n. 61).*

Due le risoluzioni approvate dall'Aula, una (primo firmatario Carraresi, Udc) impegna la Giunta regionale “*ad attivarsi, per quanto di sua competenza, affinché l'obiettivo di integrazione industriale e, possibilmente, societaria tra le società Aeroporto Toscano G. Galilei S.p.A (Sat) e la società Aeroporto di Firenze S.p.A. (Adf), venga efficacemente e tempestivamente raggiunto”* (Risoluzione n. 259 approvata nella seduta del Consiglio regionale del 16 luglio 2014 collegata alla deliberazione 16 luglio 2014, n. 61), l'altra (primo firmatario Manneschi del gruppo di Toscana civica riformista) nella quale si afferma che il Consiglio regionale ritiene che:

*“1. in applicazione dell'articolo 9, comma 12 ter, della disciplina generale del PIT di cui all'allegato A della deliberazione consiliare 24 luglio 2007, n. 72, e nel rispetto dei principi richiamati dalla legge regionale 46/2013, la Regione debba accelerare la sottoposizione dei progetti concernenti la qualificazione dell'aeroporto Firenze-Peretola, nell'ambito del procedimento di valutazione di impatto ambientale ad una consultazione pubblica nelle forme più idonee alla partecipazione della cittadinanza, per favorire la corretta ponderazione dei presupposti, dei contenuti progettuali, dei criteri, e delle modalità della loro valutazione, nel rispetto dei tempi previsti dalle norme vigenti;*

*2. nel formulare il parere di propria competenza nell'ambito del procedimento di valutazione di impatto ambientale relativa ai progetti concernenti la qualificazione dell'aeroporto di Firenze-Peretola la Regione Toscana debba tenere conto anche degli esiti della consultazione pubblica di cui al punto precedente”.* (Risoluzione n. 260 approvata nella seduta del Consiglio regionale del 16 luglio 2014 collegata alla deliberazione 16 luglio 2014, n. 61).

## **PROGRAMMAZIONE PER LE INFRASTRUTTURE E LA MOBILITÀ (Settima Commissione)**

REDATTRICE: Giuliana Tarchiani

### **IL PIANO REGIONALE INTEGRATO INFRASTRUTTURE E MOBILITÀ (PRIIM)**

#### **1. INTRODUZIONE**

Nel Rapporto 2014 abbiamo già esaurientemente illustrato il piano regionale integrato infrastrutture e mobilità (PRIIM), essendo già, a gennaio 2014, in fase avanzata la discussione in Commissione. Infatti il piano è stato definitivamente licenziato dalla Commissione nella seduta del 6 febbraio 2014 (proposta di deliberazione n. 388 divenuta deliberazione del Consiglio regionale 18/2014) e approvato dall'Assemblea nella seduta del 12 febbraio 2014. Oltre ad una sintesi dei contenuti del piano in questa relazione ci soffermeremo in particolare sulle ultime fasi di approvazione in Commissione, del dibattito in aula e degli ordini del giorno presentati e approvati collegati alla proposta di deliberazione, delle risorse finanziarie e della prima attuazione del PRIIM. Il Piano, in attuazione della legge regionale 4 novembre 2011, n. 55 istitutiva del piano stesso, costituisce lo strumento di programmazione unitaria attraverso il quale la Regione definisce in maniera integrata le politiche in materia di infrastrutture di trasporto, di logistica, di trasporto pubblico locale e di mobilità.

#### **2. ELEMENTI FONDAMENTALI E CARATTERIZZANTI IL PIANO**

L'istituzione del PRIIM nasce dall'esigenza di introdurre un elemento di semplificazione e razionalizzazione nel processo di programmazione delle diverse materie interessate (ferrovie, autostrade, aeroporti, interporti, trasporto pubblico locale, viabilità regionale, mobilità ciclabile) fino ad ora affidato a strumenti e procedimenti diversi, al fine anche di superare l'eterogeneità delle procedure oltre che a creare uno strumento unitario per la gestione delle politiche in questo campo.

Finalità del piano sono:

- la realizzazione di una rete integrata e qualificata di infrastrutture e servizi per la mobilità sostenibile di persone e merci;
- l'ottimizzazione del sistema di accessibilità alle città toscane, al territorio e alle aree disagiate e sviluppare la piattaforma logistica toscana quale condizione di competitività del sistema regionale;
- la riduzione dei costi esterni del trasporto anche attraverso il riequilibrio e l'integrazione dei modi di trasporto, l'incentivazione dell'uso del mezzo

pubblico, migliori condizioni di sicurezza stradale e la diffusione delle tecnologie per l'informazione e la comunicazione.

Il PRIIM definisce ed aggiorna periodicamente il quadro conoscitivo relativo allo stato delle infrastrutture e all'offerta dei servizi, definisce gli obiettivi strategici, gli indirizzi, il quadro delle risorse attivabili e la finalizzazione delle risorse attivabili e disponibili per ciascun ambito del piano, individua inoltre le tipologie di intervento ed i criteri di ripartizione delle risorse cui i documenti attuativi devono attenersi.

Il piano comprende un insieme complesso di documenti che si articola in:

Allegato A – Il piano che comprende a sua volta:

- a) il documento di piano, che indica le strategie, gli obiettivi, la classificazione della rete, le azioni ed i criteri di finanziamento, il quadro finanziario e gli indicatori di monitoraggio del piano;
- b) le schede di quadro conoscitivo, che approfondiscono la situazione in materia di infrastrutture e mobilità, dalle analisi della congiuntura economica e delle dinamiche della domanda di mobilità, alle indagini su comportamenti e percezioni della mobilità, alle singole schede su ferrovie, strade, porti, aeroporti, mobilità sostenibile, servizi di trasporto pubblico locale, infomobilità;
- c) cartografie di sintesi, che illustrano gli interventi sul territorio (reti ferroviarie, stradali, piattaforma logistica, rete di trasporto pubblico locale, carte degli interventi infrastrutturali);
- d) quadro delle valutazioni, che prende in esame le valutazioni di coerenza del piano, le valutazioni degli effetti socio-economici, il monitoraggio e l'analisi dei costi sociali e ambientali della mobilità (costi da incidentalità, inquinamento atmosferico e acustico, cogestione).

Al piano si accompagna, sulla base di quanto previsto dalla legge regionale 10/2010 in materia di Valutazione ambientale strategica (VAS):

Allegato B – Rapporto ambientale e relativi allegati cartografici infrastrutture/ambiente

Allegato C – Sintesi non tecnica

Allegato D – Dichiarazione di sintesi e relativi allegati

D1 – Osservazioni e controdeduzioni VAS

D2 - Nota aggiuntiva al Rapporto ambientale

Infatti, la proposta di piano, prima di essere inoltrata al Consiglio regionale, è stata oggetto della consultazione pubblica prevista dall'articolo 25 della legge regionale 10/2010 in materia di VAS, avviata a seguito della pubblicazione dell'avviso sul BURT nel novembre 2012, e si è conclusa nei termini di sessanta giorni previsti dalla legge regionale 10/2010, con la presentazione di osservazioni e pareri da parte dei soggetti competenti in materia

ambientale e del pubblico. A seguito della consultazione pubblica sono state presentate osservazioni da parte di 28 soggetti (Comuni, Province, Soprintendenze, Autorità di bacino, Strutture regionali, Arpat, Asl, Comitati ed associazioni, una Camera di commercio). All'interno della Dichiarazione di sintesi (allegato D) si dà conto dell'esito delle consultazioni e del loro recepimento nel PRIIM.

L'elaborazione delle politiche del PRIIM si fonda su un'attenta considerazione degli elementi emersi nel quadro conoscitivo sulla cui base sono state definite le politiche del piano, orientate da cinque strategie di fondo:

- competitività
- sostenibilità economica
- sostenibilità ambientale
- sostenibilità territoriale
- innovazione.

Nell'ambito delle strategie delineate, il piano persegue cinque obiettivi generali volti a:

- realizzare le grandi opere per la mobilità di interesse nazionale e regionale;
- qualificare il sistema dei servizi di trasporto pubblico;
- sviluppare azioni per la mobilità sostenibile e per il miglioramento dei livelli di sicurezza stradale e ferroviaria;
- potenziare la piattaforma logistica toscana;
- promuovere azioni trasversali per informazione e comunicazione, ricerca e innovazione, sistemi di trasporto intelligenti. I cinque obiettivi generali sono a loro volta articolati in venti obiettivi specifici che si realizzano attraverso tipologie di azioni e specifiche risorse.

I principali interventi previsti sono: la conclusione della gara per il gestore unico del servizio di trasporto pubblico su gomma; la realizzazione del nodo per l'alta velocità ferroviaria di Firenze; dei raccordi ferroviari del Porto di Livorno; del raddoppio della ferrovia Pistoia-Montecatini; il completamento del Corridoio tirrenico; della E78 Grosseto-Fano; ulteriori interventi per l'adeguamento e messa in sicurezza della SGC FI-PI-LI e della Firenze-Siena, gli assi viari di Lucca; l'integrazione gestionale tra gli aeroporti di Pisa e di Firenze oltre al miglioramento dell'offerta infrastrutturale dell'aeroporto di Firenze; il completamento delle linee 2 e 3 della tramvia di Firenze e la sua integrazione verso Sesto Fiorentino e Campi Bisenzio; l'avvio di nuovi piani regolatori portuali per Livorno, Piombino e Marina di Carrara; la realizzazione della ciclo-pista dell'Arno e nuovi interventi per la mobilità ciclabile in ambito urbano; nuovi bandi per la sicurezza stradale per gli enti locali; lo sviluppo dell'informazione in tempo reale nei servizi di trasporto pubblico e di mobilità (infomobilità).

### **3. L'ITER IN COMMISSIONE E IL VOTO FINALE**

La proposta di deliberazione inerente l'approvazione del PRIIM è stata assegnata alla Settima commissione per l'espressione del parere referente il 29 luglio 2013. La Commissione ha iniziato l'esame del provvedimento nella seduta del 18 settembre 2013 con l'illustrazione da parte dell'assessore alle infrastrutture e mobilità a cui sono seguite otto sedute, ha svolto consultazioni ed audizioni con tutti i soggetti interessati. Molti gli emendamenti presentati sia dai consiglieri di maggioranza (PD, Idv, FdS-Verdi) sia dai gruppi di minoranza (FI). Di questi, alcuni sono stati accolti. In particolare si segnala l'accoglimento di 3 emendamenti proposti dai consiglieri Bambagioni, Giani, Ruggeri, Ferrucci (PD), che chiedevano l'inserimento tra le opere ferroviarie previste dal piano, di un intervento, a carico di privati, di collegamento tra il porto di Livorno e il nuovo scalo merci di Pontedera nel piano; degli emendamenti proposti dal presidente della Commissione (Mattei) relativi a tramvia, centri intermodali di Arezzo e Capannori-Porcari e sulla mobilità ciclabile, 2 emendamenti presentati dal consigliere Fedeli (Idv) aventi ad oggetto il primo la previsione di un ruolo di coordinamento svolto dalla Regione fra tutti gli enti locali coinvolti, nel rispetto delle specifiche competenze, il secondo, fra gli obiettivi specifici del piano, la previsione per il traffico pesante aree di sosta attrezzate per il riposo dei conducenti, per il rifornimento di carburante e punti di informazione. Molti gli emendamenti presentati anche dalla capogruppo della FdS-Verdi (23), di questi alcuni sono stati accolti, altri respinti e recuperati, in parte, nell'ordine del giorno collegato presentato successivamente in aula. Anche per quanto riguarda gli emendamenti dei consiglieri del Gruppo FI si è registrato l'accoglimento parziale e/o con modifiche di tre emendamenti su un totale di 12 presentati.

Il provvedimento è stato licenziato dalla commissione nella seduta del 6 febbraio 2014. Sul provvedimento la Commissione ha espresso parere favorevole a maggioranza, con l'astensione dei consiglieri appartenenti al gruppo Forza Italia.

### **4. IL VOTO FINALE IN AULA E GLI ORDINI DEL GIORNO**

Il piano è stato approvato a maggioranza, con il voto contrario dei gruppi Ncd, Udc e Più Toscana-Ncd e l'astensione dei gruppi di Forza Italia, Fratelli d'Italia e del consigliere Chiurli del gruppo misto. E' stato anche approvato, sempre a maggioranza, un emendamento (primo firmatario il presidente della commissione mobilità e infrastrutture, Mattei) che inserisce all'interno dell'Allegato A.a "Documento di Piano", cap. 7, par. 7.1 "Grandi opere di interesse regionale e statale" in coda al paragrafo relativo al potenziamento della rete ferroviaria fra le priorità di intervento per la rete ferroviaria, ulteriori interventi quali la realizzazione delle opere inerenti l'Alta Velocità e la programmazione delle connessioni tra l'Alta Velocità e le altre realtà territoriali toscane; interventi di soppressione di passaggi a livello al fine di velocizzare le

linee ferroviarie; il ripristino di tratte interrotte tra cui la Grosseto-Siena e la Porrettana; la modernizzazione della linea Lucca-Aulla.

Collegati alla proposta di deliberazione del PRIIM in aula sono stati presentati 9 ordini del giorno: 5 dei consiglieri Staccioli, Donzelli, Marcheschi, 3 della consigliera Sgherri, 1 dei consiglieri Mattei, Sgherri, Fedeli, di cui 4 sono stati ritirati nel corso della seduta (in quanto confluiti in emendamenti approvati o ricompresi nell'ordine del giorno presentato ed approvato), 4 respinti ed 1 approvato a maggioranza. L'ordine del giorno, presentato dalla maggioranza (Mattei, Sgherri, Fedeli) e approvato dall'aula, raccomanda alla Giunta regionale:

(con riferimento all'aeroporto di Ampugnano) di aggiornare il Consiglio sull'evoluzione dei procedimenti relativi all'aeroporto di Siena, in coerenza con le prospettive di un sistema aeroportuale toscano e negli eventuali procedimenti relativi alla infrastruttura aeroportuale considerare prioritariamente la funzionalità dell'infrastruttura esistente riconfermando le attuali caratteristiche dello scalo in relazione al contesto territoriale e ambientale;

(con riferimento all'Autostrada A12 Rosignano – Civitavecchia: Corridoio tirrenico) di attivarsi presso il Governo nazionale, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e SAT-Società Autostrada Tirrenica S.p.a affinché sia garantita l'esenzione del pedaggio in coerenza con la delibera della Giunta regionale 546/2012;

(con riferimento alla procedura di gara di affidamento del servizio di trasporto pubblico locale su gomma) di ricercare tutte le possibili soluzioni nell'ambito della procedura di gara in corso, prima della conclusione dell'iter di affidamento, affinché siano assicurati in termini unitari gli aspetti qualificanti nell'esecuzione dei servizi;

(con riferimento all'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale su gomma in territori a domanda debole) di confermare la raccomandazione agli enti locali in ordine al rispetto da un lato di quanto definito al verbale di incontro sottoscritto, in data 12 settembre 2013, con Regione Toscana, Anci Toscana, Upi Toscana, Uncem Toscana e le organizzazioni sindacali del trasporto pubblico locale, con particolare riferimento alle clausole di trasferimento degli addetti in caso di subentro e dall'altro, nel procedere agli affidamenti dei servizi di competenza, al rispetto dei criteri di trasparenza e non discriminazione.

## **5. RISORSE FINANZIARIE E PRIMA ATTUAZIONE DEL PRIIM**

Per il triennio 2014-2016 sono programmati e finanziati interventi per oltre 2, 2 miliardi di euro tra infrastrutture e servizi di TPL; il totale degli investimenti per le infrastrutture è di 23,5 miliardi (di cui 5,8 miliardi già effettuati, 7 finanziati e quasi 11 programmati). Sono stati impegnati 442,7 mln, di cui 378 milioni di euro per TPL; 293,4 mln liquidati. Sono state erogate le

risorse per gli interventi sulla viabilità, per il TPL (bus e ferrovie), i parcheggi, il trasporto marittimo, i collegamenti ferroviari tra il porto di Livorno, la rete ferroviaria e l'interporto di Guasticce, i collegamenti aerei con l'isola d'Elba, i porti, le vie navigabili (canale Burlamacca e Navicelli).

La Giunta regionale, ad oggi, ha approvato diverse delibere di attuazione del piano.

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

REDATTORE: 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.

Delle 71 leggi regionali approvate nel corso dell'anno quelle che rientrano nei criteri di inclusione<sup>1</sup> adottati dal marzo 2011 sono 42; di esse 41<sup>2</sup> sono state corredate dalla scheda preliminare (oltre il 97%).

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

Si rileva innanzitutto che, dopo il forte incremento per l'anno 2013, la percentuale di schede senza osservazioni è tornata a diminuire, passando dal 43,2% al 34,1%.

Le osservazioni contenute nella scheda sono state recepite nelle decisioni delle commissioni nel 77,8% dei casi, con un calo abbastanza sensibile rispetto ai due anni precedenti. Non appare possibile individuare le motivazioni di tali differenze, anche perché i valori assoluti sono abbastanza bassi e sono sufficienti oscillazioni di qualche unità per determinare differenze in percentuale elevate<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Tali criteri prevedono la redazione della scheda per tutte le proposte di legge 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 finanziaria 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.

<sup>2</sup> In realtà le schede prodotte sono state in numero superiore in quanto alcune delle leggi approvate sono il risultato dell'accorpamento di più proposte di legge. Nelle elaborazioni che seguono si è proceduto considerando le schede riferite a proposte di legge diverse confluite in un'unica legge come fossero una sola scheda.

<sup>3</sup> I casi di osservazioni non accolte sono in valore assoluto i seguenti: 2011: 10; 2012: 5; 2013: 2; 2014: 6.

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

Leggi approvate rientranti nei criteri di inclusione <sup>4</sup>	Leggi con scheda	Schede con osservazioni	Osservazioni accolte	Osservazioni non accolte
42	41	27	21	6
	97,6%	65,9%	77,8%	22,2 %

Dal punto di vista delle modalità di discussione delle osservazioni si rileva il consolidarsi del ricorso alla costituzione di gruppi di lavoro (fattibilità, legislativo e uffici della Giunta), con la partecipazione anche dei consiglieri proponenti quando si tratta di argomenti sui quali vi sono anche proposta di legge di iniziativa consiliare. Tale prassi appare pienamente apprezzabile in quanto consente di approfondire in maniera meno formale i temi oggetto di osservazioni in un utile confronto con i colleghi dell'esecutivo e, quando presente, anche con il livello politico e di giungere a soluzioni più ponderate.

Sono questi i casi di alcune leggi di particolare rilevanza quali la legge regionale 5/2014 in materia di alienazione del patrimonio ERP<sup>5</sup>, la legge regionale 27/2014 in materia di usi civici, la legge regionale 44/2014 e la legge regionale 45/2014, rispettivamente in materia sanitaria e sociale, e la legge regionale 61/2014 di modifica della normativa in materia di bonifica dei siti inquinati, frutto della fusione di due proposte di legge, una di iniziativa consiliare ed una di iniziativa della Giunta regionale.

Quando le osservazioni riguardano esclusivamente aspetti di natura tecnico-formale si conferma invece la prassi che la commissione esprima un assenso di massima, rinviando l'inserimento delle modifiche proposte alla redazione definitiva del testo licenziato nell'ambito di un gruppo di lavoro tecnico.

Un altro caso di particolare interesse è costituito dalla legge regionale 88/2014 in materia di ambiti territoriali di caccia, presentata a seguito dello stralcio di alcune norme originariamente contenute nella proposta di legge finanziaria per l'anno 2015. In questo caso, a seguito delle osservazioni contenute nella scheda, è stata completamente ridefinita la fase transitoria per il passaggio dall'ordinamento attuale a quello definito dalla nuova legge.

<sup>4</sup> Si veda la precedente Nota 1.

<sup>5</sup> L'iter di tale legge, licenziata dalla commissione consiliare nel corso del 2013 ma approvata solo ad inizio 2014, riveste profili di particolare interesse per i quali si rimanda a quanto già detto in questa stessa sezione del rapporto 2013.

Un ultimo aspetto degno di menzione è quello relativo agli oneri amministrativi non esplicitati connessi all'attuazione delle leggi. È questo il caso, in particolare, di alcune leggi che trasferiscono alla Regione, nel quadro della revisione istituzionale connessa al nuovo assetto delle Province, competenze finora assegnate a queste ultime, senza un'espressa verifica delle implicazioni in termini di necessità di personale presso gli uffici regionali. Particolarmente significativi al riguardo i casi della legge regionale 61/2014 di modifica della normativa in materia di bonifica dei siti inquinati e della legge regionale 77/2014 di modifica della legge regionale 91/1998 in materia di difesa del suolo.

Nel corso del 2014 il Consiglio regionale ha approvato due ulteriori leggi, la legge regionale 1/2015 in materia di programmazione ed ordinamento contabile e la legge regionale 2/2015 di adeguamento della normativa regionale alle nuove norme in materia di programmazione, pubblicate però solo l'anno successivo. Per entrambe è stata redatta la scheda con osservazioni che sono state accolte: di esse non è stato però tenuto conto nel computo di cui alla tavola 1.

## **2. LE CLAUSOLE VALUTATIVE**

Nel corso dell'anno sono state approvate due leggi che introducono nell'ordinamento regionale nuove clausole valutative. Si tratta, in particolare, della legge regionale 5/2014 in materia di alienazione del patrimonio degli ERP e della legge regionale 27/2014 in materia di usi civici.

In altri tre casi (legge regionale 18/2014 di modifica della legge regionale 10/2008 in materia di strade della ceramica e della terracotta; legge regionale 72/2014 in materia di competitività del sistema produttivo toscano e legge regionale 56/2014 di modifica della legge regionale 45/2013 in materia di sostegno alle famiglie ed ai lavoratori in difficoltà) sono state apportate modifiche a clausole valutative già esistenti.

Appare in primo luogo opportuno segnalare come gli interventi di revisione di clausole valutative non siano derivati solo dall'esigenza di adeguarle alle modifiche legislative introdotte ma anche dall'opportunità di fare tesoro delle criticità emerse. Ciò, da un lato, evidenzia una maggiore attenzione della commissione sugli esiti derivati in sede di prima attuazione e, dall'altro, consente di effettuare una sorta di "tagliando" delle clausole esistenti a distanza di alcuni anni dalla loro approvazione, verificandone l'efficacia rispetto all'obiettivo di fornire al legislatore gli elementi conoscitivi effettivamente utili all'espletamento delle proprie funzioni istituzionali.

Rinviando a quanto già detto nel rapporto 2013 per quanto riguarda la legge regionale 5/2014, si segnala il caso della clausola inserita nella legge regionale 27/2014 in materia di usi civici, proposta nell'ambito del gruppo di lavoro tecnico, il cui testo è stato poi integrato su indicazione della stessa commissione consiliare con l'inserimento di ulteriori elementi informativi in

merito alla dinamica dei cambiamenti di destinazione d'uso e delle alienazioni del demanio collettivo civico.

### 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, tre note informative<sup>6</sup>. Nella tavola 2 di pagina seguente sono riportati gli elementi di dettaglio al riguardo.

Nella redazione delle note informative gli uffici procedono sulla base delle relazioni inviate dalla Giunta regionale senza operare alcun tipo di selezione, salvo quando le relazioni hanno un carattere oramai *routinario* e si riferiscono a politiche da tempo a regime; in questi casi si procede talvolta alla periodica redazione di note che coprono un arco temporale pluriennale.

La struttura redazionale delle note è rimasta sostanzialmente invariata rispetto agli anni precedenti. Tali documenti, infatti, contengono elementi informativi relativi all'analisi di processo ed a quella dei risultati, mentre non viene affrontata l'analisi degli effetti degli interventi, che richiederebbe ulteriori ed approfonditi elementi conoscitivi difficilmente reperibili in un'analisi a posteriori.

La stima degli effetti degli interventi normativi, infatti, dovrebbe essere decisa in fase di progettazione degli interventi, in modo da definire i passaggi essenziali del processo di *valutazione prospettica* e la strategia di ricerca da adottare per gli interventi specifici. E' pertanto necessario che il decisore politico abbia stabilito di analizzare gli effetti prima ancora che abbia inizio l'attuazione dell'intervento stesso<sup>7</sup>. Al riguardo vi è da rilevare che gli uffici della Giunta sono in genere restii, con motivazioni legate essenzialmente ai costi organizzativi che ciò comporterebbe, a dare il proprio assenso all'inserimento di clausole valutative che presuppongano più della mera sistematizzazione e trasmissione dei dati amministrativi.

---

<sup>6</sup> Complessivamente, le note informative prodotte dall'avvio di questa attività sono 32, riferite a 23 diverse leggi regionali.

<sup>7</sup> Una riflessione sulla *valutazione prospettica* degli interventi regionali è contenuta in un documento elaborato nell'ambito di CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali) e che sarà prossimamente inviato all'attenzione del Comitato di indirizzo del progetto.

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

NUMERO	TITOLO	LEGGE VALUTATA
30/2014	L'attuazione della l.r. 68/2011: la cooperazione finanziaria tra Regione ed Enti locali	l.r. 68/2011 - Norme sul sistema delle autonomie locali
31/2014	Nove anni di attuazione della l.r. 7/2005: alcuni spunti per una prima riflessione	l.r. 7/2005 Gestione delle risorse ittiche e regolamentazione della pesca nelle acque interne,
32/2014	Dieci anni di attuazione della l.r. 49/2003 in materia di tasse automobilistiche	l.r. 49/2003 – Norme in materia di tasse automobilistiche regionali

Nonostante qualche segnale di miglioramento, permangono difficoltà per quanto concerne la trasmissione delle relazioni in risposta alle clausole valutative da parte della Giunta regionale, sia per quanto riguarda il rispetto delle scadenze previste che per quanto riguarda la completezza del loro contenuto.

Vi è tuttavia da segnalare un elemento di interesse circa gli esiti di quanto evidenziato con le note informative. Con la nota informativa n. 22 del 2012, illustrata e discussa in commissione nel corso del 2013, erano state evidenziate alcune criticità riscontrate nell'attuazione della legge regionale 10/2008 in materia di strade della ceramica e della terracotta riguardo alle modalità di costituzione ed ai criteri di ripartizione dei finanziamenti fra le diverse tipologie di sostegno: la legge regionale 18/2014 ha ridefinito tali criteri secondo le indicazioni emerse dall'analisi valutativa svolta in tale ambito.

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

Nel corso del 2014 è stata realizzata dall'IRPET, nell'ambito dell'indagine conoscitiva che la Terza Commissione consiliare e la Commissione istituzionale "Emergenza occupazionale" hanno avviato su tale tema, una ricerca finalizzata a valutare gli effetti della liberalizzazioni degli orari degli esercizi pubblici stabilite con il decreto legge 201/2011.

Lo studio dell'IRPET, inserito nel programma di attività dell'istituto per il 2014 come contributo di informazione ed analisi per l'indagine conoscitiva del Consiglio regionale, ha in primo luogo fornito alle commissioni un quadro della situazione strutturale e delle dinamiche del settore commerciale in Toscana in un periodo caratterizzato da una forte contrazione dei consumi. Lo studio ha altresì evidenziato come sia difficile valutare gli effetti dell'introduzione di scelte diverse in materia di orari di apertura da parte degli operatori del settore, sottolineando come essa, proprio in ragione del generalizzato calo dei consumi, possa al più aver redistribuito la minore domanda fra i diversi operatori con conseguenze di scarso rilievo sui livelli occupazionali.

Dal punto di vista della genesi dello studio, è da rilevare come lo strumento della ricerca valutativa, che continua ad avere difficoltà a ricavarci uno spazio autonomo nelle attività ordinarie delle commissioni consiliari, sia stato

utilizzato, come già in passato, quale contributo informativo nell'ambito di uno strumento, quello dell'indagine conoscitiva, tradizionalmente utilizzato dalle assemblee legislative per l'espletamento della propria funzione di controllo.

## INIZIATIVA LEGISLATIVA ED ESAME D'AULA

REDATTORE: Alessandro Tonarelli

### 1. INTRODUZIONE

La presente relazione ha per oggetto le due fasi estreme del processo legislativo, quella dell'iniziativa e quella della deliberazione finale in Aula; l'inizio e la fine dell'iter, almeno per quanto attiene agli aspetti di competenza consiliare. Per ciascuna delle due fasi l'analisi prende ad oggetto le caratteristiche strutturali e di processo dell'iter legislativo ritenute maggiormente significative ai fini di una rappresentazione esaustiva delle principali dinamiche politico-istituzionali che si sviluppano nell'arena consiliare. Data la differente natura delle due fasi e dei prodotti che in esse sono veicolati ed elaborati, i dati presi in esame afferiscono a insiemi diversi di oggetti: le proposte di legge e le loro proprietà statiche nella fase dell'iniziativa, le leggi approvate e principalmente le variabili dinamiche che hanno caratterizzato la loro fase deliberativa. Insiemi differenti di oggetti, diversi anche nel numero.

Per quanto attiene all'iniziativa legislativa, i dati del 2014 denotano la presenza di elementi che confermano, talvolta rimodulandole, talaltra marcandole ulteriormente, le tendenze già registrate nel corso del 2013. Nello specifico possiamo riassumere affermando che l'iniziativa legislativa sviluppatasi nell'anno appena trascorso si è caratterizzata per le seguenti tendenze:

1. crescita quantitativa;
2. stabilizzazione dimensionale;
3. prevalenza dell'iniziativa consiliare e aumento del suo tasso di successo;
4. ulteriore crescita dell'attivismo individuale;
5. condivisione delle proposte e partecipazione dell'opposizione;
6. polarizzazione per materie.

Per quanto di pertinenza della fase d'Aula, si conferma la diffusione, accentuata rispetto al passato, dei due caratteri dominanti, ossia il ridotto tasso di partecipazione al voto il basso livello di conflitto interno all'assemblea, si registra, inoltre, una sensibile semplificazione delle sequenze di discussione.

## 2. L'INIZIATIVA LEGISLATIVA

### 2.1 CRESCITA QUANTITATIVA

Il 2014, al pari del 2013, è stato un anno di forte diffusione dell'iniziativa legislativa. Alla data del 31 dicembre, infatti, sono state presentate ben cento proposte di legge, un dato ancora superiore, sia pure di due sole unità, a quello già elevato registrato nel 2013, che dà il segno di un consolidamento dell'iniziativa su valori decisamente elevati. Come per l'anno precedente il dato include le proposte di legge statutarie, che sono state tre nel 2013 e sei nel 2014.<sup>8</sup>

Nessuno dei nove anni delle ultime due legislature ha fatto registrare valori superiori dell'iniziativa legislativa (Tabella 1); l'anno omologo della precedente legislatura (cioè il 2009, quarto anno intero della legislatura), presenta un valore inferiore di ben venticinque proposte di legge e la variazione è rilevante anche all'interno della legislatura corrente: il dato del 2014 è infatti superiore di ben venti unità a quello del 2012 e di venticinque rispetto a quello del 2011.

Con l'affermazione di questa dinamica la nona legislatura manifesta un'apprezzabile inversione di tendenza rispetto alla precedente e il recupero di valori dell'iniziativa sempre più prossimi a quelli storicamente espressi in Toscana: 88 proposte di legge per anno a fronte delle 79 presentate nell'VIII legislatura e a una media delle sette legislature precedenti, pari a 105 proposte per anno.

---

<sup>8</sup> Si tratta delle proposte di legge statutaria n. 7 (Modifiche dell'articolo 6 dello Statuto della Regione Toscana); n. 8 (Modifiche agli articoli 12 e 14 dello Statuto in materia di cessazione anticipata dalla carica del Presidente del Consiglio regionale e dei componenti dell'Ufficio di presidenza), n. 9 (Abrogazione dell'articolo 10, comma 2, dello Statuto in materia di portavoce dell'opposizione), n. 10 (Modifiche all'articolo 10 dello Statuto in materia di portavoce dell'opposizione), n. 11 (Modifiche all'articolo 57 dello Statuto. Disposizioni sui componenti del collegio di garanzia), n. 12 (Modifiche agli articoli 74, 75 e 76 dello Statuto).

**Tab. 1 – Proposte di legge presentate per anno nelle ultime due legislature**

<b>ANNO</b>	<b>PROPOSTE DI LEGGE</b>	<b>VARIAZIONE ANNUA</b>	<b>VARIAZIONE % ANNUA</b>
2005	80		
2006	74	-6	-8%
2007	95	+11	15%
2008	71	-24	-25%
2009	75	+4	6%
2010	65	-10	-13%
2011	75	+10	15%
2012	80	+5	7%
2013	98	+18	23%
2014	100	+2	2%
Media I-VII leg.	105		
Media VIII leg.	79	-26	
Media IX leg.	88	+9	

\* Il 2005 e il 2010 sono considerati come anni solari.

## 2.2 STABILIZZAZIONE DIMENSIONALE

Per quanto attiene alle dimensioni fisiche dei testi, le proposte di legge presentate nel 2014 confermano l'importante livello quantitativo rilevato nei precedenti rapporti. Tutti gli indicatori adottati attestano la piena conferma dei livelli sinora raggiunti e i dati riportati in tabella 2 denotano un trend di crescita molto pronunciato nel corso delle ultime due legislature. Come e più che nel 2013 (dato il loro maggior numero), le proposte di legge statutaria presentate contribuiscono non poco a calmierare i valori medi finali dal momento che si tratta di proposte di modifica di ridotte dimensioni, segno che il mantenimento degli stessi livelli del 2013 è stato garantito da un certo progresso quantitativo delle proposte di legge ordinarie.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> La proposta di legge di maggiori dimensioni presentata nel 2014 è la n. 352 (Norme per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale), con 138 articoli e 469 commi.

**Tab. 2 – Dimensioni medie delle proposte di legge presentate nel 2014: valori medi e raffronto con i precedenti anni dell'ottava e nona legislatura.**

<b>ANNI</b>	<b>N. MEDIO ARTICOLI</b>	<b>N. MEDIO COMMI</b>	<b>N. MEDIO CARATTERI</b>
2005-2006	8	19	6.653
2007	11	25	9.638
2008	13	33	11.480
2009	16	39	19.430
Media VIII leg.	12	29	11.800
2010-11	11	20	11.270
2012	13	27	14.006
2013	12	30	13.049
2014	13	28	-
Media nona legislatura	12	27	-

Il dato medio appena fornito deriva dalla compensazione di dinamiche sostanzialmente diverse espresse dai due attori principali nell'iniziativa, Giunta e consiglieri (TAB. 3). Nel caso della prima, infatti, le proposte presentate esprimono una crescita apprezzabile degli indici quantitativi, col numero medio di articoli che sale da 17 a 21 e quello medio di commi che parimenti cresce da 43 a 47. Diversamente, l'iniziativa consiliare appare in deciso ripiegamento portando il numero medio di articoli delle proposte di legge consiliari da 8 a 6 e il numero medio di commi da 19 a 13.

L'analisi di dettaglio esposta alle tabelle 4 e 5 precisa meglio i contorni del fenomeno mettendo in luce come l'iniziativa legislativa di origine consiliare si caratterizzi per la netta prevalenza di testi brevi o brevissimi. Per una misura che supera i due terzi nel caso degli articoli (TAB. 4) e che sfiora i tre quarti nel caso dei commi (TAB. 5), le proposte di iniziativa consiliare si addensano nella categoria iniziale della classificazione adottata, quella relativa alle leggi col minor numero di articoli o di commi, mentre del tutto residuale è la loro diffusione nelle altre classi. È palese inoltre una tendenza lineare che prevede la decrescita del numero di proposte col crescere delle dimensioni dei testi così che, nelle tabelle 4 e 5, le colonne relative all'iniziativa consiliare assumono una struttura estremamente concentrata ed uno sviluppo continuo in senso decrescente.

Ben diversa appare la dinamica dell'iniziativa di Giunta che, al contrario, non si concentra su una sola classe ma è più equamente distribuita e non

particolarmente influenzata dal crescere delle dimensioni, dal momento che una quota niente affatto marginale di proposte di legge si colloca nella classe contenente i testi di maggiore ampiezza, sia per quanto riguarda gli articoli sia per quanto riguarda i commi. La distribuzione delle proposte di Giunta si sviluppa, sia in tabella 4 che in tabella 5, descrivendo un andamento curvilineo che vede la netta prevalenza della classe con testi molto brevi e di quella con testi molto lunghi, che insieme raggiungono i due terzi (27 su 40) delle proposte di Giunta, lasciando alle altre classi quote tutto sommato marginali.

**Tab. 3 – Valori caratteristici delle proposte di legge per soggetto proponente**

ANNI	N. MEDIO ARTICOLI		N. MEDIO COMMII	
	GIUNTA	CONSIGLIERI	GIUNTA	CONSIGLIERI
2012	18	5	37	11
2013	17	8	43	19
2014	21	6	47	13

**Tab. 4 – Proposte di legge per classi di ampiezza in articoli e proponente**

ARTICOLI	GIUNTA		CONSIGLI		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
Da 1 a 5	14	35%	41	68%	55	55%
Da 6 a 10	6	15%	8	13%	14	14%
Da 11 a 15	5	12%	4	7%	9	9%
Da 16 a 20	2	5%	3	5%	5	5%
Oltre 20	13	33%	4	7%	17	17%
TOTALE	40	100%	60	100%	100	100%

**Tab. 5 – Proposte di legge per classi di ampiezza in commi e proponente**

COMMI	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
Da 1 a 10	16	40	43	72	59	59
Da 11 a 20	5	12	7	12	12	12
Da 21 a 30	2	5	2	3	4	4
Da 31 a 40	6	15	3	5	9	9
Oltre 40	11	28	5	8	16	16
TOTALE	40	100%	60	100%	100	100%

### 2.3 PREVALENZA DELL'INIZIATIVA CONSILIARE E AUMENTO DEL SUO TASSO DI SUCCESSO

Dopo l'identico dato misurato nel 2013, anche nel 2014 la rilevazione svolta certifica la scomparsa dell'iniziativa popolare e degli enti locali; una scomparsa repentina e non in linea con le tendenze più recenti dell'iniziativa legislativa che aveva registrato, nell'anno 2012, la presentazione di ben quattro proposte di legge di questo tipo.

In assenza del contributo dell'iniziativa popolare e degli enti locali, nel 2014 l'iniziativa legislativa regionale è monopolizzata dai due soggetti istituzionali maggiormente attivi. Il fatto caratteristico è che, nell'anno, la componente consiliare dell'iniziativa legislativa, già prevalente nel 2013, conferma il proprio dominio su quella di Giunta accrescendo l'ampiezza del distacco. Delle 100 proposte di legge presentate quelle di iniziativa consiliare sono, infatti, ben 60 a fronte della 40 proposte dalla Giunta. In rapporto al 2013 i consiglieri hanno proposto 6 proposte di legge in più mentre la Giunta 4 in meno, per variazioni percentuali annue rispettivamente del +11 per cento e del -9 per cento.

A livello degli equilibri generali di legislatura i dati del 2014 portano a 306 il totale delle proposte di legge presentate da consiglieri e Giunta, 151 delle quali ad opera dei primi e 155 ad opera della seconda, stabilendo così una situazione di sostanziale eguaglianza, fatto non scontato dato il ritardo dell'iniziativa consiliare nei primi tre anni.

Per quanto attiene agli esiti delle iniziative promosse i dati riassuntivi delle tabelle 6 e 7 della pagina successiva delineano un quadro che presenta alcune peculiarità degne di nota.

Innanzitutto si ristabilisce, in linea col trend storico, la quasi irrilevanza degli esiti negativi (cioè di proposte di legge respinte e ritirate), con sole quattro occorrenze a fronte delle dieci del 2013. Similmente si riduce fino a scomparire la quota di iter condivisi (che furono 5 nel 2013): nel 2014 si registra un solo caso, quello della legge regionale 28 ottobre 2014, n. 61 (Norme per la programmazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti. Modifiche alla l. r. 25/1998 e alla l. r. 10/2010) derivante dall'unificazione delle proposte di legge nn. 270 e 300.

Di un certo rilievo è la comparsa dell'esito della decadenza, con tre casi costituiti dalle proposte di legge 349, 350 e 351, dichiarate decadute in Aula l'11 settembre 2014 a seguito dell'approvazione della nuova legge elettorale<sup>10</sup>.

**Tab. 6 - Origine ed esito delle proposte di legge presentate nel 2014**

	CONSIGLIERI		GIUNTA		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
Presentate	60	60%	40	40%	100	100%
Di cui approvate	34	52%	31	48%	65	100%
Respinte	1	100%	-	-	1	100%
Giacenti	19	68%	9	32%	28	100%
Ritirate	3	100%	-	-	3	100%
Decadute	3	100%	-	-	3	100%

**Tab. 7 – Valori caratteristici del procedimento legislativo rilevati negli ultimi quattro rapporti sulla legislazione**

ANNI	2014	2013	2012	2010-2011
Numero di p. di legge presentate	100	98	80	137
Di cui approvate	65	52	51	83
Tasso di successo Giunta	78%	77%	79%	82%
Tasso di successo consiglieri	57%	30%	46%	44%
Tasso di conversione globale	65%	53%	64%	61%
Quota atti giacenti	28%	37%	31%	34%

<sup>10</sup> In tale occasione sono state dichiarate decadute anche le proposte di legge nn. 1, 183, 221, 230, 232, 252, tutte aventi per oggetto la disciplina del sistema elettorale regionale.

Gli altri aspetti rilevanti messi in evidenza dalle tabelle 6 e 7 sono i seguenti:

- a) la crescita dell'iniziativa legislativa è riuscita, a differenza del 2013, a trovare risposte adeguate sul piano della produzione legislativa effettiva: il tasso globale di conversione sale, infatti, dal 53 al 65 per cento, attestandosi al valore più elevato da inizio legislatura;
- b) a ciò si correla il crollo delle proposte di legge giacenti (9 per cento in meno del 2013);
- c) infine, ma non certo per importanza, si segnala come sia notevolissima la crescita del tasso di successo delle proposte di legge di iniziativa consiliare (+17 per cento), che raggiunge i suoi valori massimi da quando viene redatto questo Rapporto. La forza di questa tendenza è tale che per la prima volta il Consiglio regionale, non solo sopravanza la Giunta nell'iniziativa legislativa, ma la supera a livello della produzione effettiva scaturente da proposte presentate nell'anno, con 34 leggi approvate su 65 (TAB. 6), e la eguaglia a livello di quella complessiva dell'anno, con 38 leggi approvate su 77 (di cui quattro statutarie, una delle quali approvata solo in prima lettura).

Osserviamo quindi un processo legislativo che si mantiene certamente ambizioso, per quanto riguarda gli obiettivi quantitativi che si dà (alto numero di proposte), ma al tempo stesso concreto, dal momento che riesce a farvi fronte in maniera più che apprezzabile, grazie proprio al contributo del Consiglio regionale, sia in qualità di soggetto iniziatore, sia in qualità di organo produttore di leggi e arena deputata alla loro elaborazione.

#### 2.4 ULTERIORE CRESCITA DELL'ATTIVISMO INDIVIDUALE

Il 2014 ha visto rinnovarsi un elevato tasso di partecipazione individuale dei consiglieri all'iniziativa legislativa e una generale diffusione di questa pratica: tutti i consiglieri hanno sottoscritto almeno una proposta di legge e molti di loro ne hanno sottoscritto un numero significativo (TAB. 8). Anche in questo caso con una netta crescita di valori che già nel 2013 erano stati censiti e valutati come rilevanti.

Nello specifico occorre evidenziare come sia priva di casi la categoria dei consiglieri che non hanno presentato alcuna proposta di legge, che pure, anche nel recente passato, aveva sempre avuto una certa consistenza anche se minima (TAB. 9).

In aggiunta a ciò si conferma, come nel 2013 ma con maggiore intensità, la concentrazione delle frequenze sulle classi relative ai consiglieri presentatori di un numero rilevante di proposte di legge, in particolare su quella che include i

consiglieri firmatari di oltre sei proposte di legge che pesa per il 39% del totale. Un'ampia maggioranza, infine, il 63 per cento dei consiglieri, ha presentato cinque o più proposte di legge nell'anno.

**Tab. 8 – Consiglieri regionali per numero di proposte di legge sottoscritte nel 2014**

N. proposte sottoscritte	N. consiglieri	%
Nessuna	0	0
Da 1 a 2	2	5%
Da 3 a 4	18	32%
Da 5 a 6	13	24%
Oltre 6	22	39%
TOTALE CONSIGLIERI <sup>11</sup>	55	100%

**Tab. 9 – Percentuale di consiglieri che non hanno sottoscritto alcuna proposta di legge secondo i vari anni**

Anni-Rapporti	% di consiglieri
2002	30,4%
2003	-
2004-2005	15,2%
2005-2006	7,5%
2007	-
2008	4,5%
2009	13,8%
2010-2011	1,8%
2012	18,5%
2013	3%
2014	-

## 2.5 CONDIVISIONE DELLE PROPOSTE E PARTECIPAZIONE DELL'OPPOSIZIONE

<sup>11</sup> La tabella include le proposte di legge sottoscritte assieme ad altri consiglieri, anche di altri gruppi; include le proposte presentate da consiglieri cessati nel corso dell'anno; non include il Presidente della Giunta. È comunque da segnalare la presentazione ad opera del Presidente della Giunta di una proposta di legge in qualità di consigliere, non conteggiata in tabella: la proposta di legge n. 364 Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2003, n. 67 (Ordinamento del sistema regionale della protezione civile e disciplina della relativa attività).

Per quanto attiene al livello di integrazione politica sotteso alle proposte di legge di iniziativa consiliare, i dati del 2014 (TAB. 10) smentiscono il trend storicamente affermatosi in Toscana. Nello specifico, si attenua sensibilmente il carattere tendenzialmente monopartitico dell'iniziativa consiliare che, dai fasti dei precedenti anni della corrente legislatura (2010-2011: 57% del totale delle proposte di legge; 2012: 53%; 2013 52%) si riduce ad oggi a un mero 35 per cento; un valore in sé non banale ma fortissimamente ridotto rispetto alla tradizione.

Degna della massima attenzione è parimenti l'affermazione, con valori di assoluto rilievo, di un tipo di iniziativa trasversale, vale a dire promossa da aggregazioni di proponenti di coalizioni diverse tra loro. Per certa parte questo genere di iniziativa promana dall'Ufficio di presidenza, che torna ad esprimere un buon numero di proposte di legge (6 proposte contro le 3 del 2013). Ma la maggior parte di questo genere di iniziativa, 21 proposte di legge su 27, non vanta questa origine istituzionale e deve la sua paternità ad aggregazioni di diversa natura fondate sul merito specifico dei provvedimenti.

Come nel 2014 si conferma una quota significativa di proposte presentate da più gruppi della stessa coalizione. Da un valore del tutto residuale pari al 3,7% del 2012, nel 2013 l'iniziativa legislativa coalizionale si era attestata a un già rispettabile valore del 13 per cento, che nel 2014 sale addirittura al 20.<sup>12</sup>

Come si è detto sopra, a fare le spese di queste due tendenze in crescita sono le proposte di legge monopartitiche che, per la prima volta nella legislatura, scendono al di sotto della metà del totale. Con ben il 65 per cento di proposte di legge pluripartitiche o interschieramento, l'iniziativa legislativa consiliare del 2014 si presenta decisamente come più aggregata e coesa che nel passato, segnando una cesura molto evidente, rilevatrice di nuove tendenze all'interno delle dinamiche politiche regionali.

---

<sup>12</sup> Il dato appare di particolare rilievo specie se si considera che le 12 proposte di legge coalizionali sono state presentate solo da aggregazioni consiliari di maggioranza. I gruppi di opposizione si sono attivati solo facendo proposte monopartitiche (13 casi), o sottoscrivendo proposte di legge interschieramento. Nel 2013 le proposte di legge di tipo coalizionale furono sette, due delle quali provenienti da aggregazioni di consiglieri di opposizione e cinque da aggregazioni di consiglieri di maggioranza.

**Tab. 10 – Proposte di legge di iniziativa consiliare per livello di aggregazione**

AGGREGAZIONI DI PRESENTATORI	N. PROPOSTE	%
Monopartitiche	21	35%
Coalizionali	12	20%
Interschieramento <sup>13</sup>	27	45%
Totale	60	100%

Per quanto concerne l'appartenenza dei consiglieri presentatori alla maggioranza o all'opposizione (TAB. 11) si osserva accanto al già evidenziato incremento delle proposte interschieramento, il parallelo e identico calo (nella stessa misura del 10 per cento) delle proposte presentate unicamente da gruppi di minoranza, che dal 32% del 2013 scendono all'attuale 22. A livello aggregato le opposizioni continuano a partecipare, come nel 2013, a oltre i due terzi dell'iniziativa consiliare, cambia però la composizione interna di questa quota, che vede ad oggi prevalere le proposte di legge sottoscritte assieme a gruppi della maggioranza.

**Tab. 11 – Proposte di legge per tipo di coalizione di presentatori nel 2014**

COALIZIONE DI PRESENTATORI	N.	%
Solo gruppi di maggioranza	20	33%
Gruppi di maggioranza e minoranza <sup>13</sup>	27	45%
Solo gruppi di minoranza	13	22%
TOTALE	60	100%

\* Nel caso di proposte sottoscritte da consiglieri del Gruppo misto si è proceduto ad attribuirne la titolarità alla maggioranza o all'opposizione a seconda dell'adesione a questa o a quella dichiarata, dai singoli consiglieri interessati, ai sensi dell'articolo 14 del regolamento interno.

A livello dei singoli gruppi il Partito democratico è quello che di gran lunga esprime il maggior numero di proposte di legge: 36 delle 60 totali di iniziativa consiliare vedono la firma di uno o più consiglieri del PD (TAB. 12) Parimenti rilevante, considerate le più ridotte dimensioni dei gruppi interessati, è l'apporto dei junior partner della coalizione, TCR e RC, e dell'NCD (24 proposte

<sup>13</sup> Di cui 6 proposte presentate dall'Ufficio di presidenza del Consiglio.

di legge), mentre appare ridotto, in rapporto alle dimensioni del gruppo, il contributo del gruppo di Forza Italia. Il forte apporto delle opposizioni di cui si è detto sembra derivare pertanto, non già da una logica bipolare, bensì pluralistica, nel cui seno tutti i gruppi e non solo quello maggiormente rappresentativo si attivano per influire nel processo legislativo.

**Tab. 12 – Proposte di legge presentate per gruppo consiliare (incluse quelle presentate da più gruppi) e loro incidenza sulle proposte presentate**

GRUPPI CONSILIARI	N. PROPOSTE DI LEGGE	% SUL TOTALE
PD	36	60%
Forza Italia	15	25%
TCR-IdV	23	38%
+TOSC	9	15%
UDC	9	15%
G. misto	21	35%
RC-CI	12	20%
NCD	24	41%
FDI	8	13%
CD	5	8%

\* I dati includono anche le proposte firmate da consiglieri componenti l'Ufficio di presidenza.

## 2.6 POLARIZZAZIONE PER MATERIE

Come già nel 2013 la distribuzione delle proposte di legge fra le varie materie appare polarizzata: nonostante il loro essere in numero assai elevato, le proposte di legge tendono ad addensarsi su un arco ristretto di materie. Ciò fa sì che siano ben 21 le materie del tutto prive di iniziativa legislativa, un valore che è pari al 44 per cento delle materie considerate dalla nostra classificazione (TAB. 13).

La polarizzazione di cui si tratta non appare tuttavia sintonica come nel 2013, bensì distonica, cioè distribuita su gruppi diversi di materie a seconda del soggetto proponente. Nello specifico assistiamo ad una fortissima concentrazione di iniziative consiliari nelle materie Organi della Regione e Sistema di elezione, con 22 proposte di legge sulle 60 presentate dai consiglieri, e nelle materie Tutela della salute e Servizi sociali (16 proposte di legge). Tutte materie, le

quattro ricordate, che sono completamente schivate dall'iniziativa della Giunta regionale, che vi presenta, complessivamente, solo due proposte di legge a fronte delle 38 di origine consiliare. La Giunta, per parte sua, risulta maggiormente interessata a intervenire nelle materie del Personale ed amministrazione e in tutte quelle del macrosettore Territorio e infrastrutture, aree nelle quali i consiglieri appaiono meno attivi. Va comunque precisato che il livello di polarizzazione espresso dalla Giunta risulta meno accentuato di quello dell'iniziativa consiliare, avendosi, da parte sua, una più forte tendenza a spalmare le proposte di legge fra le materie che consente il presidio di una quota di voci simile a quella dell'iniziativa consiliare pur con 20 proposte di legge in meno.

Dopo la parentesi del 2013 allora, sembra riproporsi una sorta di implicita divisione del lavoro legislativo fra Giunta e consiglieri, con materie presidiate in via prevalente dall'iniziativa dell'uno o dell'altro soggetto, con l'esecutivo capace di un presidio forte e semi esclusivo di determinati settori strategici quali l'organizzazione, il bilancio e il territorio e i consiglieri orientati alla valorizzazione dei settori di intervento in materia istituzionale e di servizi alle persone.

**Tab. 13 - Proposte di legge per materia e soggetto proponente nel 2014**

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONS.RI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	1.Organi della Regione	0	13	13
	2.Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente e degli altri componenti la Giunta	1	8	9
	3.Rapporti internazionali e con Unione europea	0	0	0
	4.Personale e amministrazione	5	3	8
	5.Enti locali e decentramento	2	1	3
	6.Altro Ordinamento istituzionale	0	2	2
	7. Multimateria	0	0	0
Sviluppo economico e attività produttive	8.Artigianato	0	0	0
	9.Professioni	0	1	1
	10.Industria	0	0	0
	11.Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	1	0	1
	12.Ricerca, trasporto e produzione di energia	0	0	0
	13.Miniere e risorse geotermiche	1	0	1
	14.Commercio, fiere e mercati	0	2	2
	15.Turismo (incluso agriturismo e t. rurale, ittiturismo)	0	0	0
	16.Agricoltura e foreste	2	0	2
	17.Caccia, pesca e itticoltura	1	3	4
	18.Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito ....	0	0	0
	19.Altro Sviluppo economico e attività produttive	1	1	2
20. Multimateria	0	1	1	
Territorio ambiente e infrastrutture	21.Territorio e urbanistica	1	0	1
	22.Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	4	1	5
	23.Risorse idriche e difesa del suolo	2	2	4
	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	3	1	4
	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	0	9	9
	31.Alimentazione	0	0	0
	32.Servizi sociali	1	6	7
	33.Istruzione scolastica e universitaria	0	1	1
	34.Formazione professionale	0	0	0
	35.Lavoro	1	0	1
	36.Previdenza complementare e integrativa	0	0	0
	37.Beni e attività culturali	2	0	2
	38.Ricerca scientifica e tecnologica	0	0	0
	39.Ordinamento della comunicazione	0	0	0
	40.Spettacolo	0	0	0
	41.Sport	1	1	2
	42.Altro Servizi alle persone e alle comunità	0	1	1
	43. Multimateria	1	1	2
Finanza	44.Bilancio	8	1	9
	45.Contabilità regionale	0	0	0
	46.Tributi	1	0	1
	47. Multimateria	0	0	0
	48. Proposte di legge multisettore	0	0	0
TOTALE		40	60	100

La polarizzazione ripartita di cui sopra determina anche la distribuzione per macrosettori che esprime, con maggior risalto che nel passato, la prevalenza del macrosettore concernente l'ordinamento istituzionale e di quello relativo ai servizi (TAB. 14). Nella distribuzione esposta in tabella, è evidente il peso decisivo dell'iniziativa consiliare nel determinare la conformazione finale della distribuzione, avendosi invece, da parte della Giunta, una distribuzione per macrosettori più appiattita e un numero inferiore di proposte di legge.

**Tab. 14 – Distribuzione dell'iniziativa legislativa per macrosettori e soggetto proponente**

<b>MACROSETTORE</b>	<b>GIUNTA</b>	<b>CONSIGLIERI</b>	<b>TOTALE</b>
Ordinamento istituzionale	8	27	35
Sviluppo economico e attività produttive	6	8	14
Territorio, ambiente e infrastrutture	11	5	16
Servizi alle persone e alle comunità	6	19	25
Finanza regionale	9	1	10
<b>TOTALE</b>	<b>40</b>	<b>60</b>	<b>100</b>

### 3. LA FASE D'AULA

#### 3.1 PARTECIPAZIONE AL VOTO

Il primo indicatore adottato per descrivere le proprietà di questa fase, il tasso di partecipazione al voto<sup>14</sup> manifesta, nel 2014, valori che confermano e rafforzano uno dei caratteri dominanti nella legislatura, quello della smobilitazione. Nell'anno appena trascorso le 73 leggi regionali approvate<sup>15</sup> hanno visto, in media, la partecipazione al voto del 66 per cento dei consiglieri (TAB. 15), con una diminuzione di due punti rispetto al 2013, che porta il tasso di partecipazione medio al livello minimo mai registrato in questa legislatura.<sup>16</sup>

Parimenti si osserva, come sia ulteriormente cresciuta la frequenza delle leggi approvate con il tasso di partecipazione più basso fra quelli proposti in tabella 17 (quello fra il 51 e il 60 per cento dei consiglieri) che cresce, rispetto al 2013, dal 25 al 32 per cento del totale, e si osserva altresì come si riduca, di ben undici punti percentuali (dal 20 al 9 per cento) l'incidenza della classe delle leggi approvate con un tasso di partecipazione superiore all'80 per cento.

Ancor più che in passato sono i gruppi di maggioranza a mostrarsi più inclini a partecipare al voto esprimendo, a livello aggregato, un tasso di partecipazione di 7 punti superiore alla media generale (73 vs 56 per cento, TAB. 16). In Tabella 17 la distribuzione dei valori per singoli gruppi.

**Tab. 15 - Leggi approvate nel 2014 secondo il tasso di partecipazione al voto**

TASSO PARTECIPAZIONE	N.	%
Fra il 51 e il 60%	23	32%
Fra il 61 e il 79%	43	59%
Fra l'80 e il 100%	7	9%
TOTALE LEGGI APPROVATE	73	-
TASSO MEDIO		66%

<sup>14</sup> Ai sensi dell'articolo 107, comma 3, del regolamento interno dell'assemblea, sono registrati come partecipanti al voto tutti i consiglieri che esprimono un voto favorevole, contrario o di astensione.

<sup>15</sup> Delle quali 65 derivanti da proposte presentate nel 2014 (vedi Tab. 7). Il dato non include le 4 proposte di legge statutaria approvate a causa dei valori difformi che possono aversi fra prima e seconda lettura e della mancanza, in un caso, della seconda lettura.

<sup>16</sup> Nel 2012 il tasso di partecipazione medio fu del 71%, nel 2010-2011 fu del 69%.

**Tab. 16 – Tasso di partecipazione al voto delle leggi regionali per coalizione**

<b>COALIZIONI</b>	<b>TASSO DI PARTECIPAZIONE</b>
Maggioranza	73%
Opposizione	56%
<b>MEDIA GENERALE</b>	<b>66%</b>

**Tab. 17 – Tasso di partecipazione al voto delle leggi regionali da parte dei consiglieri dei vari gruppi consiliari.**

<b>GRUPPO</b>	<b>TASSO DI PARTECIPAZIONE</b>
PD	76%
PDL	57%
IDV	68%
+TOSC	66%
FSV	64%
UDC	53%
FdI	56%
CD	72%
G. misto	60%
NCD	42%
Media	66%

Come nel 2013 il tasso di partecipazione al voto si mantiene a livelli bassi, e leggermente inferiori alla media, in tutti i vari macrosettori e per tutte le tipologie di leggi approvate, con la sola eccezione di quelle a carattere finanziario, in occasione delle quali registra valori nettamente superiori alla media (Tabelle 21 e 22).

### 3.2 RIDUZIONE DEL CONFLITTO

La fase del voto finale si caratterizza, oltre che per la quota rilevante di assenti sul momento o alla seduta (ben il 33 per cento, in crescita di due punti percentuali sul 2013, Tabella 18), anche per la debolissima ricorrenza di voti che non siano favorevoli: la somma dei contrari e degli astenuti raggiunge, in media, appena il 10 per cento dei voti espressi, un valore inferiore di quattro punti a quello del 2013 e del 2012. Sostanzialmente invariata è la percentuale dei voti favorevoli, con una debole riduzione (56% vs 58% del 2013) probabile effetto della riduzione del tasso di partecipazione al voto.

**Tab. 18 – Frequenze medie dei comportamenti di voto sulle leggi regionali approvate nel 2013.**

	<b>N. CONSIGLIERI</b>	<b>%</b>
Favorevoli	31	56%
Contrari	3	5%
Astenuti	3	5%
Assenti al voto	16	29%
Assenti alla seduta	2	4%
<b>TOTALE CONSIGLIERI</b>	<b>55</b>	<b>100%</b>

Sin qui possiamo affermare di assistere ad una riproposizione, amplificata, delle stesse tendenze del 2013.

Una differenza di un qualche interesse è la riduzione del numero di leggi prive di voti contrari, che scendono dal 65 per cento del 2013 all'attuale 55 per cento (TAB. 19). Molte di più sono però le leggi che contengono un numero ridotto di voti contrari (da 1 a 10) che crescono dal 19 al 33 per cento (24 in valori assoluti), compensando così ampiamente, ai fini della determinazione del numero medio, la riduzione delle leggi prive di contrari. Scompaiono peraltro le leggi con molti voti contrari (oltre 20), di tal che il quadro generale relativo a questo dato non differisce molto dall'anno precedente e conferma la tradizione di convergenza legislativa fra coalizioni che sempre si è rilevata nella legislatura corrente.

Altra differenza di un certo peso è la quota, sempre importante ma in regresso, di leggi approvate con un numero di voti favorevoli superiore a quello (33 voti) della coalizione di maggioranza (dal 37% del 2013 all'attuale 29%).

**Tab. 19 - Leggi approvate nel 2013 secondo il numero di voti contrari**

<b>VOTI CONTRARI</b>	<b>N.</b>	<b>%</b>
Nessuno	40	55 %
Fra 1 e 10	24	33%
Fra 11 e 20	9	12%
Oltre 20	0	0
<b>TOTALE</b>	<b>73</b>	<b>100%</b>

**Tab. 20 - Leggi approvate nel 2013 secondo il numero di voti favorevoli**

<b>VOTI FAVOREVOLI</b>	<b>N.</b>	<b>%</b>
Fra 15 e 33	52	71%
Fra 34 e 45	21	29%
Oltre 45	0	0
<b>TOTALE</b>	<b>73</b>	<b>100%</b>

I fenomeni sopra evidenziati (ridotto tasso di partecipazione, ridotto numero di contrari, convergenza legislativa) si affermano con modalità diverse a seconda del macrosettore e della tipologia delle leggi approvate, manifestando differenze significative per gli uni e le altre. Le successive tabelle 21 e 22 danno conto delle variazioni dei comportamenti di voto al variare del macrosettore o della tipologia.

Per quanto attiene all'analisi per macrosettori (Tabella 22) si osserva un'apprezzabile uniformità nei valori di tutti e tre gli indicatori adottati (favorevoli, contrari, tasso di partecipazione) per le prime quattro voci della classificazione, mentre, in corrispondenza del macrosettore Finanza regionale, si registra una forte crescita del tasso di partecipazione e del numero dei contrari, a cui corrisponde un sensibile decremento del numero dei favorevoli, che scende ben al di sotto dei numeri della maggioranza (33 consiglieri) e anche della metà più uno del collegio (28 consiglieri). Questa concentrazione del conflitto politico in un solo macrosettore era stata già rilevata nel 2013, l'unica differenza sostanziale rilevata nel 2014 risiede nella generale ed omogenea decrescita di tutti i valori considerati.

**Tab. 21 – Media dei voti favorevoli, dei voti contrari e del tasso di partecipazione all'approvazione delle leggi regionali secondo il macrosettore**

MACROSETTORI	N. medio favorevoli	N. medio contrari	Tasso di partecipazione
Ordinamento istituzionale	32	2	65%
Sviluppo economico e attività produttive	32	2	67%
Territorio, ambiente e infrastrutture	31	2	65%
Servizi alle persone e alle comunità	31	2	64%
Finanza regionale	26	9	71%
MEDIA GENERALE	31	3	66%

A livello dell'analisi secondo la tipologia delle leggi approvate (TAB. 22) si osserva una distribuzione delle frequenze in gran parte simile alla precedente, solo, rispetto a questa, meno omogenea, con apprezzabili scostamenti, in aumento o in diminuzione rispetto alla media, sia del tasso di partecipazione che dei voti favorevoli, in corrispondenza di alcune tipologie specifiche. Si segnala in proposito il solo 58% di partecipazione al voto e i soli 27 voti favorevoli per le leggi di settore, mentre per le leggi in materia istituzionale entrambi gli indicatori assumono valori sensibilmente superiori alla media (71% e 35 favorevoli).

**Tab. 22 – Media dei voti favorevoli, dei voti contrari e del tasso di partecipazione all'approvazione delle leggi regionali secondo la tipologia**

TIPOLOGIA	N. medio favorevoli	N. medio contrari	Tasso medio di partecipazione
Manutenzione	31	2	65%
Bilancio	25	13	80%
Settore	27	4	58%
Provvedimento	29	2	62%
Istituzionale	35	3	71%
Media generale	31	3	66%

Come di consueto l'analisi è stata affinata andando a individuare quali siano stati gli schieramenti che nella pratica hanno approvato le leggi regionali.

I dati raccolti ci informano che, a differenza del 2013, la legislazione regionale del 2014 è stata approvata da un numero relativamente elevato di

coalizioni legislative, otto rispetto alle cinque del 2013, il che probabilmente è da correlarsi con il maggior livello di frammentazione e competizione interna che ha interessato il centro destra, anche per effetto delle dinamiche intercorse a livello nazionale.

In secondo luogo viene in rilievo il fatto che la coalizione governativa, cioè quella che sostiene il Presidente della Giunta, è senz'altro la più produttiva delle cinque, e tuttavia con una quota di leggi approvate sensibilmente inferiore a quella del 2013 (il 27% contro il 32% del 2013, TAB. 23), e ben lontana dall'esercitare il monopolio della produzione legislativa. La distribuzione delle leggi fra possibili coalizioni legislative appare invero quanto mai omogenea fra le classi, senza dar luogo a un modello tipo di coalizione. Va comunque precisato che salvo la prima voce della tabella, tutte le altre che prevedono la dizione "Maggioranza più [...] gruppi di opposizione" si riferiscono non a tutta la maggioranza, ma alla presenza di almeno un gruppo della maggioranza. Ciò vale a dire che, i gruppi che la compongono, e in particolare quello del PD (sempre presente in tutte le coalizioni legislative censite), si sono variamente combinati, fra loro in primo luogo, e poi con gruppi di opposizione, dando origine ad aggregazioni della più varia composizione interna, ricalcando quanto già si è rilevato a livello di iniziativa legislativa interschieramento (TAB. 10).

Il terzo punto degno di particolare attenzione è che almeno un gruppo gruppi di opposizione sono presenti in sei coalizioni legislative delle sette rilevate e riportate in Tabella 23, di tal che le opposizioni risultano aver partecipato, a ranghi compatti, o più o meno ridotti, all'approvazione di ben 53 delle 73 leggi dell'anno, vale a dire al 73 per cento del totale, il 5 per cento in più sul 2013.

**Tab. 23 - Coalizioni legislative nel 2014**

<b>COALIZIONI LEGISLATIVE</b>	<b>N. leggi</b>	<b>%</b>
Coalizione governativa	20	27%
Tutti i gruppi	9	12%
Maggioranza più un gruppo di opposizione	6	8%
Maggioranza più 2 gruppi di opposizione	8	11%
Maggioranza più 3 gruppi di opposizione	2	3%
Maggioranza più 4 gruppi di opposizione	10	14%
Maggioranza più 5 gruppi di opposizione	9	12%
Maggioranza più 6 gruppi di opposizione	9	12%
TOTALE	73	

### 3.3 SEMPLIFICAZIONE DELL'ESAME D'AULA

Con riferimento alle dinamiche che hanno caratterizzato la discussione d'Aula prima della votazione, il 2014 denota un quadro caratterizzato da una maggiore essenzialità e snellezza.

In primo luogo si osserva che la ricorrenza delle singole fasi d'Aula indicate dal regolamento interno appare globalmente in regresso. Tutti gli indicatori riportati in Tabella 24 segnano, rispetto all'anno precedente, una flessione in termini percentuali, talvolta molto pronunciata. La frequenza della fase della relazione, ad esempio, decresce di 12 punti percentuali, così come quella del dibattito; la discussione di atti di indirizzo collegati, risoluzioni e ordini del giorno, precipita addirittura, con un regresso di 14 punti percentuali nel caso delle prime e di ben 24 per i secondi. Solo il dato relativo agli emendamenti si mantiene sostanzialmente stabile mentre le dichiarazioni di voto manifestano l'unico dato in crescita, anche piuttosto sostanziosa, rispetto al 2013. In conclusione: un esame d'Aula più povero ma più politicamente caratterizzato.

**Tab. 24 – Ricorrenza delle varie fasi d'Aula nel 2014**

<b>FASI</b>	<b>N. leggi</b>	<b>% 2014</b>	<b>% 2013</b>
Relazione	51	74%	86%
Dibattito	41	56%	68%
Dichiarazioni di voto	46	63%	46%
Votazione emendamenti	32	44%	46%
Votazione ordini del giorno	6	8%	31%
Risoluzioni collegate	6	8%	22%

Considerazioni analoghe valgono anche a livello delle varie concatenazioni tra fasi, riportate in Tabella 25. Se le sequenze registrate erano ben 19 nel 2013, nel 2014 si riducono a 14, ed aumenta, in accordo con tutto ciò, il livello di concentrazione delle leggi sulle varie sequenze. Nel 2014, infatti, per raggiungere la metà delle leggi è sufficiente riferirsi alle prime tre sequenze della tabella mentre nel 2013 era necessario inglobarne quattro. Emerge peraltro in modo ben chiaro la predominanza di due schemi base di riferimento, le prime due sequenze della tabella, che da soli danno la cifra caratterizzante la fase d'Aula nella sua generalità, oggi più semplificata.

**Tab. 25 – Sequenze di esame in Aula delle 73 leggi non statutarie approvate nel 2014**

N. fasi	SEQUENZE al netto del voto	N.	%
5	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + Discussione emendamenti	18	26%
4	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto	12	16%
2	Relazione	7	10%
1	Solo voto	7	10%
7	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + Discussione emendamenti + odg + risoluzioni	5	7%
3	Relazione + Dichiarazioni di voto	4	5%
3	Relazione + Discussione emendamenti	4	5%
4	Relazione + dichiarazioni di voto + emendamenti	4	5%
3	Relazione + Dibattito	3	4%
2	Dichiarazioni di voto	3	4%
2	Dibattito	2	3%
3	Dibattito + Dichiarazioni di voto	2	3%
5	Relazione +dibattito+dichiarazioni di voto+risoluzioni	1	1%
6	Relazione+dibattito+dichiarazioni di voto+emendamenti+risoluzioni	1	1%
	TOTALE	73	100%



## **PRODUZIONE E QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE**

REDATTRICE: Carla Paradiso

### **1. INTRODUZIONE**

Questa parte del Rapporto annuale sulla legislazione regionale della Toscana è solita monitorare la produzione normativa secondo una serie di parametri quali-quantitativi ormai consolidati e che fanno riferimento a fattori ‘fisici’ delle leggi quali la loro dimensione, e a fattori di tipo qualitativo attraverso l’uso di una serie di classificazioni e tipologie che descrivono l’ambito o la materia in cui le normative svolgono la loro azione.

Inoltre, si cercherà di offrire insieme all’analisi della produzione annuale del 2014, anche uno sguardo d’insieme sulle risultanze dell’osservazione sviluppata fin qui rispetto alla nona legislatura tramite l’inserimento di alcune tabelle riassuntive.

### **2. LA PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL’ANNO 2014**

La produzione legislativa annuale, rappresentata da 71 leggi approvate e promulgate al 31 dicembre 2014, risulta in crescita rispetto a tutti gli anni precedenti, con un incremento, rispetto al 2013, di 11 unità. Non è un fenomeno nuovo, poiché la legislatura sta per concludersi e questo comporta, ed ha sempre comportato nelle rilevazioni delle precedenti legislature, la necessità di accelerare l’azione sia dei componenti dell’Assemblea legislativa, sia quella dell’esecutivo prima di presentarsi al giudizio degli elettori (Tab. 1).

L’analisi della produzione legislativa per proponente ascrive 36 leggi all’iniziativa dell’esecutivo, pari al 50,8%, e attribuisce alla diretta iniziativa dei componenti dell’Assemblea legislativa 34 leggi, che corrispondono al 47,8%. Una delle leggi emanate è il risultato dell’unificazione di due proposte di legge, una a firma di esponenti della Giunta regionale e l’altra di componenti del Consiglio regionale, pari all’1,4% (Tab. 2).

Confrontati ai dati del 2013 che vedevano un tasso di successo del 65% dell’iniziativa giuntale e del 35% per l’iniziativa proveniente dai consiglieri, i risultati del 2014 denotano una crescita nell’attività propositiva consiliare di circa 12 punti percentuali e al momento rappresenta il tasso di successo più alto delle due ultime legislature.

L’osservazione dell’intera produzione legislativa sotto diversi profili servirà ad evidenziare le caratteristiche delle leggi ascrivibili ai due diversi proponenti, anche se l’analisi quali-quantitativa svolta in questa parte del Rapporto sulla legislazione non è sufficiente a dare conto delle motivazioni che sottostanno a questa notevole capacità di successo della propria iniziativa che la parte consiliare toscana è sempre riuscita a conseguire.

Un'ultima notazione sul procedimento di approvazione delle leggi regionali. Già da alcuni anni si è posta l'attenzione sulla presenza di alcune proposte di legge che non passano dalle commissioni di merito e approdano direttamente in aula per l'approvazione. Nel 2014 sono 18 le leggi regionali che hanno seguito questo iter, di queste 5 provengono dall'Ufficio di presidenza del Consiglio, 8 dai consiglieri<sup>17</sup> e 5 dall'esecutivo. 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).

Per completare il quadro di riferimento delle attività legislative svolte dal Consiglio regionale si segnalano anche le tre proposte di legge di modifica statutaria che sono state approvate in doppia lettura nel corso dell'anno 2014, ma che sono state pubblicate all'inizio del 2015 e di cui si parlerà nel prossimo Rapporto sulla legislazione regionale<sup>18</sup>.

**TABELLA N. 1 – PRODUZIONE LEGISLATIVA DELLA NONA LEGISLATURA ANNI 2010 - 2011 – 2012 – 2013 - 2014**

ANNO	ANNO 2010 <sup>19</sup>	ANNO 2011	ANNO 2012	ANNO 2013	ANNO 2014
NR. LEGGI	30	53	65	60	71

<sup>17</sup> Si veda il paragrafo dedicato all'iniziativa legislativa consiliare per una disamina specifica delle leggi di diretta provenienza consiliare.

<sup>18</sup> Le tre leggi di modifica statutaria sono: la legge statutaria regionale 4/2015 (Modifiche all'articolo 4 dello Statuto); la legge statutaria regionale 5/2015 (Modifiche all'articolo 10 dello Statuto in materia di portavoce dell'opposizione); legge statutaria 2015, n. 6 (Modifiche agli articoli 12 e 14 dello Statuto in materia di cessazione anticipata dalla carica del Presidente del Consiglio regionale e dei componenti dell'Ufficio di presidenza).

<sup>19</sup> Per l'anno 2010 i dati segnalati corrispondono al periodo maggio – dicembre 2010, cioè dall'inizio della nona legislatura.

**TABELLA N. 2 – PRODUZIONE LEGISLATIVA ANNI 2010, 2011, 2012, 2013 E 2014 DELLA NONA LEGISLATURA DIVISA TRA LEGGI D’INIZIATIVA DI GIUNTA E LEGGI D’INIZIATIVA CONSILIARE**

ANNO	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALI	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
<b>2010 (IX)</b>	18	60	12 <sup>5</sup>	40	30	100
<b>2011</b>	37	69,8	16	30,2	53	100
<b>2012</b>	46	70,7	19	29,3	65	100
<b>2013</b>	39	65	21 <sup>20</sup>	35	60	100
<b>2014</b>	36	50,8	34	47,8	70 + 1 (1,4%) (CR+GR)	

### 3. DIMENSIONI FISICHE DELLE LEGGI

Le leggi regionali possono essere esaminate sotto un profilo squisitamente quantitativo misurando le loro cosiddette ‘dimensioni fisiche’, cioè contando da quanti articoli, commi ed anche caratteri sono composte. Tali dati, come spesso si è ripetuto, non possono dare conto del contenuto delle leggi esaminate, ma il numero maggiore o minore di articoli, commi e caratteri da cui sono composte, sicuramente possono dare l’idea dell’impatto che la singola legge ma anche l’intera produzione annuale, può avere sull’ordinamento.

Preso nel suo insieme la produzione legislativa complessiva, cioè le 71 leggi emanate, e confrontata con le 60 leggi del 2013, ha quasi raddoppiato la sua composizione in articoli, passando dai 747 del 2013 ai 1105 del 2014, dai 1482 commi ai 2558 commi del 2014, e passando dai 752.768 caratteri del 2013 ai 1.337.250 caratteri della produzione del 2014. Trattandosi di numeri in valore assoluto e non percentuali, è chiaro che l’incremento è l’effetto dell’aumentato numero di leggi emanate nell’anno di riferimento. Ma, è anche evidente che si tratta quasi di un raddoppio degli elementi esaminati, il che fa pensare anche alla presenza di leggi più consistenti.

La tabella numero 3 suddivide questi dati anche in base alla provenienza dell’iniziativa, confermando il dato dell’incremento di tutte le articolazioni rilevate, anche in relazione ai due diversi proponenti, ad eccezione del dato numerico dei commi che per il Consiglio risulta inferiore al dato dell’anno precedente.

<sup>20</sup> Compresa le leggi statutarie (legge regionale statutaria 1/2010 e legge regionale statutaria 18/2013. Le leggi di modifica statutaria seguono la numerazione delle leggi regionali ordinarie, pertanto, come già fatto con la legge regionale statutaria 1/2010, nel rapporto della legislazione 2009-2010, si è deciso di conteggiarla insieme alle altre.

Esaminando i dati relativi alle singole articolazioni di cui sono composte le leggi, (tabelle n. 4, 5 e 6) si vede che, in relazione agli articoli il 45% circa delle leggi non supera il numero di 5, e il 22,5% è composta da un numero di articoli che va da 6 a 10.

Parallelamente il calcolo della composizione in commi evidenzia che il 50,7% delle leggi è composto da 1 a 10 commi ed il 21,2 per cento arriva a 20 commi. Stessa composizione rilevata per i caratteri: il 43,6% delle leggi contiene fino a 5.000 caratteri ed il 21,2% contiene un numero di caratteri che va da 5.001 a 10.000.

Questi dati stanno a significare, in analogia con quanto rilevato e descritto nei precedenti Rapporti sulla legislazione, che, anche nel 2014, l'insieme della produzione normativa toscana si colloca in classi di ampiezza medio-bassa, cioè la maggior parte delle leggi regionali toscane hanno contenuto breve.

Le conclusioni non cambiano, anche se si guarda ai risultati divisi per soggetto proponente, anche in questo caso sia per la Giunta che per il Consiglio la maggior parte delle leggi si collocano nelle classi di ampiezza medio basse.

La differenza tra i due proponenti si evidenzia invece se si prende in esame l'ultima classe di ampiezza dei tre elementi considerati, cioè le leggi composte da più di 20 articoli, da più di 40 commi e da più di 20.000 caratteri. In queste classi di ampiezza massima sono collocate quasi esclusivamente leggi di iniziativa giuntale con 10 leggi composte da più di 20 articoli, 9 leggi composte da più di 40 commi e 12 leggi con un numero di caratteri superiori a 20.000. Al contrario l'iniziativa legislativa consiliare in queste classi di ampiezza colloca una sola legge per quanto riguarda il numero di articoli e di commi e 3 leggi nella classe di caratteri superiori a 20.000.

Nei dati relativi a queste ultime classi di ampiezza si può apprezzare l'incremento emerso dai dati complessivi, perché rispetto ai dati del 2013 un numero maggiore di leggi ad iniziativa della Giunta vi appartengono.

**TABELLA N. 3 - LEGGI REGIONALI DEL 2013 E DEL 2014 PER COMPOSIZIONE COMPLESSIVA IN BASE AGLI ARTICOLI, AI COMMII E AI CARATTERI**

NUMERO	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALI	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014 <sup>21</sup>
ARTICOLI	554	847	193	227	747	1105
COMMII	1.051	2079	431	411	1482	2558
CARATTERI	555.205	1.044.147	197.563	254.149	752.768	1.337.250

<sup>21</sup> I totali dell'anno 2014 comprendono anche la legge regionale risultato dell'unificazione di due proposte di legge, una di iniziativa della Giunta, l'altra di iniziativa del Consiglio.

**TABELLA N. 4 - LEGGI REGIONALI DEL 2014 PER CLASSI DI AMPIEZZA IN ARTICOLI E PER SOGGETTO PROPONENTE**

LEGGI REGIONALI DEL 2014						
ARTICOLI	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
da 1 a 5	13	36,2	19	55,9	32	45,1
da 6 a 10	6	16,6	10	29,4	16	22,5
da 11 a 15	6	16,6	2	5,9	8	11,2
da 16 a 20	1	2,8	2	5,9	3	4,3
Oltre 20	10	27,8	1	2,9	12 <sup>22</sup>	16,9
TOTALE	36	100	34	100	71	100

**TABELLA N. 5 - LEGGI REGIONALI DEL 2014 PER CLASSI DI AMPIEZZA IN COMMI E PER SOGGETTO PROPONENTE**

LEGGI REGIONALI DEL 2014						
COMMI	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
da 1 a 10	15	41,7	21	61,7	36	50,7
Da 11 a 20	7	19,4	8	23,6	15	21,2
da 21 a 30	1	2,8	3	8,9	4	5,7
da 31 a 40	4	11,1	1	2,9	5	7,0
Oltre 40	9	25,0	1	2,9	11 <sup>22</sup>	15,4
TOTALE	36	100	34	100	71	100

**TABELLA N. 6 - LEGGI REGIONALI DEL 2014 PER CLASSI DI AMPIEZZA IN CARATTERI E PER SOGGETTO PROPONENTE**

LEGGI REGIONALI DEL 2014						
CARATTERI	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
fino a 5.000	11	30,6	20	58,8	31	43,6
da 5.001 a 10.000	8	22,2	7	20,5	15	21,2
da 10.001 a 15.000	4	11,1	3	8,9	7	9,9
da 15.001 a 20.000	1	2,8	1	2,9	2	2,8
oltre 20.000	12	33,3	3	8,9	16 <sup>22</sup>	22,5
TOTALE	36	100	34	100	71	100

<sup>22</sup> Nel totale è inserita anche la legge regionale risultato dell'unificazione di due proposte di legge, una di iniziativa della Giunta, l'altra di iniziativa del Consiglio.

### 3.1. DIMENSIONI FISICHE DEL PREAMBOLO

Le leggi regionali toscane, a partire dal 2009, premettono all'articolo un preambolo contenente le motivazioni della legge; come più volte ricordato nei precedenti rapporti, l'obbligo di motivare le leggi e i regolamenti regionali è stato introdotto con lo Statuto della Regione Toscana entrato in vigore nel 2005; la motivazione è parte integrante della legge ed è caratteristica esclusiva delle leggi toscane.

Il preambolo, pur facendo parte integrante della legge, rientra nell'analisi inerente le dimensioni fisiche solo per la sua composizione in caratteri<sup>23</sup>, non essendo composto come il testo delle leggi in articoli e commi.

Per questo motivo nell'esaminare i testi di legge si dà conto anche degli elementi che compongono il preambolo, cioè i '*visto*' e i '*considerato*'. Dall'osservazione di queste due componenti risulta che le 71 leggi dell'anno 2014 sono costituite da 386 '*visto*' e 474 '*considerato*'. In relazione ai proponenti delle leggi, i '*visto*' sono 253 per le leggi giuntali e 122 per le leggi ad iniziativa consiliare; i '*considerato*' raggiungono il numero di 308 per le leggi provenienti dalla Giunta e 151 per quelle di iniziativa dei consiglieri; a questi dati vanno aggiunti i dati dell'unica legge proveniente dall'unificazione di una proposta di legge di iniziativa della Giunta e di una proposta di legge di iniziativa del Consiglio, composta da 11 '*visto*' e 15 '*considerato*'.

La corposità delle due componenti osservate seguono lo stesso andamento delle altre precedentemente analizzate: la maggior parte delle leggi hanno un preambolo composto da un numero di '*visti*' e di '*considerato*' che non supera le 10 unità ciascuna e solo un numero minimo di testi normativi ha un preambolo corposo. Di solito a legge breve corrisponde un preambolo breve e a legge voluminosa corrisponde un altrettanto consistente preambolo; fa eccezione la legge di bilancio che finora ha sempre avuto visto e considerato brevissimi.

Hanno preamboli consistenti, superiori alle 20 unità sia per i '*visto*' che per i '*considerato*', la legge regionale 65/2014 (Norme per il governo del territorio) che è composta da 32 '*visto*' e 28 '*considerato*', che per quanto riguarda gli altri elementi è formata da 256 articoli, 997 commi e 397.459 caratteri, e la legge finanziaria con 21 '*visto*' e 40 '*considerato*', composta anche da 77 articoli, 177 commi e 92.867 caratteri.

### 4. CLASSIFICAZIONE PER POTESTÀ LEGISLATIVA

Il preambolo oltre a specificare, nella parte dedicata ai '*visto*' quali sono le disposizioni normative su cui si basa ciascuna legge, individua quale tipologia di potestà legislativa, tra le due previste all'articolo 117 della Costituzione, si sta

---

<sup>23</sup> 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.

esercitando nella legge. La rilevazione oggetto del presente paragrafo prende spunto dalle indicazioni presenti nei 'visto' proprio per delineare qual è l'ambito in cui si esercita la potestà normativa regionale toscana.

Negli anni precedenti è stato segnalato come da un iniziale prevalente esercizio della potestà residuale, la Regione Toscana è passata ad un maggiore esercizio della potestà concorrente, ma spesso le due tipologie venivano esercitate contemporaneamente in una stessa legge.

In questa direzione si è inserita tutta la produzione legislativa della nona legislatura esaminata fino al 2013, mentre sembrano discostarsi da questo orientamento le 71 leggi del 2014; infatti con il 42,3%, pari a 30 leggi, la potestà legislativa residuale è la più frequentata. L'esercizio della potestà concorrente si rileva in 21 leggi (29,6%) e 20 leggi (28,1%) contengono disposizioni in materie che rientrano in entrambe le potestà (Tab. 7).

L'inversione di tendenza del 2014 è un fenomeno troppo breve per avanzare qualsiasi ipotesi interpretativa.

**TABELLA N. 7 - DISTRIBUZIONE DELLE LEGGI IN FORZA DI POTESTÀ LEGISLATIVA PER LA NONA LEGISLATURA (ANNI 2010 – 2011 – 2012 - 2013 - 2014)**

	POTESTÀ CONCORRENTE		POTESTÀ RESIDUALE (O ESCLUSIVA)		MISTA		TOTALE	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
<b>2010<sup>(*)</sup></b>	13	43,3	13	43,3	4	13,4	30	100
<b>2011</b>	25	47,2	15	28,3	13	24,5	53	100
<b>2012</b>	30	46,1	18	27,7	17	26,2	65	100
<b>2013</b>	19	31,7	17	28,3	24	40,0	60	100
<b>2014</b>	21	29,6	30	42,3	20	28,1	71	100

(\*) I dati del 2010 riguardano la nona legislatura (maggio - dicembre)

## **5. CLASSIFICAZIONE PER TIPOLOGIA NORMATIVA**

Classificando le 71 leggi della produzione normativa del 2014 in base alla tipologia normativa, i risultati confermano che la maggior parte della leggi hanno carattere manutentivo, mentre le restanti norme si suddividono tra la categoria istituzionale, quella di settore, e le leggi provvedimento, oltre alle leggi inserite nella categoria bilancio.

In valori numerici assoluti e in percentuale le categorie sono costituite da 6 leggi per la classe 'istituzionale', pari all'8,5%, 8 leggi sono inserite nella tipologia 'settore', in valore percentuale si arriva all'11,2%.

Le 4 leggi che rientrano nel profilo delle leggi *'provvedimento'* corrispondono in percentuale al 5,7%, le 5 leggi di *'bilancio'* corrispondono al 7%. La parte più numerosa delle leggi si colloca nella categoria manutenzione con 47 leggi, cioè il 66,2% delle leggi del 2014 sono leggi di modifica (Tab. 8).

Esaminando più approfonditamente le categorie, si nota, per le leggi della categoria *'bilancio'*, che sono in numero inferiore agli anni precedenti e consistono in un rendiconto, in una sola variazione e in un unico assestamento di bilancio, rispetto a più numerose variazioni degli anni precedenti. Infine fanno parte di questa classe anche la legge di bilancio e la legge finanziaria. Quest'ultima contiene, come per il passato, un sostanzioso numero di interventi modificativi, per la precisione incide su 18 leggi, con modifiche a più articoli della stessa legge.

Nell'ambito delle sei leggi istituzionali si segnala principalmente la legge che disegna il nuovo sistema elettorale regionale (legge regionale 51/2014)<sup>24</sup>, a questa è collegata la legge di interpretazione autentica dell'articolo 11, comma 3 (legge regionale 75/2014), catalogata nell'apposita tipologia, e la legge contenente le disposizioni sul procedimento elettorale (legge regionale 79/2014), approvate come modifiche espresse della precedente legge regionale in materia, la 74/2005, e, pertanto, calcolata nella relativa categoria; la nuova disciplina della Conferenza permanente delle autonomie sociali (legge regionale 21/2014), che si può ritenere una legge di riforma in quanto rappresenta la volontà di risolvere problematiche emerse durante l'applicazione della precedente normativa risalente al 2007 (legge regionale 20/2007); le disposizioni in materia di inconfiribilità ed incompatibilità degli incarichi presso le pubbliche amministrazioni (legge regionale 55/2014), in adeguamento alla legislazione nazionale (decreto legislativo 39/2013); la legge di ratifica dell'intesa tra la Regione Lazio e la Regione Toscana in relazione al riordino normativo dell'Istituto zooprofilattico (legge regionale 42/2014), ai sensi dell'ottavo comma del comma 117 della Costituzione; la legge istitutiva di un nuovo comune per fusione di due comuni preesistenti (legge regionale 71/2014), con la quale si prosegue nell'attività di accorpamento dei comuni, iniziata nel 2013, quando vennero approvate 7 leggi istitutive di altrettanti comuni per fusione.

Passando alla categoria *'settore'*, si evidenzia in primo luogo la nuova normativa in materia di governo del territorio, legge regionale 65/2014 che va a sostituire la legge regionale 1/2005, più volte citata nei precedenti Rapporti sulla legislazione a causa dell'alto numero di modifiche subite nel tempo, modifiche che avevano reso di difficile gestione il testo di legge.

La nuova legge, che si attendeva da qualche tempo, si può considerare quasi un testo unico, innovativo e riformatore rispetto alla normativa precedente,

---

<sup>24</sup> Per un approfondimento in merito all'iter di approvazione della legge elettorale e ai suoi contenuti si veda la relazione dedicata all'argomento all'interno del presente Rapporto sulla legislazione.

approvato al termine di un lungo iter di preparazione del testo da parte della Giunta e dopo più di un anno di istruttoria presso la competente commissione in Consiglio regionale<sup>25</sup>. È sicuramente il testo più corposo e, insieme alla legge sul nuovo sistema elettorale, il più importante della produzione annuale se non dell'intera legislatura.

Sempre nell'ambito della categoria 'settore' si evidenzia anche la legge sul sistema di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (legge regionale 5/2014), anch'essa approvata solo al termine di una lunga istruttoria in commissione, infatti, la proposta di legge è arrivata in Consiglio e assegnata alla commissione nell'agosto del 2012, passata in aula nel dicembre del 2013 e approvata definitivamente dall'Aula nel gennaio 2014.

Ancora, fa sempre parte di questa tipologia la legge regionale 27/2014 (Disciplina dell'esercizio delle funzioni in materia di demanio collettivo civico e diritti di uso civico), materia in cui la Regione Toscana interviene a normare per la prima volta dal trasferimento delle funzioni alle regioni negli anni '70 del Novecento. Anche in questo caso si è di fronte ad un'istruttoria, condotta nella commissione competente per materia, lunga e approfondita che ha modificato il testo originario proposto dall'esecutivo. Infatti, il testo è stato assegnato alla commissione nel marzo 2013 ed è stato approvato in aula nel maggio del 2014.

Sia per la legge regionale 65/2014 sul governo del territorio che per la legge regionale 5/2014 in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, e per la legge 27/2014 il lavoro svolto in Consiglio sulle proposte è stato lungo e profondo, a riprova di quello che spesso viene evidenziato dalle relazioni che compongono il Rapporto sulla legislazione, che i testi di legge sono rimaneggiati dagli uffici, su indicazione dei consiglieri, e non passano quasi mai indenni dalle commissioni.

Per chiudere questa breve panoramica sui testi di legge presenti nella tipologia 'settore' si segnalano anche le leggi regionali in materia di beni ed attività culturali: la legge regionale 57/2014 (*Riconoscimento del ruolo sociale e culturale delle società di mutuo soccorso ed interventi a tutela del loro patrimonio*) e la legge regionale 69/2014 (*Norme per la valorizzazione del ruolo della Toscana nel periodo risorgimentale ai fini del conseguimento dell'unità nazionale. Modifiche alla legge regionale 21/2010*).

Le quattro leggi inserite nella categoria 'provvedimento' riguardano in 3 casi gli interventi per sostenere le popolazioni colpite da eventi meteorologici eccezionali in vari periodi dell'anno (leggi regionali 8, 54 e 70) e la legge regionale 7/2014 per la ricorrenza del 70° anniversario della Liberazione della Toscana.

La legge di interpretazione autentica è legata alla necessità di chiarire l'articolo 11, comma 3 della legge 51/2014 in relazione al nuovo sistema

---

<sup>25</sup> La proposta di legge risulta assegnata alla commissione competente per materia nell'ottobre 2013, approvata in commissione nell'ottobre 2014 e in aula a novembre 2014.

elettorale. La legge è conteggiata separatamente, anche se potrebbe a tutti gli effetti rientrare nelle leggi di manutenzione.

L'ultima tipologia trattata, la più consistente, è quella che raccoglie le leggi di manutenzione. Le 47 leggi che rientrano nella categoria 'manutenzione' rappresentano il 66,2% delle leggi emanate nel 2014, una percentuale in deciso aumento rispetto al 45% del 2013 e al 52,2% dell'anno 2012.

Gli interventi manutentivi complessivamente sono stati calcolati nel numero di 76 a cui vanno sommati i 18 interventi di modifica presenti nella legge finanziaria e 4 modifiche previste da leggi sostanzialmente composte da testo nuovo, raggiungendo i 98 interventi di modifica, interventi che possono riguardare anche più volte la stessa legge.

La metà delle leggi di modifica, 24 leggi, sono composte da 1 fino a 5 articoli, altre 10 leggi raggiungono i 10 articoli, 5 leggi vanno da 11 a 20 articoli, le restanti 8 leggi sono composte da un numero di articoli superiore a 20 e fino agli 85 articoli. Si resta nel solco delle precedenti rilevazioni con una maggioranza di leggi piccole e poche leggi di contenuto più voluminoso.

Tra le leggi di manutenzione emergono quelle più consistenti, cioè la legge regionale 90/20014, composta da 85 articoli di modifica del testo unico in materia di organizzazione e personale (legge regionale 1/2009); due leggi regionali contenenti disposizioni di carattere finanziario composte da 42 e 52 articoli (legge regionale 26 e legge regionale 46). La legge 59/2014 che con i suoi 41 articoli interviene sul testo unico in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro (legge regionale 32/2002); la legge regionale 61/2014 (*Norme per la programmazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti. Modifiche alla legge regionale 25/1998 e alla legge regionale 10/2010*) composta da 31 articoli di modifica rappresenta quasi una riforma del sistema di gestione dei rifiuti<sup>26</sup>.

L'ultima legge da segnalare, con 30 articoli di modifica, è la 72/2014 in materia di competitività del sistema produttivo toscano.

In relazione ai contenuti, le leggi di manutenzione si occupano in 10 casi di argomenti che rientrano nel macrosettore 'ordinamento istituzionale' e nella tipologia normativa 'istituzionale', 12 leggi sono ascrivibili alla macromateria 'servizi alla persona e alla comunità', in particolare tutela della salute, servizi sociali e beni e attività culturali; 12 leggi si occupano di sviluppo economico e attività produttive, cioè turismo, commercio, agricoltura e foreste, caccia e pesca, nel settore 'territorio, ambiente e infrastrutture' rientrano 10 leggi, in maggioranza trattano di territorio e urbanistica, di risorse idriche e difesa del suolo, di protezione della natura dall'inquinamento e gestione dei rifiuti. Per completare l'esposizione, le ultime tre leggi hanno interventi manutentivi riguardanti la finanza regionale.

---

<sup>26</sup> Anche in questo caso il testo è stato sottoposto ad un lungo lavoro di revisione da parte degli uffici.

**TABELLA N. 8 - CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI PER TIPOLOGIA NORMATIVA – ANNO 2014**

TIPOLOGIA DELLE LEGGI	ANNO 2014	
	NR	%
ISTITUZIONALE	6	8,5
SETTORE	8	11,2
INTERSETTORIALE	0	0
RIORDINO	0	0
SEMPLIFICAZIONE	0	0
TESTI UNICI	0	0
PROVVEDIMENTO	4	5,7
INTERPRETAZIONE	1	1,4
MANUTENZIONE	47	66,2
BILANCIO	5	7,0
TOTALE	71	100

**TABELLA N. 9 - CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI PER TIPOLOGIA NORMATIVA DELLA NONA LEGISLATURA**

TIPOLOGIA DELLE LEGGI	ANNO 2010(*)		ANNO 2011		ANNO 2012		ANNO 2013		ANNO 2014		ANNO 2015	
	NR	%	NR	%	NR	%	NR	%	NR	%	NR	%
ISTITUZIONALI	3	10	4	7,6	4	6,2	9	15,0	6	8,5	--	--
SETTORE	2	6,7	9	16,9	14	21,6	10	16,7	8	11,2	--	--
INTERSETTORIALI	0	0	2	3,8	0	0	0	0	0	0	--	--
RIORDINO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	--	--
SEMPLIFICAZIONE	0	0	0	0	1	1,5	2	3,3	0	0	--	--
TESTI UNICI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	--	--
PROVVEDIMENTO	1	3,3	1	1,9	3	4,6	3	5,0	4	5,7	--	--
INTERPRETAZIONE	0	0	0	0	0	0	1	1,7	1	1,4	--	--
MANUTENZIONE	17	56,7	28	52,9	34	52,3	27	45,0	47	66,2	--	--
BILANCIO	7	23,3	9	16,9	9	13,8	8	13,3	5	7,0	--	--
TOTALI	30	100	53	100	65	100	60	100	71	100	--	--

(\*) I dati del 2010 partono dall'inizio nona legislatura – maggio 2010.

## 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 stesse. Iniziando dai macrosettori, le 71 leggi del 2014 trovano collocazione in 5 dei grandi ambiti di divisione: 17 leggi fanno parte del macro insieme *'ordinamento istituzionale'*; si collocano nel settore *'sviluppo economico e attività produttive'* 13 leggi; 15 leggi appartengono alla categoria *'territorio ambiente e infrastrutture'*; 18 leggi fanno parte del macrosetto *'servizi alla persona e alla comunità'*; il comparto *'finanza regionale'* contiene 8 leggi. Nessuna legge rientra nella classificazione *'multisetto'* dedicata soprattutto alle leggi di semplificazione, alle leggi di abrogazione, ai collegati alle finanziarie, o a leggi che occupandosi di materie che fanno parte di 2 o più macrosettori sarebbero difficili da collocare (Tab. 10).

Delle 48 voci in cui si suddividono le macromaterie 24 sono quelle occupate dalle 71 leggi dell'anno 2014, che corrispondono al 50%, con l'incremento percentuale di 2,1 rispetto all'anno precedente in cui le 60 leggi occupavano 23 voci della classificazione per materie.

Le voci che raccolgono più leggi sono i *'servizi sociali'* con 7 leggi, di cui tre si occupano dei danni che gli eventi meteorologici hanno provocato sul territorio toscano in diverse occasioni; la voce *'personale e amministrazione'* nell'ambito dell' *'ordinamento istituzionale'* con 6 leggi, abbastanza eterogenee pur appartenendo alla stessa voce, perché si occupano di aspetti diversi dell'amministrazione regionale o della gestione del personale. Seguono, ciascuna con 5 leggi, le voci *'organi della Regione'* sempre appartenente al macrosetto *'ordinamento istituzionale'*; *'tutela della salute'*, suddivisione del settore *'servizi alla persona e alla comunità'*; *'risorse idriche e difesa del suolo'* dell'insieme *'territorio, ambiente e infrastrutture'*; *'bilancio'* della macromateria *'finanza regionale'*. Le restanti voci raccolgono un numero inferiore di leggi.

**TABELLA N. 10 – CLASSIFICAZIONE PER MATERIE E SOGGETTO PROPONENTE PER L'ANNO 2014**

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2014	2014	2014
Ordinamento istituzionale  <b>Tot 2014 = 17</b>	1. Organi della Regione <i>(ad esclusione di quanto classificato alla voce successiva)</i>		5	5
	2. Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti la Giunta	1	2	3
	3. Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni			
	4. Personale e amministrazione	2	4	6
	5. Enti locali e decentramento	1		1
	6. Altro (per es: persone giuridiche private, sistema statistico regionale, etc.)	2		2
	7. Multimateria			
Sviluppo economico e attività produttive  <b>Tot 2014 = 13</b>	8. Artigianato			
	9. Professioni (incluse le nuove figure professionali: per es., naturopata, etc.)			
	10. Industria			
	11. Sostegno all'innovazione per i settori produttivi			
	12. Ricerca, trasporto e produzione di energia			
	13. Miniere e risorse geotermiche			
	14. Commercio, fiere e mercati		2	2
	15. Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ititurismo)	1	1	2
16. Agricoltura e foreste	1		1	

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2014	2014	2014
	17. Caccia, pesca e itticoltura	1	3	4
	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	2	1	3
Territorio ambiente e infrastrutture  <b>Tot 2014 = 15</b>	21. Territorio e urbanistica (incluso demanio; edilizia)	4		4
	22. Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	1	1	2 (+ l.r. iniziativa GR e CR) = 3
	23. Risorse idriche e difesa del suolo	3	2	5
	24. Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; aeroporti; etc)		1	1
	25. Viabilità			
	26. Trasporti	1		1
	27. Protezione civile	1		1
	28. Altro (per es.:usi civici)			
	29. Multimateria			
Servizi alla persona e alla comunità  <b>Tot 2014 = 18</b>	30. Tutela della salute	1	4	5
	31. Alimentazione			
	32. Servizi sociali	5	2	7
	33. Istruzione scolastica e universitaria			
	34. Formazione professionale			

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2014	2014	2014
	35. Lavoro			
	36. Previdenza complementare e integrativa			
	37. Beni e attività culturali	1	3	4
	38. Ricerca scientifica e tecnologica			
	39. Ordinamento della comunicazione			
	40. Spettacolo			
	41. Sport			
	42. Altro (per es: sicurezza personale, polizia locale; tutela degli utenti e consumatori; contrasto all'usura; etc.)			
	43. Multimateria	1	1	2
Finanza regionale	44. Bilancio	5		5
	45. Contabilità regionale			
	<b>Tot 2014 = 8</b>	1		1
	47. Multimateria	1	1	2
Multisetto <sup>27</sup>	48. Multisetto			
<b>Tot 2014 = 0</b>				
	<b>TOTALE</b>	<b>36</b>	<b>34</b>	<b>71</b>

La tabella numero 11 permette di apprezzare la distribuzione delle leggi della nona legislatura approvate fino al 31 dicembre 2014 nella loro distribuzione complessiva.

<sup>27</sup> 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.

**TABELLA N. 11 – CLASSIFICAZIONE PER MATERIE E SOGGETTO PROPONENTE DELLE LEGGI DELLA NONA LEGISLATURA**

<b>Anni</b> -----	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTALI
<b>Materie</b>							
<b>Ordinamento istituzionale</b>	10	9	12	15	17	--	63
<b>Sviluppo economico</b>	2	6	12	9	13	--	42
<b>Servizi alla persona</b>	5	11	12	15	18	--	61
<b>Territorio ambiente</b>	4	13	11	6	15	--	49
<b>Finanza regionale</b>	8	13	14	12	8	--	55
<b>Multisettores</b>	1	1	4	3	0	--	9
<b>TOTALI</b>	30	53	65	60	71	--	279

#### **7. LA CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI IN BASE ALLA TECNICA REDAZIONALE**

Sotto il profilo della tecnica redazionale e in corrispondenza con la classificazione per tipologia normativa, le leggi prodotte nel 2014 rientrano per la maggior parte sotto la voce ‘novella’ cioè sono leggi di manutenzione che utilizzano la tecnica della modifica puntuale ed espressa della normativa precedente. Sono 47 le leggi che rientrano sotto questa voce pari al 66,2%<sup>28</sup>.

Alle precedenti leggi di novella vanno sommate le tre leggi, pari al 4,3%, inserite alla voce ‘tecnica mista’, perché sono leggi che contengono sia testo normativo nuovo che articoli di modifica a leggi preesistenti.

Invece, rientrano alla voce ‘testo nuovo’ 21 leggi, pari al 29,5% in numero inferiore alla rilevazione per l’anno 2013, in cui questa voce conteneva 26 leggi, pari al 43,4%, nonostante il numero totale delle leggi sia più alto nell’anno esaminato nel presente Rapporto.

I risultati di questa classificazione sono un’ulteriore conferma che la produzione normativa regionale del 2014, come anche quella degli anni precedenti, si caratterizza per un uso 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, come è stato il caso della legge regionale 1 del 2005, in materia di governo del territorio, che alla fine del 2013 era stata modificata da 33 leggi, e che è stata sostituita da un nuovo testo (legge regionale 65/2014 “Norme per il governo del territorio”) in molti aspetti rinnovato rispetto al precedente, solo nel 2014.

<sup>28</sup> Nel Rapporto sulla legislazione del 2013 le leggi di ‘novellazione’ erano nel numero di 29, pari al 48,3%.

**TABELLA N. 12 – DISTRIBUZIONE DELLE LEGGI IN BASE ALLA TECNICA REDAZIONALE**

Tecnica redazionale	Anno 2014	
	NR LEGGI	%
Testo nuovo	21	29,5
Novella	47	66,2
Tecnica mista	3	4,3
Testo unico	0	0
Totale	71	100

### **8. LE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE**

Numerose sono le proposte di legge di iniziativa consiliare che, nel 2014, hanno superato con successo il vaglio dell'aula consiliare. Si tratta di un fenomeno ormai consolidato e che vanta tassi di successo crescenti. Infatti, per il 2014, le leggi d'iniziativa consiliare corrispondono al 47,8% dell'intera produzione legislativa annuale, rispetto al 35% del 2013. Per apprezzare meglio i termini di paragone, corrispondono, in valore assoluto, a 34 leggi su 71 per l'anno 2014 e a 21 leggi su 60 per il 2013.

Le proposte di legge di iniziativa consiliare che sono riuscite a diventare leggi provengono da diverse tipologie di proponenti: dall'Ufficio di presidenza<sup>29</sup>, in cui è presente sia la maggioranza che l'opposizione, oppure dal gruppo principale di maggioranza o da più gruppi di maggioranza, oppure da maggioranza e opposizione<sup>30</sup>, oppure ancora dalle commissioni<sup>31</sup>. 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. Sono leggi che nascono dalla discussione svoltasi all'interno delle commissioni, oppure dall'esigenza di risolvere velocemente problemi evidenziati all'interno delle commissioni, soprattutto quando si tratta di proposte di legge firmate sia dalla maggioranza che dalla opposizione; in altri casi si tratta di leggi

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> Nel Consiglio regionale della Toscana esistono più opposizioni, contrapposte tra loro, e non sempre tutte hanno concorso alla presentazione delle proposte di legge.

<sup>31</sup> In alcuni casi si è trattato di stralci di articoli da altre proposte di legge che la commissione ha riassunto e presentato come proposta di legge autonoma.

che il maggior gruppo di maggioranza propone per velocizzare l'iter di modifiche di altre leggi<sup>32</sup>.

Nel corso del 2014 le leggi provenienti dall'Ufficio di presidenza sono state 5, le leggi i cui firmatari sono della maggioranza (uno o più gruppi) sono 10. Le leggi a firma congiunta maggioranza ed opposizione sono 19, di cui almeno 5 sono nate nelle commissioni, in particolare all'interno della Prima Commissione<sup>33</sup>.

Delle 34 leggi ad iniziativa consiliare 13 hanno seguito un iter abbreviato, di cui 5 provenienti dall'Ufficio di presidenza, cioè sono state presentate direttamente in aula e non sono passate dalle commissioni di merito<sup>34</sup>. 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.

---

<sup>32</sup> Sia nel caso di proposte di legge 'bipartisan', sia in quelle proposte dal maggior gruppo di maggioranza, si tratta spesso di proroga di termini o di piccole modifiche richieste dalle difficoltà di applicazione delle leggi ed evidenziate durante la discussione in commissione di altre leggi nelle stesse materie. Oppure si tratta di articoli stralciati da proposte di legge della Giunta perché non omogenei al tema principale e di cui si ritiene necessaria la disamina da parte della commissione competente.

<sup>33</sup> Non sempre i firmatari delle proposte di legge sono tutti i membri della commissione interessata, a volte firmano solo i presenti alla riunione, questo rende non facile l'attribuzione della proposta di legge alla commissione.

<sup>34</sup> Hanno avuto un iter abbreviato le seguenti leggi: legge regionale 9/2014 (*Disposizioni in materia dell'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione. Modifiche alla legge regionale 2 agosto 2013, n. 46 "Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali"*); legge regionale 10/2014 (*Modifiche all'articolo 2 della legge regionale 12 novembre 2013, n. 65 "Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge regionale 11 febbraio 1992, n. 157 Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio)"*); legge regionale 15/2014 (*Modifiche alla legge regionale 5 novembre 2009, n. 64 "Disciplina delle funzioni amministrative in materia di progettazione, costruzione ed esercizio degli sbarramenti di ritenuta e dei relativi bacini di accumulo"*); legge regionale 21/2014 (*Disciplina della Conferenza permanente delle autonomie sociali. Abrogazione della legge regionale 20/2007*); legge regionale 23/2014 (*Modifiche alla legge regionale 2 agosto 2013, n. 46 "Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali"*); legge regionale 31/2014 (*Nuove disposizioni in materia di prerogative statutarie dell'autorità idrica toscana. Modifiche alla legge regionale 69/2011*); legge regionale 34/2014 (*Modifiche alla legge regionale 12 novembre 2013, n. 65 "Modifiche alla 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)"*); legge regionale 36/2014 (*Norme in materia di sospensione dei termini. Modifiche alla legge regionale 5 febbraio 2008, n. 4 "Autonomia dell'Assemblea legislativa regionale"*); legge regionale 63/2014 (*Disciplina transitoria permanente per la sostituzione dei componenti decaduti del Consiglio regionale delle Autonomie sociali*); legge regionale 68/2014 (*Modifiche alla legge regionale 23 luglio 2012, n. 40 "Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Regione Toscana*); legge regionale 81/2014 (*Modifiche alla legge regionale 15 dicembre 2009, n. 76 "Commissione regionale per le pari opportunità"*); legge regionale 82/2014 (*Modifiche alla legge regionale 5 febbraio 2008, n. 4 "Autonomia dell'Assemblea legislativa regionale"*); legge regionale 89/2014 (*Modifiche alla legge regionale 8 maggio 2013, n. 22 "Diffusione dei defibrillatori semiautomatici esterni nell'ambito della pratica fisica e sportiva". Nuove disposizioni relative all'utilizzo dei defibrillatori esterni nell'ambito della pratica fisica e sportiva*).

Il dato relativo all'approvazione delle leggi direttamente dall'aula se incrociato con l'entrata in vigore evidenzia che in 8 casi si tratta di leggi per le quali è prevista un'entrata in vigore anticipata, ciò dovrebbe far pensare che ci siano motivi di urgenza all'emanazione di tali disposizioni.

**TABELLA N. 13 – LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE ED INCIDENZA SUL NUMERO TOTALE DELLE LEGGI DELLA NONA LEGISLATURA**

ANNO	NR. LR INIZIATIVA CONSILIARE	NR LR PUBBLICATE	INCIDENZA IN PERCENTUALE
2010 <sup>35</sup>	12	30	40%
2011	16	53	30,2%
2012	19	65	29,3%
2013	21	60	35,0%
2014	34	71	47,8%
<b>Totale legislatura</b> (al 31.12.2014)	102	279	36,5%

#### 8.1 ANALISI PER TIPOLOGIA NORMATIVA DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

Per quanto riguarda l'analisi delle leggi di iniziativa consiliare sotto il profilo della tipologia normativa le 34 leggi appartengono alla categoria '*istituzionale*' nel numero di 3; le leggi ascritte alla categoria '*settore*' sono 2; nella categoria '*provvedimento*' si colloca una legge, ancora in un caso si tratta di legge di interpretazione, mentre le restanti 27 leggi sono tutte leggi di manutenzione (Tab. 14).

Nel merito le leggi così classificate si occupano, per quanto riguarda la materia '*istituzionale*', dell'introduzione delle nuove norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta (legge regionale 51/2014), della nuova normativa concernente la Conferenza delle autonomie sociali (legge regionale 21/2014) e una legge di disciplina transitoria relativa al Consiglio delle autonomie locali (legge regionale 63/2014). Le due leggi di '*settore*' quest'anno rientrano tutte nell'ambito della cultura, e sono: la disciplina per il riconoscimento del valore culturale delle società di mutuo soccorso (legge regionale 57/2014) e la normativa per la valorizzazione del ruolo della Toscana nel processo di unificazione nazionale (legge regionale 69/2014).

<sup>35</sup> Per l'anno 2010 il periodo considerato parte da maggio, cioè l'inizio della IX legislatura.

La legge regionale 7/2014 (Disposizioni per la celebrazione del 70° anniversario della Liberazione della Toscana) è di tipo provvedimentale, legata alla ricorrenza della Liberazione della Regione ed è valida per il biennio 2014 – 2015.

La legge di interpretazione autentica (legge regionale 75/2014) riguarda chiarimenti relativi ad una norma della legge concernente il nuovo sistema elettorale e potrebbe rientrare anche nella tipologia della manutenzione anche se non utilizza la tecnica redazionale della novellazione.

La categoria ‘*manutenzione*’ con 27 leggi è il raggruppamento più ampio e rappresenta il 79,5% delle leggi di iniziativa consiliare. Per l’anno 2014 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, sempre nella categoria manutenzione, ma nell’ambito di materie settoriali, citando solo alcune delle numerose leggi di modifica, le più corpose, l’iniziativa consiliare è intervenuta a modificare la disciplina del servizio sanitario (legge regionale 44/2014), la disciplina del “sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale” (legge regionale 45/2014), la legge che ha introdotto interventi di sostegno finanziario alle famiglie e ai lavoratori in difficoltà (legge regionale 78/2014). Sempre con interventi di manutenzione ha dettato nuove disposizioni in materia di ambiti territoriali di caccia (legge regionale 88/2014), è poi intervenuta a modificare le norme che disciplinano le piscine (legge regionale 84/2014), la legge regionale sulle strade della ceramica (legge regionale 18/2014), sulle disposizioni sul sistema cooperativo toscano (legge regionale 24/2014), sul commercio (legge regionale 19/2014 e legge regionale 35/2014).

Nell’ambito della materia istituzionale, l’iniziativa consiliare si è occupata di modificare, con due interventi distinti, la legge regionale 46/2013 in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali (leggi regionali 9/2014 e 24/2014); altri due interventi hanno riguardato la legge regionale 4/2005 sull’Autonomia dell’Assemblea legislativa regionale (leggi regionali 36/2014 e 82/2014); un ulteriore intervento ha riguardato la disciplina sui revisori dei conti (legge regionale 68/2014).

**TABELLA N. 14 - TIPOLOGIA DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE APPROVATE NEL 2014**

TIPOLOGIA DELLE LEGGI	2014	
	NR LEGGI	%
ISTITUZIONALE	3	8,9
SETTORE	2	5,8
INTERSETTORIALE	0	0
RIORDINO	0	0
SEMPLIFICAZIONE	0	0
TESTI UNICI	0	0
PROVVEDIMENTO	1	2,9
INTERPRETAZIONE	1	2,9
MANUTENZIONE	27	79,5
BILANCIO	0	0
<b>TOTALE LEGGI AD INIZIATIVA CONSILIARE</b>	<b>34</b>	<b>100</b>

**TABELLA N. 15 - TIPOLOGIA DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE APPROVATE NELLA NONA LEGISLATURA**

Tipologia	ANNO						Totali legislatura <sup>36</sup>
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
ISTITUZIONALE	2	3	3	3	3	--	14
SETTORE	1	1	6	7	2	--	17
INTERSETTORIALE	0	1	0	0	0	--	1
RIORDINO	0	0	0	0	0	--	0
SEMPLIFICAZIONE	0	0	0	1	0	--	1
TESTI UNICI	0	0	0	0	0	--	0
PROVVEDIMENTO	1	1	1	2	1	--	6
INTERPRETAZIONE	0	0	0	1	1	--	2
MANUTENZIONE	8	10	8	7	27	--	60
BILANCIO	0	0	1	0	0	--	1
<b>TOTALE LEGGI AD INIZIATIVA CONSILIARE PER ANNO</b>	<b>12</b>	<b>16</b>	<b>19</b>	<b>21</b>	<b>34</b>	<b>--</b>	<b>102</b>

<sup>36</sup> Il totale è calcolato al 31 dicembre 2014.

## 8.2 DISTRIBUZIONE PER MACROSETTORE DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

La distribuzione per macrosettore e per materia della produzione legislativa di iniziativa consiliare del 2014 occupa cinque macrosettori dei sei ambiti individuati, con 11 leggi presenti nell' *'ordinamento istituzionale'*, 8 collocati nello *'sviluppo economico e attività produttive'*, 4 nel macrosettore *'territorio, ambiente e infrastrutture'*, 10 nel macrosettore dei *'servizi alla persona e alla comunità'* ed anche 1 legge all'interno del campo *'finanza regionale'* (Tab.10). Nessuna legge del 2014 può essere ascritta al multisettore

I cinque macrosettori sono a loro volta suddivisi in complessivamente 48 voci che distinguono le materie. Delle 48 voci le leggi di iniziativa consiliare ne coprono 16, pari al 33%, con un incremento percentuale rispetto all'anno 2013 di 4,2 punti. Nell'anno precedente, infatti, le voci coperte erano 14 su 48 equivalente al 29,1%.

In base alla distribuzione per materia la potestà legislativa consiliare si è esercitata soprattutto nell'ambito dell' *'ordinamento istituzionale'*, in particolare con 5 leggi concentrate alla voce organi della Regione, 4 leggi che si occupano di personale e amministrazione e 2 del sistema elettorale.

Il secondo macrosettore che raccoglie più leggi, cioè quello dei *'servizi alla persona e alla comunità'* vede 4 leggi inserite nella materia tutela della salute, 3 leggi riguardano i beni e le attività culturali; i servizi sociali raccolgono 2 leggi, mentre un'ultima legge riguarda più materie ed è quindi classificata alla voce multimateria.

All'interno del macrosettore *'sviluppo economico e attività produttive'* le otto leggi occupano 5 delle 13 voci, concentrandosi sul commercio, caccia e pesca, agricoltura e turismo.

Il macrosettore del *'territorio, ambiente e infrastrutture'* è passato dalle 2 leggi del 2013 alle 4 leggi dell'anno 2014, che si occupano sia di risorse idriche e difesa del suolo sia della materia protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti.

Anche sotto il profilo della distribuzione per macrosettori e per materie, come la classificazione per tipologia normativa, trova conferma la caratteristica delle leggi di iniziativa consiliare di occuparsi non solo dei settori e delle materie tradizionalmente affidati all'iniziativa assembleare. Interesse che non si può più ritenere episodico, poiché si sta stratificando negli anni, producendo anche normativa di manutenzione delle proprie leggi, quando l'applicazione da parte dell'esecutivo ha evidenziato problemi e difficoltà.

La rilevazione dell'anno 2013 e quella del 2014 mostrano come l'ambito maggiormente frequentato, dopo quello istituzionale, è quello dei *'servizi alla persona e alla comunità'*; entrambi i settori raccolgono sempre un numero consistente di interventi legislativi.

**TAB N. 16 - CLASSIFICAZIONE PER MACROSETTORE NELLA NONA LEGISLATURA PER LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE**

<b>Anni</b> -----	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>TOTALI</b> <sup>37</sup>
<b>Materie</b>							
<b>Ordinamento istituzionale</b>	7	8	7	9	11	--	42
<b>Sviluppo economico</b>	1	3	3	2	8	--	17
<b>Servizi alla persona</b>	2	4	3	7	4	--	20
<b>Territorio ambiente</b>	1	0	4	2	10	--	17
<b>Finanza regionale</b>	1	1	2	0	1	--	5
<b>Multisetto</b>	0	0	0	1	0	--	1
<b>TOTALI</b>	12	16	19	21	34	--	102

## **9. TECNICA LEGISLATIVA, LEGGI IN VIGORE, ENTRATA IN VIGORE DELLE LEGGI**

### **9.1. TECNICA LEGISLATIVA**

Dal punto di vista della tecnica legislativa la legislazione toscana dell'anno 2014 continua a caratterizzarsi per una massiccia presenza di leggi di novellazione (Tab. 8 e Tab. 12) e da una accentuata esigenza di rendere le norme subito applicabili (Tab. 17). Queste caratteristiche non favoriscono la produzione di un corpo normativo di facile lettura per i cittadini, ma nemmeno per gli operatori pubblici e privati. La necessità di intervenire dopo un breve periodo di tempo su di una legge con interventi manutentivi spesso di piccola portata, come evidenziato nel paragrafo dedicato alle dimensioni fisiche delle leggi<sup>38</sup>, andrebbe valutata con attenzione per porvi rimedio al fine di offrire ai cittadini un ordinamento trasparente, di facile comprensione ed applicazione.

### **9.2. LEGGI IN VIGORE<sup>39</sup>**

La quantificazione del numero di legge in vigore avviene sul piano formale sottraendo al numero complessivo delle leggi emanate (3163) dalla Regione Toscana, il numero delle leggi espressamente abrogate (2177). Alla fine dell'anno 2014 le leggi formalmente in vigore risultano nel numero di 986 leggi.

<sup>37</sup> Il totale è calcolato al 31 dicembre 2014.

<sup>38</sup> Dal paragrafo citato risulta che la maggior parte delle numerose leggi che annualmente la Regione Toscana approva sono leggi di piccole dimensioni, cioè composte da uno o due articoli che vanno a modificare un numero minimo di parole, o rinviando delle scadenze che la stessa Regione si era posta.

<sup>39</sup> Per i dati contenuti in questo paragrafo si ringrazia il collega Alessandro Silei per la collaborazione.

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 di rendicontazione annuale, il numero delle leggi che contengono solo modifiche e che quindi sono confluite interamente nel testo base. Svolgendo questo tipo di operazione nell'anno 2014 l'ordinamento toscano è composto da 555 leggi ritenute sostanzialmente in vigore.

Dalle rilevazioni svolte sulle 986 leggi formalmente in vigore risulta che circa 212 leggi hanno subito modifiche, 454 leggi recano modifiche ad altre leggi e 230 sono le leggi mai modificate.

Tra le leggi che hanno subito modifiche, se ne segnalano 7<sup>40</sup> sulle quali gli interventi manutentivi sono in numero piuttosto elevato, superiore a 10 interventi, tra queste si evidenziano la legge regionale 25/1998 (in materia di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati) su cui sono intervenute 26 leggi di modifica; la legge regionale 40/2005 (in materia di servizio sanitario regionale) con 25 leggi, la legge regionale 32/2000 che contiene il testo unico in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro sul quale gli interventi di manutenzione sono arrivati al numero di 18.

### 9.3. ENTRATA IN VIGORE

L'anno 2014 segna un'inversione di tendenza rispetto al fenomeno dell'entrata in vigore anticipata delle leggi. Dalla tabella sottostante si vede come negli ultimi due anni (2012 e 2013) la maggior parte delle leggi disponeva un'entrata in vigore anticipata al giorno successivo alla pubblicazione (e in alcuni casi al giorno stesso della pubblicazione) sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana, eliminando il periodo di "*vacatio legis*".

Non sempre tali scelte erano giustificate da evidenti motivazioni legate all'urgenza di applicazione della normativa di cui si chiedeva l'entrata in vigore anticipata.

Per la produzione del 2014, per un verso sembra sia stata fatta più attenzione alle reali ragioni di urgenza che richiedevano un'entrata in vigore immediata delle norme, tanto che il numero delle leggi con normale entrata in vigore supera, sia pur di poco, il cinquanta per cento delle leggi promulgate, attestandosi al 50,8%, in valore assoluto si tratta di 36 leggi su 71, rispetto ad altre 34 leggi, pari al 47,8% che hanno entrata in vigore anticipata.

Tra le leggi con entrata in vigore anticipata è, però, aumentato il numero di quelle che entrano in vigore il giorno stesso della pubblicazione sul Bollettino ufficiale, arrivando alle 12 unità; appartengono a questa categoria le leggi

---

<sup>40</sup> Tra le leggi segnalate non è più ricompresa la legge sul governo del territorio, la legge regionale 1/2005 che negli anni precedenti deteneva 'il record' delle modifiche, e che è stata sostituita dalla legge regionale 65/2014.

emanate per far fronte agli eventi alluvionali (leggi regionali 8, 54 e 70), alcune disposizioni a carattere finanziario (leggi regionali 46, 47, 52 e 64), altre disposizioni che riguardano le materie del territorio e dell'ambiente (leggi regionali 10, 15, 30, 43) e in un caso la protezione civile (legge regionale 62).

Le restanti 22 leggi con entrata in vigore anticipata riguardano l' 'ordinamento istituzionale' sotto diversi aspetti: sistema elettorale (leggi regionali 51, 75<sup>41</sup>), enti locali (legge regionale 71), disposizioni finanziarie (leggi regionali 40, 41, 86, 87), personale e amministrazione (leggi regionali 9, 23 e 90), compresa la legge di ratifica dell'intesa tra la Regione Lazio e la Regione Toscana in relazione all'Istituto zooprofilattico (legge regionale 42).

Riguardano invece lo 'sviluppo economico', le leggi 19, 34, 37, 88; si situano nelle materie 'territorio e ambiente' le leggi 14 e 20, nell'ambito dei 'servizi alla persona' si trovano le leggi 26, 53 e 59. Come si vede tutte le materie comprendono qualche disposizione per la quale è stato ritenuto che vi fosse urgenza di applicazione tanto da non poter attendere i rituali 15 giorni successivi alla pubblicazione, come previsto dall'articolo 43 dello Statuto della Regione Toscana, ma anche dall'articolo 73 della Costituzione e dall'articolo 10 delle preleggi, mantenendo la possibilità di disporre diversamente solo in casi eccezionali.

**TABELLA RIASSUNTIVA N. 17 - ENTRATA IN VIGORE DELLE LEGGI DELLA NONA LEGISLATURA**

	ENTRATA IN VIGORE "NORMALE"		ENTRATA IN VIGORE ANTICIPATA		ENTRATA IN VIGORE POSTICIPATA		TOTALE	
	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%
ANNO 2010	11	36,7	19	63,3	--	--	30	100
ANNO 2011	30	56,6	23	43,4	--	--	53	100
ANNO 2012	30	46,2	34	52,3	1	1,5	65	100
ANNO 2013	26	43,3	34	56,7	0	0	60	100
ANNO 2014	36	50,8	34	47,8	1	1,4	71	100

## 10. CONCLUSIONI

Il 2014 è l'ultimo anno della legislatura e, solitamente, insieme ai mesi dell'anno successivo, è un anno caratterizzato da un aumento della produzione legislativa in previsione della scadenza del mandato elettorale.

<sup>41</sup> In realtà si tratta di legge di "Interpretazione autentica" di una norma della legge elettorale 51/2014.

È stato così per gli anni corrispettivi della settima e dell'ottava legislatura, mostrando come le legislature abbiano una certa ciclicità nell'ambito del loro svolgimento, almeno riguardo ai dati quantitativi.

Per altri aspetti si segnalano caratteristiche in parte ricordate negli anni precedenti, quali il notevole tasso di successo dell'iniziativa consiliare, questo anno con un maggiore incremento rispetto agli anni precedenti; un aumento delle leggi approvate direttamente in aula e quindi con iter abbreviato, perché saltano il passaggio nelle commissioni per materia; un riequilibrio tra le leggi che entrano in vigore anticipato e quelle che entrano in vigore secondo la normale previsione di legge.

Si conferma la caratteristica di una legislazione annuale sempre cospicua, la Regione Toscana è una delle regioni con il più alto numero di leggi approvate annualmente, produzione composta prevalentemente da leggi di dimensioni medio-piccole, basata su un ampio uso della manutenzione, piuttosto che sulla produzione di testi nuovi, anche se questi ultimi non mancano.

**PARTECIPAZIONE AL PROCESSO LEGISLATIVO E DI  
PROGRAMMAZIONE**



## **COMMISSIONE DI CONTROLLO**

REDATTORE: Matteo Santoro

La Commissione di Controllo si configura come un vero e proprio punto di snodo fra Consiglio, Giunta e Amministrazione regionale complessivamente intesa, la cui azione viene costantemente monitorata in modo tale da garantire una costante aderenza dell'azione di governo agli obiettivi programmatici fissati dal Consiglio regionale. L'attività della Commissione di Controllo ha carattere trasversale e le sue funzioni sono di controllo, referente e di vigilanza. Nell'anno 2014 la Commissione ha esaminato complessivamente 12 atti e più precisamente 6 proposte di deliberazioni e 6 proposte di legge.

### **FUNZIONI DI CONTROLLO**

La Commissione ha espresso n. 5 pareri preventivi sullo stato di attuazione delle politiche regionali e sulla coerenza degli atti 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. Nessun atto è stato dichiarato improcedibile.

Infine sono stati esaminati ai fini delle "osservazioni", per i profili di coerenza con i documenti di programmazione generale alla prima Commissione, n. 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.

### **FUNZIONI REFERENTE**

La proposta di legge n. 324 concernente il rendiconto generale della Regione Toscana relativo all'anno finanziario 2013, divenuta poi legge regionale 40/2014, sulla quale la Commissione ha espresso parere referente, contiene il risultato della gestione per l'esercizio finanziario di riferimento e si articola nel conto del bilancio e nel conto del patrimonio, ai sensi della legge regionale che disciplina la materia del bilancio e della contabilità (legge regionale 36/2001). La Commissione raccomanda alla Giunta Regionale di prestare maggior attenzione sia al disavanzo di amministrazione che evidenzia una tendenza alla crescita sia alla riscossione dei residui attivi.

La Commissione ha espresso parere favorevole a maggioranza, evidenziando che i dati del rendiconto, attestano una virtuosità non solo della gestione finanziaria, ma anche del rapporto tra risorse impiegate e obiettivi realizzati, migliora, rispetto al 2012, il grado di realizzazione delle previsioni di

spesa, sia in termini di capacità di impegno sia di velocità di pagamento. E tutto ciò in un “contesto difficile”, caratterizzato dalla recessione economica, da incertezza sull’ammontare delle risorse statali disponibili, dai tagli introdotti pesantemente a carico delle Regioni e dall’applicazione del Patto di stabilità.

La Commissione inoltre auspica:

- una più precisa programmazione al fine di evitare un sostanziale scostamento tra bilancio programmatico e rendiconto;
- una migliore capacità di spesa, in particolare al rapporto degli impegni sugli investimenti;
- una maggiore celerità nell’attuazione dei piani e programmi;
- soluzioni più celeri secondo principi di economicità per la cessione delle partecipazioni azionarie delle società non considerate strategiche ed un’ulteriore riflessione su quelle società considerate strategiche in particolare sulle società fieristiche e termali e Firenze parcheggi;
- lo studio di una strategia sulla vendita degli immobili di proprietà regionale onde evitare ulteriori costi di gestione degli immobili inutilizzati;
- di effettuare maggiori controlli sull’esenzione da ticket sanitari dal momento che questi vengono pagati solo dal 29% degli assistiti.

Sulla proposta di deliberazione n. 462 concernente il rendiconto del Consiglio regionale relativo all’anno finanziario 2013, divenuta poi D.C.R. 35/2014, la Commissione ha espresso parere favorevole all’unanimità, evidenziando che dall’inizio della legislatura (2010) si attesta un risparmio di oltre i 10 milioni di euro.

La Commissione infine ha:

- evidenziato che il Consiglio, anche nel corso di questa annualità, ha conseguito significativi risparmi sul fronte delle spese organizzative;
- preso atto del percorso avviato positivamente volto a dotare il consiglio di uno strumento di programmazione e di misurazione degli obiettivi assegnati a ciascuna articolazione organizzativa, in linea con le innovazioni introdotte dal D.lgs 118/2001 e con la risoluzione votata all’unanimità dal Consiglio unitamente al rendiconto 2012.

#### **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 2014, la Commissione ha effettuato sopralluoghi finalizzati dal quale sono emersi interventi necessari da adottare, ha inoltre proceduto ad audizioni e incontri con l'assessore e con i dirigenti ai quale è affidata la gestione del patrimonio, seguendo con particolare attenzione le dismissioni, il piano di razionalizzazione delle sedi in funzione del risparmio delle locazioni passive e promuovendo sugli edifici facente parte del patrimonio della Regione la razionalizzazione e la riduzione dei consumi energetici, anche al fine di tutelare e migliorare l'ambiente e conservare gli equilibri ecologici naturali. A tal proposito la Commissione ha presentato la risoluzione n. 277, approvata dal Consiglio regionale in data 18 novembre 2014, nella quale impegna la Giunta Regionale a presentare un piano di efficientamento energetico e installazione di energie rinnovabili riguardante il patrimonio immobiliare regionale, eseguendo prima una ricognizione sugli strumenti tecnico-amministrativi e le offerte finanziarie presenti sul mercato, al fine di produrre un effettivo risparmio economico per le casse pubbliche.

## CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

REDATTORE: Paolo Cappelletto

### 1. I DATI DELL'ATTIVITÀ ISTITUZIONALE

Dal 1 gennaio al 31 dicembre 2014 si sono tenute 8 sedute del Consiglio delle autonomie locali. Un numero sensibilmente inferiore a quello dell'anno precedente, certamente dovuto al turno elettorale per le amministrative, che ha coinvolto la maggioranza dei comuni e delle province della nostra regione, e ai tempi necessari per la conseguente ricostituzione dei loro organi.

Alla flessione del numero delle sedute ha corrisposto una ancor più sensibile diminuzione del numero degli atti esaminati. A fronte dei 52 provvedimenti trattati nel 2013, nell'anno di riferimento il numero complessivo degli atti esaminati è stato di 24. A questo riguardo dobbiamo tuttavia notare che anche il numero dei pareri obbligatori richiesti al CAL (33 in totale) è stato inferiore rispetto a quello degli anni precedenti.

I 23 pareri obbligatori espressi hanno riguardato 10 proposte di legge, tutte di iniziativa della Giunta regionale, 6 proposte di modifica di regolamenti, 5 proposte di delibera, 2 proposte di deliberazione, così come previsto dall'articolo 12 della legge regionale 68/2011. Ai pareri espressi si è inoltre aggiunta 1 pronuncia su una proposta di deliberazione, ai sensi dell'articolo 63, comma 6, del regolamento interno del Consiglio regionale.

La classificazione dei pareri - e dell'unica osservazione espressa - per macrosettori di attività, determina la seguente suddivisione:

- *Ambiente/Infrastrutture* - 3 proposte di legge, 2 proposte di deliberazione, 1 proposta di modifica di regolamento, 1 osservazione;
- *Sviluppo/Attività produttive* - 1 proposta di legge, 2 proposte di modifica di regolamento;
- *Finanza regionale* - 3 proposte di legge, 2 proposte di deliberazione ai sensi dell'articolo 12 della legge regionale 68/2011, 1 proposta di modifica di regolamento;
- *Servizi alla persona e alla comunità* - 2 proposte di legge, 2 proposte di delibera, 2 proposte di modifica di regolamento;
- *Ordinamento istituzionale* - 1 proposta di legge;
- *Provvedimenti multisettore* - 1 proposta di deliberazione;

Con le sole eccezioni della proposta di legge n. 356 "*Norme in materia di cave*" e dello schema di deliberazione "*Individuazione dei criteri per il patto di stabilità orizzontale. Articolo 12, comma 2, legge regionale 68/2011. Decisione della Giunta regionale n. 12 del 6 ottobre 2014*", approvate con voto a maggioranza, tutti gli altri pareri obbligatori, compresa l'osservazione espressa in merito alla proposta di deliberazione n. 477, sono stati approvati con voto unanime.

Significativo il fatto che dei 23 pareri obbligatori espressi con voto favorevole, cioè la totalità dei pareri esaminati dal CAL, nessuno è stato sottoposto a condizioni, subordinando cioè il parere favorevole alla richiesta di emendamenti, o di modifiche del testo. Così come è altrettanto significativo che solo per 6 provvedimenti il parere favorevole sia stato accompagnato da raccomandazioni (nel 2013 erano 20 i pareri condizionati o con osservazioni, su complessivi 32).

## **2. I PARERI FAVOREVOLI CON RACCOMANDAZIONI**

In particolare i pareri accompagnati da raccomandazione riguardano 5 proposte di legge e 1 proposta di deliberazione. Le proposte di legge sono:

- la proposta di legge n. 330 *“Modifiche alla legge regionale 18 maggio 1998, n.25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati), alla legge regionale 1 dicembre 1998, n. 88 (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112) e alla legge regionale 31 maggio 2006, n. 20 (Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento); alla legge regionale 12 febbraio 2010, n. 10 (Norme in materia di valutazione ambientale strategica “VAS”, di valutazione di impatto ambientale “VIA” e di valutazione di incidenza)”*, per la quale viene avanzata, come raccomandazione, la richiesta che per quanto riguarda la riallocazione delle funzioni fra Regione ed enti locali si debba procedere non per singoli provvedimenti, ma con una visione d’insieme e con un progetto complessivo, assicurando il coinvolgimento e la partecipazione di tutti i soggetti istituzionali interessati, a partire dal Consiglio delle autonomie locali;

- la proposta di legge n. 336 *“Disposizioni di carattere finanziario. Modifiche alle leggi regionali 1/2009, 66/2011, 77/2012, 77/2013, 79/2013”*, cui viene allegata, quale raccomandazione, l’opportunità da parte della Regione, di svolgere, prima di ogni variazione di carattere finanziario, una attenta ricognizione degli interventi concordati con gli enti locali e un preciso monitoraggio degli accordi di programma, al fine di avere disponibili i necessari strumenti di valutazione sull’efficienza e l’efficacia della programmazione regionale;

- la proposta di legge n. 340 *“Modifiche alla legge regionale 32/2002 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro)”*, per la quale si propone alla Regione, come raccomandazione, che tra i vari soggetti operanti nelle materie oggetto della legge, sia esplicitata, nella nuova disciplina, una chiara distinzione di ruoli e competenze, garantendo tra i vari soggetti operanti e

il territorio, con le sue articolazioni politiche ed istituzionali, un rapporto di fattiva collaborazione;

- la proposta di legge n. 352 *“Norme per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico – ambientale regionale”* e la proposta di legge n. 356 *“Norme in materia di cave”*, delle quali trattiamo nel paragrafo successivo.

Completa il quadro dei pareri approvati con raccomandazioni, la proposta di deliberazione n. 436 *“Piano ambientale ed energetico regionale”*, per il quale si richiede:

- di dare maggiore rilievo al tema del mercato volontario dei crediti di carbonio, quale efficace strumento per la riduzione delle emissioni di anidride carbonica;
- rendere compatibile l’obiettivo dello sviluppo delle risorse energetiche rinnovabili e degli interventi necessari ad attuarlo, con il regime vincolistico posto a tutela del territorio, auspicando una maggiore flessibilità dei vincoli esistenti;
- rivedere l’entità delle risorse messe a disposizione per la costituzione della Banca dati ambientali regionali ed eventualmente rimodularle a vantaggio delle iniziative finalizzate allo sviluppo di energie alternative

### **3. GLI ATTI DI MAGGIOR RILIEVO POLITICO-ISTITUZIONALE**

Con la proposta di deliberazione n. 475 recante *“Integrazione del sistema aeroportuale toscano ai fini della qualificazione e sviluppo degli aeroporti di Pisa e Firenze alla luce delle nuove composizioni dell’azionariato delle società SAT spa e ADF spa”*, la Regione intende confermare l’integrazione del sistema aeroportuale toscano quale obiettivo prioritario della programmazione regionale. In particolare la proposta di deliberazione autorizza la Giunta all’eventuale vendita delle azioni detenute in tutto o in parte, anche tramite eventuale adesione all’offerta pubblica di acquisto avente a oggetto le azioni della società SAT, mantenendo l’attuale quota societaria detenuta nella società ADF. La proposta di deliberazione fornisce, infine, le indicazioni a cui la Giunta dovrà attenersi per procedere alla vendita:

- valutazioni in merito alla congruità del prezzo;
- elementi forniti dall’acquirente che consentono di delineare il perseguimento dell’obiettivo di integrazione aeroportuale;
- valutazioni circa le modalità di vendita rispetto ai vincoli posti dai patti parasociali vigenti.

Il Presidente del CAL sottopone al Presidente del Consiglio regionale la formale richiesta di assegnazione del provvedimento in oggetto al Consiglio delle autonomie locali, osservando che su atti di contenuto comparabile, il CAL è chiamato, per quanto disposto dall’articolo 12 della legge regionale 36/2000, a dare espressione di parere obbligatorio. Preso atto del diniego da parte del Presidente del Consiglio regionale (diniego motivato dal fatto che “l’elencazione

di cui al citato articolo è una elencazione tassativa, non suscettibile di interpretazione estensiva in quanto riferita a casi che coinvolgono la generalità degli enti complessivamente considerati e che pertanto non può ritenersi sufficiente la connessione dell'atto in questione ad un atto di programmazione sul quale il CAL ha espresso in precedenza parere obbligatorio”), il Consiglio delle autonomie locali decide di ricorrere all'articolo 36, comma 6 del regolamento interno del Consiglio regionale con cui si attribuisce al CAL la potestà di esprimere eventuali osservazioni su tutte le altre proposte di atti depositate in Consiglio regionale. La discussione in seno al CAL si svolge sulla base di un documento presentato dal Presidente della Provincia di Pisa che, sostanzialmente, respinge la proposta di deliberazione, con le seguenti argomentazioni:

- non garantisce la praticabilità giuridica della proposta di vendita delle azioni e non riporta l'informazione che il patto parasociale prevede l'obbligo della inalienabilità e una penale del 25% del valore della società nel caso in cui chi recede dal patto e vende le azioni causi la perdita del controllo della SAT, esponendo così i consiglieri regionali ai rischi conseguenti;
- non riporta l'informazione che il CdA di SAT il 28 aprile 2014 ha dichiarato l'OPA non congrua e quindi ostile;
- non dà conto delle contraddizioni fra le previsioni dell'OPA, le previsioni della variante per l'integrazione del PIT, le previsioni degli strumenti urbanistici dei comuni interessati, quanto previsto dagli accordi sottoscritti e dal contenuto degli studi per la fattibilità dell'integrazione;
- non motiva la scelta della Regione di restare azionista in ADF e, al contempo, di poter cedere tutte le azioni detenute in SAT;
- demanda alla Giunta regionale le valutazioni fondamentali e la decisione sulla eventuale vendita, dando all'organo esecutivo un compito che in tutta evidenza eccede i suoi poteri.

Al termine della discussione, nel prendere atto delle divergenti opinioni registrate, il CAL reputa opportuno non mettere in votazione il testo presentato dal Presidente della Provincia di Pisa, ma trasmetterlo, nella sua interezza, in forma di “osservazioni”, al Presidente della Giunta regionale, al Presidente del Consiglio regionale e ai Presidenti delle Commissioni consiliari competenti, allegando il verbale della seduta.

La proposta di legge 352 *“Norme per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale”* riguarda l'aggiornamento, l'integrazione e la modifica delle leggi regionali afferenti alla “Tutela e valorizzazione delle risorse ambientali e conservazione della biodiversità”, dando vita a un unico testo coordinato. L'obiettivo che si intende perseguire è il rilancio dell'intero sistema, nel rispetto delle sue peculiari finalità di tutela, conservazione e valorizzazione delle aree naturali e della biodiversità.

Le aree naturali protette, terrestri e marine e i siti della Rete Natura 2000 costituiscono, nel dispositivo della proposta di legge, patrimonio comune di beni

destinati alla fruizione collettiva, da preservare e valorizzare secondo il principio di solidarietà verso le generazioni future. La proposta di legge oltre ad incentivare la partecipazione e l'accessibilità dei cittadini al governo delle aree tutelate, potenziando gli strumenti di diffusione delle informazioni relative al sistema delle aree protette e della Rete Natura 2000, si fa carico in particolare di uniformare e rendere omogenea la disciplina per l'individuazione e la governance dei parchi regionali, delle riserve naturali e dei siti Natura 2000.

Il Consiglio delle autonomie accompagna, nella forma di "raccomandazioni", al voto favorevole espresso all'unanimità, le osservazioni dell'UPI Toscana nelle quali si rileva come, nella proposta di legge, siano ignorate alcune criticità riguardanti in particolare la necessità:

- di rendere più stringente il coordinamento - o, per alcuni aspetti, anche l'integrazione gestionale - tra aree protette di diversa tipologia per ambiti territoriali di aree vaste o persino di ambito regionale;
- di una gestione integrata tra riserve naturali di ambiti territoriali almeno a scala provinciale, contraddetta nella proposta di legge dalla possibilità di delega gestionale ai comuni o unioni di comuni; delega che andrebbe limitata a casi specifici e mantenendo alla provincia compiti di coordinamento del sistema;
- di una maggiore integrazione gestionale tra aree protette e tutela della biodiversità a scala territoriale, che al momento non può che fare riferimento al soggetto con maggiori funzioni in materia, ovvero le province, salvo i casi previsti di intesa/collaborazione con gli enti parco regionali, laddove presenti;
- di garantire risorse per la gestione delle riserve naturali (e non solo per la gestione dei parchi), per le iniziative collegate alla biodiversità, (eventualmente riducendo le risorse destinate ad investimenti) e per disporre di personale professionalmente adeguato da impiegare nelle attività più qualificanti: studio, ricerca, monitoraggio, manutenzione, prevenzione, risarcimento danni da fauna, attività educative, ecc.

Con la proposta di legge n. 356 "*Norme in materia di cave*" la Regione intende stabilire regole univoche per il corretto uso delle risorse minerarie, assicurare coerenza sotto il profilo della tutela del territorio e dell'ambiente, garantire uguali opportunità per le imprese del settore. Si vuole, inoltre, prevedere la dislocazione delle funzioni di pianificazione mediante un solo piano di livello regionale: il piano regionale cave (PRC).

Nel predisporre un nuovo strumento della programmazione del settore estrattivo si tiene conto prioritariamente della presenza e della localizzazione di risorse minerarie suscettibili di essere coltivate, delle reali necessità di approvvigionamento, della presenza di siti estrattivi già autorizzati, che possono concludere il proprio ciclo estrattivo e della presenza di aree degradate che necessitano di interventi di trasformazione da cui è possibile trarre benefici per il territorio e profitto per i lavoratori. La nuova pianificazione si propone, infine, di

ricercare una più chiara compatibilità tra attività estrattiva e tutela dell'ambiente e del territorio, incentivando anche nuove soluzioni localizzative e l'impiego di nuovi metodi di coltivazione delle sostanze minerali.

Analogamente al caso visto in precedenza, la proposta di legge n. 356, peraltro preliminarmente esaminata in sede di Tavolo di concertazione istituzionale, ottiene dal CAL parere favorevole, ma fa proprie, in forma di "raccomandazioni", le proposte di modifica presentate congiuntamente da ANCI Toscana e UNCEM Toscana.

Nel documento delle due organizzazioni di rappresentanza degli enti locali, viene messa in evidenza la necessità per i comuni di disporre di una normativa regionale, coordinata su più livelli, in grado di garantire la possibilità di fissare limiti per l'escavazione in galleria, che tengano conto dei giacimenti e del loro sfruttamento in sotterranea.

A tal fine, si richiede l'impegno della Regione ad allargare il perimetro dei giacimenti superando l'attuale metodologia che identifica i limiti delle aree in base alla situazione geologica letta con esclusivo riguardo alla superficie. E' inoltre necessario introdurre nella normativa urbanistica regionale la possibilità di modificare il PRC attraverso strumenti di facile e rapida attuazione quali ad esempio l'accordo di copianificazione.

Nelle proposte di modifica avanzate da ANCI e UNCEM si richiede infine la eliminazione di alcuni articoli della proposta di legge in oggetto in modo che vengano lasciate ai comuni le competenze in materia di verifica della assoggettabilità e di valutazione di impatto ambientale. In subordine si richiede che i limiti entro i quali la valutazione di impatto ambientale debba essere svolta dai comuni sia elevata ad almeno 80.000 mc.

Le proposte di legge n. 380 "*Legge finanziaria per l'anno 2015*", n. 381 "*Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2015 e pluriennale 2015-2017*" e la proposta di deliberazione n. 526 "*Documento annuale di programmazione per l'anno 2015*", sono state esaminate contestualmente dal Consiglio delle autonomie locali nell'ultima seduta dell'anno. Il parere integralmente favorevole espresso su tutti i citati provvedimenti, non ha tuttavia impedito che negli interventi fosse sottolineata con forza la preoccupazione per i tagli ai bilanci della Regione e degli enti locali, previsti dal disegno di legge di stabilità 2015 presentato dal Governo e per le inevitabili ricadute economiche e sociali delle manovre finanziarie sui nostri territori. A questo riguardo l'UNCEM Toscana ha presentato un documento, contenente osservazioni e contributi sul Documento annuale di programmazione (DAP), che resterà allegato al verbale della seduta, nel quale essenzialmente si richiede alla Regione:

- di riservare una particolare attenzione alle aree interne, a quelle montane e insulari che più di altre marcano debolezze nella quantità e qualità degli investimenti e servizi erogati;
- di prevedere che le funzioni oggi in capo alle province debbano essere trasferite, nel rispetto delle vocazioni territoriali, alle unioni di comuni,

eventualmente anche rafforzandone il profilo istituzionale, modificando e aggiornando la legge regionale 68/2011;

- di considerare i programmi comunitari europei un’occasione di accelerazione nell’attuazione degli interventi e di implementazione delle risorse regionali, in particolare sulle politiche volte a prevenire il dissesto idrogeologico;
- di valutare, per quanto attiene allo sviluppo della banda larga e ultralarga, anche i risultati raggiunti fino ad oggi e, in particolare, l’effettiva copertura del territorio con il programma di infrastrutturazione delle aree rurali e montane concluso nel 2013;
- di valorizzare, nelle politiche di sviluppo del turismo, i sistemi del “turismo bianco” e del “turismo verde”, integrandoli nella complessiva offerta turistica toscana;
- di considerare come il sistema scolastico e formativo, prima di un necessario supporto all’ingresso nel mondo del lavoro, deve essere considerato un elemento imprescindibile nella crescita culturale e civile della persona;
- di rafforzare il progetto “Ecco fatto” quale supporto alla tutela dei diritti di cittadinanza dei soggetti che abitano i territori più marginali;
- di realizzare un sistema di governance politico-amministrativo per quanto riguarda le politiche di pianificazione relativamente alle energie rinnovabili e all’efficienza energetica.

## CONFERENZA PERMANENTE DELLE AUTONOMIE SOCIALI

REDATTRICE: Rita Lupi

### 1. PREMESSA

La Conferenza permanente delle autonomie sociali (COPAS), prevista dall'articolo 61 dello Statuto, è il "luogo" di rappresentanza e di dialogo, con la Regione, delle associazioni che, nell'ambito del Terzo Settore, operano nel mondo del volontariato, dell'associazionismo sociale e del non profit sulla base dei principi sanciti dalla Costituzione italiana (articoli 2, 18 e 118) di solidarietà sociale, di libertà di associazione fra i cittadini e di sussidiarietà.

La legge regionale 15 aprile 2014, n. 21, nell'abrogare la legge istitutiva 20/2007, ha riconfermato sia le funzioni consultive e di proposta sugli atti di programmazione economica, sociale e territoriale di competenza del Consiglio regionale, che quelle di verifica degli esiti delle politiche regionali, introducendo però una nuova competenza, relativa all'espressione del parere obbligatorio sulle proposte di legge istitutive o modificative di atti di programmazione, che potrà avere compiuta espressione, da parte dell'assemblea della Conferenza, nell'esame dei provvedimenti programmatici che saranno proposti o implementati nella prossima legislatura.

### 2. IL PROGRAMMA ANNUALE DI ATTIVITÀ

La programmazione delle attività ha previsto la conclusione delle proposte operative iniziate nel 2013.

Per quanto riguarda la verifica degli esiti delle politiche regionali, è stata portata a termine l'indagine qualitativa, svolta in collaborazione con l'Agenzia regionale di sanità (ARS), relativa al tema: "*Il Terzo Settore e i nuovi scenari del bisogno. Questioni di rete, partecipazione e identità*".

La metodologia di ricerca si è basata sull'organizzazione di nove "focus group", in diverse realtà della Toscana, per far emergere i temi attraverso i quali le autonomie sociali "leggono" il cambiamento - reso ancor più attuale dalla crisi economica e sociale - in relazione alla fruizione dei servizi di supporto ai soggetti fragili, dal punto di vista sociosanitario e a ridotta autonomia motoria, offerti dalle associazioni che operano in questi settori.

I risultati preliminari dell'indagine sono stati illustrati nel corso della Conferenza annuale sullo stato delle autonomie sociali in Toscana che si è tenuto a Firenze il 27 giugno 2014. Con questa iniziativa, dal titolo emblematico: "*Partecipazione in utile? Forma e sostanza del ruolo delle autonomie sociali nei percorsi di integrazione socio-sanitaria*", COPAS ha voluto continuare quel percorso di riflessione - iniziato da diversi anni - sui processi di coesione,

inclusione sociale e sull'integrazione dei soggetti e delle risorse come strumenti necessari per la costruzione di un sistema di "welfare partecipato" che si auspica sia realizzato nella riforma del Terzo Settore che ha iniziato recentemente l'iter parlamentare.

I temi emersi dal rapporto di ricerca sono stati oggetto di approfondimento in tavoli tematici organizzati in occasione del seminario "*Terzo Settore e nuovi scenari: identità, partecipazione, rete*" che si è tenuto a Firenze il 14 ottobre 2014. Le indicazioni che sono emerse durante il dibattito sono state rielaborate per definire percorsi di lavoro innovativi da prospettare non solo al Terzo Settore ma, soprattutto, alle istituzioni così che si possa giungere ad individuare nuove forme di collaborazione nel rapporto tra il sistema pubblico e quello privato.

La Conferenza ha dunque esercitato quella funzione proattiva, prevista all'articolo 6, comma 1, lettera a) della legge 21/2014, al fine di portare un contributo condiviso anche in fase di elaborazione delle politiche regionali di interesse per il settore.

La documentazione relativa al complesso percorso di ricerca è stata trasmessa all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale per gli adempimenti previsti dall'articolo 67, comma 4, del regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale 12/2010 affinché, a seguito dell'esame in commissione consiliare, l'aula consiliare possa pronunciarsi in merito e assumere le opportune determinazioni.

### **3. LA FORMULAZIONE DEI PARERI OBBLIGATORI**

L'esame dei provvedimenti, assegnati ai sensi dell'articolo 6, comma 1, lettera c) della legge regionale 21/2014, hanno riguardato: la proposta di deliberazione n. 445 "*Adozione dell'integrazione al PIT con valenza di piano paesaggistico*", la proposta di deliberazione n. 515 "*Piano Integrato delle Attività Internazionali (PIAI) 2012-2015 – Integrazione*" e la proposta di deliberazione n. 526 "*Documento annuale di programmazione per l'anno 2015. Approvazione*".

Per garantire il più ampio confronto sulla Proposta di deliberazione 445 sono stati invitati a partecipare alla seduta della COPAS del 20 marzo 2014 i rappresentanti delle associazioni ambientaliste, al fine di acquisire elementi utili di analisi delle complesse tematiche in base alle quali è stato redatto il piano paesaggistico toscano.

Il proficuo confronto, che si è svolto anche con i funzionari della Giunta regionale che hanno illustrato il provvedimento, ha consentito di formulare un parere favorevole in cui l'assemblea della COPAS apprezza non solo la quantità e la qualità degli studi affrontati, ma anche le prospettive di sviluppo economico e sociale avanzate.

Diverso è stato l'esito dell'esame della Proposta di deliberazione 515 per le perplessità emerse durante la seduta dell'11 novembre 2014. Pertanto l'assemblea ha deciso di non formulare alcun parere ma di inviare, alla presidente della Commissione referente, una nota in cui, pur riconoscendo la congruità dell'azione proposta con gli indirizzi programmatici del PIAI, si evidenziano le difficoltà per giungere ad una compiuta espressione del parere, a causa della carenza di elementi conoscitivi utili a comprendere le motivazioni che hanno determinato le scelte dell'amministrazione regionale.

Per quanto riguarda la Proposta di deliberazione 526, nella seduta del 16 dicembre 2014 l'assemblea ha espresso parere favorevole prendendo atto del fatto che le priorità d'intervento, individuate dall'atto di indirizzo programmatico dell'attività di governo della Regione, sono fortemente condizionate dalle scelte conseguenti alla legge di stabilità per il 2015 e dai tagli delle risorse previsti sia nei confronti delle province che delle regioni.

## LA COMMISSIONE REGIONALE PARI OPPORTUNITÀ

REDATTRICE: Caterina Ammendola

### 1. PREMESSA

Quella di seguito illustrata è l'analisi dell'attività consultiva svolta dalla Commissione Pari Opportunità nel periodo gennaio-dicembre 2014.

In tale arco di tempo, la Commissione si è riunita complessivamente 17 volte, esprimendo 6 pareri obbligatori su proposte di deliberazione, 8 su proposte di legge e 4 osservazioni.

La Commissione nei pareri emessi, ha inteso promuovere l'attenzione sistematica alla trasversalità delle politiche di genere in tutti gli atti normativi e di programmazione per un'applicazione concreta della strategia del *gender mainstreaming*, cercando quindi di valutare gli effetti, eventualmente discriminatori, dei diversi provvedimenti proposti.

Tutto ciò nella convinzione che la parità uomo-donna debba essere intesa come implementazione delle diverse politiche regionali ed elemento essenziale della crescita socio-economica dell'intera Regione.

### 2. ANALISI DEI PARERI ESPRESSI DALLA COMMISSIONE REGIONALE PARI OPPORTUNITÀ

PROPOSTA DI DELIBERAZIONE N. 441: ISTITUTO REGIONALE PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA DELLA TOSCANA (IRPET). COLLEGIO DEI REVISORI DEI CONTI. SOSTITUZIONE DI UN COMPONENTE. OSSERVAZIONI

Detto provvedimento è stato deliberato nella seduta della Commissione Pari Opportunità del 18 febbraio 2014.

In merito a questo provvedimento la CRPO osserva che verrà nominato un membro in sostituzione del Sig. Lotti Francesco nel collegio dei revisori dei conti che attualmente, è formato da n. 3 componenti uomini e le proposte di candidature pervenute sono 6 di cui una sola donna.

La Commissione Regionale Pari Opportunità chiede di assicurare l'equilibrio fra i generi in virtù della quale è stata, anche, istituita La Banca dei Saperi delle Donne.

La B.d.S, istituita con legge regionale 16/2009 "Cittadinanza di genere", all'articolo 4 -Rappresentanza e partecipazione delle donne- enuncia il principio che intende facilitare il passaggio dall'astrazione dei principi enunciati, alla concretezza delle azioni positive. Gli organi di rappresentanza, così come qualunque altro ente pubblico o ente partecipato della nostra Regione, potranno facilmente accedervi per ricercare i profili che rispondono ai requisiti richiesti per eventuali designazioni.

In funzione di quanto sopra detto, il principio secondo cui i provvedimenti di nomina quali quello in esame, non sono tuttavia sottratti, come tali, al principio di legalità ed in primo luogo al rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento: tra questi, quello delle pari opportunità tra uomo e donna di cui alle citate fonti costituzionali, legislative e statutarie.

PROPOSTA DI DELIBERAZIONE N.191 “PIANO SANITARIO E SOCIALE INTEGRATO REGIONALE 2012-2015”

Detto provvedimento è stato deliberato, con parere favorevole, nella seduta della Commissione Pari Opportunità del 1 luglio 2014.

La CRPO condivide, nella sostanza, l'impostazione di fondo del Piano.

Auspica che, dopo questo lungo percorso di formazione, l'iter di esame ed approvazione del PISSR si concluda il prima possibile, per poter dare avvio al lavoro di definizione della nuova legge regionale sull'integrazione socio-sanitaria e tradurre nei necessari provvedimenti attuativi gli indirizzi di programmazione di un comparto fondamentale anche in ragione della profonda crisi socio-economica che stiamo vivendo, dei problemi sul lavoro e della disoccupazione che colpisce in particolare i giovani e le donne.

PROPOSTA DI DELIBERAZIONE N. 515 DEL 17 OTTOBRE 2014: “PIANO INTEGRATO DELLE ATTIVITÀ INTERNAZIONALI (PIAI) 2012-2015. INTEGRAZIONE”

Detto provvedimento è stato deliberato, con parere favorevole, nella seduta della Commissione Pari Opportunità il 18 novembre 2014.

La proposta di deliberazione in esame ha ad oggetto il Piano integrato delle Attività Internazionali e si pone l'obiettivo di riorganizzare complessivamente le attività di livello internazionale e di ricondurre in un unico quadro strategico le iniziative e le attività internazionali delle strutture regionali e del sistema toscano, realizzando il coordinamento e l'integrazione per tutte le attività di rilievo internazionale condotte dalla Regione.

La modifica al PIAI che si propone è un'integrazione alle azioni che contribuiscono alla crescita e allo sviluppo, stabilizzandone le azioni, migliorando l'efficacia delle attività e non determinando oneri aggiuntivi con l'ingresso della Regione Toscana nella Fondazione Comunità per Rondine.

La CRPO, esaminata la proposta nonché le relazioni illustrative alla medesima, valuta che non sussistono elementi di valutazione negativi o integrativi riferibili alle politiche di genere.

PROPOSTA DI LEGGE N. 348 – NORME PER L'ELEZIONE DEL CONSIGLIO REGIONALE  
E DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE

Detto provvedimento è stato deliberato, con parere negativo, nella seduta della Commissione Pari Opportunità il 29 luglio 2014.

La CRPO, richiamando il documento sulla democrazia paritaria approvato dalla Commissione stessa in data 28/05/2013 quale contributo ai lavori del gruppo costituito dal Consiglio regionale per la riforma della legge elettorale, rileva che:

- la presente proposta di legge costituisce solo in parte un passo avanti rispetto al sistema elettorale vigente. Introduce infatti l'alternanza donna/uomo a pena di inammissibilità nella composizione delle liste e la doppia preferenza per la scelta delle/dei candidate/i circoscrizionali;
- gli effetti positivi di tali correttivi sono tuttavia contraddetti dalla previsione di un listino facoltativo di candidature regionali non superiori a tre. La CRPO ritiene infatti che, per quanto un sistema "di fatto" di candidati/designati in presenza dell'obbligo dell'alternanza di genere nella composizione del listino possa anche favorire una maggiore presenza femminile, il sistema, così come proposto, crea una commistione tra designazione decisa dai vertici dei partiti ed elezione diretta. Non si può comunque non riconoscere che la rappresentanza femminile risulta adeguatamente rafforzata se prodotta da una scelta più consapevole del corpo elettorale. Si ripropone cioè fortemente la questione della rappresentanza diretta;
- inoltre il sistema del listino, non condivisibile a parere della Commissione, nella versione a tre designazioni non permette di realizzare quell'equilibrio del 50% di ciascun sesso nella rappresentanza che abbiamo sempre sostenuto come principio informatore della democrazia paritaria.

Si rileva inoltre che, come richiesto nel documento prima richiamato, la presente proposta di legge non contiene norme che assicurino una presenza paritaria di candidati di entrambi i generi nei programmi di comunicazione politica offerti dalle emittenti radiotelevisive pubbliche e private. L'osservazione vale anche per quanto riguarda i messaggi autogestiti previsti dalla presente normativa.

Infine la CRPO ritiene che le soglie di sbarramento così come previste penalizzino le formazioni minori e che siano di ostacolo ad un più ampio principio di rappresentanza.

PROPOSTA DI LEGGE N. 349 – NORME PER L'ELEZIONE DEL CONSIGLIO REGIONALE E  
DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE

Detto provvedimento è stato deliberato, con parere favorevole, nella seduta della Commissione Pari Opportunità il 29 luglio 2014.

In considerazione, della complessità dell'impianto normativo proposto, riguardo, in particolare, al meccanismo di attribuzione dei seggi, che avrebbe richiesto un più approfondito esame, la CRPO esprime parere favorevole limitatamente agli aspetti che riguardano la rappresentanza di genere:

- composizione delle liste;
- introduzione della doppia preferenza.

PROPOSTA DI LEGGE N. 350 – NORME PER L'ELEZIONE DEL CONSIGLIO REGIONALE E DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE

Detto provvedimento è stato deliberato, non esprime parere, nella seduta della Commissione Pari Opportunità il 29 luglio 2014.

La CRPO, preso atto che in data odierna è pervenuta la proposta di legge 350 "Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del presidente della Giunta regionale", comunica che si trova nell'impossibilità di esprimere il proprio parere nei tempi richiesti. La CRPO si è riunita per esaminare le due proposte di legge 348 e 349 sempre in materia di riforma elettorale. I pareri espressi nella seduta indicano comunque quali sono i meccanismi elettorali, relativamente alle esigenze di riequilibrio della rappresentanza, che la Commissione ritiene più efficaci.

PROPOSTA DI LEGGE N. 351 – NORME PER L'ELEZIONE DEL CONSIGLIO REGIONALE E DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE

Detto provvedimento è stato deliberato, non esprime parere, nella seduta della Commissione Pari Opportunità il 29 luglio 2014.

La CRPO, preso atto che in data odierna è pervenuta la proposta di legge 350 "Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del presidente della Giunta regionale", comunica che si trova nell'impossibilità di esprimere il proprio parere nei tempi richiesti. La CRPO si è riunita per esaminare le due proposte di legge 348 e 349 sempre in materia di riforma elettorale. I pareri espressi nella seduta indicano comunque quali sono i meccanismi elettorali, relativamente alle esigenze di riequilibrio della rappresentanza, che la Commissione ritiene più efficaci.

PROPOSTA DI DELIBERAZIONE N. 374. INTERPRETAZIONE AUTENTICA DEL COMMA 3 DELL'ARTICOLO 11 DELLA LEGGE REGIONALE 51/2014

Detto provvedimento è stato deliberato, con parere favorevole, nella seduta della Commissione Pari Opportunità il 18 novembre 2014.

La CRPO, all'unanimità, concorda con l'interpretazione esplicita nella proposta di legge 374 di cui in oggetto.

PROPOSTA DI LEGGE 385 - MODIFICHE ALLA LEGGE REGIONALE 26 SETTEMBRE 2014, N. 51 "NORME PER L'ELEZIONE DEL CONSIGLIO REGIONALE E DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE"

Detto provvedimento è stato deliberato, con parere favorevole, nella seduta della Commissione Pari Opportunità il 17 dicembre 2014.

La CRPO, esaminata la proposta, ritiene che non sussistono elementi di valutazione negativi o integrativi riferibili alle politiche di genere.

PROPOSTA DI LEGGE N. 383 "MODIFICHE ALLA LEGGE REGIONALE 8 GENNAIO 2009, N. 1 (TESTO UNICO IN MATERIA DI ORGANIZZAZIONE E ORDINAMENTO DEL PERSONALE) E LEGGI REGIONALI 59/1996, 60/1999, 6/2000, 43/2006, 38/2007, 20/2008, 1/2009, 26/2009, 30/2009, 39/2009, 40/2009, 66/2011, 23/2012, 77/2012 E 80/2012

Detto provvedimento è stato deliberato, con parere favorevole, nella seduta della Commissione Pari Opportunità il 9 dicembre 2014.

La proposta di legge in esame riguarda il superamento dell'attuale modello organizzativo e si pone l'obiettivo di riorganizzare la struttura regionale.

La CRPO, esaminata la proposta nonché le relazioni illustrative alla medesima valuta che non sussistono elementi di valutazione negativi o integrativi riferibili alle politiche di genere.

SULLE PROPOSTE DI LEGGE N. 380 E 381, E SULLA PROPOSTA DI DELIBERAZIONE N. 526, DI SEGUITO INDICATE, LA COMMISSIONE HA DATO UN PARERE UNICO

- PROPOSTA DI LEGGE N. 380 DEL 3 DICEMBRE 2014 "LEGGE FINANZIARIA PER L'ANNO 2015"

- PROPOSTA DI LEGGE N. 381 DEL 28 NOVEMBRE 2014 "BILANCIO DI PREVISIONE PER L'ANNO FINANZIARIO 2015 E PLURIENNALE 2015/2017"

- PROPOSTA DI DELIBERAZIONE N. 526 DEL 2 DICEMBRE 2014: "DOCUMENTO ANNUALE DI PROGRAMMAZIONE PER L'ANNO 2015. APPROVAZIONE"

Sui tre provvedimenti sopra richiamati la Commissione ha espresso parere favorevole nella seduta del 9 dicembre 2014,

La CRPO esaminato il complesso dei documenti che definiscono le scelte di politica economica e finanziaria per l'anno 2015, tenendo conto dei vincoli derivanti dal Patto di Stabilità Interno e della fase transitoria di adeguamento della legislazione regionale in materia di programmazione e di ordinamento contabile, apprezza in particolare quanto previsto dall'articolo 46 della legge finanziaria per l'anno 2015, che autorizza la spesa di € 250.000 a sostegno degli interventi in materia di violenza di genere, previsti dalla legge regionale 59/2007

e per le attività inerenti la legge regionale 63/2004 contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale,.

La CRPO, che ha più volte sollecitato una decisione in questo senso, auspica, anche in considerazione dell'esiguità dello stanziamento in rapporto ai reali bisogni, che lo stesso da "una tantum" divenga voce di bilancio permanente.

Con riferimento al Documento annuale di programmazione per l'anno 2015, la CRPO rileva come le priorità previste in materia di politiche di genere, confermino gli indirizzi già definiti dal PRS, per l'attuazione del principio *mainstreaming*.

In particolare:

- il sostegno alla creazione d'impresa, gli incentivi alle assunzioni;
- supporto ai processi di conciliazione tra vita lavorativa e familiare e per i servizi di cura (minori ed anziani), azioni di sostegno diritto ai servizi per la prima infanzia;
- lotta agli stereotipi di genere nelle scuole, azioni di contrasto alla violenza di genere.

Rileva comunque l'oggettiva difficoltà a verificare la coerenza tra queste priorità e gli stanziamenti del bilancio di previsione.

La rappresentazione delle risorse, come necessariamente emerge dai documenti di bilancio, non consente infatti una specifica lettura di quanto è destinato in modo esclusivo alle politiche di genere, se non per le sole risorse riguardanti le leggi 16/2009 e 59/2007. Lettura che invece risulta possibile, a consuntivo, dal bilancio di genere.

La CRPO riconosce l'impegno di lavoro che ha portato alla definizione della seconda stesura del bilancio di genere, importante strumento di monitoraggio e valutazione delle politiche di genere nell'arco della legislatura. Questo strumento offre un valido approccio metodologico per un'analisi delle politiche di genere, ma non risulta ancora pienamente integrato con gli atti di programmazione regionale, e non assolve quindi completamente la funzione di orientamento per una "ridefinizione delle priorità e riallocazione della spesa pubblica", come previsto dall'articolo 13, lettera d, della LEGGE REGIONALE 16/2009.

La CRPO auspica quindi che si realizzi l'impegno, già assunto dal Consiglio con l'oride del giorno 219/2013, affinché, nell'ambito della revisione complessiva degli strumenti di programmazione in corso, si elabori una proposta normativa in grado di far diventare il bilancio di genere un reale strumento di programmazione.

PROPOSTA DI LEGGE N. 367 “DISPOSIZIONI SUI COMPONENTI DEL COLLEGIO DI GARANZIA STATUTARIA. MODIFICHE ALLA LEGGE REGIONALE 4 GIUGNO 2008, N. 34”, N. 372 “MODIFICHE ALLA LEGGE REGIONALE 4 GIUGNO 2008, N. 34 “ E N. 11 “MODIFICHE ALL’ARTICOLO 57 DELLO STATUTO: DISPOSIZIONI SUI COMPONENTI DEL COLLEGIO DI GARANZIA” - OSSERVAZIONI

Detto provvedimento è stato deliberato, nella seduta della Commissione Pari Opportunità il 9 dicembre 2014.

- Proposta di legge n. 11 all’articolo 57 - le modifiche introdotte al Collegio di Garanzia prevedono:
  - una riduzione della durata in carica da sei a cinque anni per i componenti;
  - nomina a votazione per scrutinio segreto con il sistema del voto limitato a quattro.

La CRPO sulle modifiche apportate non ha avuto nulla da eccepire.

- Proposta di legge 367 –

Nella discussione sulle modifiche apportate è emersa la necessità di chiedere di integrare le modifiche apportate all’articolo 2 comma 1 con “il rispetto delle norma antidiscriminatoria previste dalla L. 215 Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni”.
- Proposta di legge 372 -

Anche per questa proposta di legge nelle modifiche apportate abbiamo riscontrato la necessità di richiedere l’inserimento all’articolo 2 comma 1 “il rispetto della norma antidiscriminatoria prevista dalla L. 215 “Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni”.

PROPOSTA DI DELIBERAZIONE N. 524 - LEGGE REGIONALE 5/2012. APPROVAZIONE DELLA PROPOSTA DI DELIBERAZIONE CONSILIARE CONTENENTE IL "PROGRAMMA PLURIENNALE DEGLI INTERVENTI (ARTICOLO 9 LEGGE REGIONALE 5/2012)"

Detto provvedimento è stato deliberato, nella seduta della Commissione Pari Opportunità il 17 dicembre 2014.

La CRPO, dopo attento esame della deliberazione in oggetto esprime apprezzamento per gli obiettivi, volti a sostenere e le associazioni e le manifestazioni di rievocazione storica della Toscana, che hanno come finalità “la

valorizzazione delle distinte identità culturali” del territorio regionale, che hanno nelle rievocazioni storiche un elemento di grande riconoscibilità.

La CRPO, esaminata la proposta, ritiene che non sussistono elementi di valutazione negativi o integrativi riferibili alle politiche di genere.

PROPOSTA DI DELIBERAZIONE 529 DELL'11.12.2014- INTEGRAZIONE DELLA DELIBERA C. R. N. 3 DEL 24.1.2012 “PIANO REGIONALE AGRICOLO FORESTALE (PRAF) 2012 – 2015”

Detto provvedimento è stato deliberato, nella seduta della Commissione Pari Opportunità il 17 dicembre 2014.

La proposta di deliberazione in esame ha ad oggetto il documento programmatico unitario che realizza le politiche economiche agricole e di sviluppo rurale già definite dal PRS e specificate nel DPEF.

Tale atto indica nove indirizzi di legislatura tra cui: sviluppare la competitività delle imprese, rafforzare le opportunità occupazionali e di reddito nelle aree rurali, sostenere promuovere le produzioni florovivaistiche ed il sistema dei servizi connessi alla produzione del verde.

La CRPO, esaminata la proposta, ritiene che non sussistono elementi di valutazione negativi o integrativi riferibili alle politiche di genere.

### **3. SINTESI DEI RISULTATI RAGGIUNTI E PROSPETTIVE FUTURE**

Al fine di rispondere più adeguatamente ai compiti consultivi che la stessa legge istitutiva le affida, la Commissione ha definito una modalità di analisi e di discussione degli argomenti sui quali è richiesto parere obbligatorio e sui temi affrontati dal Consiglio per cui si ravvisa un interesse specifico.

L'Ufficio di supporto alla CRPO provvede infatti all'istruttoria degli atti individuati e redige una scheda illustrativa, volta ad evidenziare la sussistenza del rispetto dei principi di uguaglianza di genere imposti dalle disposizioni costituzionali, statutarie e legislative.

La Commissione è organizzata per gruppi di lavoro organizzati, sulla scorta delle Commissioni consiliari, per materia che, a seconda dell'argomento, provvedono ad un primo esame dell'istruttoria.

Ciascun gruppo di lavoro ha un referente organizzativo che coordina il lavoro delle altre componenti, e il prodotto del lavoro svolto dal gruppo di lavoro viene sottoposto all'esame della Commissione nella prima seduta utile.

Nella seduta plenaria della Commissione viene illustrata la proposta di legge o di deliberazione a cui segue la discussione e quindi l'approvazione del parere o delle osservazioni che, ai sensi dell'articolo 66, comma 3, del regolamento interno dell'Assemblea del legislativa regionale, che ai sensi del

regolamento interno 27 gennaio 2010, n. 12, sono inviate al Presidente del Consiglio ed alla Commissione consiliare competente per materia.

Di recente è stata avviata una proficua collaborazione con il servizio legislativo del CR sia per una più approfondita conoscenza degli argomenti trattati, sia per una più coerente redazione dei pareri.

Tutto ciò nella convinzione che le competenze consultive che la legge regionale affida alla Commissione debbano rappresentare un elemento centrale dell'attività della stessa e che pertanto tale funzione debba essere rafforzata con un adeguato supporto di strumenti e risorse. E' opinione infatti della stessa Commissione che le attività svolte possano rappresentare elemento di utilità al lavoro del Consiglio quanto più questa sia messa in condizione di interagire con i lavori dello stesso.

Questo implica la capacità della Commissione di seguire l'iter amministrativo dei diversi provvedimenti, le fasi consultive con la costante partecipazione ai diversi tavoli di concertazione, la possibilità di accedere alle informazioni che orientano i provvedimenti.

## L'ATTIVITÀ REGOLAMENTARE

REDATTORE: 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; decorso tale termine 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 (articolo 66, comma 3 dello Statuto).

Sono di competenza del Consiglio (articolo 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 2014 il Presidente ha emanato 20 regolamenti (oltre a una nuova versione del Regolamento interno della Giunta, numero 4 del 3 febbraio). Fra essi non figurano regolamenti di diretta attuazione di leggi statali (e quindi di competenza del Consiglio regionale), né di normativa comunitaria.

Dei 20 regolamenti con valenza esterna 12 sono di modifica di regolamenti vigenti, e 8 innovativi. Rispetto al 2013 si verifica dunque una seppur leggera prevalenza degli atti a contenuto manutentivo, mentre lo scorso anno aveva fatto registrare su questo punto un'inversione di tendenza (11 nuovi contro 9).

Al 31 dicembre 2013 il numero dei regolamenti vigenti era di 132. 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: nella produzione 2014 si riscontra un caso inequivocabilmente riconducibile a questo tipo (v. articolo 7 del decreto del Presidente della Giunta regionale 1/R/2014); più controversa la valutazione dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Giunta regionale 80/R/2014. I regolamenti di prima emanazione approvati nel periodo di tempo considerato hanno operato una abrogazione espressa. Computando le abrogazioni effettivamente prodotte al momento della

stesura di questo rapporto e includendo anche il decreto del Presidente della Giunta regionale 80/R/2014 fra quelli manutentivi ma contenenti norme “ultrattive” rispetto alla mera modifica si ottiene un totale di 141 regolamenti in vigore.

Il numero totale dei regolamenti emanati dall’inizio della prima legislatura al 31 dicembre 2014 è di 335. Il numero di regolamenti abrogati in modo espresso nello stesso arco temporale è di 105.

### **3. I DATI QUANTITATIVI PER MATERIA**

Una suddivisione per materia dei regolamenti emanati nel 2014 evidenzia i seguenti risultati:

- Servizi alla persona e alla comunità (8):
  - 4 tutela della salute
  - 1 politiche sociali
  - 1 beni e attività culturali
  - 1 istruzione scolastica e diritto allo studio universitario
  - 1 tutela dei consumatori
- Sviluppo economico e attività produttive (7):
  - 5 agricoltura
  - 2 politiche fiscali
- Territorio, ambiente e infrastrutture (4):
  - 2 inquinamento acustico
  - 1 risorse idriche e difesa del suolo
  - 1 risorse energetiche
- Altro (1):
  - 1 organizzazione e personale.

Per quanto attiene alla distribuzione dei regolamenti in relazione alle direzioni generali proponenti, emergono i seguenti dati:

- Competitività del sistema regionale e sviluppo delle competenze: 7
- Diritti di cittadinanza e coesione sociale: 6
- Politiche ambientali, energia e cambiamenti climatici: 4
- Presidenza: 2
- Organizzazione: 1

### **4. ANALISI QUALITATIVA**

L’applicazione ai regolamenti 2014 dell’indicatore di qualità rappresentato dal numero di articoli e commi ha fornito i seguenti risultati: i 20 regolamenti emanati si compongono di 218 articoli, per una media di 10,9 articoli a regolamento, e di 529 commi per una media di 26,45. 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 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 98, per una media di 12,25 mentre i commi sono 292 per una media di 36,5. Rispetto allo scorso anno si registra quindi un significativo snellimento dei testi e un incremento - quantomeno in astratto - della loro leggibilità.

## **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, il quadro - con riguardo agli otto di nuova emanazione - è il seguente:

- a) in tre casi non era previsto un termine;
- b) nei rimanenti cinque vi è stato uno scostamento.

Nel caso del decreto del Presidente della Giunta regionale 39/R e del decreto del Presidente della Giunta regionale 60/R lo scostamento risulta contenuto e fisiologico (quattro e tre mesi rispettivamente). Il decreto del Presidente della Giunta regionale 11/R e il decreto del Presidente della Giunta regionale 13/R accusano un ritardo di un anno, e il decreto del Presidente della Giunta regionale 25/R di 15 mesi. Tali ritardi tuttavia trovano spiegazione in fattori per così dire esterni al mero tempo di predisposizione. Più in dettaglio: la legge 45/2012, di cui il decreto del Presidente della Giunta regionale 11/R costituisce attuazione, fu impugnata dal governo dinanzi alla Corte costituzionale; la sentenza, favorevole alla Regione Toscana, fu emessa il 21 maggio 2013. Successivamente la Giunta avviò un'iniziativa di riordino legislativo della materia agevolazioni fiscali IRAP, comprendente anche la normativa in questione. La proposta della Giunta mirava a radunare in un unico testo le diverse agevolazioni, abrogando formalmente le singole leggi previgenti; il Consiglio tuttavia ritenne di fare un'eccezione, in ragione della particolare valenza politica rafforzata anche dalla sentenza della Corte, proprio per la legge 45, rimasta in vigore e modificata con la legge regionale 79/2013. Da qui il differimento dei tempi del regolamento, nella sostanza arrivato in porto in realtà in tempi molto rapidi rispetto alla conclusione della vicenda legislativa.

Sul decreto del Presidente della Giunta regionale 13/R va innanzitutto precisato che il nuovo Ente Terre, costituito con la legge regionale 80/2012, è stato messo in condizioni di effettiva operatività, soprattutto riguardo al personale, solo nel settembre 2013: da qui un primo fattore di allungamento dei tempi. Successivamente l'interazione con la Commissione consiliare competente al parere produsse un'ulteriore interruzione dell'iter, volta a trovare la soluzione

migliore per venire incontro alle richieste di miglioramento del testo avanzate nel parere.

Analogamente per il decreto del Presidente della Giunta regionale 25/R l'approvazione del regolamento di attuazione della legge regionale 41/2012 fu sospesa su richiesta della II Commissione agricoltura che, in fase di espressione del parere obbligatorio, recante numerose osservazioni, aveva chiesto agli assessori competenti di sospenderne l'approvazione e di riformulare il testo sulla base delle indicazioni emerse.

I casi descritti quindi non rappresentano una contraddizione rispetto alla tendenza positiva, rilevata nel rapporto 2013, in ordine ai tempi di approvazione, estesa anche rispetto ai casi di regolamenti manutentivi susseguenti a modifiche delle leggi presupposte.

## **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 7 giorni ed un tempo massimo di 139 giorni, per una media di 68 giorni, sostanzialmente in linea con l'anno precedente (media 64,5).

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 7 giorni e un tempo massimo di 42, per una media di 23,1 giorni.

## **7. IL PARERE DELLA COMMISSIONE CONSILIARE**

Le Commissioni nella formulazione dei pareri hanno fatto un uso diversificato dei diversi strumenti di accompagnamento o rafforzamento della funzione consultiva.

I pareri espressi dalle Commissioni consiliari ai sensi dell'articolo 42, comma 2, dello Statuto possono infatti essere così classificati:

- 10 pareri favorevoli;
- 2 pareri favorevoli accompagnati da "osservazioni";

- 2 pareri favorevoli accompagnati da “raccomandazioni”;
- 1 parere favorevole accompagnato sia da “osservazioni” che da “raccomandazioni”;
- 2 pareri favorevoli accompagnati da “inviti”;
- 1 parere condizionato all'accoglimento delle proposte di modifica;
- 1 parere favorevole con proposte di modifica ma non condizionato e con “raccomandazioni”;
- 1 parere favorevole contenente però degli “impegni” per la Giunta.

La Giunta ha recepito le proposte delle Commissioni - e adeguato conseguentemente il testo del regolamento – pressoché integralmente (vi è solo un caso di adeguamento parziale).

In tutti i casi di accoglimento il preambolo ha dato atto dell'adeguamento e, nel caso di adeguamento solo parziale, non ha esplicitato la motivazione del non pieno recepimento, limitandosi a richiamare l'accoglimento dei rilievi “per gli aspetti di carattere sostanziale”.

Si consolida quindi una linea di collaborazione e proficua interazione fra Giunta e Commissioni, che in alcuni casi (ricordati nel paragrafo 5) ha portato a un riesame approfondito dei testi regolamentari. L'intreccio fra un atteggiamento delle Commissioni teso a interpretare talvolta estensivamente la funzione consultiva, e uno della Giunta di disponibilità al confronto e alla riconsiderazione delle proposte iniziali, fa sì che non sembri eccessivo parlare di una “compartecipazione alla fonte”, che - anticipando un bilancio di fine legislatura - può essere indicata fra le tendenze caratterizzanti in un quadro (già tratteggiato nei due precedenti rapporti) di riequilibrio della potestà regolamentare, che nel complesso si svolge in modo corretto sia sotto il profilo del riparto di disciplina fra fonte primaria e secondaria, sia sotto il profilo dei tempi (che ha visto da un lato un recupero di efficienza da parte della Giunta, dall'altro come si è evidenziato sopra una sostanziale aderenza delle Commissioni al termine statutario).

## **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 3, tutti favorevoli, di cui uno condizionato. Riguardo a quest'ultimo il rilievo non è stato accolto, fornendone motivazione nel preambolo (decreto del Presidente della Giunta regionale 13/R).

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 28 giorni e un massimo di 39, per una media di 31,6 giorni, quindi corrispondente al termine ordinario sebbene superiore come media (ma il dato va considerato con

prudenza alla luce dell'esiguo numero di pareri) a quella registrata dalle Commissioni consiliari.

#### **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 (articolo 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, anche nei testi più succinti (decreto del Presidente della Giunta regionale 80/R, consistente di due soli articoli modificativi).

Sul piano formale si registra in alcuni casi la mancata menzione nei “visto” (viceversa 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.

## CONTENZIOSO COSTITUZIONALE

REDATTORE: Enrico Righi

### 1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Il contenzioso costituzionale di cui è stata protagonista la Regione Toscana nell'anno 2014 ha prodotto soltanto 4 sentenze.

La Regione Toscana ha rivestito il ruolo di ricorrente in via principale per una volta e quello di resistente per 3 volte; in nessun caso, il sindacato di legittimità costituzionale derivava da un ricorso incidentale su legge regionale.

Nei ricorsi esaminati non si sono registrati casi di conflitto di attribuzione fra enti.

Data l'esiguità del contenzioso, risulta difficile individuare una materia come prevalente sulle altre, se non quella della concorrenza, che letteralmente si impone in due sentenze e risulta perfino difficile individuare una linea giurisprudenziale di carattere innovativo o comunque caratterizzata da quella che possa essere definita una cifra delle pronunce.

Si dà conto di seguito della linea giurisprudenziale emersa nei diversi macro settori, provvedendo per talune materie ad una assimilazione che in parte prescinde dall'elencazione di cui all'articolo 117 Costituzione

### 2. IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE COME MATERIA SETTORIALE INCISA DALLA MATERIA TRASVERSALE DELLA CONCORRENZA

Si deve prestare attenzione alla sentenza n. 2/2014, breve nella stesura, ma piuttosto cogente nelle statuizioni. Anzi, si potrebbe quasi affermare che la brevità della stesura sia da addebitarsi al fatto che la Corte si è trovata a dover ribadire concetti noti e costituenti ormai giurisprudenza consolidata, che non abbisognano di approfondimenti particolari, una volta richiamati i precedenti.

Innanzitutto emerge la volontà dei giudici costituzionali di schematizzare la materia oggetto della legge impugnata (si trattava della legge regionale toscana 24 novembre 2012, n. 64, che dava facoltà agli enti locali gestori del cosiddetto TPL -trasporto pubblico locale- di prorogare i contratti in essere con le aziende di trasporto, senza procedere a gara). La Corte ravvisa la presenza di una di quelle materie trasversali a contenuto "finalistico", di competenza esclusiva dello Stato: la tutela della concorrenza. Ribadisce sul punto la nota giurisprudenza per la quale una materia come quella indicata possa ben "*influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle regioni, fino ad incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applica.*"

Successivamente si assiste, con il medesimo stile, al richiamo di pronunce in termini che definiscono la gara pubblica come unico modello atto a garantire la libera concorrenza, con argomentazioni che recidono ogni possibile diversa lettura.

### **3. IL COMMERCIO COME MATERIA SETTORIALE INCISA DALLA MATERIA TRASVERSALE DELLA CONCORRENZA**

Anche in questa materia la Corte si produce in una distinzione concettuale tra gli aspetti regolativi della materia che non incidono sui livelli di competenza statale e gli aspetti che invece sono da ascrivere alla materia della tutela della concorrenza, di spettanza del legislatore nazionale.

La sentenza n. 165/2004 si origina dalla riunione di due ricorsi.

Si riporta in proposito quanto anticipato, per così dire, con facile profezia, nel rapporto sulla legislazione dell'anno 2013:

*“La fissazione della stessa data per la trattazione in pubblica udienza e l’indicazione dello stesso relatore, oltre ad evidenti motivi di connessione oggettiva e soggettiva, di cui si dirà tra poco, preconizzano con una certa sicurezza la riunione dei ricorsi nn. 185/2012 e 68/2013.*

*I due ricorsi sono diretti a censurare rispettivamente la legge regionale toscana 28 settembre 2012, n. 52, di modifica del testo unico sul commercio, e la legge regionale 5 aprile 2013, n. 13; nelle intenzioni del legislatore quest’ultimo intervento legislativo doveva avere un valore correttivo del primo, teso ad evitare possibili declaratorie di illegittimità costituzionale.*

*Con due stili differenti, il patrono di parte pubblica, per due volte, sostanzialmente ripete gli stessi motivi di diritto, che si appuntano principalmente sulla putativa illegittimità costituzionale di talune norme che in modo ritenuto anacronistico reintroducono ipotesi di autorizzazione per l’apertura, il trasferimento, l’ampliamento delle grandi strutture di vendita, oltre ad imporre, per la sub categoria delle grandi strutture di superficie superiore a quattromila metri quadrati, requisiti che sembrano esulare da una disciplina commerciale in senso stretto.*

*In particolare, il secondo ricorso pare quasi insorgere, per così dire, avverso, a titolo esemplificativo, la previsione di un obbligo di stipula di convenzioni con associazioni di volontariato per il recupero e la redistribuzione dei prodotti alimentari rimasti invenduti, la previsione dell’obbligo di predisposizione di un progetto per il recupero delle acque meteoriche, finanche la dimostrata disponibilità di mezzi di trasporto per raggiungere la struttura di vendita.*

*L’avvocatura erariale definisce la normativa “penalizzante e poco logica”.*

*Al di là del tono perentorio, la citazione di una giurisprudenza granitica a difesa del principio della libera concorrenza (per tutte, della ormai celebre sentenza n. 299/2012, ricordata anche in questo contributo), la cui tutela è materia riservata alla potestà legislativa dello Stato, rende probabile l'accoglimento di almeno talune delle censure”.*

Puntuali le argomentazioni di stigma, che sottolineano l'introduzione, mediante la normativa regionale, di barriere alla libertà di concorrenza, sia sotto il profilo infraregionale, fra operatori già autorizzati ed aspiranti nuovi operatori, sia sotto il profilo interregionale, fra operatori toscani ed operatori di altre regioni.

Interessante, ma ampiamente desumibile dalla giurisprudenza, la statuizione in diritto per cui “l'eventuale esigenza di contemperare la liberalizzazione del commercio con quelle di una maggiore tutela della salute, del lavoro, dell'ambiente e dei beni culturali deve essere intesa sempre in senso sistemico, complessivo e non frazionato, all'esito di un bilanciamento che deve compiere il soggetto competente nelle materie indicate”.

La chiosa, una prima chiosa, è rappresentata dal richiamo alla natura di materia trasversale, a contenuto finalistico, della tutela della concorrenza, in coerenza con i principi della sentenza n. 2/2014.

Da notare come la Corte si soffermi ancora sulla errata prospettiva con la quale il legislatore toscano avrebbe riguardato la normativa statale di liberalizzazione: si tratta di una disciplina che letteralmente rimuove ostacoli in senso giuridico, vincoli o limiti, ormai modernamente percepiti come pastoie burocratiche, più che come atti di conformazione dei diritti (di intrapresa). Tale normativa non deve essere interpretata come attributiva di nuove competenze in capo alla Regione, ma in qualche modo la si può definire autoesecutiva, nel senso della non necessità di un successivo intervento legislativo di esecuzione o adeguamento.

#### **4. UNA META-MATERIA: LA SEMPLIFICAZIONE**

La sentenza n. 11/2014 è stata resa sull'impugnazione della legge regionale toscana n. 69/2012, la cosiddetta legge annuale di semplificazione dell'ordinamento regionale.

Ormai da qualche anno la Regione Toscana si è data una legge di semplificazione, che trova il suo fondamento in norme sulle fonti, di pari grado, da individuarsi nelle leggi regionali 40/2009 (legge sul procedimento amministrativo) e 55/2008 (legge sulla qualità della normazione).

La pronuncia è scomponibile in diversi moduli, ciascuno dei quali analizza la legittimità costituzionale di disposizioni settoriali che, di volta in volta, con la finalità primaria della semplificazione, introducono norme di liberalizzazione, che si sostanziano nella derubricazione da autorizzazione a SCIA del titolo abilitativo utile allo svolgimento di talune attività o installazione

di manufatti e impianti. In alcuni casi la legge regionale provvede a sostituire la segnalazione certificata di inizio attività con una semplice comunicazione.

Al di là del merito delle differenti statuizioni, autentiche sub-pronunce, come detto si tratta di una sentenza composita, emerge una interessante ricostruzione del valore di fonte-parametro di legittimità costituzionale delle norme tecniche (nella specie le “linee guida” relative agli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da biomasse), previste e richiamate dalla legge ad (etero) integrazione della norma primaria.

Il ragionamento svolto dalla Corte ricorda quello del valore della norma extrapenale rispetto alla norma penale cosiddetta in bianco: la prima è rilevante per il giudice penale nella misura in cui integra il precetto penale.

In qualche modo la sentenza ripercorre lo stesso ragionamento: in settori caratterizzati da un grado di tecnicismo molto elevato, la legge ordinaria per sua necessità deve rinviare a norme tecniche che integra in sé stessa; la Corte dirà che le regole tecniche, formalmente recepite in decreto ministeriale, quindi atto secondario, sono principi che “*fanno corpo con la disposizione legislativa che ad essi rinvia*” (punto 6.1 delle statuizioni in diritto).

Nel quadro tratteggiato, le norme tecniche possono costituire, in uno con le disposizioni primarie richiamanti, principi fondamentali di una materia, ai sensi dell’articolo 117, comma terzo, Costituzione.

## **5. COMUNI: ESERCIZIO ASSOCIATO DELLE FUNZIONI: FRA AUTONOMIA E COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA**

La sentenza n. 44/2014 nasce dal ricorso di diverse regioni, fra le quali anche la Toscana, contro il decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge 14 settembre 2011, n. 148.

Il decreto, tra le altre, contemplava talune “coraggiose” disposizioni che, con una certa coerenza, imponevano ai comuni di più ridotte dimensioni l’esercizio associato di differenti funzioni, mediante lo strumento dell’unione dei comuni o altro modulo organizzativo.

La sentenza, che poteva rappresentare l’occasione per una pronuncia dotta, o comunque didascalica, è stata per così dire “rovinata” dallo *ius superveniens* recato dal decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135, che ha temperato non poco la perentorietà delle disposizioni, fino a ricondurle ad una sostanziale legittimità costituzionale, con riferimento al rispetto dell’autonomia comunale.

Oltre il merito, ciò che più spicca nella sentenza è riconducibile ad alcune precisazioni procedurali che la Corte si preoccupa di far rifluire nei “*considerato*”.

In particolare, al punto 6 delle statuizioni in diritto, si richiama la giurisprudenza costituzionale in materia di individuazione della materia

prevalente, aprendo la strada per l'ennesima volta all'affermarsi del coordinamento della finanza pubblica come materia prevalente (in questo caso rispetto all'ordinamento degli enti locali).

Ancora, di rilievo il ragionamento sviluppato nel punto 15 delle statuizioni in diritto, nel quale si richiama la nota giurisprudenza per cui la Regione può far valere violazione di norme costituzionali diverse da quelle di cui al titolo V, purché dall'impugnazione si deduca una ridondanza del vizio sul riparto di competenze fra Stato e regioni. Ma si afferma ciò dopo aver precisato che la preclusione (parziale) non riguarda la Regione in quanto soggetto del processo di giustizia costituzionale, quindi la sua legittimazione, bensì la definizione del suo interesse a ricorrere, che la Corte configura in materia sensibilmente restrittiva.

## **6. STATO DELLE PENDENZE**

Quando vanno in stampa queste note, risulta pendente alla Corte costituzionale un solo procedimento nel quale è parte la Regione Toscana, che deriva da un ricorso per conflitto di attribuzione con lo Stato, promosso dalla stessa Regione.

Non si sono computati, nelle pendenze, i ricorsi iscritti a partire dal primo gennaio 2015, né quelli relativi a ricorsi che alla data del 31 dicembre 2014 risultavano già trattenuti in decisione dalla Corte, pur non avendo dato luogo ancora a sentenza.

Non si registrano pendenze determinate dalla legittimazione, attiva o passiva, (in via principale) della Regione; del pari non risultano questioni pendenti, sollevate incidentalmente su leggi regionali.

*Contenzioso determinato dalla legittimazione attiva (a sollevare conflitto di attribuzione) della Regione:*

Il decreto legge 174/2012 ha previsto per la prima volta in modo esplicito un potere di controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari.

Per il pregresso, la sezione regionale toscana della Corte ritiene possano essere attivati il normale giudizio di resa di conto ed il successivo giudizio di conto. Pertanto, individuati gli agenti contabili nelle figure dei presidenti dei gruppi consiliari, emetteva sette decreti, datati luglio 2013, con i quali assegnava novanta giorni di tempo per il deposito dei conti giudiziali.

Secondo la Regione Toscana, la magistratura contabile avrebbe agito in carenza assoluta di giurisdizione per difetto dei requisiti oggettivi e soggettivi.

Da tale convinzione si origina l'unico ricorso per conflitto di attribuzione attualmente pendente, introdotto dall'amministrazione regionale (ricorso conflitto enti n. 11/2013).

La data di trattazione di tale ricorso è fissata per il 28 aprile 2015.

## 7. UN PICCOLO BILANCIO DI LEGISLATURA

Giunti all'ultimo anno di legislatura, si impone la logica del bilancio, o per lo meno di una sommaria ricostruzione dell'entità del contenzioso nei diversi esercizi.

Il contenzioso costituzionale di cui è stata protagonista la Regione Toscana nel periodo marzo 2010- dicembre 2011 ha prodotto ben 28 sentenze, di cui 18 nel 2010 e 10 nel 2011.

La Regione Toscana ha rivestito il ruolo di ricorrente per 16 volte (di cui ben 11 nel 2010) e quello di resistente per 11 volte (di cui 6 nel 2010); in un caso il sindacato di legittimità costituzionale derivava da un ricorso incidentale su legge regionale.

Nei ricorsi nei quali la Regione Toscana è stata protagonista come ricorrente sono computati anche due casi (uno per ciascun anno) di conflitto di attribuzione fra enti.

Lo sbilanciamento numerico a favore dell'anno 2010 deriva forse dal fatto che esso rappresenta gli effetti in parte ormai postumi dell'attività della Giunta regionale della passata legislatura, a fronte dell'attività di una Giunta, quella della nona legislatura, che ha dovuto affrontare gli adempimenti di avvio del nuovo ciclo amministrativo.

Nella maggior parte dei casi si assiste ad un accoglimento parziale delle questioni sollevate, diffondendosi la Corte in argomentazioni di sottile distinguo fra norme di principio e norme di dettaglio, in alcuni casi giungendo a tracciare il confine fra norme generali in una determinata materia (in ambito di potestà legislativa esclusiva statale) e principi generali nella stessa materia (in ambito di legislazione ripartita e concorrente).

Si può dire che la Corte tende a stratificare la propria giurisprudenza, preferendo decisamente il consolidamento al *revirement*, che si può affermare non le appartenga affatto come caratteristica della giurisdizione (con la notevole eccezione della giurisprudenza sulle leggi provvedimento e la nascita della "riserva di amministrazione", di cui si dirà più avanti).

Negli anni 2010-2011, è emersa una preponderanza, anche se relativa, delle sentenze in materia di energia, come *sub* materia di implicazione rispetto alla più ampia sfera dell'ambiente e dell'urbanistica.

Il contenzioso costituzionale di cui è stata protagonista la Regione Toscana nell'anno 2012 ha prodotto 19 sentenze.

La Regione Toscana ha rivestito il ruolo di ricorrente per 14 volte e quello di resistente per 4 volte; in un caso, il sindacato di legittimità costituzionale derivava da un ricorso incidentale su legge regionale.

Nei ricorsi esaminati non si sono registrati casi di conflitto di attribuzione fra enti.

Come primo dato di insieme, emerge una tendenza, da parte della Corte, quasi uno sforzo, nel voler distinguere la fase di ammissibilità da quella di merito, anche, con probabilità, al fine di non ridurre le ragioni di rito ad un mero orpello sempre superabile, ma considerandole invece (anche se non è il caso del contenzioso della nostra Regione) un filtro con finalità deflative.

Appare rigoroso il presidio delle prerogative statali, con conseguente limitato accoglimento delle questioni sollevate dalla Regione, causa probabilmente anche la presenza di quello che ormai è un vero convitato di pietra nei giudizi di fronte alla Corte costituzionale: il diritto comunitario.

È emersa una preponderanza numerica, anche se relativa, delle sentenze in materia di attività produttive, ivi compreso il turismo, con le conseguenti implicazioni in tema di tutela della concorrenza.

Doveroso segnalare l'evoluzione della giurisprudenza della Corte in materia di leggi provvedimento, compiutasi proprio nell'anno 2012, con il riconoscimento dell'istituto della riserva di amministrazione nel caso dei calendari venatori.

Il contenzioso costituzionale di cui è stata protagonista la Regione Toscana nell'anno 2013 ha prodotto soltanto 7 sentenze.

La Regione Toscana ha rivestito il ruolo di ricorrente in via principale per una volta e quello di resistente per 4 volte; in due casi, il sindacato di legittimità costituzionale derivava da un ricorso incidentale su legge regionale.

Nei ricorsi esaminati non si sono registrati casi di conflitto di attribuzione fra enti.

Quella dell'anno 2013 è una giurisprudenza di assoluta continuità rispetto al biennio precedente, con tendenza al presidio delle prerogative statali, con poche aperture ad una ipotetica valenza espansiva delle competenze regionali.

Data l'esiguità del contenzioso, risulta difficile individuare una materia come prevalente sulle altre.

Per quanto riguarda l'anno 2014, in cui si sono registrate solo 4 sentenze, si rimanda al paragrafo "considerazioni introduttive".

Globalmente, nell'ultimo quinquennio, si è assistito ad un crollo del contenzioso, sia in via di legittimazione attiva che passiva, forse perché ormai la giurisprudenza costituzionale si è stratificata su gran parte delle materie "*border line*" fra le competenze statali e quelle regionali.

Con probabilità hanno meglio funzionato certe istituzioni dedicate alla concertazione istituzionale, come la Conferenza Stato-regioni: si ricorderà un caso eclatante, durante il Governo Monti, in cui alcune regioni giunsero, naturalmente questa fu la sintesi giornalistica, quasi ad impegnarsi a non impugnare una normativa relativa all'introduzione di controlli sulle amministrazioni regionali (decreto legge 174/2012), ma naturalmente non è questa la sede per potere approfondire la tematica delle motivazioni che stanno alla base della diminuzione del contenzioso.



**PROSPETTO RIASSUNTIVO**  
**DEGLI ATTI APPROVATI DALLE COMMISSIONI PERMANENTI NELL'ANNO 2014**

Commissioni Atti	Prima	Seconda	Terza	Quarta	Quinta	Sesta	Settima	TOT.
<b>Proposte di legge, di cui:</b>	<b>27</b>	<b>6</b>	<b>8 (*)</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>12</b>	<b>77</b>
- in congiunta con altre comm.	3	2	2	1	3	2	2	<b>15</b>
- di iniziativa GR	16	4	3	2	3	7	9	<b>44</b>
- di iniziativa CR	11	2	5	7	3	2	3	<b>33</b>
- di iniziativa popolare	0	0	0	0	0	0	0	<b>0</b>
- con modifiche formali	13	0	8	3	6	8	5	<b>43</b>
- con modifiche sostanziali	14	6	8	6	6	6	4	<b>50</b>
- preve consultazioni	2	3	5	5	3	4	1	<b>21</b>
<b>Proposte di deliberazione di piani o programmi, di cui:</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>10</b>
- in congiunta con altre comm.	0	0	0	0	0	1	1	<b>2</b>
- con modifiche formali	0	0	1	0	0	3	4	<b>8</b>
- con modifiche sostanziali	0	0	1	1	0	3	3	<b>8</b>
- preve consultazioni	0	0	0	1	0	1	1	<b>3</b>
<b>Altre proposte di deliberazione (nomine, bilanci enti, ecc.).</b>	<b>10</b>	<b>22</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>7</b>	<b>35</b>	<b>9</b>	<b>111</b>
<b>Pareri su schemi di regolamento della GR</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>26</b>
<b>Pareri istituzionali (solo 1^ comm.)</b>	<b>9</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>9</b>
<b>Pareri secondari su pdl</b>	<b>0</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>40</b>
<b>Altri atti (di indirizzo; altri pareri; determinazioni; ecc.)</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>13</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>45</b>
<b>TOTALE</b>	<b>55</b>	<b>44</b>	<b>47</b>	<b>39</b>	<b>36</b>	<b>61</b>	<b>36</b>	<b>318</b>

(\*) Nel numero non è ricompresa la proposta di legge 331 (legge regionale 37/2014), assegnata alla III Commissione e sulla quale è stata svolta l'istruttoria dagli uffici; la Presidente, poiché non vi erano i tempi tecnici per la discussione in Commissione, ne ha richiesto l'iscrizione direttamente in Aula