

REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

Rapporto sulla legislazione

anno 2019

A cura di:

Segretariato generale
Direzione di Area Assistenza istituzionale

Alla stesura del rapporto hanno collaborato i seguenti Settori:

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

Maggio 2020

Rapporto sulla legislazione : anno 2019 / Consiglio regionale della Toscana ; a cura del Segretariato generale e della Direzione di Area Assistenza istituzionale Settore Assistenza giuridica e legislativa. - Firenze : Consiglio regionale della Toscana , 2020. – 244 p. ; 30 cm

328.370 945 5

Legislazione regionale - Toscana - 2019 - Rapporti di ricerca

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

Cura redazionale: *Carla Paradiso e Antonella Meucci*

Copertina: *Patrizio Suppa*

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

Indice

Relazione di sintesi (G. Pastore)	pag. 3
Relazioni sulle politiche legislative:	
Politiche istituzionali (I. Cirelli)	pag. 15
Politiche agricole (B. Pieraccioli)	pag. 26
Politiche per lo sviluppo economico (C. Prina Racchetto)	pag. 36
Politiche sanitarie e sociali (C. Belmonte)	pag. 54
Politiche culturali e del lavoro (C. Orione)	pag. 68
Politiche per il governo del territorio (D. Ferraro)	pag. 77
Politiche per la tutela dell'ambiente (F. Casalotti)	pag. 98
Politiche per la mobilità e le infrastrutture (A. Traniello Gradassi)	pag. 110
La programmazione regionale: un modello dinamico (M.C. Toso)	pag. 119
La programmazione socio sanitaria integrata (F. Agus)	pag. 123
L'adozione del Piano regionale cave di cui all'articolo 6 della legge regionale 35/2015 (R. Bardocci – S. Fantini)	pag. 133
Analisi di fattibilità ex ante e valutazione ex post delle leggi regionali (L. Roggi)	pag. 143
Iniziativa legislativa ed esame d'aula (A. Tonarelli)	pag. 153
Produzione legislativa dell'anno 2019 e caratteri qualitativi (C. Paradiso)	pag. 175

Partecipazione al processo legislativo:

Commissione di controllo (M. Santoro)	pag. 205
Consiglio delle autonomie locali (CAL) (R. Lupi)	pag. 209
Conferenza permanente delle autonomie sociali (COPAS) (R. Lupi)	pag. 213
Commissione regionale pari opportunità (CRPO) (A. Accardo)	pag. 217

L'attività regolamentare

(M. Mingioni)	pag. 223
---------------	----------

Contenzioso costituzionale

(E. Righi)	pag. 231
------------	----------

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

- *per l'Assistenza generale alle commissioni consiliari*
Riccarda Casini, Roberta Gambacciani, Mariateresa Lumachi, Alberto Nistri,
Alessandro Zuti
- *per l'Analisi di fattibilità e la valutazione delle politiche*
Francesca Cecconi, Matteo Guidotti (tirocinante)
- *per la raccolta dei dati normativi*
Elisabetta Crescioli, Susanna Meloni, Alessandro Silei

RELAZIONE DI SINTESI

RELAZIONE DI SINTESI

Gemma Pastore

1. PREMESSA

La legge regionale 55/2008 sulla qualità della normazione prevede tra gli strumenti della qualità della legge anche l'elaborazione periodica del Rapporto sulla legislazione, il quale raccoglie ed analizza, sotto il profilo tecnico ed istituzionale, i dati quantitativi e qualitativi della normazione regionale nel periodo considerato. E' previsto che esso illustri anche gli esiti della valutazione di impatto della regolazione e delle politiche pubbliche.

Il Rapporto sulla legislazione della Regione Toscana è così realizzato annualmente dai Settori competenti del Consiglio regionale e della Giunta regionale, ed è presentato dal Consiglio regionale, al fine di offrire una occasione di riflessione propositiva sui processi decisionali delle istituzioni regionali.

Esso viene pubblicato sul sito istituzionale del Consiglio regionale al fine di comunicare a tutta la società civile l'attività legislativa, programmatica e regolamentare nell'anno di riferimento.

Come avviene abitualmente, anche questo Rapporto sulla legislazione per l'anno 2019 è composto dalle specifiche relazioni che illustrano l'andamento delle politiche legislative regionali perseguite attraverso interventi legislativi, avendo come punto di osservazione l'attività svolta dalle quattro commissioni consiliari permanenti. Si tratta di analisi sostanziali relative alle leggi emanate nelle singole materie, alle quali si collega anche la disamina del contenzioso costituzionale.

Le altre relazioni sono dedicate all'analisi delle caratteristiche dell'attività svolta dagli organi consiliari, e all'analisi delle caratteristiche della produzione legislativa e regolamentare.

Per quanto attiene al primo aspetto, il Rapporto fornisce il quadro generale e i dati relativi all'iniziativa legislativa, i dati relativi alle attività svolte nell'ambito dell'istruttoria legislativa dalle quattro commissioni consiliari permanenti e infine i dati relativi ai lavori dell'Aula consiliare nella fase di esame degli atti.

Ai fini del Rapporto gli uffici durante tutto l'anno di riferimento, per ogni legge emanata, provvedono alla formulazione di schede che rappresentano le questioni giuridiche e procedurali che hanno caratterizzato l'iter di ogni singolo atto. Le schede formulate per questo rapporto sono state ben 62.

Vengono quindi illustrate le attività e gli strumenti dedicati alla valutazione delle leggi, l'attività della Commissione di controllo e le

caratteristiche della partecipazione ai processi decisionali da parte del Consiglio delle autonomie locali, della Conferenza permanente per le autonomie sociali e della Commissione regionale per le pari opportunità.

In conformità a consolidati parametri adottati a livello nazionale e interregionale viene quindi monitorata la produzione normativa regionale sotto il profilo qualitativo e quantitativo.

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

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

Le politiche regionali perseguite nel 2019 mediante l'intervento del legislatore sono ampiamente e puntualmente illustrate nelle relazioni settoriali che seguono, alle quali si fa riferimento. In questa sintesi iniziale si portano ad evidenza i tratti dell'attività legislativa svolta dalla Toscana nel corso dell'anno passato, che si impongono all'attenzione per rilevanza e peculiarità.

2. L'ANDAMENTO DELLE FONTI

a) Le leggi regionali

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

Anche per il 2019 la Toscana si distingue in tale senso dal momento che sono state emanate 67 leggi ordinarie e una legge di modifica statutaria.

Dopo due anni consecutivi nei quali il numero delle leggi regionali approvate era diminuito la produzione legislativa del 2019 risulta superiore di ben 10 leggi rispetto al 2018 e di 5 leggi rispetto al 2017.

L'iniziativa delle leggi emanate nel 2019 si distribuisce esclusivamente tra Giunta e Consiglio regionale, dal momento che nell'anno non è stata presentata alcuna proposta di iniziativa popolare. Rispetto alle leggi regionali entrate in vigore nel 2019 risulta comunque preponderante l'iniziativa della Giunta regionale superiore di due terzi rispetto a quella consigliare.

Nel 2019 l'iniziativa legislativa rispetto all'anno precedente risulta incrementata con la presentazione di 101 proposte di legge, ben 12 proposte in più (96 leggi ordinarie, 4 leggi statutarie e 1 proposta di legge al Parlamento).

Le proposte di legge che non sono giunte a conclusione nell'anno sono tuttavia in numero elevato: ben 41, rispetto alle 26 proposte di legge non concluse del 2018.

L'analisi quantitativa delle leggi rivela anche la maggiore corposità delle leggi di iniziativa della Giunta regionale.

Le leggi emanate sono principalmente leggi di manutenzione (ben 38 leggi su 67), le quali aggiornano la legislazione vigente ricorrendo alla virtuosa tecnica della modifica testuale espressa, che permette di aggiornare l'ordinamento tenendo sotto controllo la sua crescita quantitativa.

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

Il riferimento è ancora una volta alla l.r. 1/2009 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale) modificata 239 volte, alla l.r. 40/2005 (in materia di servizio sanitario regionale) modificata ora da oltre 40 leggi regionali (752 note), alla l.r. 3/1994 in materia di caccia, modificata da oltre 30 leggi regionali (261 note), alla l.r. 25/1998, in materia di rifiuti e bonifica dei siti inquinati, modificata anch'essa da oltre 30 leggi regionali (237 note).

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

Alla fine del 2019 risultano così *formalmente* in vigore 1.250 leggi regionali, numero determinato sottraendo al numero complessivo delle leggi emanate (3.501) il numero delle leggi espressamente abrogate (2.251). E' tuttavia rilevante sapere quante siano le leggi *sostanzialmente* in vigore e quindi il dato delle 1.250 leggi formalmente in vigore va depurato dalle leggi di bilancio, comprese le variazioni, dal rendiconto annuale e soprattutto dalle leggi che contengono solo modifiche espresse ad altre leggi, che confluiscono nel testo base.

Alla luce di questi criteri le leggi sostanzialmente in vigore in Toscana sono 706.

b) Competenze legislative e materie

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

La competenza legislativa esercitata nel 2019, come nell'anno precedente, vede la prevalenza dell'esercizio contemporaneo della potestà concorrente e residuale, classificata come mista.

Richiamano tali potestà legislative 28 leggi regionali, 18 leggi richiamano solo la potestà concorrente e 22 leggi solo quella residuale.

Questi dati evidenziano come, rispetto al complesso degli interventi, sia relativamente ridotto lo spazio per l'attività legislativa affidata alla competenza esclusiva della regione ai sensi dell'art. 117, quarto comma della Costituzione.

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

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

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

Per la Toscana la legislazione regionale del 2019 ha occupato tutti i 6 macrosettori, tuttavia le 67 leggi regionali ordinarie emanate hanno disciplinato un numero limitato di materie: solo 26 materie rispetto alle 48 disponibili.

La suddivisione delle materie nei 6 macrosettori ovviamente non corrisponde alla suddivisione delle competenze delle quattro commissioni consiliari permanenti, dal momento che le materie in essi comprese possono essere variamente distribuite tra le quattro commissioni in ragione delle competenze a loro attribuite dal regolamento interno del Consiglio regionale.

c) I regolamenti

Al termine del 2019 risultano in vigore 169 regolamenti, numero ottenuto con lo stesso metodo di calcolo delle leggi in vigore.

Nel 2019 sono stati emanati 15 regolamenti tre in meno rispetto al 2018. Prevalgono tra essi quelli di modifica di precedenti regolamenti, risultando solo 4 regolamenti del tutto innovativi.

Le materie maggiormente interessate dall'attività regolamentare sono state la sanità e sociale (5), l'agricoltura (3) e il territorio, ambiente e infrastrutture (3).

L'istruzione, l'organizzazione e personale, il turismo e le attività istituzionali hanno visto l'emanazione di un regolamento per ciascuna.

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

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

Per quanto riguarda i tempi di conclusione del procedimento di adozione dei regolamenti, che decorre dall'atto di prima adozione sino alla sua entrata in vigore, nel 2019 si è registrato un tempo minimo di 27 giorni e un tempo massimo di 84 giorni, per una media di 60 giorni, si riscontra quindi una notevole accelerazione rispetto al 2018, anno nel quale la media dei tempi di approvazione è stata di circa 100 giorni.

Nell'ambito del procedimento viene acquisito il parere delle commissioni consiliari competenti, le quali ai sensi dell'articolo 42, comma 2, hanno 30 giorni di tempo per l'espressione del parere. Nel 2019 la media di espressione del parere è stata di 35,4 giorni, sostanzialmente in linea con la previsione statutaria.

3. GLI ATTI DELLA PROGRAMMAZIONE NEL 2019

La programmazione è il consolidato metodo di gestione e coordinamento delle politiche regionali della Toscana. Il Programma Regionale di Sviluppo (PRS) 2016-2020 ha delineato per la legislatura corrente un modello di programmazione regionale caratterizzato dalla semplificazione e riduzione degli strumenti di programmazione, attribuendo un rilievo significativo al Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFER) ed alla relativa Nota di aggiornamento, in conformità al decreto legislativo 118/2011.

Nelle relazioni specificamente dedicate alla programmazione è illustrata puntualmente l'attività che la Giunta e il Consiglio regionale hanno svolto nel 2019 in materia di programmazione, attività caratterizzata dall'approvazione del "DEFER" 2020, della Nota di aggiornamento al "DEFER" 2020, dalla sostituzione dell'allegato A della Nota di aggiornamento al documento di economia e finanza regionale (DEFER) 2019", dall'integrazione della sezione programmatica della NADEFER 2019 (contestualmente all'approvazione della legge regionale 66/2019 (Bilancio di previsione finanziario 2019-2021. Seconda variazione).

Di particolare momento sono state le azioni relative a due rilevanti atti della programmazione regionale: il Piano Sanitario e Sociale Integrato Regionale (PSSIR) e il Piano Regionale Cave (PRC).

Il Piano Sanitario e Sociale Integrato Regionale ha visto coinvolte tutte le commissioni consiliari per i rispettivi pareri di competenza: la terza (Sanità e politiche sociali: parere referente), la prima (Affari istituzionali, programmazione e bilancio: parere istituzionale), la seconda e la quarta (Sviluppo economico e rurale cultura istruzione formazione" e "Territorio, ambiente, mobilità

infrastrutture: parere secondario). Il piano è stato approvato con deliberazione del Consiglio regionale 9 ottobre 2019, n. 73.

Il Piano Regionale Cave è un atto di pianificazione territoriale, parte del piano di indirizzo territoriale (PIT), con un iter istruttorio particolarmente complesso, regolato dalla legge regionale n. 65 del 10 novembre 2014 in materia di governo del territorio, che prevede il susseguirsi della fase di adozione e della fase di approvazione.

La proposta di deliberazione per l'adozione del PRC é stata assegnata nel mese di febbraio 2019 alle commissioni Seconda e Quarta, le quali hanno espresso congiuntamente parere favorevole nel mese di luglio. Il Piano è stato quindi adottato dal Consiglio regionale con deliberazione n. 61 del 31 luglio 2019.

E' tuttora in corso l'istruttoria da parte degli uffici della Giunta regionale sulle osservazioni pervenute a seguito dell'avviso di adozione del piano.

4. VACATIO LEGIS ED ENTRATA IN VIGORE DELLE LEGGI

La Costituzione prevede all'art. 73, terzo comma che *“Le leggi sono pubblicate subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso.”*

La regola sulla vacatio legis è estesa anche ad atti subordinati alla legge, quali i regolamenti, come espressamente previsto dall'articolo 10 delle preleggi (Inizio dell'obbligatorietà delle leggi e dei regolamenti): *“Le leggi e i regolamenti divengono obbligatori nel decimoquinto giorno successivo a quello della loro pubblicazione, salvo che sia altrimenti disposto.”*¹

Lo Statuto agli articoli 41 e 43 regola il procedimento di promulgazione e pubblicazione delle leggi regionali.

Viene stabilito che le leggi regionali siano promulgate dal Presidente della Giunta regionale entro dieci giorni dalla trasmissione da parte del Presidente del Consiglio. Qualora la legge sia sottoposta al parere della

¹Inoltre l'art. 7 del d.p.r. 28 dicembre 1985, n. 1092 (Decreto del presidente della repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092 “Approvazione del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del presidente della repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della repubblica italiana”) stabilisce, in attuazione dell'articolo 10 delle preleggi e dell'articolo 12 della legge 839/1984, n. 839, che: “1. Le leggi, i decreti e gli altri atti di cui all'art. 15, comma 1, lettera d), entrano in vigore nel quindicesimo giorno successivo a quello della loro pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, salvo che sia altrimenti disposto.”. La lettera d) dell'articolo 15 richiamato stabilisce che nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana si inseriscono e si ripubblicano: “d) gli altri decreti, del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio dei Ministri e ministeriali, nonché le delibere e gli altri atti di Comitati di Ministri che siano strettamente necessari per l'applicazione di atti aventi forza di legge e che abbiano contenuto normativo;”.

Commissione europea, come avviene nel caso in cui l'intera legge sia notificata alla Commissione per la verifica dell'ammissibilità degli aiuti di stato in essa previsti, il termine per la promulgazione decorre dal ricevimento della comunicazione dell'assenso o dalla scadenza del termine previsto per la pronuncia della Commissione europea.

Sul punto si osserva in generale come non sia mai conveniente procedere in caso di aiuti di stato alla notifica dell'intera legge regionale, quanto piuttosto notificare i singoli articoli che prevedono l'erogazione di aiuti di stato, sottoponendo gli stessi nell'ambito della legge agli effetti di una clausola sospensiva della loro efficacia sino alla conclusione positiva dell'esame della Commissione. Questa soluzione permette di non bloccare l'intera legge e procedere quindi alla sua promulgazione e pubblicazione, con conseguente entrata in vigore delle parti non contenenti aiuti.

Tra le varie soluzioni possibili ai fini del coordinamento del procedimento europeo di controllo degli aiuti di stato, la sospensione della promulgazione dell'intera legge si appalesa come la meno conveniente ai fini della rapidità dell'entrata in vigore della legge e infatti la previsione dello statuto della Toscana è del tutto originale rispetto alle scelte compiute dalle altre regioni per regolare la materia.

Lo Statuto regola anche il procedimento di pubblicazione stabilendo che le leggi e i regolamenti sono pubblicati sul bollettino ufficiale della Regione non oltre il ventesimo giorno dalla data di promulgazione o di emanazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione, salvo il diverso termine stabilito dalla legge o dal regolamento. Questo conformemente all'articolo 73 della Costituzione.

Il periodo di tempo intercorrente tra la pubblicazione di una legge e la sua entrata in vigore, viene denominato *vacatio legis*. Decorso il periodo di "*vacatio legis*", si presume che la legge sia conosciuta da tutti e diviene, per questo, efficace cioè la legge diviene obbligatoria e inizia a produrre i suoi effetti per tutti i destinatari.

Tuttavia, molto opportunamente, il comma 2 dell'articolo 43 dello Statuto nello stabilire che la legge prevede altre forme, oltre la pubblicazione, dirette a favorire la conoscenza e l'applicazione delle leggi e dei regolamenti, sancisce il valore della comunicazione legislativa. Questo in quanto la pubblicazione della legge è di per sé uno strumento necessario ai fini della sua entrata in vigore e oggettivamente insuperabile ai fini della divulgazione della legge, ma insufficiente ai fini della comprensibilità delle norme.

La durata della *vacatio legis* viene rimessa alla valutazione del legislatore per quanto attiene all'idoneità della sua durata, fermo restando la previsione generale di quindici giorni.

E' possibile prevedere un più ampio termine al fine di favorire maggiormente la conoscibilità delle nuove norme, come è opportuno fare nei

casi di emanazione di discipline ampie e complesse, come nel caso dei codici o di rilevanti riforme di settore, ma è possibile prevedere anche un'immediata entrata in vigore quando ragioni di urgenza lo richiedano.

Con la pubblicazione la legge viene resa ufficialmente nota a tutti i cittadini, sicché questi non possono invocare l'ignoranza del testo, la quale viene esclusa proprio mediante il meccanismo di pubblicazione della legge.

L'istituto della *vacatio legis* è stato previsto per consentire a tutti i cittadini di venire a conoscenza del nuovo testo di legge; infatti nel nostro ordinamento vige il principio per cui "la legge non ammette ignoranza", cioè la mancanza di conoscenza di una determinata norma.

Si tratta del famoso brocardo "*ignorantia legis non excusat*", che la Corte costituzionale ha riportato su un piano sostanziale di ampio valore.

L'articolo 5 (Ignoranza della legge penale) del codice penale stabilisce che "*Nessuno può invocare a propria scusa l'ignoranza della legge penale.*".

La Corte costituzionale con la sentenza 364/1988 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5 nella parte in cui non esclude la responsabilità del soggetto che per motivi oggettivi non poteva conoscere il precetto penale, seppure esistente. L'incostituzionalità dell'articolo 5 del codice penale derivava dal contrasto con gli articoli 27 e 3 della Costituzione laddove non escludeva dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile

La Corte ha esplicitamente incluso tra i fattori dell'ignoranza inevitabile della legge anche "l'obiettiva oscurità del testo" della legge, addossando al legislatore la responsabilità di disposizioni scritte male, incomprensibili o irreperibili. E con la sentenza 303/2003 essa ribadisce l'orientamento secondo il quale il valore costituzionale della certezza e della chiarezza normativa deve fare aggio su ogni altra considerazione (cfr. sentt. n. 85/1999, n. 94/1995 e n. 384/1994).

Nei confronti dell'autore dell'illecito l'errore inevitabile e quindi incolpevole, per oggettiva irreperibilità o incomprensibilità della norma, fa venire meno l'elemento soggettivo del reato. Tale condizione deve ritenersi sussistente per il cittadino comune, soprattutto se sfornito di specifiche competenze allorché egli abbia assolto il dovere di conoscenza con l'ordinaria diligenza attraverso la corretta utilizzazione dei mezzi di informazione, di indagine e di ricerca dei quali disponga.

Nel tempo si è assistito ad un incremento di norme, evoluzioni legislative sempre più incalzanti, orientamenti giurisprudenziali innumerevoli che non hanno reso sempre possibile al cittadino la piena e costante conoscenza di questi. Questa presa di coscienza ha fatto sì che si introducessero dei temperamenti alla presunzione di conoscenza della legge.

Alla luce dei principi sanciti dalla Corte costituzionale, emerge in pieno il valore della pubblicazione che risponde al "dovere" dell'ordinamento di portare

correttamente a conoscenza degli interessati (tutti coloro che dovranno applicarla) la nuova norma: il soggetto cui la norma si indirizza deve ben poter conoscere la norma che dovrà applicare e pertanto deve avere a sua disposizione il tempo congruo per la sua diffusione, reperibilità e comprensione. Di qui anche l'importanza della comunicazione legislativa, già sopra richiamata, che affianca la diffusione delle norme tramite la loro pubblicazione.

Per questo motivo la legge, scritta comunque auspicabilmente in modo chiaro, può prevedere un termine di *vacatio legis* più ampio dei 15 giorni per consentire a tutti gli operatori del settore di adeguarsi. La conoscenza anticipata della legge, quando richiede degli adempimenti particolarmente difficoltosi, consente agli interessati di non trovarsi impreparati a nuovi adempimenti e spesso, la stessa conoscenza della legge implica un periodo di studio e di comprensione per il quale i 15 giorni ordinari potrebbero essere insufficienti.

Al contrario è possibile che la legge preveda una *vacatio legis* inferiore a 15 giorni, ma in tale caso, alla luce della sua valenza sin qui descritta, è necessario che siano spiegate le ragioni dell'urgenza per l'entrata in vigore della legge, in quanto l'abbreviazione della *vacatio legis* riduce il diritto alla conoscenza dei destinatari.

Per la Regione Toscana la sede della motivazione dell'entrata in vigore anticipata della legge rispetto il termine ordinario di 15 giorni è il preambolo della legge stessa.

In assenza di previsioni espresse, la legge entra in vigore dopo i consueti 15 giorni dalla pubblicazione: è doveroso in tale caso non formulare alcuna disposizione per ribadire il termine generale di *vacatio legis*, pena la novazione di una fonte superiore, di rango statutario e costituzionale.

Rispetto a tutto quanto sin qui descritto, una notazione negativa va rivolta nell'ambito di questo rapporto alla prassi, confermata anche nel 2019, della frequente riduzione del termine ordinario di *vacatio legis* per le leggi regionali, per le quali spesso l'entrata in vigore di una legge è ritenuta particolarmente urgente, e viene disposto che avvenga il giorno dopo quello di pubblicazione sul *Burt*, o addirittura il giorno stesso.

Nel 2019 ben 42 leggi regionali, su 67 leggi ordinarie e una legge di modifica statutaria, sono entrate in vigore anticipatamente e di queste ben 16 leggi prevedono l'entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione.

Solo 26 leggi regionali, su 68, hanno la normale entrata in vigore dal quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione.

I dati sono in netto aumento rispetto al 2018.

Le leggi interessate da un'entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione sono principalmente quelle in materia finanziaria e le leggi loro collegate (l.r. 19, 20, 65, 66, 79, 80 e 81 del 2019); ma anche le leggi che dispongono interventi per far fronte ad eventi meteorologici eccezionali, che sono spesso anche testi presentati direttamente all'Aula per l'approvazione senza

passare dalle commissioni per materia (l.r. 13, 50, 72/2019) ed alcuni interventi sul personale (l.r. 22, 38/2019).

Le restanti 26 leggi che prevedono l'entrata anticipata a partire dal giorno successivo alla pubblicazione appartengono alle materie più varie.

La previsione dell'entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione è particolarmente grave e andrebbe limitata a casi di oggettiva gravità, come può verificarsi a fine anno per le leggi in materia finanziaria.

Si tratta di una previsione, quella dell'entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione, che riporta il dovere di conoscenza e applicabilità della legge a decorrere dalle ore 00.00 del giorno di pubblicazione e quindi ad un momento precedente il momento di pubblicazione stessa, che di solito non avviene in tale orario. Le conseguenze possono essere gravi: si pensi alla punibilità di taluni comportamenti che si estende retroattivamente, poiché precede comunque l'entrata in vigore della legge.

Salvi giustificati casi, nei quali è necessario comunque per ragioni di estrema urgenza guadagnare anche un giorno di efficacia della legge, in assenza della lesione di diritti dei destinatari, il dubbio che sorge rispetto al numero decisamente alto di 16 leggi che prevedono l'entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione, è che la previsione dell'entrata in vigore della legge il giorno stesso della sua pubblicazione derivi da disattenzione rispetto ai principi e alle disposizioni di rango costituzionale che regolano la materia.

LE POLITICHE LEGISLATIVE

POLITICHE ISTITUZIONALI

Ilaria Cirelli

1. TIPOLOGIA E CONTENUTI DELLE LEGGI

1.1 LE LEGGI DEL 2019

Le leggi varate dalla Prima Commissione nel 2019, pur caratterizzate, per la maggior parte, dalla natura manutentiva, hanno comunque introdotto nell'ordinamento regionale importanti modifiche in varie materie: dalla partecipazione della Regione Toscana alle politiche dell'Unione europea ai vitalizi, dalla disciplina del personale regionale alle politiche del lavoro, alle nuove norme in materia di appalti e così via.

A questi importanti interventi di natura ordinamentale si sono poi affiancate le leggi di natura finanziaria, la legge di manutenzione dell'ordinamento regionale, qualche legge di natura provvedimentale.

Nel 2019 non si registrano, invece, leggi di fusione di comuni che, negli anni precedenti della legislatura, avevano dato luogo a discussioni politiche e a questioni giuridiche da risolvere. Si è dunque esaurito questo filone?

Sul punto tuttavia, si deve ricordare come con la legge regionale 49/2019 (Disposizioni sugli enti locali. Modifiche alla l.r. 68/2011 e alla l.r. 22/2015), oltre ad intervenire su alcuni profili della disciplina in materia di autonomie locali, si è provveduto a ridisciplinare il procedimento legislativo relativo alle proposte di legge di fusione di comuni di cui all'articolo 62 della legge regionale 68/2011 (Norme sul sistema delle autonomie locali).

Con l'intervento legislativo di integrazione del comma 2 dell'articolo 62, la legge regionale 49/2019 ha inteso infatti esplicitare gli aspetti che avevano dato luogo a dubbi e a controversie, fornendo una sorta d'interpretazione autentica dei profili problematici².

Tornando alle leggi più rilevanti, che hanno contribuito a definire il contesto della politica istituzionale dell'ente, abbiamo citato in primis la legge regionale 82/2019 (Partecipazione della Regione Toscana alle politiche dell'Unione europea. Modifiche alla l.r. 26/2009). Con la stessa si provvede a

² Art.62: 2. Due o più comuni contermini, facenti parte della medesima provincia, che, d'intesa tra di loro, esprimono la volontà di procedere alla loro fusione, possono richiedere *accoglierla, presenta la proposta di legge di fusione, dando conto nella deliberazione di approvazione se sul testo è stato acquisito l'avviso favorevole dei sindaci, compresa l'eventuale denominazione difforme da quella proposta.*

disciplinare attraverso la modifica alla legge regionale 26/2009, le procedure regionali finalizzate alla definizione della posizione della Regione Toscana sui progetti di atti dell'Unione europea nell'ambito della cosiddetta fase *ascendente* che coinvolge, oltre che lo Stato, anche tutte le autonomie regionali.

Al fine della definizione della posizione unitaria della Regione nell'ambito della fase ascendente, e ai fini della formulazione degli indirizzi in merito all'adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, viene istituita la sessione europea nell'ambito delle attività del Consiglio regionale per l'esame del programma di lavoro della Commissione europea, della relazione programmatica annuale del governo e della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo presentata dalla Giunta regionale. A conclusione della sessione europea, si prevede che il Consiglio regionale approvi l'atto di indirizzo per la partecipazione della Regione alla formazione e all'attuazione della normativa europea.

Inoltre la legge contiene una specifica disposizione relativa alla diffusione della cultura europea per la migliore conoscenza dei diritti e doveri derivanti dalla cittadinanza europea.

1.2 I VITALIZI REGIONALI

La legge regionale 27/2019 (Rideterminazione dei vitalizi regionali in attuazione della legge 145/2018. Modifiche alla l.r. 3/2009) dà attuazione all'intesa sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in data 3 aprile 2019 (esecutiva a sua volta della legge 154/2018), che ha previsto la rideterminazione della misura dei trattamenti previdenziali e degli assegni vitalizi in essere in favore di coloro che abbiano ricoperto la carica di presidente, di assessore o di consigliere di una regione o di una provincia autonoma, sulla base della contribuzione obbligatoria effettivamente versata dal consigliere.

L'applicazione del metodo contributivo, secondo il contenuto dell'intesa, è soggetta ad alcuni correttivi, denominati *clausole di salvaguardia*, tesi ad evitare riduzioni sproporzionate ed irragionevoli dell'importo dei vitalizi in godimento.

La legge dà attuazione, altresì, al documento di indirizzo approvato, contestualmente all'intesa, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, secondo il quale, le regioni fanno propria l'indicazione di procedere all'eliminazione, laddove presente, del divieto di cumulo tra vitalizi, rideterminando in tal caso il vitalizio senza l'applicazione delle clausole di salvaguardia, ma esclusivamente con il contributivo cosiddetto *secco*.

Per effetto della rideterminazione con il metodo di calcolo contributivo, niente muta in merito alla natura giuridica dell'istituto, quale indennità a

carattere differito ed al corrispondente trattamento fiscale attualmente in essere.

Si segnala, in particolare, che l'articolo 2 provvede ad individuare in maniera puntuale i destinatari delle nuove norme, da identificarsi con i consiglieri cessati dal mandato che abbiano svolto le funzioni entro la nona legislatura, ivi compresi coloro ai quali l'assegno vitalizio risulti sospeso ai sensi dell'articolo 17 della legge regionale 3/2009 (perché ad esempio eletti parlamentari) e coloro nei cui confronti il vitalizio è ripristinato per effetto dell'eliminazione del divieto di cumulo, già previsto dall'articolo 23 bis della legge regionale 3/2009, abrogato dall'articolo 10 undecies, introdotto dalla legge regionale 27/2009.

La misura massima dell'assegno vitalizio, stabilita dall'articolo 7, viene individuata nella somma che spettava o sarebbe spettata al consigliere cessato dalla carica in virtù delle norme previgenti.

La misura minima, individuata in applicazione delle già richiamate clausole di salvaguardia, è pari al doppio del trattamento minimo Inps, salvo che il trattamento pregresso fosse già inferiore a tale soglia.

L'articolo 9 della legge elimina il divieto di cumulo tra vitalizi od analoghi trattamenti *post* mandato comunque denominati, ripristinando il diritto a percepire il vitalizio in capo a coloro che erano stati colpiti dal divieto di cumulo. A tali soggetti verrà corrisposto un assegno calcolato con il metodo contributivo puro, ovvero senza l'applicazione delle clausole di salvaguardia.

1.3 LE LEGGI IN MATERIA DI PERSONALE E DI POLITICA DEL LAVORO

La legge regionale 18/2019 (Disposizioni per la qualità del lavoro e per la valorizzazione della buona impresa negli appalti di lavori, forniture e servizi. Disposizioni organizzative in materia di procedure di affidamento di lavori. Modifiche alla l.r. 38/2007) è frutto della riunificazione di due proposte di legge sulla stessa materia, la proposta di legge 332 d'iniziativa consiliare presentata dal Partito Democratico (PD) e la 352 d'iniziativa della Giunta.

La legge mira a contrastare fenomeni di illegalità e di concorrenza sleale negli appalti di lavori, a tutelare la stabilità occupazionale del personale impegnato nei contratti di servizi con misure dirette al riassorbimento del personale impiegato dall'appaltatore uscente, prevede uno schema di regolamento per la disciplina della costituzione e gestione degli elenchi degli operatori economici da consultare e invitare nell'ambito delle procedure negoziate per l'affidamento dei lavori. Si adegua, inoltre, la legge regionale 38/2007 (Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro) alle novità in materia di appalti pubblici introdotte dal decreto legislativo 50/2016 (Codice dei contratti pubblici).

La disposizione di maggiore interesse politico contenuta nella legge regionale 18/2019 è quella secondo cui (articolo 10 comma 4) “*In considerazione dell’interesse meramente locale degli interventi, le stazioni appaltanti possono prevedere di riservare la partecipazione alle micro, piccole e medie imprese con sede legale e operativa nel territorio regionale per una quota non superiore al 50 per cento e in tal caso la procedura informatizzata assicura la presenza delle suddette imprese fra gli operatori economici da consultare*”.

Tale disposizione, pur attribuendo una mera facoltà, ha dato luogo alla sospetta lesione della competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza (art.117 secondo comma lettera e) Costituzione) ed è stata infatti impugnata dal governo per violazione dell’articolo 30 comma 1 del Codice dei contratti pubblici e altresì in violazione delle disposizioni comunitarie anche con riferimento al principio del *favor participationis*.

La legge regionale 22/2019 (Disposizioni transitorie ed urgenti in materia di incarichi di posizione organizzativa della regione Toscana) è stata portata direttamente all’esame dell’aula senza passare dalla Prima Commissione. Legge provvedimento, ha prorogato gli incarichi di posizione organizzativa in essere, fino al completamento delle procedure di attribuzione attivate successivamente all’entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dal decreto legislativo 75/2017 e comunque non oltre il 31 ottobre 2019. La legge appariva in contrasto con quanto previsto dal contratto collettivo nazionale 2016-2018 che stabilisce che gli incarichi in parola possono essere prorogati fino alla definizione del nuovo assetto delle posizioni organizzative successivo alla determinazione delle procedure e dei relativi criteri generali previsti dal contratto stesso e, comunque, non oltre un anno dalla data di sottoscrizione di quest’ultimo. La legge è stata impugnata dal governo per violazione del principio di riserva di contrattazione collettiva in cui rientra, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, la disciplina del rapporto pubblico, riconducibile in quanto tale all’ordinamento civile ed alla competenza legislativa dello Stato ai sensi dell’articolo 117 secondo comma lettera l) della Costituzione.

La legge regionale 38/2019 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro per la sostituzione di personale collocato in quiescenza, del direttore generale e dei direttori. Modifiche alla l.r. 1/2009) autorizza l’Agenzia regionale toscana per l’impiego (ARTI) all’assunzione di personale da destinare ai centri per l’impiego. Fissa inoltre le modalità per tale reclutamento e stabilisce la possibilità per la Regione di procedere a regime, per il reclutamento del personale regionale, tramite scorrimento delle graduatorie approvate a partire dal 1° gennaio 2019. La legge arriva all’esame della commissione in una proposta della Giunta regionale che non tiene conto, per motivi di tempo nella predisposizione, delle modifiche già intervenute sulla normativa statale in materia, di cui alla legge 145/2018, che integra i principi generali della materia relativa al reclutamento dei dipendenti da parte delle pubbliche amministrazioni. Le disposizioni di modifica, recate dal

decreto legge 4/2019 convertito con modificazioni dalla legge 26/2019, non hanno, tuttavia, modificato il principio secondo il quale è vietato lo scorrimento delle graduatorie concorsuali sia per il reclutamento di personale destinato all'ARTI sia, in generale, del personale regionale. Tale principio, era contestato dalla Regione che, oltre ad impugnare le normative statali che lo prevedono, ha, appunto con la legge 38/2019, ribadito la volontà di continuare ad applicare il principio dello scorrimento delle graduatorie concorsuali, tanto per il reclutamento del personale da destinare ad ARTI, quanto per il personale regionale. La proposta di legge 351 era stata licenziata dalla Prima Commissione in un testo che recepiva, per il reclutamento del personale da destinare all'ARTI, le osservazioni di legittimità che chiedevano il rispetto della normativa statale. Permaneva invece la disposizione dell'articolo 2 sul reclutamento del personale in generale, in deroga al divieto di scorrimento delle graduatorie. Con emendamenti in aula il testo è sostanzialmente stato riportato alla versione originaria perché venisse riaffermata, con ancora maggiore chiarezza, la posizione politica della Regione sullo scorrimento delle graduatorie. La legge è stata impugnata dal Governo per lesione di una serie di parametri costituzionali tra cui: la competenza legislativa dello Stato in materia di ordinamento civile di cui all'articolo 117 secondo comma lettera l), il principio di uguaglianza dell'articolo 3, l'efficienza ed il buon andamento di cui agli articoli 51 e 97 della Costituzione.

1.4 LE LEGGI FINANZIARIE

La prima variazione al bilancio di previsione finanziario 2019-2021 è stata apportata con legge regionale 20/2019 e gli interventi normativi connessi sono stati previsti dalla legge regionale 19/2019. Riguardo a quest'ultima legge, era stato preliminarmente rilevato che né il preambolo né la relazione illustrativa di quest'ultima davano nozione in merito alla natura della proposta di legge in esame che, solo nel titolo, dichiarava di contenere interventi normativi relativi alla prima variazione al bilancio di previsione 2019-2021. Alla luce di tale collegamento con la variazione di bilancio, andava quindi valutato il rispetto del principio di omogeneità della legge, pena la temuta configurazione della nuova tipologia di leggi omnibus nell'ambito dell'ordinamento regionale.

Le altre leggi finanziarie sono date dalla legge di assestamento, la legge regionale 54/2019, la seconda variazione al bilancio di previsione finanziario 2019-2021, la legge regionale 66/2019, e la legge regionale 65/2019 che reca gli interventi normativi relativi alla seconda variazione di bilancio.

Va sottolineato come nella relazione tecnico finanziaria tale ultima legge risulta classificata, ai sensi dell'articolo 13 della legge regionale 1/2015 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e

relative procedure contabili. Modifiche alla l.r. 20/2008)³, nell'ambito delle lettere a) e b) del comma 1 della disposizione.

In sintesi la legge regionale, secondo la relazione, prevede spese a carattere continuativo e non obbligatorio (lett. a) e dispone spese a carattere pluriennale (lett. b).

Ora, vi è una consolidata prassi in ordine alla classificazione delle leggi di spesa come appartenenti alla lettera b) anche per le leggi che dispongono spese a carattere annuale. Ciò, peraltro, a fronte della previsione di cui alla lettera b) che parla espressamente ed esclusivamente di spese a carattere pluriennale.

Ciò è stato stigmatizzato anche dalla Corte dei conti nel referto su tipologie delle coperture adottate nelle leggi regionali e delle relative tecniche di quantificazione degli oneri per l'anno 2016. Ciò a causa del tenore dell'articolo 13 della legge regionale il quale non prevede, nella sua classificazione, leggi che dispongono spese a carattere annuale. La sua modifica potrebbe invadere la competenza legislativa dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici (art.117 comma secondo lettera e) della Costituzione). L'articolo 38 del decreto legislativo 118/2011 (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) non prevede disposizioni che prevedano nella tipologia delle leggi di spesa impegni

³ Art. 13 - Legislazione ordinaria

1. La Regione, nel rispetto dei principi dettati dall'articolo 38 del d.lgs 118/2011 conforma la propria legislazione alle seguenti tipologie:

a) leggi che prevedono spese a carattere continuativo e non obbligatorio, determinando gli obiettivi da raggiungere, le procedure da seguire e le caratteristiche dei relativi interventi regionali;

b) leggi che dispongono spese a carattere pluriennale;

c) leggi che prevedono spese a carattere obbligatorio che definiscono l'attività e gli interventi regionali in modo tale da predeterminarne indirettamente l'ammontare dei relativi stanziamenti attraverso il riconoscimento a terzi del diritto ad ottenere prestazioni finanziarie o mediante la creazione di automatismi di spesa;

d) leggi che istituiscono o sopprimono entrate regionali oppure ne variano il gettito, disciplinando diversamente i relativi elementi costitutivi.

2. Le leggi di cui al comma 1, lettera a), stabiliscono direttamente l'ammontare delle spese per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione, da intendersi come limite massimo, indicandone in termini di competenza la relativa copertura, e rinviano alla legge di bilancio la quantificazione dell'onere per gli esercizi successivi.

3. Le leggi di cui al comma 1, lettera b), determinano l'ammontare complessivo della spesa, da intendersi come limite massimo, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi, e ne indicano in termini di competenza la relativa copertura.

4. Le leggi di cui al comma 1, lettera c), quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione, nonché l'onere a regime, e ne indicano in termini di competenza la relativa copertura.

5. Le leggi di cui al comma 1, lettera d), quantificano gli effetti che, nei singoli esercizi ed a regime, saranno presuntivamente prodotti dalle relative disposizioni e ne indicano in termini di competenza la relativa copertura.

annuali. La sentenza 184 del 2016 sulla legittimità costituzionale della legge 1/2015, impugnata dallo Stato, affermava espressamente la legittimità dell'articolo 13 perché c'è coerenza tra gli enunciati normativi regionali e statali. Dunque un intervento legislativo regionale che prevedesse la tipologia di leggi di spesa a carattere annuale, sarebbe legittimo perché collocabile nell'ambito di quello spazio residuale di competenza regionale che la sentenza citata comunque riconosce in materia? Ovvero la modifica dell'articolo 13 della legge 1/2015 potrebbe invadere competenza legislativa dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici (art. 117 comma secondo lettera e) della Costituzione)? In ogni caso, la previsione di disposizioni (v.art. 34 della pdl 407) che comportano spese annuali non darebbe luogo, per quanto già esposto, a contrasto con l'articolo 38 del decreto legislativo 118/2011?

La legge reca, per la gran parte, interventi finanziari: incremento di somme su azioni già previste, previsione di contributi, di rimborsi, alcune proroghe di termini.

La manovra economica e finanziaria per il 2020 comprende la legge regionale 80/2019 (Legge di stabilità per l'anno 2020), la legge regionale 79/2019 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2020) e la legge regionale 81/2019 (Bilancio di previsione finanziario 2020 – 2022), le cui disposizioni, tranne limitatissime eccezioni hanno dato luogo ad interventi rispettosi dei contenuti propri delle tipologie di tali leggi ai sensi del decreto legislativo 118/2011. Non si può, tuttavia, fare a meno di notare come attraverso emendamenti in aula alla legge regionale 79/2019 sono state apportate le solite, inevitabili, modifiche di merito a leggi settoriali (v. ad es. l'articolo 24).

1.5 LA LEGGE DI MANUTENZIONE

La legge regionale 3/2019 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018) conteneva, nel suo testo originario, varie disposizioni non in linea con i contenuti previsti dall'articolo 13 della legge regionale 55/2008 sulla manutenzione dell'ordinamento. L'articolo 2 della proposta di legge, in materia di disciplina del personale regionale, introduceva una disposizione attributiva, in generale, del potere ai dirigenti di conciliare e transigere le controversie nelle materie di competenza, sia in sede giudiziale che stragiudiziale. Dunque una innovazione normativa sostanziale. Tale disposizione è stata espunta dall'articolato. Anche la disposizione dell'articolo 8, sempre in materia di personale, relativa ai termini di validità delle graduatorie concorsuali, è stata espunta ma in realtà per essere inserita nella proposta di legge, ancora all'esame della commissione, recante interventi normativi relativi alla seconda variazione

del bilancio. Ciò per motivi di urgenza, dato che la proposta di legge 323/2018⁴, sugli interventi normativi relativi alla seconda variazione del bilancio, sarebbe stata approvata prima della legge di manutenzione e nonostante i contenuti del citato articolo 8 non fossero certamente omogenei rispetto alla variazione di bilancio. In ambito istruttorio sono stati poi abrogati gli articoli 9 e 13 che autorizzavano l'assunzione di personale da parte del consorzio Lamma. La Corte costituzionale, con sentenza 1 del 2018, aveva dichiarato l'illegittimità dell'articolo 9 della legge regionale 72/2016, con il quale era stato previsto l'analogo incremento della pianta organica dell'autorità portuale regionale, per contrasto con l'articolo 1, comma 228, della legge statale 208/2015 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato). La disposizione contenuta nella legge di manutenzione con destinatario il consorzio Lamma, è stata considerata affetta dal medesimo vizio e la Giunta regionale ha correttamente ritenuto opportuno non limitarsi alla disapplicazione della stessa per l'anno 2018, ma ha proposto l'abrogazione ed il conseguente adeguamento del preambolo della legge regionale 87/2006, che a sua volta, l'aveva introdotta nella legge istitutiva del consorzio Lamma. Con emendamento del Pd, motivato con l'assenza di contenzioso costituzionale relativamente alla disposizione del consorzio Lamma, gli articoli 9 e 13 sono state abrogati, nonostante nel giudizio di parifica per l'esercizio 2017 la Corte dei Conti avesse espressamente auspicato la modifica della legge 87/2016, stante l'illegittimità della stessa per i principi espressi dalla Corte Costituzionale con la sentenza 1/2018.

Sono state introdotte, invece, per iniziativa degli uffici, diverse disposizioni manutentive come le modifiche alla legge regionale 4/2008 per l'adeguamento, relativamente ai dirigenti del Consiglio, a quanto analogamente disposto per i dirigenti della Giunta (articoli 5, 6, 7, 8, 10) o comunque in materia di personale (articoli 12, 13, 14). E' stata poi abrogata la legge regionale 22/2005, relativa all'estinzione, già avvenuta, della Fondazione del Consiglio regionale.

Emendamenti non manutentivi approvati in commissione sono relativi agli articoli 29 e 61 in materia sanitaria, in ordine alla nomina a direttore amministrativo o sanitario o dei servizi sociali.

Sono invece correttamente transitate nella legge di manutenzione, norme di carattere manutentivo che erano state espunte dalla proposta di legge 323/2018 perché non omogenee nei contenuti rispetto alla variazione di bilancio (articoli 1 e 2).

⁴ La proposta di legge 323/2018 è divenuta legge regionale 68/2018.

1.6 ALTRE LEGGI DEL 2019

Di seguito, un accenno alle altre leggi regionali, approvate dalla prima commissione nel 2019. Sono state varate due leggi in materia di DURC, la 1/2019 e la 17/2019, peraltro con il medesimo titolo: (Documento unico di regolarità contributiva. Modifiche alla l.r. 40/2009).

La legge regionali 1/2019 aveva stabilito in via generale l'obbligo di acquisizione del DURC prima del provvedimento di concessione e nelle fasi della liquidazione di ogni tipologia di contributi, benefici sovvenzioni effettuato a qualsiasi titolo ed a favore di qualsiasi soggetto tenuto ad obblighi contributivi. Tale previsione, introdotta come articolo 49 bis nella legge regionale 40/2009, mirava a uniformare in ambito regionale l'applicazione dell'obbligo di acquisizione del DURC, richiedendolo anche nei casi di contributi regionali per i quali la normativa nazionale non lo prevedesse.

Successivamente con la legge regionale 17/2019 si è voluto limitare l'applicazione dell'articolo 49 bis citato ai procedimenti aventi per oggetto la concessione di un contributo pari o superiore a 5000 euro. Il preambolo della legge regionale 17/2019 è stato ulteriormente modificato con la legge regionale 80/2019, a seguito dell'impegno preso dal Presidente della Regione il quale, per evitare l'impugnazione della norma da parte del Governo, ha accettato, appunto, la modifica del preambolo con l'eliminazione di qualsiasi possibile elemento che ingenerasse dubbi circa l'esonero dal possesso del DURC a favore delle imprese destinatarie di contributi inferiori a 5000 euro, in contrasto con le norme statali e con eventuale lesione della tutela della concorrenza da parte della norma regionale.

La legge regionale 21/2019 (Interventi di valorizzazione del patrimonio regionale. Modifiche alla l.r. 77/2004) adegua le disposizioni in materia di demanio e patrimonio della Regione Toscana ai mutamenti legislativi nazionali in materia di valorizzazione e alienazione del patrimonio regionale con l'introduzione, nell'ordinamento regionale, delle concessioni di valorizzazione, la promozione dell'utilizzo per finalità di pubblico interesse dei beni confiscati alla criminalità organizzata, l'affidamento per l'utilizzo dei beni regionali da parte di soggetti del Terzo settore.

Si prevede inoltre l'adozione delle forme di autorecupero da parte dei conduttori e concessionari dei beni pubblici e la possibilità di costituzione, da parte della Regione Toscana, del diritto di proprietà superficaria per venti anni, su immobili ad uso abitativo, a favore di comuni con emergenza abitativa.

La riformulazione del testo, poi approvato in aula, ha tenuto conto delle questioni di legittimità sollevate nella scheda, ad eccezione del punto relativo alla possibilità, prevista dall'articolo 5 che introduce l'articolo 18 bis nella legge regionale 77/2004, per gli enti locali di procedere all'affidamento dei beni pubblici a soggetti del Terzo settore. Tale disposizione, spuria rispetto alla legge

e inutilmente interpositiva rispetto all'articolo 71 comma 2 decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106) è stata mantenuta perché considerata elemento politico qualificante del testo.

La legge regionale 28/2019 (Forme di collaborazione interistituzionale in tema di sicurezza del lavoro, ambiente, salute e cultura della legalità) formalizza la prassi già esistente relativa alla collaborazione in materia di sicurezza dei luoghi di lavoro, diritto alla salute, tutela dell'ambiente e valorizzazione del patrimonio paesaggistico mediante la sottoscrizione di protocolli ed accordi con uffici pubblici toscani, come gli uffici giudiziari e le forze dell'ordine ma anche con associazioni sindacali e di categoria, al fine del rafforzamento dell'operatività amministrativa di tali uffici mediante l'invio di personale regionale.

La legge regionale 34/2019 (Politiche per la montagna e interventi per la valorizzazione dei territori montani. Modifiche alla l.r. 68/2011) detta modifiche alla disciplina legislativa vigente per rafforzare le politiche regionali di sviluppo e di valorizzazione dei territori montani e implementare gli obiettivi in materia già perseguiti dalla legge regionale 68/2011 (Norme sul sistema delle autonomie locali). Sul testo originariamente pervenuto risultava la necessità di un coordinamento delle disposizioni della proposta di legge con la legge regionale 68/2011 che non veniva espressamente modificata dalla proposta di legge.

Era stato, infatti, rilevato che in assenza di previsioni di coordinamento, il principio che regola la successione delle norme nel tempo per cui le norme posteriori derogano a quelle anteriori, nel caso di specie avrebbe trovato difficile applicazione, data la sovrapposizione non di singole, puntuali, disposizioni ma della intera nuova disciplina rispetto a quella vigente. Non sarebbe stato chiaro, in altri termini, se gli obiettivi, i soggetti attori, gli strumenti di attuazione delle politiche, le risorse finanziarie di cui alla nuova legge si sarebbero sostituite, ovvero aggiunte a quelli previsti dalla normativa vigente.

Con gli emendamenti presentati in commissione dal proponente, la proposta di legge è stata riformulata come modifica espressa della legge regionale 68/2011, dando luogo dunque all'auspicato coordinamento con la disciplina generale in materia di sviluppo dei territori montani.

La legge regionale 67/2019 (Cooperazione di comunità. Modifiche alla l.r. 73/2005) intende rafforzare il ruolo della cooperazione nelle comunità locali.

Viene infatti estesa la possibilità del riconoscimento e della promozione alle cooperative di comunità costituite in contesti diversi da quelli previsti dalla legge regionale 73/2005, ovvero cooperative di comunità costituite in aree metropolitane o periferie urbane, caratterizzate da minore accessibilità sociale, economica e di mercato la quale comporta rarefazione di servizi e presenza di marginalità sociali, nelle quali le esperienze di cooperazione comunitaria possono costituire un valido sostegno allo sviluppo.

Si definiscono le cooperative di comunità interessate dalla legge: le società cooperative costituite ai sensi dell'articolo 2511 e successivi del codice civile, iscritte all'albo delle cooperative di cui all'articolo 2512 del codice civile e all'articolo 223-sexiesdecies delle disposizioni per l'attuazione del codice civile con l'obiettivo di soddisfare i bisogni della comunità locale in cui operano, migliorando la qualità sociale ed economica della vita. Vengono specificate poi le attività caratterizzanti le cooperative di comunità: attività socio economiche eco-sostenibili, recupero di beni ambientali o monumentali, creazione di offerta di lavoro. L'interesse perseguito dalle cooperative di comunità è l'interesse generale della comunità. Si prevede, infine, la possibilità che la Regione e i suoi enti dipendenti concedano alle cooperative di comunità, con la finalità di valorizzazione di determinate zone del territorio urbano o extraurbano e sulla base di una specifica proposta presentata dalle cooperative stesse, l'utilizzo di aree e di beni immobili inutilizzati, per il loro recupero e riuso con finalità di interesse generale.

La legge è stata riformulata sulla base delle osservazioni della scheda di legittimità che sono state parzialmente accolte.

2. L'ENTRATA IN VIGORE DELLE LEGGI

Un accenno merita la questione dell'entrata in vigore delle leggi. Si consideri che nel 2019, tra le proposte di legge istruite dalla Prima Commissione e successivamente approvate, ben 11 prevedono un'entrata in vigore diversa da quella ordinaria: ovvero sette prevedono l'entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione e quattro il giorno successivo a quest'ultima⁵.

La questione non è priva di rilevanza: un utilizzo eccessivo dell'entrata in vigore anticipata delle leggi non motivata da motivi particolari, soprattutto nel caso dell'entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione della legge costituisce una violazione dei fondamentali principi che mirano alla conoscenza della legge da parte dei cittadini a garanzia del quale è preposta la *vacatio legis*.

⁵ Le leggi regionali: 5/2019, 19/2019, 20/2019, 22/2019, 38/2019, 65/2019, 66/2019 prevedono l'entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione, le leggi 17/2019, 18/2019, 49/2019 e 67/2019 prevedono l'entrata in vigore il giorno successivo alla pubblicazione.

POLITICHE AGRICOLE

Beatrice Pieraccioli

PREMESSA

Le leggi regionali licenziate nel corso del 2019 dalla Seconda Commissione afferenti il settore agricolo sono otto e affrontano vari temi. Alcune apportano modifiche ed integrazioni alla disciplina vigente quali la legge sull'enoturismo (l.r. 16/2019), quella relativa alla certificazione dei prodotti ottenuti con tecniche di produzione integrata (l.r. 69/2019) e la legge che disciplina l'albo delle imprese agricole forestali (l.r. 77/2019).

La legge regionale sui distretti biologici (l.r. 51/2019) e la legge regionale per il rafforzamento delle funzioni della polizia provinciale e per il contenimento degli ungulati in area urbane (l.r. 70/2019) sono invece interventi di natura innovativa dell'ordinamento, mentre la legge regionale 52/2019 rappresenta un intervento a carattere emergenziale prevedendo misure di aiuto a favore di alcuni comparti agricoli maggiormente colpiti da avversità atmosferiche. Infine, le leggi regionali 75/2019 e 43/2019 dispongono misure di natura finanziaria, la prima a sostegno di progetti pilota che prevedono l'utilizzo di prodotti a chilometro zero nell'ambito dei servizi di refezione scolastica, la seconda a sostegno di azioni di sensibilizzazione verso il non utilizzo della plastica.

1. DISTRETTI BIOLOGICI

La prima legge approvata dalla Seconda Commissione è la legge regionale 30 luglio 2019, n. 51 (Disciplina dei distretti biologici), di iniziativa giuntale, con cui si intende promuovere la costituzione di distretti biologici quali strumenti per lo sviluppo della coltivazione, dell'allevamento, della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli ed alimentari ottenuti con metodo biologico.

Partendo dalle esperienze già in atto in Regione Toscana, e tenendo presenti i cambiamenti alle porte riguardanti sia la politica agricola comune (PAC) sia la legislazione nazionale in tema di agricoltura biologica, con tale intervento normativo si vogliono sviluppare le potenzialità economiche, sociali e culturali di un determinato territorio attraverso l'individuazione di distretti biologici quali soggetti promotori di un modello innovativo per lo sviluppo rurale.

Il distretto biologico è definito come un territorio dove insiste un sistema produttivo locale a spiccata vocazione agricola e biologica nel quale sono rispettati i criteri della sostenibilità ambientale, la conservazione del suolo agricolo e la tutela dell'agrobiodiversità.

Stante la loro natura partecipativa, i distretti si costituiscono mediante un accordo tra soggetti, sia pubblici che privati, i quali operano in modo integrato nel sistema produttivo locale. La norma distingue tra soggetti che devono obbligatoriamente essere parti dell'accordo: almeno tre imprenditori agricoli biologici ed un terzo dei comuni del territorio del distretto, e soggetti che possono aderire all'accordo.

Il distretto opera sulla base di un progetto economico territoriale integrato con cui vengono stabilite le strategie e gli interventi per il raggiungimento degli obiettivi del distretto.

Il soggetto referente del distretto individuato nell'accordo costitutivo, oltre ad avere la rappresentanza legale del distretto, predispone ed attua il progetto economico territoriale, provvede all'organizzazione delle attività del distretto, redige annualmente una relazione sull'attività svolta da trasmettere alla Regione.

Per valorizzare l'attività dei distretti si prevede, infine, il riconoscimento da parte della Regione, sulla base di criteri definiti in legge, rinviando le modalità per il riconoscimento ad un regolamento.

La proposta di legge è stata modificata in commissione a seguito dell'accoglimento di rilievi contenuti nella scheda di legittimità e di alcune osservazioni emerse nel corso delle consultazioni. Si segnala l'inserimento di una clausola valutativa che prevede una rendicontazione annuale delle attività e dei risultati dei distretti da parte della Giunta regionale al Consiglio.

La legge è stata approvata a maggioranza in commissione ed in aula.

2. INTERVENTI URGENTI PER LO SVILUPPO ED IL RILANCIO DI ALCUNI COMPARTI DI PRODUZIONE AGRICOLA

Con la legge regionale 30 luglio 2019, n. 52 (Interventi urgenti per lo sviluppo ed il rilancio di alcuni comparti di produzione agricola condizionati negativamente dall'andamento climatico), la Regione si prefigge l'obiettivo di offrire un sostegno a determinati comparti agricoli maggiormente colpiti da avversità atmosferiche.

L'intervento normativo di carattere emergenziale è finalizzato ad autorizzare la Giunta regionale ad attivare misure urgenti di aiuto in favore delle imprese che operano nei settori dell'apicoltura, della produzione di ciliegie e della produzione e trasformazione del pomodoro da industria, in considerazione delle consistenti perdite di produzione causate da condizioni climatiche avverse. In particolare le misure di aiuto consistono in: microcredito, abbattimento dei

costi delle commissioni di garanzia e concessione di contributi in conto interessi in favore delle imprese agricole di apicoltura, di produzione di pomodori da industria e di ciliegie, nonché delle imprese operanti nel settore della trasformazione del pomodoro da industria aventi almeno una sede produttiva in Toscana.

Gli aiuti sono concessi alle imprese in regime “*de minimis*”. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, la Giunta regionale dovrà stabilire i criteri e le modalità di concessione degli aiuti.

Per il finanziamento delle misure di cui sopra è previsto un apposito rientro di risorse attualmente giacenti presso il gestore del raggruppamento temporaneo di impresa (RTI) “Toscana Muove”, con conseguente riacquisizione al bilancio regionale dell’importo complessivo di quattro milioni e ottocentomila euro.

Si segnala che in commissione è stato presentato un emendamento dal Presidente che ha ridistribuito in modo diverso le risorse finanziarie tra le tipologie di azioni previste nella proposta di legge. La Commissione ha accolto l’emendamento presentato ed ha approvato la proposta di legge all’unanimità.

L’ufficio legislativo non ha sollevato problemi di legittimità nella relativa scheda.

3. MARCHIO DI CERTIFICAZIONE PER I PRODOTTI OTTENUTI CON TECNICHE DI PRODUZIONE INTEGRATA

Con la legge regionale 1 ottobre 2019, n. 60 (Nuove disposizioni per la gestione del marchio di certificazione relativo alla produzione integrata. Modifiche alla l.r. 25/1999) la Regione Toscana modifica la disciplina relativa al marchio collettivo dei prodotti agricoli ed alimentari ottenuti con tecniche di produzione integrata al fine di tener conto di specifiche esigenze di natura tecnica che si sono manifestate nel corso degli anni e delle novità intervenute a livello statale.

Si rammenta che la Regione Toscana è stata la prima a regolamentare una produzione a basso impatto ambientale con la legge regionale 25/1999 (Norme per la valorizzazione dei prodotti agricoli ed alimentari ottenuti con tecniche di produzione integrata e tutela contro la pubblicità ingannevole). A tutt’oggi non esiste a livello europeo una disciplina in merito alla produzione integrata, mentre a livello nazionale con la legge 4/2011 (Disposizioni in materia di etichettatura e di qualità dei prodotti alimentari) è stato istituito il marchio nazionale Sistema Qualità Nazionale Produzione integrata per la certificazione delle produzioni integrate.

Nell’ambito della rivisitazione della legge regionale 25/1999 è stato ritenuto opportuno riportare a livello legislativo alcune disposizioni oggi

contenute nel regolamento d'attuazione ed includere le disposizioni tecniche relative all'uso del marchio di certificazione nel regolamento d'uso.

A seguito dell'introduzione della distinzione tra marchio collettivo e marchio di certificazione operata dal codice della proprietà industriale (d.lgs. 30/2005) è necessario qualificare il marchio previsto dalla legge regionale 25/1999 come marchio di certificazione

Si prevede inoltre che spetti alla Giunta regionale, oltre che adottare il regolamento d'uso, approvare i principi generali dei disciplinari di produzione integrata, i criteri per la stesura dei piani di controllo e i criteri per lo svolgimento dell'attività di vigilanza sugli organismi di certificazione. La competente struttura della Giunta regionale approva poi le schede tecniche dei disciplinari di produzione integrata, iscrive gli organismi di certificazione in appositi elenchi regionali e ne dispone la cancellazione, vigila sulla loro attività, concede la facoltà di utilizzare il marchio ai soggetti legittimati.

Il testo inizialmente assegnato è stato riveduto e corretto a seguito delle osservazioni contenute nella scheda di legittimità e fattibilità al fine di migliorare alcuni contenuti.

La legge è stata approvata a maggioranza in commissione ed in aula.

4. RAFFORZAMENTO FUNZIONI POLIZIA PROVINCIALE E GESTIONE DEGLI UNGULATI

A seguito del riordino istituzionale adottato con la legge regionale 22/2015 la Regione Toscana ha incentivato lo svolgimento dei compiti di vigilanza della polizia provinciale e della polizia della Città metropolitana di Firenze sulle materie oggetto di riordino tramite la stipula di apposite convenzioni.

Con la legge regionale 25 novembre 2019, n. 70 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento delle funzioni della polizia provinciale e per il contenimento degli ungulati in area urbane), assegnata in sede congiunta all'esame della Prima e Seconda Commissione consiliare, si interviene a ridefinire le funzioni della polizia provinciale e della polizia della Città metropolitana di Firenze ed a riconoscere un contributo regionale annuo per lo svolgimento di tali funzioni, al fine di consentire alle province e alla Città metropolitana di Firenze di strutturare i propri corpi di polizia in modo adeguato rispetto alle funzioni da svolgere.

Le risorse saranno ripartite sulla base di criteri che tengano conto delle caratteristiche strutturali di ciascuna Provincia e della Città metropolitana di Firenze, dell'intensità di svolgimento delle attività e delle esigenze di rafforzamento dei corpi.

Inoltre, al fine di assicurare uniformità di azione da parte dei diversi corpi di polizia provinciale, si prevede che annualmente la Giunta regionale approvi

indirizzi generali e specifici per lo svolgimento delle attività, al cui mancato rispetto sono collegati meccanismi di sospensione/decurtazione del contributo regionale.

Tra le funzioni proprie della polizia provinciale e della polizia della città metropolitana di Firenze rientrano le attività di cui all'articolo 37 della legge regionale 3/1994 per il contenimento della fauna selvatica; al fine di tutelare le produzioni agricole e garantire la tempestività degli interventi di contenimento della fauna selvatica viene introdotta una procedura informatizzata per la presentazione da parte degli agricoltori delle richieste di intervento collegata direttamente con il settore regionale competente e con le polizie provinciali e con la polizia della Città metropolitana di Firenze.

Per far fronte alla problematica legata alla sempre più frequente presenza di ungulati in ambito urbano che rappresenta un potenziale pericolo per l'incolumità delle persone e per la sicurezza stradale, si predispone una procedura specifica per il contenimento degli ungulati nei centri abitati, nonché nei nuclei ed insediamenti sparsi e discontinui, prevedendo che il Sindaco richieda alla Regione l'intervento che dovrà essere attuato dalla polizia provinciale.

Il testo inizialmente assegnato è stato emendato una prima volta in commissione in accoglimento di una osservazione del Consiglio delle autonomie locali. In particolare è stato introdotto il comma 6 dell'articolo 3 che demanda alla Giunta regionale la competenza ad approvare una deliberazione con quale sono definiti i criteri e le modalità per la destinazione dei capi catturati o abbattuti nelle operazioni di contenimento degli ungulati in ambito urbano.

Si segnala che con delibera del 23 gennaio 2020 il Consiglio dei ministri ha impugnato la legge regionale 70/2019 perché contenente talune disposizioni in contrasto con gli standard di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema posti dal legislatore statale nell'esercizio della competenza esclusiva ex articolo 117, secondo comma, lettera s) Costituzione.

In particolare l'articolo 3 della legge regionale toscana sarebbe lesivo dell'articolo 19 della legge 157/1992⁶, quale norma interposta, nella parte in cui estende anche alle guardie venatorie volontarie la possibilità di effettuare gli interventi di contenimento degli ungulati in ambito urbano. La Corte costituzionale ha più volte affermato (vedi da ultimo sentenza 14 giugno 2017, n. 139) che il controllo della fauna selvatica effettuato ai sensi dell'articolo 19 della legge 157/1992 spetta esclusivamente ai corpi di polizia giudiziaria e che le figure di cui le guardie venatorie dipendenti delle amministrazioni provinciali possono avvalersi sono solo quelle tassativamente riportate nell'elenco dello stesso articolo di legge, ovverosia i proprietari dei fondi su cui si attua l'intervento, le guardie forestali e quelle comunali. Tale elencazione è, ad avviso della Consulta, da ritenersi tassativa e vincolante per le regioni in quanto

⁶ Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio.

espressione della competenza esclusiva dello Stato a porre standard uniformi di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, non derogabili *in peius* dalle regioni.

Per queste ragioni il Governo ha impugnato la legge regionale in esame ritenendola invasiva della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

5. INTRODUZIONE DEI PRODOTTI A CHILOMETRO ZERO E A FILIERA CORTA NELLE MENSE SCOLASTICHE

Altro intervento di rilievo approvato nel corso del 2019 è stata la legge regionale 10 dicembre 2019, n. 75 (Norme per incentivare l'introduzione dei prodotti a chilometro zero ed a filiera corta nelle mense scolastiche). La finalità della legge è quella di promuovere il consumo di prodotti agricoli toscani, della pesca e dell'acquacoltura, a chilometro zero e provenienti da filiera corta, nell'ambito dei servizi di refezione scolastica nei nidi e nelle scuole d'infanzia, nelle scuole primarie e secondarie di primo e secondo grado. La legge, votata in aula ed in commissione all'unanimità, autorizza una spesa di 500 mila euro per ciascun anno nel 2020 e nel 2021.

Con questa legge si favorisce e si incentiva il sostegno di progetti pilota proposti dai comuni e dalle aziende a partecipazione pubblica che gestiscono la refezione scolastica per conto dei comuni.

Il testo votato dispone, infatti, il finanziamento da parte della Giunta di 'progetti pilota' che prevedono l'utilizzo, nella preparazione dei pasti, di almeno il 50 per cento di prodotti a chilometro zero, certificati e non certificati, e almeno un'iniziativa di informazione e sensibilizzazione per chi fruisce della refezione scolastica.

Il testo pervenuto in commissione è stato modificato a seguito delle consultazioni che hanno fornito ai commissari spunti di riflessione per apportare a questo alcune modifiche. Tali modifiche sostanzialmente hanno inteso rafforzare la politica già perseguita con la legge precedente introducendo la definizione di prodotti a filiera corta accanto alla definizione di prodotti a chilometro zero.

Il legislatore regionale ha quindi inteso superare l'impasse dell'assenza della definizione legislativa statale di chilometro zero e di filiera corta (al momento della approvazione della legge esistono infatti solo progetti di legge in tal senso) in quanto ha ritenuto opportuno e prevalente l'interesse ad educare giovani generazioni ad un corretto stile alimentare, incominciando proprio dalla conoscenza e maggiore consapevolezza dei prodotti del territorio. In questo senso è stato modificato il testo iniziale del preambolo incentrandolo proprio sull'aspetto educativo e di valorizzazione dei prodotti del territorio.

Per prodotti a chilometro zero si intendono i prodotti agricoli, i prodotti della pesca e dell'acquacoltura e alimentari, la cui produzione e trasformazione della materia o dell'ingrediente primario, presente in misura superiore al cinquanta per cento, avviene entro i confini amministrativi della Regione Toscana. I prodotti freschi della pesca in mare sono a chilometro zero se provenienti da punti di sbarco situati in Toscana e catturati da imbarcazioni iscritte nel registro delle imprese di pesca dei compartimenti marittimi regionali. I prodotti freschi dell'acquacoltura in mare sono a chilometro zero se provenienti da impianti collocati nelle acque costiere regionali.

Con il termine di filiera corta si intende quel tipo di catena tra produzione e consumatore finale che deve essere composta "al massimo di un soggetto distributore, contenendo così i passaggi di ordine commerciale riferiti alla catena di distribuzione".

Si rileva che la votazione unanime si può considerare significativa dell'interesse e della condivisione di tutte le forze politiche all'azione regionale.

Si segnala che in aula è stato approvato un ordine del giorno collegato, il n. 857, presentato dai consiglieri Fattori e Sarti (del gruppo consiliare SI-Toscana a Sinistra) per impegnare la Giunta a "valorizzare prioritariamente nei criteri e nelle modalità di assegnazione dei contributi, i servizi di refezione collettiva scolastica che garantiscano un'alta percentuale di produzioni locali biologiche, l'utilizzo di mezzi di trasporto a basso impatto ambientale e l'impiego di imballaggi riciclabili".

Nella seduta del Consiglio dei ministri del 6 febbraio 2020 è stata deliberata l'impugnativa della legge in questione perché le norme riguardanti l'aggiudicazione degli appalti, introducendo un criterio di preferenza nei confronti dei prodotti appartenenti al territorio regionale, sarebbero in contrasto con l'articolo 117 comma 1 e 2, lettera e), della Costituzione sia sotto il profilo della restrizione alla libera circolazione delle merci, sia sotto il profilo della restrizione della concorrenza.

6. ENOTURISMO

La legge regionale 11 dicembre 2019, n. 16 (Disciplina delle attività di enoturismo. Modifiche alla l.r. 30/2003) introduce nell'ambito della legge regionale sull'agriturismo (legge regionale 23 giugno 2003, n. 30 "Disciplina delle attività agrituristiche e delle fattorie didattiche in Toscana") la disciplina dell'attività di enoturismo. Tale attività è stata per la prima volta definita e regolamentata dall'articolo 1, commi da 502 a 505 della legge 205/2017 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020" e dal decreto ministeriale 12 marzo 2019.

Il decreto ministeriale definisce le linee guida e gli indirizzi in merito ai requisiti minimi di qualità per l'esercizio dell'attività enoturistica riservando alle

regioni il compito di provvedere alla vigilanza e controllo sull'applicazione di quanto previsto dal decreto stesso, nonché di promuovere la formazione teorico pratica per le aziende e per gli addetti, anche al fine di garantire il rispetto dei requisiti e degli standard minimi e di promuovere il miglioramento della qualità dei servizi offerti.

La Regione Toscana provvede a dare attuazione alla normativa statale suddetta inserendo nella legge regionale 30/2003 un titolo apposito dedicato all'esercizio dell'attività di enoturismo.

Per enoturismo si intendono le attività di conoscenza del vino espletate nel luogo di produzione, le visite nei luoghi di coltura, di produzione o di esposizione degli strumenti utili alla coltivazione della vite, la degustazione e la commercializzazione delle produzioni vinicole aziendali anche in abbinamento ad alimenti, le iniziative a carattere didattico e ricreativo nell'ambito delle cantine e dei vigneti.

Per quanto riguarda i soggetti legittimati allo svolgimento di tali attività, previa segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), sono, oltre all'imprenditore agricolo viticoltore, i comitati di gestione delle strade del vino, le cantine sociali cooperative ed i consorzi di tutela dei vini a denominazione ed indicazione geografica.

La Regione Toscana ha quindi provveduto ad allargare ad altri soggetti, oltre all'imprenditore agricolo, sulla scorta di quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, del decreto ministeriale 12 marzo 2019 che recita che "l'attività enoturistica, di cui all'articolo 1 comma dall'articolo 1, commi da 502 a 505 della legge 205/2017 è considerata attività agricola connessa ai sensi del terzo comma dell'articolo 2135 del codice civile ove svolta dall'imprenditore agricolo singolo o associato...".

L'espressione è stata quindi ritenuta quale norma di apertura verso altri soggetti, che di fatto già esercitavano tale attività in assenza però di una regolazione legislativa nazionale o regionale.

L'intervento statale e quindi quello regionale introducono una disciplina dettagliata stabilendo i requisiti e gli standard minimi di qualità per svolgere le attività di enoturismo.

Il testo è stato sottoposto alle consultazioni e sono state recepite nella stesura finale alcune osservazioni proposte, così come sono stati accolti i rilievi formulati dall'ufficio in relazione alla scrittura della norma transitoria che si è resa necessaria per consentire proprio a coloro che già esercitavano di fatto l'attività di enoturismo di continuare a farlo fino alla presentazione della SCIA, il cui modello non è stato ancora predisposto.

La legge è stata approvata all'unanimità in commissione e in aula.

7. ALBO IMPRESE AGRICOLE FORESTALI

La legge regionale 11 dicembre 2019, n. 77 (Albo regionale imprese agricolo-forestali. Modifiche alla l.r. 39/2000) interviene a modificare la legge regionale 39/2000 al fine di adeguare la normativa regionale relativa all'albo delle imprese agricole forestali alla disciplina stabilita dall'articolo 10 del decreto legislativo 34/2018 (Testo unico in materia di foreste e filiere forestali).

La nuova normativa statale ha previsto che gli albi istituiti dalle regioni siano articolati per categorie o sezioni distinte a seconda della diversa natura giuridica delle imprese tenendo anche conto delle loro capacità tecnico-economiche e della tipologia di prestazione e prevedendo una specifica categoria per le imprese agricole di cui all'articolo 2135 del codice civile.

La normativa nazionale rinvia ad un decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, la definizione di criteri minimi per l'iscrizione agli elenchi o albi regionali nonché per la formazione professionale degli operatori forestali e per l'esecuzione degli interventi di gestione forestale.

Il decreto legislativo dispone inoltre che le regioni si adeguino alle disposizioni entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del suddetto decreto e che nelle more della definizione dei predetti criteri gli elenchi o gli albi già istituiti dalle regioni conservino la loro efficacia.

Ad avviso dell'ufficio legislativo lo Stato, emanando il decreto legislativo 34/2018 e dunque riservandosi il potere di emanare il decreto ministeriale, ha voluto garantire l'indirizzo unitario ed il coordinamento nazionale in materia di foreste e di filiere forestali dettando una serie di norme e procedure cui le regioni debbono attenersi. In particolare la disciplina in materia di albo delle imprese agricole forestali riflette un intreccio di competenze tra la competenza regionale in materia di agricoltura e quella statale in materia di tutela della concorrenza (art. 117, comma 2, lett. e)), che risulta prevalente.

Alla luce di tale quadro normativo l'ufficio rilevava che l'intervento normativo volto a disciplinare l'albo delle imprese agroforestali in assenza del decreto ministeriale citato, appariva intempestivo e posto in violazione delle citate esigenze di uniformità ed unitarietà che la normativa statale intende perseguire.

La scelta della regione di anticipare la normativa rispetto all'emanazione dei criteri minimi statali non appariva peraltro motivata nel preambolo.

In accoglimento di tali osservazioni il testo è stato modificato. In particolare si è intervenuti sul preambolo dando atto della necessità di dettagliare i requisiti tecnici per consentire l'effettiva operatività della nuova articolazione dell'albo e si è introdotta una clausola di cedevolezza in cui si dispone che alla

data di entrata in vigore del decreto ministeriale di cui sopra, il regolamento attuativo regionale è adeguato alla sopravvenuta normativa statale.

La proposta di legge è stata approvata all'unanimità sia in commissione che in aula.

8. INTERVENTI PER LA RIDUZIONE E IL RICICLO DELLA PLASTICA NELL'AMBIENTE

La proposta di legge 401 divenuta legge regionale 14 ottobre 2019, n. 43 (Interventi di sensibilizzazione per la riduzione e il riciclo della plastica nell'ambiente di iniziativa consiliare), è stata esaminata congiuntamente dalla Seconda e Quarta Commissione. Con tale intervento il Consiglio regionale conferisce a Toscana Promozione Turistica, individuato quale soggetto operatore delle azioni di sensibilizzazione alla dismissione dell'uso della plastica, un finanziamento per l'annualità 2019 pari a trecentomila euro.

Per una completa trattazione della legge si rinvia alla relazione in materia di politiche ambientali.

POLITICHE PER LO SVILUPPO ECONOMICO

Claudia Prina Racchetto

1. PREMESSA

L'anno 2019 è stato, per quanto concerne le politiche in esame, un anno contrassegnato, in primo luogo, dall'approvazione di modifiche particolarmente significative al nuovo Codice del Commercio (approvato solo lo scorso anno dopo quasi due anni di gestazione) mediante la legge regionale 16/2019 (Nuove disposizioni in materia di commercio su aree pubbliche. Modifiche alla l.r. 62/2018). Esse, come vedremo più dettagliatamente nel prosieguo della trattazione, hanno interessato esclusivamente il commercio su area pubblica.

La rilevanza dell'anno che è appena trascorso è da attribuirsi inoltre all'approvazione della legge regionale 56/2019 (Nuove disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 35/2015 e alla l.r. 65/2014) con la quale si è intervenuti nuovamente su un altro settore particolarmente delicato e al tempo stesso molto significativo per l'economia toscana, quale è quello delle cave. Tale intervento ha considerevolmente mutato l'originaria fisionomia della legge regionale 35/2015 (legge generale in materia di cave) già modificata, anche se solo per aspetti limitati, lo scorso anno, dapprima con la legge regionale 18/2018 (Disposizioni concernenti termini previsti dalla legge regionale 25 marzo 2015, n. 35 "Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 104/1995, l.r. 78/1998, l.r. 10/2010, e l.r. 65/2014"), di iniziativa consiliare, con la quale erano stati ridefiniti alcuni dei termini previsti per lo svolgimento di determinate attività e, successivamente, con la legge regionale 54/2018 (Modifiche alla legge regionale 25 marzo 2015, n. 35 "Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 104/1995, l.r. 78/1998, l.r. 10/2010, e l.r. 65/2014"), con la quale era stata inserita nella legge regionale 35/2015 una disposizione transitoria per il sanzionamento di difformità volumetriche fino all'approvazione dei piani attuativi dei bacini estrattivi delle Alpi Apuane.

L'approvazione di tale legge, che ha avuto una genesi piuttosto lunga e travagliata, è avvenuta contestualmente all'adozione del Piano regionale cave.

Ha avuto ugualmente una genesi piuttosto complessa anche la legge regionale 44/2019 (Norme per il riassetto del Consorzio per la Zona Industriale Apuana. Modifiche all'articolo 32 quater della l.r. 82/2015), preceduta di pochi mesi dall'approvazione direttamente in aula della legge regionale 31/2019 (Proroga del termine massimo di durata del Commissario del Consorzio per la Zona Industriale Apuana. Modifiche all'articolo 32 quater della l.r. 82/2015). Essa si differenzia dalle altre leggi approvate nell'anno in quanto è nata come una nuova legge e non come modifica di leggi preesistenti. L'unico articolo di

modifica di un'altra legge in essa contenuto non era infatti presente nel testo assegnato alla commissione per l'espressione del parere referente ma è stato inserito durante i lavori istruttori della stessa.

Analogamente dicasi per la legge regionale 57/2019 (Sostegno al processo di razionalizzazione del sistema di gestione delle infrastrutture per il trasferimento tecnologico).

Nell'anno che è appena trascorso sono state inoltre approvate ulteriori modifiche al Testo unico del sistema turistico regionale. Esse hanno interessato essenzialmente la Cabina di regia, la disciplina delle locazioni turistiche e le disposizioni transitorie per l'abilitazione alla professione di guida turistica.

Per quanto concerne la materia del turismo, merita ricordare anche l'approvazione della legge regionale 48/2019 (Interventi straordinari per l'anno 2019 a favore delle associazioni pro loco. Modifiche alla l.r. 52/2018), di iniziativa dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, con la quale è proseguito, anche per il 2019, l'intervento a favore di tali associazioni. Anche l'approvazione di questa legge è avvenuta direttamente in aula.

Il panorama delle leggi regionali espressione delle politiche per lo sviluppo economico nell'anno in esame è stato completato dalla legge regionale 50/2019 (Intervento straordinario ed urgente per fronteggiare le gravi conseguenze economiche relative alla chiusura della viabilità sulla strada statale Porrettana. Modifiche alla l.r. 13/2019), di iniziativa della Giunta regionale, e dalla legge regionale 73/2019 (Disposizioni in materia di prevenzione dell'usura. Modifiche alla l.r. 86/2009), di iniziativa consiliare.

2. CODICE DEL COMMERCIO: NUOVE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI COMMERCIO SU AREE PUBBLICHE

La legge regionale 16/2019, che interviene a modificare il nuovo Codice del Commercio a pochi mesi dalla sua approvazione, è di iniziativa consiliare di maggioranza e costituisce, se si fa eccezione per la norma inserita a fine marzo dalla Regione Piemonte nella propria legge finanziaria, la prima "presa di posizione" organica regionale alla normativa statale contenuta nel comma 686 dell'articolo 1 della legge 145/2018 (Legge di Bilancio 2019) che ha sottratto il commercio su area pubblica all'applicazione della Direttiva Servizi. Essa ha la finalità di fornire agli operatori del settore un quadro normativo il più possibile chiaro ed univoco. Con la sua approvazione è stata colta l'occasione anche per apportare modifiche ad altre norme della legge regionale 62/2018 (Codice del Commercio) relative alle sanzioni, soprattutto a seguito di alcune criticità rilevate dagli operatori del settore.

La commissione ha licenziato un testo considerevolmente diverso rispetto a quello assegnatole per l'espressione del parere referente, accogliendo alcune osservazioni emerse in sede di consultazioni e vagliate dal gruppo di lavoro di carattere tecnico politico costituito, come consuetudine, per dare un ausilio alla

commissione nella fase istruttoria. Altre modifiche apportate al testo originario sono state il frutto di ripensamenti dei proponenti conseguenti a maggiori approfondimenti sulla materia.

Nella scheda di legittimità predisposta dall'ufficio legislativo è stata posta in evidenza l'illegittimità del citato articolo 1, comma 686, della legge 145/2018 per contrasto con la normativa europea: al suo rispetto sono tenuti sia il legislatore statale che quello regionale, ai sensi dell'articolo 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione. La legge di bilancio statale, come sopra anticipato, ha infatti escluso il settore del commercio su area pubblica dall'ambito di applicazione della Direttiva Servizi e del decreto legislativo 59/2010, atto di recepimento interno, (si veda la lettera a) del comma 686 dell'articolo 1), mentre la Direttiva Servizi ha incluso nel suo ambito di applicazione le attività di commercio sulle aree pubbliche, dal momento che tale settore non è espressamente indicato nell'articolo 2, comma 2, fra i settori esclusi. Essa, inoltre, non ha disposto nulla in ordine alla procedura ed ai criteri applicabili per l'assegnazione delle aree pubbliche, creando un oggettivo vuoto normativo.

La lettera b) del comma 686 ha invece escluso l'applicabilità al commercio su aree pubbliche delle procedure di selezione previste dall'articolo 16 del decreto legislativo 59/2010, il quale sancisce anche il divieto di rinnovo automatico. Tale divieto è stato quindi cancellato dalla disposizione statale, in aperto contrasto con i principi del libero mercato sanciti a livello europeo, come stabilito più volte dalla stessa Corte costituzionale. Il vuoto normativo che ne è derivato ha reso l'ordinamento statale contrastante anche con l'articolo 12 della Direttiva Servizi che prevede che, qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applichino una procedura di selezione fra i potenziali candidati che presenti garanzie di imparzialità e trasparenza.

A tale proposito, la Corte costituzionale, a fronte del tentativo esperito nel tempo da alcune regioni di prevedere l'inapplicabilità al commercio su aree pubbliche dell'articolo 16 del decreto legislativo 59/2010, ne ha dichiarato l'incostituzionalità.

In particolare, per quanto ci riguarda, con la sentenza n. 291/2012⁷, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6 della legge della Regione Toscana n. 63 del 2011.

Infine, la lettera c) del comma 686 ha abrogato l'articolo 70 del decreto legislativo 59/2010, relativo ad aspetti della disciplina sostanziale del settore, da

⁷ Con tale sentenza la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di tali norme non solo per contrasto con la legislazione comunitaria cui il legislatore nazionale ha dato attuazione e con i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea in materia di accesso ed esercizio dell'attività dei servizi (in particolare in tema di residuali regimi autorizzatori) ma anche perché essa non viene a prevedere forme di *“bilanciamento fra liberalizzazione e ...i motivi imperativi di interesse generale”* come, invece, richiesto dalla normativa comunitaria.

definirsi anche mediante Intesa in sede di Conferenza unificata per quanto concerne i criteri per il rilascio e il rinnovo delle concessioni dei posteggi.

In merito alle disposizioni statali sin qui descritte ci si è posti, inoltre, l'interrogativo per quanto attiene all'obbligo di disapplicazione delle norme interne in contrasto europeo che grava sia sui giudici nazionali sia sulla pubblica amministrazione.

In considerazione di quanto sopra evidenziato, l'ufficio legislativo ha rilevato che la legge in esame, sebbene derivante dalla necessità, gravante sulle regioni, di prendere atto del nuovo assetto statale della materia al fine di rendere esplicite le regole applicabili, risulta anche essa attratta nell'ambito del contrasto europeo e costituzionale regolando la materia in conformità alla normativa statale sopravvenuta.

I punti salienti della legge regionale in esame sono costituiti, in primo luogo, dalla previsione del tacito rinnovo delle concessioni per dodici anni purché l'impresa sia iscritta nel registro delle imprese come impresa attiva per il commercio su aree pubbliche, salvo che l'inattività sia motivata da gravi e comprovate cause di impedimento all'esercizio dell'attività. Tali disposizioni si applicheranno a partire dal 1° gennaio 2021, dato che esse sono già state prorogate ex lege (L. 205/2017) fino al 31 dicembre 2020. Altro aspetto importante di tale nuova disciplina è dato dalla reintroduzione, nel Codice del commercio, dei requisiti di onorabilità e professionalità per i venditori ambulanti, a fronte della normativa statale sopravvenuta che, disponendo la non applicazione dell'intero decreto legislativo 59/2010 al commercio al dettaglio su area pubblica, aveva determinato il sorgere del quesito relativo all'applicabilità o meno dell'articolo 71 del medesimo decreto legislativo (relativo proprio ai suddetti requisiti) al commercio al dettaglio su area pubblica. Poiché la non applicazione del suddetto articolo avrebbe però comportato l'assurda conseguenza che solo per il commercio su area pubblica tali requisiti non sarebbero stati richiesti, in palese violazione del principio di uguaglianza e di tutela del consumatore, la Regione Toscana ha deciso di sostituire gli originari articoli 11 e 12 della legge regionale 62/2018, relativi rispettivamente ai requisiti di onorabilità e professionali, con due nuove formulazioni che, se nella sostanza sono identiche a quelle previgenti, non contengono però il riferimento all'articolo 71 del decreto legislativo 59/2010. Viene inoltre chiarito che il rinnovo dodecennale si applica anche alle altre attività commerciali che si svolgono su area pubblica ma che sono diverse da quelle disciplinate nel capo V della legge regionale 62/2018 (attività di somministrazione di alimenti e bevande e vendita di giornali). Sono stati poi inseriti nuovi criteri di assegnazione per i posti vacanti, prevedendo la facoltà per il comune di assegnare prioritariamente alle imprese il cui titolare o, in caso di società, la maggioranza dei soci, abbiano età inferiore ai trentacinque anni. Sono stati inoltre qualificati i mercati nei centri storici.

Riguardo alla parte sanzionatoria, come già anticipato, era necessario un intervento correttivo. In particolare, sono state ridefinite le fattispecie di decadenza del titolo abilitativo per l'attività di commercio su aree pubbliche, prevedendo tale conseguenza nell'ipotesi in cui il titolare non risulti iscritto nel registro delle imprese quale impresa attiva per il commercio su aree pubbliche, salvo che l'inattività sia motivata da gravi e comprovate cause di impedimento all'esercizio dell'attività e nell'ipotesi di decorso di centottanta giorni dall'avvio delle procedure di riscossione coattiva delle somme dovute a titolo di canoni per l'occupazione del posteggio stesso. La decadenza non è invece più prevista per l'ipotesi di violazioni gravi e reiterate per più di due volte in un periodo di trecentosessantacinque giorni delle limitazioni e dei divieti stabiliti dal comune per l'esercizio del commercio su aree pubbliche e diversi da quelli di cui all'articolo 116, comma 1.

Ai comuni viene inoltre riconosciuta la possibilità di rinnovare tacitamente le concessioni dal 1° gennaio 2021 anche a soggetti che non sono più attivi (iscritti al registro delle imprese e che risultano ancora titolari di concessioni) fino alla fine del 2024, per consentire loro di non interrompere bruscamente un rapporto contrattuale e per far sì che dal 2025 il mercato sia composto solo da operatori attivi.

La legge è stata approvata a maggioranza sia in commissione che in aula. In tale sede sono stati approvati quattro emendamenti e ne è stato respinto uno.

3. TESTO UNICO DEL SISTEMA TURISTICO REGIONALE: DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CABINA DI REGIA, LOCAZIONI TURISTICHE, CORSI ED ESAMI PER GUIDA TURISTICA

La legge regionale 32/2019 (Disposizioni in materia di cabina di regia, locazioni turistiche e corsi ed esami per guida turistica. Modifiche alla l.r. 86/2016) riguarda prevalentemente la materia del "turismo" che rientra nella potestà legislativa residuale regionale, ai sensi dell'articolo 117, comma 4, della Costituzione.

Essa concerne poi anche le "professioni turistiche" che, essendo attinenti alla materia "professioni" sono ascrivibili alla potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione.

Analizzando nel dettaglio le modifiche apportate al Testo unico del sistema turistico regionale, si osserva che la prima modifica ovvero quella relativa alla composizione della Cabina di regia è finalizzata a riformulare la lettera e) del comma 2 dell'articolo 14 che prevede che facciano parte di questo organismo consultivo della Giunta regionale anche quattro membri designati dalle associazioni di categoria delle imprese del turismo maggiormente rappresentative. La necessità della riformulazione è conseguita, secondo quanto affermato nel preambolo e nella relazione illustrativa, alla sentenza n. 11/2019 del TAR che ha accolto il ricorso presentato da Federalberghi contro l'atto del

dirigente del settore turismo della Giunta regionale che individuava le associazioni turistiche maggiormente rappresentative ai fini delle rispettive designazioni nella Cabina di regia, escludendo l'associazione ricorrente e chiamando invece ad esprimere le designazioni soggetti diversi a base confederale. La formulazione diversa proposta dalla Giunta regionale è stata da quest'ultima ritenuta idonea a contemplare tutte le associazioni che rappresentano complessivamente oppure settorialmente le tipologie di impresa che afferiscono al turismo. Nella scheda di legittimità predisposta dall'ufficio legislativo, è stato rilevato come tale formulazione non fosse chiara soprattutto in considerazione del ricorso all'uso dell'espressione "e/o". Si è suggerito di chiarire le relazioni intercorrenti fra le tipologie di soggetti cui si faceva riferimento nell'articolo in quanto non adeguatamente definite con tale espressione ritenuta, anche dal Manuale di tecnica legislativa, da evitare perché foriera di incertezza. Poiché durante la fase istruttoria è pervenuta all'Assessorato una proposta di riscrittura da parte delle Confederazioni, volta a prevedere che competenti ad effettuare le designazioni nella Cabina di regia siano i soggetti che siedono al Tavolo di concertazione generale istituito ai sensi dell'articolo 3 della legge regionale 1/2015, la commissione ha deciso di approvare il testo nella versione proposta dalla Giunta regionale che però si è impegnata a predisporre un emendamento ad esso direttamente per l'aula. Tale emendamento non è stato poi presentato.

Per quanto concerne, invece, la modifica apportata all'articolo 70 (Locazioni turistiche), essa ha comportato l'eliminazione dal comma 6 della previsione della sanzione amministrativa per il caso di incompleta comunicazione al comune in cui gli alloggi sono situati, delle informazioni relative all'attività svolta ed alla eventuale forma imprenditoriale di esercizio dell'attività. Questa eliminazione è dovuta al fatto che tale fattispecie non può verificarsi in quanto la comunicazione è effettuata telematicamente con modalità di compilazione guidate e progressive.

E' stato, infine, modificato l'articolo 159 bis, norma transitoria, che ha disposto la sospensione dei corsi di formazione per guida turistica e degli esami di abilitazione previsti alla conclusione di tali corsi fino alla definizione a livello nazionale del profilo professionale di guida turistica e, comunque, non oltre il 9 giugno 2019. La *ratio* della modifica, volta a prorogare tale termine al 31 dicembre 2020, è da attribuirsi alla circostanza che ad oggi non è stato ancora individuato il percorso istituzionale per dare soluzione al problema della definizione della professione. Relativamente a tale modifica, la commissione ha accolto l'emendamento con il quale, traendo spunto da quanto affermato espressamente nel preambolo della legge, si è inteso specificare che la sospensione riguarda anche gli esami di coloro che vi accedono direttamente con i titoli di studio previsti dal regolamento regionale.

La legge è stata approvata a maggioranza sia in commissione che in aula.

4. INTERVENTI STRAORDINARI A FAVORE DELLE ASSOCIAZIONI PRO LOCO

Con la legge regionale 48/2019, il Consiglio regionale ha inteso proseguire, anche per l'anno 2019, gli interventi a favore delle associazioni pro loco già avviati con la legge regionale 52/2018 in considerazione del ruolo estremamente rilevante che esse da anni svolgono nella promozione e diffusione dell'accoglienza turistica sul territorio regionale, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'articolo 118, comma quarto, della Costituzione. Tale decisione è stata determinata dal positivo riscontro registrato nella promozione delle realtà territoriali regionali da parte delle associazioni pro loco beneficiarie dei contributi previsti da tale ultima legge e verificata la disponibilità di risorse derivanti dall'avanzo di amministrazione. Sono stati mantenuti invariati i meccanismi di semplificazione già previsti dalla citata legge regionale: essi si caratterizzano per la concessione dei contributi attraverso la procedura automatica in quanto non risulta necessaria, per l'attuazione degli interventi, un'attività istruttoria di carattere tecnico, economico e finanziario.

La legge in esame ha destinato l'importo di 350.000,00 euro a favore delle associazioni pro loco operanti in Toscana alla data della sua entrata in vigore e che presentino domanda a seguito di pubblicazione di apposito bando.

Merita segnalare infine che, così come è accaduto frequentemente in questo anno, è stata prevista l'entrata in vigore anticipata di tale legge (giorno successivo alla sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale regionale) in modo da non comprimere eccessivamente i tempi tecnici necessari all'espletamento delle procedure per la sua attuazione.

5. NORME PER IL RIASSETTO DEL CONSORZIO PER LA ZONA INDUSTRIALE APUANA

Il Consorzio per la Zona Industriale Apuana è stato istituito con decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 03 aprile 1947, n. 372 allo scopo di promuovere iniziative pubbliche e private per il completamento della zona industriale apuana.

Esso rientra nella categoria dei consorzi di sviluppo industriale che hanno lo scopo di favorire il sorgere di nuove iniziative industriali e artigianali nell'ambito del territorio di competenza nonché di svolgere attività di propulsione per il potenziamento delle attività esistenti e di promozione e programmazione dello sviluppo economico-produttivo. Favoriscono altresì le condizioni necessarie per la creazione o lo sviluppo di attività produttive nei settori dell'industria e dei servizi.

Tali consorzi sono enti pubblici economici (a norma dell'art. 36, commi 4 e 5 della L. 317/1991) a struttura associativa cui possono partecipare soggetti pubblici e privati rappresentativi della società civile e sono dotati di piena autonomia statutaria, organizzativa, amministrativa e finanziaria.

Sono stati disciplinati con la legge 634/1957, oggi abrogata, il cui contenuto è stato parzialmente trasfuso nel decreto del Presidente della Repubblica 218/1978.

Riguardo a questa tipologia di consorzi già il decreto del Presidente della Repubblica 616/1977 (art. 65) ha trasferito alle regioni le funzioni amministrative e tutte le funzioni esercitate dallo Stato in materia di assetto, sistemazione e gestione delle aree industriali attrezzate e di sistemazione di infrastrutture per nuovi insediamenti. Ad essi si applicano pertanto le norme delle leggi regionali e sono sottoposti alla vigilanza ed al controllo delle regioni.

Successivamente alla legge 317/1991 il legislatore statale ha effettuato altri interventi normativi, i quali hanno però riguardato la funzione di pianificazione territoriale e le procedure di esproprio per l'attuazione degli interventi. In essi si specifica che troveranno applicazione fino a che le regioni non interverranno con proprie norme.

Con legge regionale 4 ottobre 2016, n. 67 (Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2015, n. 82 "Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2016" relative alla seconda variazione al bilancio 2016) è stato disposto lo scioglimento degli organi del Consorzio per la Zona Industriale Apuana e il commissariamento dello stesso (articoli da 32 bis a 32 septies).

Come anticipato nella premessa, gli interventi legislativi relativi al Consorzio Zona Industriale Apuana, nel corso dell'anno 2019, sono stati due.

Infatti, in primo luogo, con la legge regionale 31/2019, di iniziativa della Giunta regionale, si è intervenuti a modificare l'articolo 32 quater della legge regionale 82/2015 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2016) al fine di prorogare ulteriormente la durata dell'incarico del Commissario del Consorzio ZIA (nominato a seguito dello scioglimento degli organi del Consorzio disposto con la l.r. 67/2016) fino ad un massimo di 1047 giorni dalla nomina (31 ottobre 2019). La ratio di tale intervento è stata quella di assicurare, nelle more dell'approvazione da parte del Consiglio regionale della legge per la riorganizzazione di quest'ultimo, la continuità della gestione. Merita segnalare che anche questa legge è stata approvata direttamente in aula e che, vista l'imminenza della scadenza dell'incarico del commissario (16 giugno 2019), ne è stata disposta l'entrata in vigore anticipata (il giorno stesso della pubblicazione sul BURT).

Con la legge regionale 44/2019, di iniziativa della Giunta regionale, si è invece ritenuto necessario procedere al riassetto del Consorzio per la Zona Industriale Apuana, in considerazione delle molteplici criticità rilevate durante la fase commissariale. Esse, in particolare, hanno evidenziato la necessità di una ridefinizione della compagine consortile che vede - quale attore direttamente coinvolto - la Regione Toscana e della costituzione di un comitato d'area quale soggetto di raccordo con le esigenze del territorio, oltre ad una ridefinizione della

governance consortile.

L'approvazione di questa ultima legge ha avuto una genesi piuttosto lunga e i lavori istruttori ad essa relativi sono stati per lungo tempo sospesi. Il testo approvato costituisce, inoltre, il risultato del lavoro svolto da un gruppo di carattere tecnico costituito da funzionari della Giunta e del Consiglio regionale.

Nella scheda di legittimità predisposta dall'ufficio legislativo erano stati formulati una serie di rilievi attinenti agli organi del Consorzio (assemblea, amministratore unico, revisore contabile unico, Comitato di area), alla programmazione dell'attività, alla vigilanza e controllo, alle norme transitorie ed all'entrata in vigore. Tali rilievi sono stati in gran parte accolti e si è provveduto conseguentemente a riformulare il testo nelle relative parti.

In commissione sono stati presentati dalla maggioranza quattro emendamenti. Con il primo di essi, relativo all'articolo 8 (Amministratore unico), si è inteso riequilibrare i rapporti fra le pubbliche amministrazioni partecipanti al consorzio, prevedendo per l'amministratore unico, il cui nominativo è proposto dal Presidente della Giunta regionale, la nomina da parte dell'assemblea con la maggioranza dei due terzi. Con il secondo emendamento, relativo invece all'articolo 15 (Risorse economiche) è stata disposta la soppressione del comma che prevedeva che per i soggetti consorziati e le imprese insediate, il regolare pagamento di quote, contributi e corrispettivi di servizi fosse requisito essenziale per accedere a contributi, agevolazioni e finanziamenti regionali in qualunque forma previsti. Tale soppressione è stata motivata sostenendo che disposizioni di tal natura dovrebbero più opportunamente essere collocate nei bandi per le agevolazioni piuttosto che nella legge. Gli altri due emendamenti hanno interessato l'articolo relativo alle abrogazioni e quello della entrata in vigore. Con il primo è stata disposta l'abrogazione della lettera e) del comma 1 dell'articolo 23 perché già abrogata con la legge di manutenzione e con il secondo è stato abrogato l'articolo 24 che prevedeva l'entrata in vigore anticipata divenuta superflua a seguito della proroga del termine di durata del commissariamento (al 31.10.2019) disposta con la legge regionale 31/2019.

6. NUOVE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CAVE

La legge regionale 56/2019, di iniziativa della Giunta regionale, costituisce espressione della potestà legislativa regionale di tipo residuale in materia di cave, ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione. Essa è stata assegnata alle commissioni Seconda e Quarta per l'espressione del parere referente nel mese di aprile 2018. E' stata oggetto, come di consueto, di consultazioni, ampiamente partecipate, come dimostrato dalle numerose e corpose osservazioni fatte pervenire dalle diverse associazioni di categoria. La legge è rimasta giacente per più di un anno: il suo esame è stato infatti ripreso

solo a luglio del 2019, in concomitanza con l'esame del Piano regionale cave. Le commissioni hanno disposto la costituzione di un gruppo di lavoro di carattere tecnico politico misto Giunta/Consiglio con il compito di esaminare le osservazioni pervenute sia sulla proposta di legge che sul Piano cave. Nel corso delle numerose riunioni di questo gruppo è stata svolta l'istruttoria di tutte le osservazioni pervenute, compresi i rilievi formulati nella scheda di legittimità dell'ufficio legislativo. Numerosi di essi sono stati accolti e si è pertanto proceduto alla riformulazione del testo nei punti che ne erano interessati. Il testo riformulato dal gruppo di lavoro, considerevolmente diverso rispetto al testo originario, è stato sottoposto all'esame delle commissioni congiunte.

Poiché sarebbe impossibile dar conto dettagliatamente di tutte le modifiche apportate alla legge regionale 35/2015, che contiene la disciplina generale dell'attività estrattiva nelle cave, merita piuttosto soffermarsi su una questione giuridica alquanto complessa quale è quella della disciplina delle cosiddette cave miste.

Infatti, durante l'ultima delle sedute delle commissioni congiunte, convocata per l'approvazione del testo della legge (e del relativo Piano cave), l'opposizione ha manifestato alcune perplessità in ordine ai contenuti degli articoli 17 e 19, come riformulati dal gruppo di lavoro tecnico-politico, chiedendo sul punto un parere da parte dell'ufficio legislativo. Tali articoli introducono, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 228/2016, nella legge regionale 35/2015 gli articoli 35 bis e 35 quater, i quali disciplinano appunto le cosiddette cave miste.

In particolare, il comma 1 dell'articolo 35 bis prevede che il comune, al fine di garantire lo sfruttamento razionale della risorsa, disponga la coltivazione unitaria dei siti estrattivi in cui sono presenti beni appartenenti al patrimonio indisponibile del comune e altri beni.

Nel caso in cui l'estensione del bene appartenente al patrimonio indisponibile del comune non sia prevalente, il comma 2 prevede che il comune possa disporre l'affidamento diretto al privato.

Nel caso in cui, invece, l'estensione del bene appartenente al patrimonio indisponibile del comune sia prevalente, il comma 3 prevede che il comune disponga la costituzione di consorzi obbligatori fra imprese per la gestione unica del sito, secondo quanto disposto dall'articolo 28.

L'articolo 35 quater disciplina, relativamente a tale caso di consorzi obbligatori, l'ipotesi in cui il soggetto privato sia inerte ovvero non intenda esercitare l'attività di coltivazione del sito né trasferire a terzi tale facoltà, prevedendo la possibilità del passaggio del sito al patrimonio indisponibile comunale, previo indennizzo, qualora il soggetto non si attivi nel termine assegnatogli dal comune.

Le cosiddette cave miste sono pertanto quelle caratterizzate dalla compresenza di una connessione oggettiva fra una parte, pacificamente di

proprietà comunale⁸, ed una parte di proprietà privata. Costituiscono un unicum nel panorama italiano. Rispetto ad esse, l’Autorità garante della concorrenza e del mercato, nella segnalazione n. 1344/2016⁹, ha riconosciuto che la commistione fra i beni stimati e gli agri marmiferi nell’ambito di medesime porzioni del territorio comunale comporta difficoltà per l’applicazione, da parte dell’ente locale, del regime concessorio in ordine al diritto di sfruttamento delle cave e ostacola le dinamiche concorrenziali sui relativi mercati. I beni stimati sono stati definiti dalla Corte costituzionale, nella citata sentenza n. 228/2016, come cave *“di limitate dimensioni territoriali, le quali in ragione delle peculiari caratteristiche morfologiche che le contraddistinguono, non sono ormai coltivabili singolarmente e risultano, in parte, incorporate all’interno di una stessa unità produttiva insieme a cave pubbliche soggette a concessioni comunali”*.

Per quanto concerne le cave di proprietà privata, la legge regionale 35/2015 disciplina il regime dell’autorizzazione all’attività estrattiva (artt. 16-28). Infatti, in caso di beni di proprietà del soggetto imprenditore, l’Amministrazione può intervenire preliminarmente con strumenti di pianificazione e successivamente, in relazione alle fattispecie concrete, con il rilascio delle autorizzazioni all’attività. Le prescrizioni che la Pubblica Amministrazione può dettare ed imporre con l’autorizzazione, pena la revoca del provvedimento, devono essere motivate da esigenze pubbliche e non arrecare un ingiustificato e sproporzionato limite al diritto di cui il richiedente è titolare.

L’ultimo articolo del capo III della legge regionale 35/2015, dedicato alla disciplina delle cave private, è l’articolo 28, il quale prevede che il comune promuova o disponga la costituzione di consorzi, sia volontari che obbligatori, tra imprese per la gestione unica dei siti estrattivi contigui e vicini, al fine di garantire un più razionale sfruttamento della risorsa, un’omogeneità del recupero ambientale dei siti estrattivi e, comunque, ogniqualvolta ricorrano motivi di sicurezza.

La prima problematica sollevata rispetto alla fattispecie delle cave miste ha riguardato la possibilità (cfr. comma 3 dell’articolo 35 bis), per la legge regionale, di prevedere la costituzione di consorzi obbligatori fra imprese per la gestione unica del sito. A tal proposito, è stato fatto presente, che il riferimento normativo della figura del consorzio volontario e obbligatorio per la coltivazione delle cave, si ritrova già nel regio decreto 1443/1927, che all’articolo 47 li prevede espressamente.

⁸ Si tratta degli agri marmiferi ovvero dei beni pubblici la cui appartenenza al patrimonio indisponibile dei Comuni di Massa e di Carrara è pacificamente legittima, anche in base a quanto espresso dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 488/1995.

⁹ AS 1344 del 24 novembre 2016 – Affidamento in concessione di beni demaniali indisponibili del patrimonio del Comune di Carrara.

Nell'ipotesi in esame, la costituzione del consorzio è disposta fra il soggetto privato, che ha la disponibilità giuridica del bene, ed il vincitore della procedura di evidenza pubblica.

Tale previsione si collega alla disciplina sostanziale dei consorzi di cui al citato articolo 28, il quale non è stato oggetto di rilievi da parte del Governo, ma neppure, a quanto risulta, di osservazioni da parte dei Ministeri competenti nell'ambito del procedimento di controllo della legge regionale svoltosi ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.

Del resto, la fattispecie, oltre che essere attuativa dell'articolo 47 citato, è risalente per quanto riguarda l'ordinamento della Regione Toscana, dal momento che già l'abrogata legge regionale 78/1998, all'articolo 17, prevedeva la possibilità per il comune di promuovere la costituzione di consorzi volontari o disporre la costituzione di consorzi obbligatori tra imprese per la gestione unica delle cave.

Per quanto concerne, invece, le perplessità avanzate in ordine alla previsione della fattispecie disciplinata nell'articolo 35 quater (Acquisizione del sito al patrimonio indisponibile comunale), occorre innanzitutto ricordare che il diritto ad esercitare l'attività estrattiva viene attribuito al proprietario con i limiti imposti dalla rilevanza pubblica del bene, data dall'interesse pubblico allo sfruttamento del giacimento.

Proprio in considerazione della natura peculiare di tale diritto, l'articolo 45 del regio decreto 1443/1927 prevede, nei commi iniziali, la cosiddetta "avocazione" che si realizza quando il "*proprietario non intraprenda la coltivazione della cava o torbiera o non dia ad essa sufficiente sviluppo*" e lasci trascorrere infruttuosamente il termine fissatogli per "*l'inizio, la ripresa o l'intensificazione dei lavori*".

Preliminarmente si evidenzia che la Corte costituzionale, con la sentenza 9 marzo 1967, n. 20, ha ritenuto costituzionalmente legittimo l'articolo 45 del regio decreto 1443/1927, riconoscendo proprio la peculiare natura del diritto ad esercitare l'attività estrattiva. Per la Corte "*...l'atto di avocazione essendo implicito in un diritto-dovere a sfruttare il bene in base ad una concessione ex lege (in realtà autorizzazione) non concreta un provvedimento espropriativo*".

L'articolo 45 prevede, quindi, che, qualora il proprietario non intraprenda la coltivazione o non dia ad essa sufficiente sviluppo, e lasci trascorrere il termine, la cava possa essere data in concessione in conformità alle norme contenute nel regio decreto e relative alle miniere e che al proprietario spetti il "*valore degli impianti, dei lavori utilizzabili e del materiale estratto disponibile presso la cava o la torbiera*". L'avocazione che riguarda la cava (cioè l'impresa estrattiva e non il fondo che rimane privato) non ha una funzione punitiva o sanzionatoria, ma costituisce piuttosto lo strumento per realizzare l'interesse pubblico sopperendo all'inerzia del proprietario. Il bene entra pertanto nel

patrimonio indisponibile e, come tale, è sottratto alla disponibilità del suo proprietario.¹⁰

L'articolo 45 del regio decreto 1443/1927 disciplina inoltre, nell'ultimo periodo, un'ulteriore fattispecie (tra l'altro recepita al comma 5 dell'articolo 21 della l.r. 35/2015) relativa all'ipotesi in cui dalla coltivazione di cave e torbiere derivi grave pericolo di dissesto idrogeologico. In tali casi si prevede che la Regione possa disporre interventi di messa in sicurezza a carico del conduttore e che, in caso di inottemperanza alle prescrizioni, la Regione possa disporre la revoca immediata dell'autorizzazione e l'acquisizione della cava al patrimonio indisponibile della Regione.

Premesso quanto sopra, si è posto in evidenza che la fattispecie disciplinata nell'articolo in esame può essere sostanzialmente ricondotta alla cosiddetta avocazione, sopra illustrata, contenuta nei commi iniziali dell'articolo 45 del regio decreto 1443/1927. Essa ne costituisce una peculiare applicazione in considerazione della natura del sito estrattivo caratterizzato dalla prevalente estensione del bene appartenente al patrimonio indisponibile comunale. Attraverso tale avocazione *“l'amministrazione pubblica provvede alla tutela dell'interesse generale senza il tramite del procedimento tipico di espropriazione per pubblico interesse...”* e *“l'atto incide sul diritto del privato per l'attivarsi del limite cui sottostava, il che basta a far ritenere che la fattispecie esula dal tenore del terzo comma dell'articolo 42 della Costituzione. Questo comma contempla l'ipotesi del sacrificio di una situazione patrimoniale per un interesse pubblico che essenzialmente sta fuori di essa e ad essa si sovrappone: se però l'interesse pubblico è limite della situazione, la sua tutela preferenziale è sviluppo naturale o normale del rapporto da cui il diritto del privato trae origine e non induce acquisizione aliena di un valore. Infatti il diritto sacrificato, in tal caso, non contiene il valore di quello prevalso; e deve stimarsi avendo presente la coesistenza di un altro diritto capace di assorbirlo, quindi con detrazione del valore di questo.”*¹¹

La previsione, nel caso dell'articolo 35 quater, della corresponsione di un indennizzo si giustifica con la sostanziale coincidenza fra i presupposti previsti da tale articolo per l'avocazione e quelli previsti per l'esercizio del potere ablatorio. Del resto, sul punto, la Corte costituzionale ha precisato: *“...Da quanto si è esposto appare indiscutibile che la sottrazione delle cave alla disponibilità privata ex art. 45 del R.D. 29 luglio 1927, n. 1443, svolge il limite connesso al regime di quei beni come categorie, per la loro inerenza ad un interesse della pubblica Amministrazione; rientra cioè fra le ipotesi genericamente descritte dalla Corte, per le quali la Costituzione non dà garanzia d'indennizzo”*¹².

¹⁰ Cfr. M. Vaccarella, *“La disciplina delle attività estrattive nell'amministrazione del territorio”*, Giappichelli, 2010, p. 39 e ss.

¹¹ Cfr. sentenza Corte costituzionale n. 20/1967.

¹² Cfr. sentenza Corte costituzionale n. 20/1967.

La legge è stata approvata a maggioranza. In aula sono stati presentati numerosi emendamenti sia dall'opposizione che dalla maggioranza. Tra quelli approvati, merita segnalare, in particolare, l'inserimento fra i casi che determinano sospensione e decadenza dell'autorizzazione, della grave e reiterata violazione di norme di legge o contratti collettivi in relazione agli obblighi retributivi (art. 8), l'intervento sull'articolo 21 (Autorizzazioni e concessioni esistenti) al fine di specificare che al raggiungimento della percentuale del 50% del materiale da taglio contribuiscono anche i materiali derivati, impiegati dall'industria per la realizzazione dei prodotti sostitutivi dei materiali da taglio di cui al numero 2.1. dell'articolo 2 della legge regionale 35/2015 e lavorati nel sistema produttivo della filiera locale, l'inserimento del termine di 120 giorni per l'espressione del parere di competenza del nucleo di valutazione, con l'ulteriore previsione che l'inutile decorso di tale termine, senza che il parere sia stato reso, comporta la possibilità per i comuni di procedere comunque alle valutazioni di loro competenza sui piani economico finanziari e, infine, il differimento al 31 dicembre 2019, del termine per l'approvazione dei Piani attuativi dei bacini estrattivi delle Alpi Apuane, previo accordo con le autorità statali competenti.

7. SOSTEGNO AL PROCESSO DI RAZIONALIZZAZIONE DEL SISTEMA DI GESTIONE DELLE INFRASTRUTTURE PER IL TRASFERIMENTO TECNOLOGICO

La legge regionale 57/2019, di iniziativa della Giunta regionale, è, in primo luogo, espressione della potestà legislativa regionale di tipo “*residuale*” (art. 117, comma quarto, della Costituzione) concernente lo “*sviluppo economico e produttivo locale*”. Si tratta di un ambito generale ed indeterminato nel quale confluiscono una pluralità di materie eterogenee, quali, ad esempio, l'agricoltura, l'industria, l'artigianato, il commercio, il turismo. Essa appare inoltre, in considerazione dei suoi contenuti, ascrivibile alla competenza legislativa concorrente “*sostegno all'innovazione dei processi produttivi*”, di cui all'articolo 117, comma terzo, della Costituzione. Mentre quest'ultima è soggetta al limite dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato, la competenza legislativa residuale sopra citata si interseca con le cosiddette “*materie trasversali*”, quali, la “*tutela della concorrenza, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*”. Esse sono materie di competenza legislativa esclusiva statale (art. 117, comma secondo, lettere e), m) ed s)) che, secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale¹³, sembrano enunciare una finalità piuttosto che circoscrivere un dato settore della legislazione e presentano un'intrinseca attitudine ad intrecciarsi con spazi materiali e competenze affidati alle potestà legislative delle regioni.

¹³ Cfr. sentenze 58/2015, 171/2012, 235/2011, 225/2009, 12/2009, 345/2004, 272/2004, 14/2004, 282/2004.

L'articolo 19 del decreto legislativo 112/1998, recante il conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle regioni in attuazione della Riforma Bassanini (L. 59/1997), ha delegato alle regioni anche le funzioni di incentivazione di programmi di innovazione e trasferimento tecnologico per l'industria, ivi comprese le piccole e medie imprese.

Il nuovo intervento legislativo regionale si affianca a quanto già previsto, in primo luogo, dalla legge regionale 71/2017¹⁴, in materia di promozione, valorizzazione e sostegno al sistema e ai processi di trasferimento tecnologico a favore delle imprese e dei sistemi produttivi. Essa si affianca, inoltre, alla legge regionale 20/2009: quest'ultima ha, tra le proprie finalità, l'integrazione delle politiche in materia di ricerca, innovazione, trasferimento tecnologico e alta formazione, in sinergia con i soggetti pubblici e privati operanti nel territorio regionale e prevede la "Rete regionale della ricerca" alla quale possono aderire enti locali, università e scuole superiori di alta formazione, enti di ricerca e soggetti pubblici e privati che svolgono attività di ricerca, parchi scientifici e tecnologici e gli altri soggetti che operano nel campo della diffusione e del trasferimento della conoscenza e dei risultati della ricerca, imprese pubbliche e private che svolgono o sono destinatarie di attività di ricerca.

In questo sistema si colloca, infine, anche la legge regionale 28/2008, che attribuisce a Sviluppo Toscana spa, società in house della Regione, la collaborazione alla progettazione e attuazione delle politiche di intervento in materia di ricerca, innovazione e sostegno alla competitività del sistema imprenditoriale toscano, ivi comprese azioni di trasferimento tecnologico e di valorizzazione dei risultati della ricerca pubblica.

Esaminando i contenuti della legge in esame, si rileva che con essa la Regione intende valorizzare il raccordo fra il sistema produttivo e quello della ricerca, attraverso le infrastrutture per il trasferimento tecnologico, promuovendo ed incentivando la razionalizzazione delle società di gestione di tali infrastrutture¹⁵, operanti in Toscana e partecipate, parzialmente o indirettamente, da amministrazioni pubbliche.

A tal fine, la legge prevede la costituzione di un Fondo rotativo finalizzato all'erogazione di incentivi economici al soggetto gestore risultante dal suddetto processo di razionalizzazione. Tale fondo interviene nella forma del conferimento di capitale o nella forma del prestito partecipativo al soggetto gestore. La disciplina e le modalità di esso sono definite con deliberazione della Giunta regionale entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge. Il conferimento di capitale e la concessione del prestito partecipativo sono subordinati ad una serie di condizioni espressamente indicate quali: 1) un oggetto sociale del soggetto gestore consistente in una attività di razionalizzazione del funzionamento delle infrastrutture per il trasferimento tecnologico ad essa

¹⁴ Cfr. gli articoli 1, 3, 4 e 10.

¹⁵ Queste sono definite dall'articolo 2 quali parchi scientifici e tecnologici, incubatori di impresa, laboratori di ricerca industriale, laboratori di prove e test, dimostratori tecnologici.

aggregate; 2) la partecipazione di almeno 3 delle società di gestione espressamente indicate; 3) la permanenza delle amministrazioni pubbliche nella compagine societaria del soggetto gestore per almeno 3 anni dalla data di intervento del fondo; 4) la possibilità di adesione di altre società di gestione partecipate, anche parzialmente da amministrazioni pubbliche, che esercitino tale attività in modo esclusivo o prevalente, di organismi di ricerca pubblici, delle Camere di commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura (CCIAA), di enti locali e di imprese; 5) l'esclusione dell'adesione di società che erogano esclusivamente servizi immateriali e di società i cui ricavi siano in ognuno degli esercizi del triennio 2016-2018 inferiori al 33% degli stessi ricavi.

Si prevede, inoltre, che decorso un triennio dalla data di intervento del Fondo, la Regione valuti, in alternativa alla restituzione dell'incentivo al Fondo stesso, la commutazione di esso in partecipazione societaria, nel rispetto del decreto legislativo 175/2016 (TU in materia di società a partecipazione pubblica) e della legge regionale 20/2008. E' stato stabilito che la costituzione del soggetto gestore venga deliberata da ogni società di gestione entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge e che, qualora tale termine decorra inutilmente, la Regione impartisca indirizzi per la dismissione della propria partecipazione indiretta alle tre società di gestione espressamente indicate.

Gli incentivi economici previsti nella legge sono concessi ai sensi del Regolamento UE n. 1407 ("*de minimis*") e nel rispetto della normativa comunitaria sugli aiuti di stato.

La legge è stata considerevolmente modificata rispetto al testo assegnato per iniziativa consiliare al fine, fra l'altro, di adeguarla ai rilievi di legittimità segnalati nella scheda predisposta dall'ufficio legislativo a seguito delle consultazioni svoltesi su di essa e per accogliere alcune proposte emerse durante le riunioni di carattere tecnico politico svoltesi sul testo assegnato.

In primo luogo, in relazione alla potestà legislativa regionale esercitata con essa, era stato posto in evidenza che essa intersecava ambiti nettamente privatistici nel momento in cui prevedeva la costituzione di un soggetto partecipato da società, anche puntualmente indicate, e conformava la potestà statutaria dello stesso stabilendo alcuni contenuti obbligatori dello statuto.

Il rapporto della legge regionale con il diritto privato, l'autonomia privata e l'autonomia contrattuale richiede il puntuale rispetto dei limiti della competenza legislativa regionale in tali ambiti. Infatti, non è precluso alla legge regionale richiamare istituti civilistici e porre i medesimi a presupposto dell'intervento pubblico ma tuttavia, ove ciò avvenga, è necessario che la formulazione delle relative disposizioni rispetti l'autonomia privata e contrattuale dei soggetti ai quali si riferisce.

In breve, era stato fatto presente, nella scheda di legittimità, che la legge regionale può avere come presupposto degli interventi pubblici previsti istituti privatistici, ma non può imporli, regolarli o conformarli, pena la violazione specifica dell'articolo 41 della Costituzione che afferma esplicitamente il principio della libertà di iniziativa economica privata, ovvero dell'articolo 117, secondo comma lettera l) che riserva allo Stato l'ordinamento civile. Tali considerazioni, oltre ad indicare il parametro di legittimità che va utilizzato per valutare la proposta di legge, costituiscono indicazione della tecnica legislativa con la quale vanno formulate le disposizioni, che possono prevedere che l'intervento pubblico sia realizzato a fronte dell'azione di soggetti privati (es. costituzione di società), ma non possono contenere al riguardo norme impositive (obbligo di costituire società). Per tali motivi, si faceva presente che alcune delle disposizioni della legge sembravano avere contenuti prescrittivi e che pertanto esse avrebbero dovuto più opportunamente essere riformulate trasformando le previsioni originarie, interpretabili come obbligatorie, in condizioni per l'erogazione delle risorse del Fondo.

A seguito di tale rilievo di carattere generale e degli altri più puntuali contenuti nella scheda di legittimità e relativi sia al preambolo che all'articolato, il testo originario è stato in tal senso ampiamente riformulato.

La legge è stata approvata in aula nella seduta del 31 luglio 2019. In tale sede, sono stati presentati dalla maggioranza alcuni emendamenti finalizzati a chiarire meglio la natura del Fondo costituito con la legge.

8. DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PREVENZIONE DELL'USURA

La legge regionale n. 73/2019, di iniziativa consiliare, costituisce espressione della potestà legislativa regionale di tipo residuale (art. 117, quarto comma, della Costituzione) in materia di "*sviluppo economico e produttivo locale*" e in materia di "*assistenza sociale*".

Essa, come specificato nel preambolo, interviene, a seguito dello studio dell'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET) "*Il fenomeno del sovra indebitamento in Toscana*", a modificare la legge regionale 29 dicembre 2009, n. 86 (Strumenti di prevenzione dell'usura ed educazione all'uso consapevole del denaro) al fine di aggiornarla in relazione alle modifiche normative medio tempore sopraggiunte a livello nazionale e al fine di creare una maggiore sinergia fra i soggetti coinvolti nella rete degli sportelli di prevenzione dell'usura. Tali modifiche concernono essenzialmente l'integrazione della Rete degli sportelli per la prevenzione dell'usura (articolo 3 della l.r. 86/2009) con la previsione degli organismi di composizione della crisi (articolo 15 della L. 3/2012 "*Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovra indebitamento*") e con la struttura della Caritas italiana nonché la ridefinizione della composizione e delle funzioni del Coordinamento regionale di cui all'articolo 7 della legge regionale 86/2009.

La legge è stata oggetto di emendamenti consiliari sia della maggioranza che dell'opposizione in commissione ed in aula.

In aula è stato approvato, contestualmente ad essa, un ordine del giorno con cui si impegna la Giunta regionale a valutare la possibilità di stanziare, nella prima occasione utile successiva all'approvazione della prossima manovra di bilancio, adeguate risorse per consentire la piena attuazione della legge, al fine di contrastare il fenomeno dell'usura, data la sua diffusione e il rischio di un suo incremento sul territorio della Toscana.

Si segnala, infine, che anche per questa legge è stata prevista (e motivata nel preambolo) la necessità della sua entrata in vigore urgente.

9. INTERVENTI STRAORDINARI PER FRONTEGGIARE LE CONSEGUENZE ECONOMICHE CHIUSURA VIABILITA' E45

La legge regionale 50/2019, di iniziativa della Giunta regionale, modifica la legge regionale 13/2019 (Intervento straordinario ed urgente per fronteggiare le gravi conseguenze economiche relative alla chiusura della viabilità' E45 in corrispondenza del viadotto "Puleto") al fine di estendere il sostegno finanziario previsto da tale legge anche a favore delle attività economiche e produttive aventi sede operativa con accesso diretto sulla Strada statale 64 Porrettana, nel tratto ricadente nei comuni di Sambuca Pistoiese e Pistoia. Esse hanno risentito, sotto il profilo economico ed occupazionale, dell'interruzione di quest'ultima a seguito di una frana verificatasi il 2 febbraio 2019 nell'abitato di Pavana nel Comune di Sambuca Pistoiese. Essa attiene, in primo luogo, alla materia della "*protezione civile*", che rientra nell'ambito della potestà legislativa concorrente (articolo 117, comma 3, della Costituzione) e, in secondo luogo, alla materia "*sviluppo economico e produttivo locale*", che attiene alla competenza legislativa residuale (art. 117, comma 4, Costituzione).

Contestualmente alla legge è stata presentata anche una proposta di risoluzione con la quale si impegna la Giunta regionale a valutare l'opportunità di presentare al Consiglio regionale una proposta di legge contenente la disciplina organica e di carattere generale relativa ad interventi straordinari a supporto di attività economiche derivanti dalla chiusura della viabilità. Entrambe sono state approvate all'unanimità.

POLITICHE SANITARIE E SOCIALI

Cesare Belmonte

LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE DELL'ANNO 2019 IN MATERIA SANITARIA E SOCIALE

PREMESSA

Il processo di riordino del sistema sanitario regionale, che ha segnato l'intera legislatura, manifesta in questa annualità una pausa di riflessione, se non la prossimità al suo epilogo.

Certo, è stata licenziata una ulteriore legge a carattere ordinamentale, quella in tema di società della salute, ma si tratta di una legge sostanzialmente ricognitiva, che in realtà ratifica l'esistente elevando al rango normativo un istituto sorto in via amministrativa e sperimentale ed ormai consolidatosi nell'ambito dell'integrazione socio-sanitaria.

Le altre leggi dell'anno 2019 inerenti la materia sanitaria rispondono a specifiche esigenze settoriali, o disciplinando nuove fattispecie (come il sostegno economico ai residenti toscani in caso di trapianto di organi fuori della Regione) o intervenendo sulla composizione di un organismo quale la commissione unica di accertamento della condizione di disabilità, o aggiornando singole discipline, come nel caso della nuova legge in materia di autorizzazione al trasporto sanitario.

Per quanto concerne le politiche sociali, sono state approvate alcune leggi a forte carattere etico e valoriale, volte all'affermazione di principi che informano l'ordinamento regionale.

È così con la legge recante disposizioni per la tutela dei bisogni essenziali della persona umana. Questa da un lato adegua la normativa regionale alla più recente legislazione nazionale in materia di asilo e immigrazione, e dall'altro reagisce a taluni elementi di incertezza e non univocità del nuovo quadro normativo statale declinando i principi fondanti il sistema toscano dell'accoglienza, anche attraverso il richiamo alla giurisprudenza costituzionale in materia di diritti inviolabili della persona.

È così del pari con la legge regionale recante disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo.

Risponde invece a logiche propriamente procedurali l'intervento normativo che ha innovato la disciplina regionale in materia di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato.

1. LE POLITICHE SANITARIE

1.1 DISPOSIZIONI DI NATURA ORDINAMENTALE: LE CASE DELLA SALUTE

Il modello assistenziale delle case della salute trova la sua genesi nella legge finanziaria statale per l'anno 2007¹⁶, che aveva previsto specifiche risorse per la sperimentazione di questo modello. Sulla scorta di tali finanziamenti la Giunta regionale ha approvato un nutrito numero di progetti pilota, sino a giungere alla definizione delle linee guida regionali nel corso dell'anno 2015.

Superata la fase di avvio, viene ora ravvisata l'esigenza che la casa della salute sia disciplinata non solo al livello amministrativo ma anche a livello legislativo quale ordinaria modalità di gestione dei servizi di base e di integrazione socio-sanitaria: è questo il motivo sotteso all'approvazione della legge regionale 29/2019¹⁷.

In questo quadro, la casa della salute si configura quale struttura polivalente che opera nell'ambito della zona-distretto e che è dunque inserita nella programmazione zonale, coerentemente con l'analisi dei bisogni.

Le finalità perseguite sono l'unitarietà di accesso ai servizi; la presa in carico complessiva della persona; l'integrazione delle prestazioni territoriali sanitarie, sociosanitarie e sociali attraverso la contiguità spaziale dei servizi e la multidisciplinarietà degli interventi, col coinvolgimento in particolare dei medici di medicina generale, degli specialisti, degli infermieri, dei terapisti; la valorizzazione del ruolo delle comunità locali.

Viene demandato alla Giunta regionale il compito di impartire indirizzi alle aziende unità sanitarie locali sul funzionamento delle case della salute. È stato altresì fissato il termine per la revisione dei previgenti indirizzi.

La legge assicura la partecipazione dei cittadini alla vita delle case della salute, in funzione della valutazione dei bisogni, della definizione delle progettualità, della valutazione di impatto delle iniziative rispetto agli obiettivi individuati.

Le modalità attuative della partecipazione sono definite mediante gli atti regionali di indirizzo in conformità a quanto disposto dal decreto legislativo 502/1992¹⁸, ossia garantendo la partecipazione degli organismi del volontariato e di tutela dei diritti che abbiano stipulato appositi accordi di collaborazione con le aziende sanitarie; assicurando in ogni caso il coordinamento con le attività del comitato di partecipazione di zona-distretto.

¹⁶ Legge 27 dicembre 2006 n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato "legge finanziaria 2007").

¹⁷ Legge regionale 4 giugno 2019, n. 29 (Le case della salute. Modifiche alla l.r. 40/2005).

¹⁸ Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

La legge non ha comportato nuovi oneri, dal momento che le case della salute rappresentano un modo diverso di organizzare attività già esistenti (principalmente quelle afferenti alla medicina generale e all'assistenza distrettuale). Al finanziamento delle attività svolte all'interno di queste strutture si fa quindi fronte, nell'ambito del fondo sanitario regionale, con le risorse del fondo ordinario di gestione, ripartito annualmente dalla Giunta regionale fra le aziende unità sanitarie locali, ai sensi della legge regionale 40/2005¹⁹.

Nel corso dell'iter legislativo alla originaria proposta di legge hanno fatto seguito due successivi testi sostitutivi.

La prima scheda di legittimità evidenziava la lacunosità del testo originario nella regolazione dell'assetto organizzativo di queste strutture, posto che gli snodi organizzativi essenziali delle medesime erano rimessi a fonti regolative di livello amministrativo e negoziale.

Al contempo, la disciplina della partecipazione non era tale da garantire la sua rispondenza ai principi dettati dalla normativa statale di riferimento.

Anche la seconda versione del testo non comportava il superamento delle criticità evidenziate dall'ufficio legislativo.

L'ultima versione della proposta di legge, per contro, è stata elaborata a seguito di un confronto tecnico fra i competenti uffici della Giunta e del Consiglio, che ha permesso la rimozione della maggior parte delle criticità prima accennate.

Il testo normativo è stato approvato all'unanimità dalla Terza Commissione e non ha subito modifiche durante i lavori d'aula.

1.2 DISPOSIZIONI DI NATURA PROCEDURALE E REGOLATIVE DI ORGANISMI

1.2.1 TRASPORTO SANITARIO

La legge regionale 83/2019²⁰ interviene in materia di autorizzazione e vigilanza sulle attività di trasporto sanitario, abrogando e sostituendo la disciplina previgente²¹.

Gli elementi più innovativi dell'atto sono rinvenibili nella scelta di disciplinare direttamente, in sede di normazione primaria, e non più in via amministrativa, la composizione minima degli equipaggi delle autoambulanze; nella variazione della composizione della commissione di vigilanza e controllo, con compiti di vigilanza sul sistema, cui si accompagna l'introduzione del

¹⁹ Legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del Servizio sanitario regionale).

²⁰ Legge regionale 30 dicembre 2019, n. 83 (Disciplina delle autorizzazioni e della vigilanza sulle attività di trasporto sanitario).

²¹ Legge regionale 22 maggio 2001, n. 25 (Disciplina delle autorizzazioni e della vigilanza sull'esercizio del trasporto sanitario).

metodo delle verifiche a campione; nell'istituzione di un organismo collegiale (nucleo tecnico permanente) comprensivo dei rappresentanti degli organismi regionali maggiormente rappresentativi delle associazioni di volontariato, chiamato a monitorare l'attuazione della legge e a formulare eventuali proposte in merito all'aggiornamento dei requisiti prescritti per l'esercizio dell'attività di trasporto sanitario.

La legge disciplina il rilascio dell'autorizzazione, da parte del comune, alle attività di trasporto sanitario di soccorso e definisce le tipologie autorizzabili distinguendo fra trasporto sanitario di soccorso di base, trasporto sanitario di primo soccorso, trasporto sanitario di soccorso avanzato. Ai fini del rilascio dell'autorizzazione e delle successive verifiche in ordine alla permanenza dei requisiti (con metodo a campione su una percentuale non inferiore al 30 per cento dei soggetti che operano nel territorio di competenza) il comune si avvale della commissione di vigilanza e controllo, collocata presso l'azienda unità sanitaria locale.

Nella sua nuova conformazione la commissione di vigilanza e controllo è composta dal responsabile del dipartimento di prevenzione o suo delegato, dai direttori delle centrali operative 118 o loro delegati.

È prevista inoltre, rispetto alla precedente disciplina, una procedura semplificata per l'utilizzo, in via straordinaria, di un mezzo appartenente ad un altro soggetto autorizzato in sostituzione di un mezzo di soccorso indisponibile, procedura che si sostanzia in una semplice comunicazione allo Sportello unico per le attività produttive (SUAP) competente per territorio.

Un'altra novità è quella per la quale le aziende unità sanitarie locali utilizzano autoveicoli di soccorso di loro proprietà a supporto e integrazione del sistema di trasporto sanitario. Il relativo equipaggio è costituito da personale medico in rapporto di dipendenza o convenzionale con l'azienda unità sanitaria locale, da personale infermieristico in rapporto di dipendenza con l'azienda medesima, da soccorritori di livello avanzato. Si rinvia al regolamento regionale la definizione della composizione minima degli equipaggi di questi autoveicoli nonché la disciplina delle attrezzature tecniche degli autoveicoli stessi.

La legge dispone in merito ai requisiti di esercizio richiesti per il trasporto mediante autoambulanze, rinviando al regolamento d'attuazione il compito di disciplinare le attrezzature tecniche e il materiale delle ambulanze, i requisiti e i percorsi formativi dei soccorritori e dei formatori, i requisiti e la formazione specifica degli autisti.

Per quanto riguarda l'utilizzo di nuove autoambulanze da parte del soggetto autorizzato, la messa in esercizio del mezzo acquistato è soggetta ad autorizzazione comunale.

Il regime sanzionatorio declinato a fronte della violazione degli obblighi di legge si sostanzia in sanzioni amministrative, di natura pecuniaria e ripristinatoria. La competenza all'accertamento delle violazioni spetta alla

commissione di vigilanza e controllo, mentre la competenza all'applicazione delle sanzioni spetta al comune nel cui territorio la violazione è accertata.

A seguito dell'approvazione di un emendamento d'aula, la commissione di vigilanza e controllo esercita la vigilanza sul rispetto degli obblighi e dei requisiti di legge anche nei confronti dei soggetti che effettuano attività di trasporto sanitario senza necessità di autorizzazione preventiva (aziende sanitarie e Croce Rossa).

Le norme transitorie regolano il passaggio dal vecchio al nuovo regime.

La scheda di legittimità formulava varie osservazioni. Il testo originario della proposta di legge ampliava le fattispecie soggette a regime autorizzativo richiedendo specifica autorizzazione non solo per il trasporto sanitario di soccorso di base o avanzato, ma anche per l'attività di soccorso avanzato mediante autoveicolo di soccorso. Poiché anche le organizzazioni di volontariato rientrano fra i possibili beneficiari di quest'ultima autorizzazione, si invitava a chiarire se ciò determinasse una ricaduta sul sistema sanitario di emergenza urgenza dettato dalla legge regionale 40/2005, che configura le organizzazioni di volontariato come incaricati ex lege delle attività di trasporto sanitario di emergenza urgenza territoriale mediante ambulanza.

Come detto, questa fattispecie autorizzativa non è più contemplata dal testo di legge.

La proposta di legge rimetteva inoltre a deliberazioni della Giunta regionale la definizione dei requisiti tecnici e organizzativi richiesti per l'esercizio delle attività di trasporto sanitario e di soccorso sanitario.

La scheda esprimeva il dubbio che ciò potesse comportare l'esercizio in via amministrativa di una funzione regolativa avente caratteri di generalità e astrattezza, eccedente la definizione di specifiche tecniche. In tal caso sarebbero stati disattesi i principi che informano i rapporti fra la fonte normativa, primaria o secondaria, e l'atto amministrativo.

Inoltre, la disciplina procedimentale dettata rispettivamente in funzione dell'autorizzazione all'esercizio delle attività di trasporto sanitario e in funzione dell'acquisto di nuovi mezzi di soccorso, manifestava alcune carenze, in particolare per gli aspetti inerenti la fase endoprocedimentale volta alla rimozione delle irregolarità sanabili.

La proposta di legge era poi indeterminata nella parte in cui non erano definiti i criteri per l'identificazione degli organismi regionali maggiormente rappresentativi delle associazioni di volontariato, i cui legali rappresentanti sono membri del nucleo tecnico permanente.

Alla luce dei rilevati dell'ufficio legislativo e degli altri uffici consiliari è stato costituito un gruppo di lavoro composto dai competenti uffici di Giunta e di Consiglio che ha provveduto ad una serie di riformulazioni tecniche del testo atte al superamento delle criticità rilevate.

In commissione sono stati apportati significativi cambiamenti al testo iniziale, vuoi disciplinando direttamente la composizione minima degli equipaggi delle autoambulanze; vuoi escludendo dal novero delle fattispecie autorizzative gli autoveicoli di soccorso e prevedendo che questi possano operare nel sistema a supporto delle ambulanze a condizione che si tratti di autoveicoli di proprietà delle aziende unità sanitarie locali; vuoi rinviando la disciplina attuativa della legge alla fonte regolamentare anziché a meri provvedimenti amministrativi; vuoi regolando in maniera puntuale la composizione del nucleo tecnico permanente.

Durante i lavori di commissione si è svolta inoltre una fase di consultazione dei soggetti e delle categorie interessati.

1.2.2 L'ACCERTAMENTO SANITARIO DELLA CONDIZIONE DI DISABILITÀ

Ai sensi della normativa nazionale e regionale, e in particolare ai sensi della legge regionale 60/2017²², l'accertamento sanitario della condizione di disabilità è svolto da una commissione unica di accertamento, costituita presso i servizi dell'azienda unità sanitaria locale che svolgono funzioni in materia medico legale.

Tale commissione è composta in modo da rappresentare le specifiche professionalità e competenze specialistiche di riferimento. In particolare, fra i vari componenti era sinora prevista la presenza di un medico dipendente o convenzionato dell'azienda USL, scelto *“prioritariamente tra gli specialisti nella branca medica relativa alla patologia oggetto di accertamento”*

Nel tempo, si sono evidenziate criticità del sistema nel garantire in via prioritaria e abituale la presenza dello specialista in sede di accertamento della condizione di disabilità. Per rimuovere tali criticità la legge regionale 61/2019²³ interviene sulla disciplina della commissione unica prescrivendo che all'interno della stessa sia sempre garantita la presenza di un medico specialista nella branca medica di riferimento qualora in sede di domanda la persona interessata lo richieda.

Il testo originario della proposta di legge imponeva in termini assoluti la presenza dello specialista; presenza che è poi stata condizionata ad una specifica richiesta dell'interessato per effetto di un emendamento approvato dalla Terza Commissione.

La proposta di legge è stata sottoposta ad una fase di audizioni ed è stata approvata all'unanimità dall'aula nella seduta del 24 settembre 2019. Sul testo non sono state formulate osservazioni di legittimità.

²² Legge regionale 18 ottobre 2017, n. 60 (Disposizioni generali sui diritti e le politiche per le persone con disabilità).

²³ Legge regionale 1° ottobre 2019, n. 61 (Disposizioni in merito alla Commissione unica di accertamento sanitario della condizione di disabilità. Modifiche alla l.r. 60/2017).

1.3 LE MISURE DI SOSTEGNO ECONOMICO: TRAPIANTO DI ORGANI

La legge regionale 12/2019²⁴ fornisce un sostegno economico ai soggetti residenti in Toscana che siano in attesa o che abbiano subito un trapianto d'organo presso centri trapianto situati in altre regioni italiane, prevedendo - entro limiti specifici - il rimborso delle spese di viaggio, vitto e alloggio correlate ai predetti interventi di trapianto.

Le prestazioni cui sono correlati i rimborsi consistono in esami preliminari, tipizzazione tissutale ed iscrizione in lista, interventi di trapianto e ritrapianto, interventi conseguenti ad eventuali complicanze, controlli successivi.

I residenti in Toscana possono richiedere il rimborso qualora ricorra una di queste condizioni:

- la prestazione non sia erogabile in Toscana per assenza di specifico programma di trapianto presso i centri trapianto attivi in ambito regionale;
- il paziente sia stato iscritto in una lista d'attesa regionale per un tempo superiore allo standard, in base alle norme vigenti;
- il paziente, già iscritto in lista regionale per trapianto renale, si avvalga della possibilità di effettuare la seconda iscrizione consentita, per il solo trapianto di rene, in altra lista extra regionale;
- il paziente, giudicato, per ragioni cliniche, non idoneo al trapianto presso un centro trapianti della Toscana, intraprenda un percorso valutativo presso un centro trapianti extra regionale;
- il paziente minore di età sia già iscritto nella lista nazionale pediatrica o abbia intrapreso il percorso finalizzato a tale iscrizione.

Il rimborso delle spese è esteso ad un eventuale accompagnatore per tutta la durata del soggiorno se il soggetto sottoposto alle prestazioni sanitarie è minorenne oppure non autosufficiente e se la presenza di un accompagnatore è richiesta sulla base di specifici protocolli del centro trapianti extraregionale; esclusivamente per il giorno dell'intervento e per i due giorni successivi negli altri casi.

Qualora il trapianto necessiti, sulla base di specifici protocolli del centro trapianti extra regionale, di sanificazione dell'alloggio fuori regione, i rimborsi ricomprendono anche tali costi.

Infine, le percentuali del rimborso sono determinate sulla base di tre fasce economiche differenziate relative al reddito annuo complessivo IRPEF del nucleo familiare o al valore ISEE, garantendo una copertura totale per la fascia economica più bassa e una copertura parziale decrescente per le altre due.

Per i minori di età l'entità del rimborso è comunque pari al totale delle spese sostenute. Il rimborso è riconosciuto anche a favore dell'eventuale donatore

²⁴ Legge regionale 21 febbraio 2019, n. 12 (Disposizioni in merito ai rimborsi connessi alle procedure di trapianto di organi presso centri trapianto collocati in altre regioni italiane).

vivente nonché del suo eventuale accompagnatore, a prescindere dalle fasce economiche.

Le fasce economiche e le relative percentuali di riduzione sono adeguate con deliberazione della Giunta regionale in conformità alle eventuali variazioni delle fasce economiche previste per la compartecipazione degli utenti alla spesa sanitaria.

Sempre con deliberazione della Giunta regionale sono stabilite le modalità procedurali con cui le aziende unità sanitarie locali procedono alla erogazione dei rimborsi.

Nell'iter legislativo, vi è stata una fase di audizioni dei soggetti interessati.

Su mandato del Presidente della Terza Commissione è stato costituito un gruppo di lavoro tecnico composto dai competenti uffici della Giunta e del Consiglio.

Il gruppo ha provveduto ad alcune riformulazione tecniche dell'atto normativo alla luce delle osservazioni mosse dall'ufficio legislativo e dagli altri uffici consiliari, ed ha altresì fornito il proprio supporto per la disamina delle osservazioni prodotte dai soggetti ascoltati e per l'elaborazione di alcuni emendamenti promossi dal Presidente della Commissione.

In particolare, il testo riformulato dal gruppo di lavoro ha eliminato una lacuna, annoverando espressamente fra le condizioni che legittimano il rimborso anche la fattispecie dell'iscrizione dei minori nella lista nazionale pediatrica, inizialmente non contemplata.

Per quanto attiene alla copertura finanziaria, dai dati forniti dall'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET) e relativi alla distribuzione della popolazione toscana fra le diverse fasce di reddito, emerge che la legge è in grado di assicurare rimborsi totali o parziali ad oltre il 90 per cento dei pazienti toscani oggetto di trapianto.

In commissione, sono stati approvati vari emendamenti: quello che differenzia i rimborsi in ragione di una pluralità di fasce di reddito, mentre il testo originario ammetteva al rimborso solo i pazienti con un reddito IRPEF inferiore ad euro 36.000,00 o con un valore ISEE inferiore ad euro 50.000,00; quello che ha incluso fra i costi rimborsabili le eventuali spese di sanificazione degli alloggi; quello che consente il rimborso dell'accompagnatore anche nell'ipotesi che la sua presenza sia richiesta sulla base di specifici protocolli del centro trapianti extraregionale; quello che assicura la copertura totale delle spese, entro i limiti di ammissibilità, a favore dei minori e dei donatori, a prescindere dalle fasce di reddito.

La legge è stata approvata all'unanimità sia in commissione che in aula.

2. LE POLITICHE SOCIALI

2.1 POLITICHE PER L'ACCOGLIENZA

La legge regionale 45/2019²⁵ innova sia la legge regionale 41/2005²⁶ che la legge regionale 29/2009²⁷ adeguando la legislazione regionale alle nuove disposizioni statali in materia di immigrazione, rinvenibili in particolare nel decreto legge 113/2018²⁸.

Il suddetto decreto legge 113/2018 tratta il fenomeno dei richiedenti asilo e delle forme di protezione e accoglienza, ed abroga la tipologia del permesso di soggiorno rilasciato per protezione umanitaria.

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) viene ridenominato come “Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati” e limitato ai soli rifugiati o titolari di protezione sussidiaria e ai minori stranieri non accompagnati.

Nell'abrogare l'istituto del rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari, la fonte statale introduce una tipizzazione delle tipologie di tutela complementare, definendo i seguenti casi:

- a) condizioni di salute di eccezionale gravità;
- b) situazioni contingenti di calamità naturale nel Paese di origine che impediscono temporaneamente il rientro dello straniero in condizioni di sicurezza;
- c) premio per il cittadino straniero che abbia compiuto atti di particolare valore civile;
- d) altre ipotesi di tutela per esigenze di carattere umanitario già previste dal decreto legislativo 286/1998²⁹ relative a vittime di tratta, vittime di violenza domestica, vittime di sfruttamento lavorativo.

Tornando alla legge regionale in questione, sono recepite nell'ordinamento regionale le nuove disposizioni statali sulle tipologie di permesso di soggiorno, statuendo altresì il principio secondo cui a tutte le

²⁵ Legge regionale 17 luglio 2019, n. 45 (Disposizioni per la tutela dei bisogni essenziali della persona umana. Modifiche alla l.r. 41/2005 e alla l.r. 29/2009).

²⁶ Legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale).

²⁷ Legge regionale 9 giugno 2009, n. 29 (Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana).

²⁸ Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132.

²⁹ Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).

persone dimoranti sul territorio regionale è assicurato l'accesso alle prestazioni sanitarie e assistenziali essenziali previste dal piano sanitario e sociale integrato regionale.

È poi specificato che alle persone a qualunque titolo dimoranti in Toscana in condizione di grave marginalità o a rischio di vulnerabilità sociale è comunque garantito:

- l'accesso alle cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti o comunque essenziali, anche di carattere continuativo, per malattia o infortunio, nonché ai programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva;
- l'accesso agli interventi di natura sociale e a carattere emergenziale e il soddisfacimento dei bisogni essenziali primari anche attraverso soluzioni e sistemazioni temporanee di accoglienza;
- l'accesso dei minori all'istruzione obbligatoria e ai servizi per l'infanzia.

Gli interventi urgenti indifferibili di cui sopra sono definiti nell'ambito della programmazione regionale e posti in essere in collaborazione con le amministrazioni locali e con i soggetti del terzo settore.

Inoltre, la Regione sostiene iniziative e progetti rivolti a favorire l'integrazione delle persone destinatarie delle misure di accoglienza previste dalla normativa statale a favore dei richiedenti protezione internazionale, in collaborazione con le comunità locali e attraverso la partecipazione alle opportunità di finanziamento di livello nazionale e comunitario vincolate a tali obiettivi nonché nel quadro della programmazione integrata socio-sanitaria.

Il preambolo illustra i motivi dell'intervento evidenziando la necessità di adeguare la normativa regionale a quella nazionale e di tutelare al contempo i diritti inviolabili fondamentali di tutte le persone che si trovino in condizioni di estremo bisogno, assicurando continuità degli interventi anche a coloro che si vengano a trovare fuori dal sistema dell'accoglienza per effetto del mutato quadro normativo statale.

Come esplicitato nelle relazioni di accompagnamento, la legge non estende la platea dei beneficiari delle attuali misure di intervento e non comporta nuove spese per l'accesso alle prestazioni sanitarie, sociali e socio-assistenziali.

Tuttavia, a fini di chiarezza e univocità normativa, la scheda di legittimità suggeriva di fare riferimento nel testo alle prestazioni assistenziali e sanitarie "essenziali", quale dizione atta a rappresentare la sostanziale coincidenza fra le prestazioni attualmente garantite dal sistema socio-sanitario e quelle contemplate dalla legge in parola. In commissione il testo di legge è stato emendato accogliendo il suggerimento della scheda di legittimità.

La scheda sottolineava inoltre come sul piano soggettivo la legge riferisca gli interventi previsti alle "persone dimoranti", dizione già presente nella normativa regionale, comprendente tutte le situazioni personali soggettive delle persone presenti sul territorio regionale.

In tale senso la legge interpreta le competenze regionali alla luce dei doveri di intervento riconosciuti in capo alla Regione dalla giurisprudenza costituzionale, ed in particolare dalla sentenza 269 del 2010.

Tale sentenza ha espressamente statuito che lo straniero è titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona ed in particolare, con riferimento al diritto all'assistenza sanitaria, che esiste un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano pregiudicare l'attuazione di quel diritto. Quest'ultimo deve perciò essere riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso.

Per contro, la scheda riscontrava un profilo di illegittimità nella norma della originaria proposta di legge con cui si stabiliva che tutti gli stranieri dimoranti in Regione in possesso di idoneo titolo di soggiorno sono iscritti al servizio sanitario regionale; norma che contemplava una sorta di iscrizione "*ope legis*" al servizio sanitario regionale.

In sostanza, la previsione regionale si poneva in contrasto col testo unico in materia di immigrazione³⁰, che prevede sia casi di iscrizione obbligatoria sia casi di iscrizione facoltativa, così violando la potestà legislativa esclusiva statale in tale materia.

In aula, la norma è stata soppressa anche alla luce del rilievo dell'ufficio legislativo.

2.2 L'ACCREDITAMENTO SOCIALE

Ancorché entrata in vigore ai primi del 2020, la legge regionale 1/2020³¹ è sostanzialmente ascrivibile all'attività legislativa consiliare dell'anno 2019, posto che la legge è stata approvata in aula nella seduta del 18 dicembre 2019.

L'atto normativo in questione apporta una serie di modifiche alla legge regionale 82/2009³², in tema di accreditamento delle strutture e dei servizi del sistema sociale integrato, intervenendo sulla disciplina del procedimento di accreditamento e sulle modalità di esercizio delle funzioni di controllo.

Per quanto concerne le strutture, i controlli sono svolti su tutte le strutture per la prima volta, e a campione in caso di rinnovo. Anche il controllo sul mantenimento dei requisiti è effettuato con metodo a campione.

³⁰ D.lgs. 286/1998, già citato.

³¹ Legge regionale 3 gennaio 2020, n. 1 (Nuove disposizioni in materia di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato).

³² Legge regionale 28 dicembre 2009, n. 82 (Accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato).

Un'altra rilevante novità attiene al procedimento di accreditamento delle nuove strutture. Esse presentano alla Giunta regionale istanza di accreditamento corredata da apposita dichiarazione sostitutiva attestante il possesso dei requisiti di esercizio. Nei trenta giorni successivi la Giunta regionale rilascia l'accredimento previa verifica della regolarità formale dell'istanza medesima e ne dà comunicazione alla struttura e al comune dove essa è ubicata.

L'accredimento ha validità cinque anni, decorrenti dalla data di presentazione dell'istanza.

Sono poi disciplinati in maniera organica i casi di decadenza delle strutture e dei servizi. Infine, il regime transitorio sancito dalla già citata legge regionale 82/2009 per le strutture e i servizi già accreditati viene aggiornato a fini di coordinamento con le altre previsioni dell'articolato.

La scheda di legittimità formulava varie osservazioni in ordine alla proposta di legge.

Il testo originario innovava sostanzialmente la natura del procedimento di accreditamento delle strutture, che non si concludeva più con il rilascio di un provvedimento amministrativo esplicito.

La presentazione dell'istanza corredata da una dichiarazione attestante il possesso dei requisiti di esercizio produceva "*ex lege*" l'effetto abilitativo dell'accredimento, fermi i controlli "*ex post*" da parte dell'amministrazione.

In sostanza il provvedimento amministrativo era sostituito con una fattispecie in qualche modo riconducibile all'istituto della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA).

Si trattava tuttavia di una SCIA anomala, posto che la nuova disciplina procedimentale non risultava affatto conforme alla disciplina della SCIA quale dettata dalla legge 241/1990³³.

Siffatta variazione procedimentale presentava anche un'altra conseguenza. La legge regionale 82/2009 si applica in generale non solo alle strutture sociali ma anche a quelle socio-sanitarie. La disciplina relativa all'accredimento di queste ultime deve risultare tuttavia omogenea a quella propria dell'accredimento delle strutture sanitarie, secondo quanto espressamente previsto dal decreto legislativo 502/1992; e come peraltro ribadito dalla Corte costituzionale con la sentenza 127 del 2018.

La proposta di legge appariva quindi discutibile sotto il profilo della conformità ai principi sanciti dalla normativa statale, giacché determinava una evidente differenziazione fra le strutture sanitarie e quelle socio-sanitarie in ordine alle modalità di conseguimento dell'accredimento: per le prime richiedendosi il rilascio di un provvedimento amministrativo ai sensi del decreto

³³ Legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

legislativo 502/1992 e della legge 51/2009; per le seconde richiedendosi la presentazione di una sorta di SCIA “*sui generis*”.

Per quanto concerne il regime dei controlli, la scheda rilevava inoltre alcuni elementi di indeterminatezza e alcune imprecisioni tecniche.

Alla luce dei rilievi dell’ufficio legislativo e degli altri uffici consiliari è stato costituito un gruppo di lavoro composto dai competenti uffici di Giunta e Consiglio, che ha provveduto ad un’ampia riformulazione tecnica del testo normativo.

In particolare, come prima precisato, nella sua versione finale la legge richiede che il procedimento di accreditamento delle strutture si concluda comunque mediante un formale provvedimento di rilascio, ancorché l’accreditamento produca i suoi effetti a decorrere dalla presentazione della relativa istanza.

2.3 IL CONTRASTO AL BULLISMO E AL CYBERBULLISMO

Con la legge regionale 71/2019³⁴ sono promosse azioni di prevenzione e di contrasto al fenomeno del bullismo e del cyberbullismo al fine di tutelare e valorizzare la crescita educativa, sociale e psicologica delle persone di minore età nei loro contesti di vita, nonché azioni di monitoraggio-analisi dello sviluppo del fenomeno e dell’efficacia delle misure attuate. Per la disamina della legge si rinvia alla relazione del rapporto riguardante le politiche giovanili, culturali e del lavoro.

3. POLITICHE PER LA CASA

La legge regionale 36/2019³⁵ reca norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP), siti nella frazione di Cardoso del Comune di Stazzema, a favore degli assegnatari conduttori di cui alla legge regionale 46/1996³⁶. Sul tema, si rinvia alla relazione del rapporto riguardante l’edilizia residenziale pubblica.

³⁴ Legge regionale 26 novembre 2019, n. 71 (Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo).

³⁵ Legge regionale 20 giugno 2019, n. 36 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP), siti nella frazione di Cardoso del Comune di Stazzema, a favore degli assegnatari conduttori di cui alla l.r. 46/1996).

³⁶ Legge regionale 27 giugno 1996, n. 46 (Interventi straordinari ed urgenti per gli eventi calamitosi verificatisi in Toscana il 19 giugno 1996), abrogata con l.r. 23 luglio 2009, n. 40, art. 70.

4. Le leggi trasversali

La legge regionale 79/2019³⁷ prevede un contributo all'Azienda unità sanitaria locale Toscana Centro per la stipula di un accordo di collaborazione fra l'azienda medesima e il Comune di Prato atto a consentire lo svolgimento da parte della polizia municipale di attività di affiancamento nelle azioni di vigilanza effettuate nell'ambito del piano straordinario di controlli per il lavoro sicuro nell'Area Toscana centro.

A sua volta, la legge regionale 80/2019³⁸ provvede a rifinanziare le leggi regionali concernenti la redistribuzione delle eccedenze alimentari, il contrasto della violenza di genere, la mobilità individuale e l'autonomia personale delle persone con disabilità.

La stessa legge regionale 80/2019 apporta altresì alcuni aggiustamenti alla legge regionale 65/2018³⁹ e alla legge regionale 66/2018⁴⁰ al fine di adempiere ad impegni assunti dalla Regione col Governo, secondo il principio della leale collaborazione, in occasione del vaglio governativo su quest'ultime leggi regionali.

³⁷ Legge regionale 23 dicembre 2019, n. 79 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2020).

³⁸ Legge regionale 23 dicembre 2019, n. 80 (Legge di stabilità per l'anno 2020).

³⁹ Legge regionale 27 novembre 2018, n. 65 (Disposizioni in merito alle articolazioni territoriali delle zone-distretto).

⁴⁰ Legge regionale 28 novembre 2018, n. 66 (Disposizioni in merito al trattamento domiciliare del paziente emofilico).

POLITICHE CULTURALI E DEL LAVORO

Caterina Orione

PREMESSA

I lavori della Seconda Commissione consiliare attinenti alle tematiche relative alle politiche giovanili, culturali e del lavoro, hanno comportato l'esame in sede referente di sei proposte di legge, di cui tre di iniziativa consiliare.

1. POLITICHE GIOVANILI

E' afferente alla materia politiche giovanili, nonché alla materia istruzione anch'essa di competenza della Seconda Commissione, la proposta di legge 402 divenuta legge regionale 71 del 26 novembre 2019 (Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno del bullismo e del cyber bullismo), che la commissione ha discusso e approvato unitamente alla Terza Commissione.

La suddetta proposta di legge d'iniziativa consiliare costituiva la scelta di dare rango normativo alle attività amministrative, già da tempo svolte dalla Regione per prevenire i fenomeni del bullismo e del cyberbullismo e che trovano fondamento in varie leggi regionali settoriali, relative sia all'ambito sanitario sia a quello più prettamente scolastico. Le azioni e gli interventi, progetti educativi zonali e progetti per la promozione del benessere mentale, sono rivolti all'ambito socio educativo con lo scopo di favorire una crescita educativa, sociale e psicologica dei minorenni, che consenta loro una maggiore consapevolezza della loro identità e sono stati attuati grazie alla collaborazione tra gli uffici regionali e l'Ufficio scolastico regionale, il dipartimento di Scienze della formazione e Psicologia, Aziende unità sanitaria locali. L'iter legislativo ha avuto come input una richiesta avanzata dal Parlamento degli studenti, proposta raccolta e portata avanti dalla Consigliera Giovanetti che ha coinvolto l'ufficio nella stesura preliminare di una bozza di una proposta di legge da sottoporre all'attenzione della Giunta regionale al fine di concordare un testo condiviso da sottoporre all'esame del Consiglio regionale.

L'iniziale testo redatto è stato quindi concordemente modificato per la presentazione in Consiglio regionale, in ragione della scarsità delle risorse finanziarie a disposizione nel presente e nell'immediato futuro. L'articolato pervenuto alle commissioni prevedeva azioni e interventi di carattere generale, in parte già attuati e in corso di attuazione, come sopra detto in via amministrativa, nell'ambito delle competenze e degli strumenti previsti dalle leggi settoriali sopraindicate e individuati, con le relative risorse finanziarie dal programma regionale di sviluppo e dalla nota di aggiornamento al documento di economia e

finanza. Con il finanziamento specificatamente previsto per l'anno 2019, la Giunta regionale promuove attività di studio e di ricerca mirate a progetti innovativi, rispetto al lungo elenco di azioni e interventi già in corso di attuazione.

Nel rispetto della legge statale 29 maggio 2017 n. 71 (Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo), azioni e interventi si sostanziano in campagne di sensibilizzazione, di informazione al fine di promuovere la prevenzione e il contrasto al fenomeno del bullismo e del cyber bullismo, per tutelare e valorizzare la crescita educativa, sociale e psicologica delle persone di minore età nei loro contesti di vita, nonché in azioni di monitoraggio-analisi dello sviluppo del fenomeno e dell'efficacia delle misure attuate. Le azioni sopradescritte sono contestualizzate particolarmente all'interno delle varie agenzie educative, delle famiglie, della scuola, dei luoghi di aggregazione giovanili sociali, culturali e sportivi, con il coinvolgimento, anche attraverso protocolli di intesa e accordi tra la Regione e i soggetti istituzionali che, a diverso titolo e nei diversi settori della vita sociale, svolgono un ruolo formativo e culturale nei confronti delle persone di minore età. Sono soggetti attuatori degli interventi i comuni singoli o associati, le scuole di ogni ordine e grado, anche tramite la conferenza zonale per l'educazione e l'istruzione, le aziende del servizio sanitario regionale, gli enti di ricerca e università degli studi e soggetti giuridici privati senza finalità di lucro con comprovata esperienza nel settore o rappresentativi dei comuni. La disciplina prevede l'istituzione ex novo presso il Consiglio regionale del Comitato regionale per la lotta al bullismo e al cyberbullismo, con funzioni consultive, propositive e di monitoraggio in relazione sia al fenomeno, sia alle misure di contrasto e prevenzione poste in atto e la cui composizione è varia, comprendendo soggetti politici, istituzionali ed esperti con competenze specifiche del fenomeno.

Il testo pervenuto alle commissioni è stato oggetto di vivace discussione e di approfondito dibattito, che ha spaziato ben oltre l'articolato, partendo dalla necessità di ricercare modalità di coinvolgimento educativo delle varie componenti della società civile per arginare il fenomeno. Quindi, in sede di commissioni congiunte e in aula, vi è stata un'ampia attività emendativa da parte dei consiglieri, i quali, sia pure consapevoli dei limiti imposti nell'esercizio della competenza legislativa regionale esplicitati nel preambolo e nell'articolato, hanno voluto ribadire l'impegno della Regione a contrastare il crescente disagio giovanile, diversificando il raggio di azione degli interventi e i loro destinatari, nonché ampliando il numero dei componenti del Comitato. La normativa è stata approvata all'unanimità in entrambe le sedi di discussione.

Successivamente alla pubblicazione della legge regionale, l'Ufficio affari legislativi del Ministero dell'interno formulava alcuni rilievi sul testo, essenzialmente incentrati a *“emendare tutte quelle disposizioni ...che fanno riferimento all'attività regionale di “monitoraggio, prevenzione e contrasto del*

fenomeno del bullismo e del cyberbullismo”, precisando – al pari di quanto è stato fatto nel “considerato” n. 9 - che tali attività debbano essere incentrate esclusivamente sul piano sociale, politico e amministrativo”, al fine di eliminare eventuali interpretazioni distorsive dell’attività consentita al legislatore regionale, che non può interferire in nessun modo nell’ambito processuale penalistico o nell’attività di prevenzione dei reati, consentita al solo legislatore statale. Inoltre, veniva formulata un’osservazione in relazione all’articolo 6, comma 1, lettera m), ai sensi del quale il Comitato è composto altresì da un rappresentante designato dal Compartimento di Polizia postale e delle comunicazioni, previa intesa con l’ente di appartenenza, secondo la quale le regioni non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti ulteriori, rispetto a quelli individuati in legge statale e non possono disciplinare unilateralmente forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono attribuzioni di organi statali, per cui si richiedeva di sostituire l’intesa con l’autorizzazione. L’ufficio predisponeva quindi una nota in cui si precisava l’ambito di ricaduta delle attività del Comitato regionale per la lotta al bullismo e al cyberbullismo (di seguito Comitato) che è istituito al fine “di monitorare e intervenire sul piano politico e amministrativo”.

Nella legge regionale, già dal preambolo vi era, non solo nella parte dei visto nella quale sono richiamati gli articoli della Costituzione, della precisa delimitazione dell’ambito di competenza normativa regionale di intervento, ma altresì dei considerato, precisamente al punto n. 9, vi era espresso riferimento al solo piano politico e amministrativo, restando conseguentemente escluso il risvolto processuale penalistico, e si ricordava che il preambolo, come recita l’articolo 9 della legge regionale 22 ottobre 2008 n. 55 (Disposizioni sulla qualità della formazione), attuativa dell’articolo 44 dello Statuto sulla qualità delle fonti normative, è parte integrante del testo normativo. Un ulteriore conferma dell’ambito di operatività della legge nel solo *piano sociale, politico e amministrativo*, si riscontra al comma 1 dell’articolo 2, che prevede, sempre e esplicitamente per tutti gli interventi regionali, il rispetto di quanto previsto dalla legge statale 29 maggio 2017, n. 71 (Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo).

Così come la lettera e), comma 1 dell’articolo 2 dispone testualmente la sola *“raccolta dati, analisi e monitoraggio del fenomeno del bullismo in tutte le sue manifestazioni, compreso il cyberbullismo”*, prevedendo quindi un’attività sostanzialmente di studio e ricerca per elaborare dati. La nota di controdeduzioni ai rilievi avanzati richiamava altresì un caso analogo in cui la Consulta si era pronunciata nel dichiarare la non fondatezza di questioni di legittimità costituzionale della legge 4/2018 della Regione Umbria in materia di interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del bullismo e cyberbullismo, affermando che: *“secondo un orientamento costante della giurisprudenza costituzionale, la competenza dello Stato in materia di ordine e sicurezza pubblica riguarda le funzioni dirette a tutelare interessi fondamentali,*

quali l'integrità fisica e psichica delle persone, o la sicurezza dei beni (sentenza n. 290 del 2001), restando estranea a tale ambito l'attività di conoscenza, formazione e ricerca che appare strutturalmente inidonea ad incidere sull'assetto della competenza statale". Quanto al secondo rilievo, si evidenziava che l'articolo 6, comma 1, lettera m), della legge regionale 71/ 2019 stabilisce che il Comitato regionale è composto anche da un rappresentante designato dal Compartimento di Polizia postale e delle comunicazioni, previa intesa con l'ente di appartenenza. Tale disposizione era stata formulata nel rispetto della consolidata giurisprudenza costituzionale, secondo la quale le regioni non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti ulteriori, rispetto a quelli individuati in legge statale e non possono disciplinare unilateralmente forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono attribuzioni di organi statali. Da ciò deriva la necessità di prevedere sempre un'intesa con i competenti organi statali. Tali intese attengono ai rapporti istituzionali tra Stato e Regioni ed hanno natura di accordo organizzativo che si svolge sul piano delle relazioni intersoggettive tra enti. Al contrario, il proposto atto di autorizzazione attiene ai rapporti organizzativi interni alla competente struttura statale, in relazione al quale non sussiste alcuna competenza del legislatore regionale. Pertanto la richiesta del Ministero di sostituire la figura dell'intesa, come consolidatasi pacificamente nel tempo, con l'autorizzazione, appariva non congrua, oltre che in relazione a quanto osservato relativamente ai rapporti intersoggettivi Stato-Regione, anche in considerazione del fatto che l'autorizzazione a partecipare al Comitato per il rappresentante statale è conseguente all'intesa tra i competenti organi statali e regionali. La legge non è stata impugnata dal Governo.

2. POLITICHE CULTURALI

All'inizio dell'anno 2019 giungeva a conclusione l'iter di approvazione della proposta di legge 321 (Contributi per l'anno 2019 per le città murate della Toscana. Modifiche alla l.r. 46/2016), divenuta legge regionale 9 del 15 febbraio 2019. La disciplina, d'iniziativa dell'Ufficio di presidenza, era inizialmente volta a reiterare per l'anno 2018 risorse finanziarie degli stanziamenti di bilancio del Consiglio regionale a favore di beneficiari previsti dalla legge regionale 46/2016, ma i tempi tecnici prescritti dalla normativa per l'utilizzo dei fondi stanziati (euro 1.170.000) non avevano consentito l'esame della proposta di legge e la ripartizione dei suddetti fondi entro l'anno 2018.

Il 5 febbraio 2019, conclusasi la prima parte della procedura con l'approvazione del rendiconto 2019 da parte dell'Ufficio di presidenza, l'iter trovava il suo compimento con la definitiva approvazione del provvedimento legislativo di carattere manutentivo.

Pertanto il testo originario pervenuto in commissione veniva corretto conseguentemente con l'aggiornamento alla previsione dell'anno 2019 quale periodo di erogazione delle risorse finanziarie.

Gli interventi effettuati in attuazione della 46/2016 si erano rivelati efficaci sia per la semplicità delle procedure adottate per la loro erogazione sia per la platea delle amministrazioni comunali che avevano richiesto l'accesso ai fondi stanziati ai fini del recupero dell'accessibilità e della fruibilità pubblica delle fortificazioni storiche e delle mura ed edifici connessi, per cui l'Ufficio di presidenza ha ritenuto utile proporre il rifinanziamento per la valorizzazione di tale patrimonio.

La legge è stata approvata a maggioranza in commissione e in aula.

La proposta di legge 331 (I Grandi Toscani. Celebrazione di personalità illustri ed istituzioni storiche della Toscana), divenuta legge regionale 10 del 19 febbraio 2019, è, come la precedente, d'iniziativa dell'Ufficio di presidenza. Sempre l'Ufficio di presidenza, con la proposta di legge 389, divenuta legge regionale 47 del 26 luglio 2019 ha apportato alcune modifiche al testo "madre". Sulla proposta di legge 331, volta a promuovere e realizzare un programma di celebrazioni delle personalità più illustri della Toscana, per le quali si verificavano ricorrenze particolari nell'anno 2019, l'ufficio legislativo ha fornito indicazioni di drafting per migliorare la coerenza del testo sotto il profilo del rispetto dei principi di separazione tra politica e amministrazione e di compiutezza del procedimento amministrativo. Quanto alla proposta di legge 389, anch'essa legge provvedimento volta ad integrare e ampliare il programma di celebrazioni e a ricomprendere fra i soggetti ammissibili al finanziamento, da erogarsi mediante bando, istituzioni sociali private senza scopo di lucro, essa è stata istruita direttamente dall'Ufficio di presidenza. La legge è stata interamente finanziata con risorse afferenti al bilancio del Consiglio regionale e approvata a maggioranza.

Un importante intervento legislativo in ambito culturale è stato quello relativo all'acquisizione al patrimonio regionale del patrimonio fotografico della società Fratelli Alinari I.D.E.A. S.p.A, nonché la disciplina delle forme di gestione di tale patrimonio e del regime transitorio. Tale intervento non ha un carattere autonomo di legge dedicata, quale l'importanza della scelta operata e dell'impegno finanziario da sostenersi potevano consentire, bensì l'articolato de quo costituiva il capo III⁴¹ della proposta di legge 407, divenuta legge regionale 65 del 13 novembre 2019 (Interventi normativi relativi alla seconda variazione al bilancio di previsione 2019-2021).

La Regione, nell'esercizio delle proprie competenze in materia di beni e attività culturali e nel perseguimento delle proprie finalità istituzionali relative allo sviluppo della cultura e alla valorizzazione del patrimonio storico e artistico, riconosceva al patrimonio fotografico storicizzato dei Fratelli Alinari un

⁴¹ Ora capo IV della legge regionale 65/2019.

eccezionale valore di testimonianza nell'era dell'economia della conoscenza. Le fotografie, con relativi negativi e matrici, aventi carattere di rarità e di pregio, rientrano tra i beni culturali esemplificati all'articolo 10, comma 4, lettera e), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 37). Non solo, ma lo stesso decreto legislativo 42/2004 contiene specifiche disposizioni di tutela, all'articolo 11 comma 1 lettera f), per le fotografie, con relativi negativi e matrici, la cui produzione risalga a oltre venticinque anni ed esse, sono oggetto della verifica e della dichiarazione d'interesse culturale qualora ne sussistano i presupposti.

Il patrimonio fotografico, bibliografico, archivistico e della Stamperia d'arte della Società Fratelli Alinari I.D.E.A Spa, si presenta come un unicum di enorme valore non solo economico, ma anche culturale ed identitario, in quanto espressione dell'arte, della cultura e della storia italiana, oltre che della tecnica del tutto peculiare dell'attività dell'officina collotipica. Il parere di congruità relativamente al patrimonio documentario e strumentale della Società Fratelli Alinari I.D.E.A Spa, rilasciato dalla Soprintendenza archivistica e bibliografica della Toscana, riconosceva appunto all'archivio Alinari il carattere di interesse storico particolarmente importante ai sensi degli articoli 10, comma 3, lettera b) e 13, comma 1 del decreto legislativo 42/2004.

Pertanto, nel rispetto dei principi per la valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica richiamati dall'articolo 112 del decreto legislativo 42/2004, la Regione intendeva garantire la custodia e la corretta conservazione del patrimonio fotografico, bibliografico, archivistico e della Stamperia d'arte, che si presenta unico nel panorama nazionale ed internazionale della fotografia, nonché assicurarne l'integrità nel tempo, creando le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica attraverso uno specifico Piano strategico di sviluppo culturale. L'intero capo III (poi capo IV della l.r. 65/2019), come sopradetto, della proposta di legge in esame era interamente dedicato all'acquisizione al patrimonio regionale del patrimonio fotografico della Società Fratelli Alinari I.D.E.A. Spa, alla disciplina delle forme di gestione di tale patrimonio, al regime transitorio a cui il patrimonio fotografico sarà sottoposto nelle more del definitivo passaggio di proprietà.

L'articolato pervenuto in commissione indicava nel dettaglio l'iter previsto, non solo per ciò che riguarda il reperimento e l'erogazione delle risorse finanziarie, per una somma complessiva di circa quattordici milioni di euro, allocate nel bilancio 2019-2021, per giungere all'acquisizione definitiva di tutto l'intero patrimonio fotografico, con una previsione e autorizzazione di spesa scansionata nel tempo e negli importi complessivi a seconda dei vari cespiti di cui è composto tale patrimonio, nonché disposizioni specifiche relative all'individuazione delle sedi per la fruizione pubblica e di modalità di conservazione, esposizione, valorizzazione, gestione di esso. In considerazione della complessità dell'intero processo acquisitivo e della definizione conclusiva

delle modalità operative che questo richiede, era dedicata una disposizione specifica al cosiddetto regime transitorio.

Oltre a richiamare i punti 32 e 33 del preambolo, in cui era esplicitata la motivazione della volontà di acquisizione e le due mozioni approvate in data 14 maggio 2019 dal Consiglio regionale sullo stesso tema, occorre ricordare che il decreto legislativo 42 del 2004 costituisce la normativa statale di riferimento e che la legge regionale 25 febbraio 2010, n. 21 (Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali) espressamente richiama il Codice, perimetro entro cui il legislatore regionale può e deve disciplinare la conservazione e fruizione per i beni culturali di proprietà.

Le disposizioni tutte indicavano una spesa, complessiva e con fissazione del relativo tetto, talvolta prevedendo condizioni (integrità dei materiali, ulteriore valutazione della congruità economica per l'acquisizione di determinati cespiti) che saranno rimodulate per la sottoscrizione dei contratti di acquisto, per consentire l'erogazione delle risorse stanziata ed individuate nel bilancio triennale.

Non erano indicati i tempi dei singoli adempimenti consequenziali previsti per giungere al completamento di quanto esplicitato nell'intervento legislativo, la cui implementazione si prospetta complessa proprio in relazione ai vari passaggi, che coinvolgono non solo la Regione e la Società Fratelli Alinari I.D.E.A. Spa, ma altresì altri soggetti pubblici per la completa acquisizione e conseguente fruizione pubblica di tutto il patrimonio fotografico Alinari.

Questo è costituito da differenti cespiti di diversa natura e diversa valenza economica:

- a) patrimonio documentario cartaceo, comprendente la biblioteca e l'archivio cartaceo;
- b) materiali, attrezzature e strumentazione tecnica, ivi inclusa la stamperia d'arte;
- c) archivio digitale, con relative banche dati, sistemi di gestione e di stoccaggio;
- d) marchi;
- e) diritti d'uso delle immagini in qualsiasi formato riprodotte.

Le forme di gestione del patrimonio fotografico saranno individuate nel Piano strategico culturale, che sarà approvato dalla Giunta regionale, in osservanza dei principi della valorizzazione dei beni culturali contenuti nel Capo II del Codice e di quanto disposto dalla normativa regionale di riferimento, che all'articolo 14 (Gestione degli istituti e luoghi della cultura come servizi privi di rilevanza economica) al comma 3, dispone: *“La gestione in forma diretta può avvenire per mezzo di associazioni, fondazioni o altri organismi, le cui finalità consistano nella prestazione di servizi culturali, sui quali l'amministrazione cui l'istituto o il luogo della cultura appartiene esercita un'influenza dominante”*. L'articolato relativo all'acquisizione del patrimonio Alinari, non ha subito alcun emendamento sia in commissione e sia in aula ed è stato votato a maggioranza

nelle due sedi.

La proposta di legge 418 (Disposizioni in materia di sistemi museali. Modifiche alla l.r. 21/2010), divenuta legge regionale 78 dell'11 dicembre 2019, ha avuto una genesi singolare. La Seconda Commissione, a seguito dell'esame della proposta di legge di manutenzione 2019, aveva chiesto alla Prima Commissione di espungere dal testo alcuni articoli, che intervenivano sulla legge regionale 21/2010 in tema di sistemi museali. Le disposizioni erano volte a recepire le nuove prescrizioni del decreto ministeriale 113/2018, normativa secondaria che ha aggiornato i livelli minimi uniformi di qualità per musei e luoghi della cultura di appartenenza pubblica, validi per musei, monumenti e aree archeologiche, che individuano gli standard minimi e gli obiettivi per il miglioramento della qualità dell'offerta museale, base su cui si fonda la contestuale attivazione del sistema museale nazionale. La Regione Toscana, con la finalità di proseguire nell'azione diretta al miglioramento della qualità dei musei toscani e dei loro servizi attraverso il riconoscimento della qualifica di museo o ecomuseo di rilevanza regionale, intendeva adeguare di conseguenza la normativa regionale.

La richiesta di stralcio derivava dal fatto che le disposizioni non erano propriamente di carattere manutentivo secondo quanto disposto dall'articolo 13 della legge regionale 55 del 2008 sulla qualità della normazione, come rilevato dall'ufficio nella scheda di legittimità, bensì attinenti al merito della materia e che, in quanto tali, avrebbero dovuto essere esaminate dalla Seconda Commissione in sede referente.

L'ufficio, in collaborazione con il settore competente di Giunta, ha quindi predisposto una proposta di legge ad hoc a firma di alcuni consiglieri, inserendovi ex novo due disposizioni: una transitoria, in forza della quale, fino all'approvazione delle modifiche al regolamento attuativo della legge regionale 21/2010, si applicano le disposizioni vigenti per il riconoscimento della qualifica di museo ed ecomuseo di rilevanza regionale ed una relativa all'entrata in vigore anticipata, in considerazione della necessità di concludere in tempi brevi il percorso di adeguamento alle disposizioni statali della normativa regionale. La legge è stata votata all'unanimità.

3. POLITICHE DEL LAVORO

La proposta di legge 375 (Disposizioni in materia di competenze regionali in materia di lavoro. Modifiche alla L.R. 32/2002), divenuta legge regionale 43 del 12 luglio 2019 con il diverso titolo (Funzioni della Regione in materia di lavoro. Modifiche alla l.r. 32/2002), rivestiva carattere sostanzialmente manutentivo, con l'obiettivo di riportare alla Regione, nell'ambito delle politiche del lavoro, la funzione di intervenire finanziariamente a sostegno della continuità retributiva di lavoratori in cassa integrazione e di

lavoratori privi di retribuzione da almeno due mesi. La funzione di cui sopra era stata posta erroneamente in capo all'Agenzia regionale toscana per l'impiego, quando questa era stata costituita nel luglio del 2018.

Le risorse finanziarie per tali interventi regionali erano state messe a disposizione del soggetto gestore Toscana Muove, aggiudicatario di una gara di ingegneria finanziaria del 2013, il cui contratto di appalto era stato rinnovato nel 2019, di cui erano dettagliati gli estremi nella relazione tecnico finanziaria. La proposta di legge è stata votata a maggioranza.

POLITICHE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

Domenico Ferraro

1. PREMESSA

Una breve introduzione si rende necessaria per illustrare i principali interventi legislativi sulla materia in oggetto approvati nel corso dell'anno 2019 che fa riferimento, nella parte più consistente, alla materia governo del territorio e le interconnessioni ad altre materie quali la tutela dell'ambiente, l'energia, la sismica.

Nel corso del 2019, ancora una volta, la legge regionale legge 10 novembre 2014, n. 65, in materia di governo del territorio, è stata modificata in alcuni punti assai rilevanti, con la legge regionale 22 novembre 2019, n. 69. Nel corso dello scorso anno 2019 la legge regionale 65/2014 è stata modificata, con piccole modifiche, in altre due occasioni.

Seguendo l'ordine cronologico, la prima modifica riguarda l'articolo 33 della legge regionale 56/2019 che ha prorogato un termine della legge regionale 65/2014 relativo all'approvazione dei piani attuativi dei bacini estrattivi delle Alpi Apuane con una modifica puntuale all'articolo 239 bis della l.r. 65/2014. La seconda riguarda gli articoli da 70 a 74 della legge di manutenzione per il 2018 approvata con legge regionale 3/2019.

Uno spazio consistente della relazione viene dedicato alla legge regionale 69/2019 che ha modificato non solo la legge "madre" 65/2014, ma è intervenuta introducendo modifiche sostanziali di altre tre leggi regionali in materia di sottotetti modificando la legge regionale 5/2010, per i bacini di accumulo modificando la legge regionale 64/2009, in materia di cave modificando la legge regionale 35/2015.

Giova ricordare che il governo del territorio è una materia a legislazione concorrente ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione e che questa materia si interseca, in molti casi, con la materia ambiente di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione ma anche con la materia energia.

Per tali ultimi profili vedremo le importanti modifiche alla legge regionale in materia di geotermia avvenute in particolare con la legge regionale 7/2019 e, sempre in materia di geotermia, la successiva legge regionale 40/2019 che ha provveduto a correggere alcuni punti a seguito di rilievi governativi. Infine, con legge regionale 24/2019 è stata rivista la disciplina in materia di sismica.

Altre proposte di legge, di cui si dà conto in breve, riguardano le misure volte alla riduzione dell'incidenza della plastica sull'ambiente e gli interventi di sensibilizzazione per la riduzione ed il riciclo delle plastiche, rispettivamente con legge regionale 37/2019 e legge regionale 63/2019.

2. MODIFICHE ED AGGIORNAMENTI DELLA LEGGE REGIONALE IN MATERIA DI GOVERNO DEL TERRITORIO

Le consistenti modifiche della legge regionale 65/2014 si sono realizzate con l'approvazione della proposta di legge 381, licenziata dall'aula in data 19 novembre 2019, diventata legge regionale 22 novembre 2019, n. 69 e pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana n. 53 del 25 novembre 2019.

La proposta di legge iniziale, d'iniziativa della Giunta regionale (assessore Ceccarelli) venne depositata in data 14 giugno 2019 ed era costituita da 44 articoli ma, a seguito del poderoso lavoro emendativo, sia da parte della Giunta regionale che dei consiglieri regionali, ha raggiunto il ragguardevole numero finale di 76 articoli.

Si tratta di una legge caratterizzata da forti contenuti tecnici-specialistici che va ad intervenire su numerosi punti della legge regionale 65/2014.

In sintesi, le modifiche più rilevanti da ricordare sono riferite ad alcuni aspetti della pianificazione urbanistica, i porti, il sistema informativo regionale, le nuove definizioni dei parametri urbanistici, i mutamenti di destinazione d'uso degli immobili, la paesaggistica, la sismica, i bacini di accumulo delle acque, il recupero dei sottotetti, le disposizioni in materia di cave.

Si è trattato di un intervento normativo di notevole consistenza e di impatto su molti profili. Le modifiche, da una parte, si sono rese necessarie al fine di adeguarsi alle recenti modifiche di norme statali ma, dall'altra, sono dovute anche al continuo affinamento degli strumenti di governo del territorio emersi dall'applicazione della legge venendo incontro, in molti casi, alle esigenze espresse dai comuni toscani.

Le modifiche più consistenti, come già anticipato, riguardano la legge regionale 65/2014 in materia di governo del territorio mentre l'attività emendativa ha prodotto modifiche anche alle leggi regionali 64/2009 in materia di bacini di accumulo, alla legge regionale 5/2010 in materia di sottotetti ed alla legge regionale 35/2015 in materia di cave.

Di grande rilevanza le modifiche relative al completamento della pianificazione di "area vasta" con l'affiancamento, accanto al piano strutturale intercomunale, del piano operativo intercomunale, con due specifiche modifiche della 65/2014 all'articolo 10 e con l'inserimento dell'articolo 23 bis, sempre nella legge regionale 65/2014. Viene inoltre stabilito il termine di quattro anni per concludere il procedimento di formazione dei piani operativi intercomunali.

Sono stati semplificati i procedimenti per l'approvazione dei piani attuativi di minime dimensioni o che non comportino consumo di nuovo suolo, prevedendo che le attività di partecipazione previste dalla legge regionale 65/2014, in tali casi, siano svolte solo qualora l'amministrazione comunale competente lo ritenga necessario.

In relazione agli atti della pianificazione dei porti, la normativa regionale è stata adeguata alle modifiche introdotte alla legge statale 84/1994⁴² dal decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169⁴³.

Alcune modifiche hanno riguardato l'implementazione e l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per garantire servizi migliori ai cittadini e alle imprese e viene promossa la condivisione di tutte le banche dati territoriali, al fine di consentirne l'utilizzo da parte dei diversi soggetti istituzionali interessati.

Un punto assai qualificante della nuova legge regionale ha riguardato l'introduzione di disposizioni volte a migliorare la disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso prevista dalla legge regionale 65/2014, ed allinearla alle disposizioni della normativa statale (d.p.r. 380/2001⁴⁴ e d.lgs. 222/2016⁴⁵), al fine di chiarire, in particolare, che i mutamenti di destinazione d'uso, urbanisticamente rilevanti, eseguiti in assenza di opere edilizie, sono subordinati a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA). Si prevede inoltre, l'utilizzo della SCIA in sanatoria, nei casi previsti dalla normativa statale.

Sono modificate alcune disposizioni della legge regionale 65/2014 per adeguarle alle nuove disposizioni in materia di definizioni uniformi e unificazione dei parametri urbanistici ed edilizi per il governo del territorio, in recepimento dell'intesa fra Governo, regioni e comuni, sottoscritta in data 20 ottobre 2016 e pubblicata nella Gazzetta ufficiale del 16 novembre 2016, n. 268.

La legge regionale 65/2014 viene poi adeguata alle disposizioni in materia di sismica contenute nel decreto legge 32/2019, convertito, con modificazioni, dalla legge 55/2019.

Nelle more dell'approvazione dei nuovi strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, viene consentito ai comuni di approvare varianti agli strumenti urbanistici scaduti per la realizzazione di interventi industriali, artigianali, commerciali al dettaglio, direzionali e di servizio in contesti

⁴² Legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale).

⁴³ Decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169 (Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge regionale 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera f) della legge 7 agosto 2015, n. 124).

⁴⁴ Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia).

⁴⁵ Decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222 (Individuazione di procedimento oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124).

produttivi esistenti nonché inerenti l'attuazione delle trasformazioni da parte dell'imprenditore agricolo e la realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico. Il termine previsto all'articolo 222 della legge regionale 65/2014 relativo alle disposizioni transitorie per i comuni dotati di regolamento urbanistico vigente alla data di entrata in vigore della stessa legge regionale 65/2014 è stato prorogato al 30 giugno 2020.

Anche a seguito della notevole attività emendativa, sia in commissione che in aula, è stato inserito un articolo dedicato alle modifiche della legge regionale 64/2009 per quanto attiene la disciplina dei bacini di accumulo introducendo una procedura semplificata per manufatti che presentano un'altezza non superiore a 3,5 metri e che determinano un accumulo di acqua di volume non superiore a 20.000 metri cubi. Si tratta in questo caso di una scelta di merito del legislatore su un punto dai connotati squisitamente tecnici.

Sono stati introdotti tre articoli relativi alla disciplina relativa al recupero dei sottotetti con conseguente modifica della legge regionale 5/2010. In particolare, qualora consentito dagli strumenti urbanistici, si permette il conseguimento della destinazione d'uso residenziale contestualmente alla realizzazione degli interventi diretti al recupero dei sottotetti che in tal caso, ed in relazione alla diversa casistica, sono soggetti a permesso di costruire o a SCIA.

Anche la legge regionale in materia di cave, la 35/2015, viene modificata con quattro articoli al fine di semplificare e chiarire alcune procedure per l'adeguamento degli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica.

Inoltre a seguito della sottoscrizione dell'atto di condivisione con il Ministero per i beni e le attività culturali in data 24 settembre 2019, viene modificato l'articolo 58 bis della legge regionale 35/2015 al fine di estendere il periodo transitorio per l'approvazione dei piani attuativi dei bacini estrattivi delle Alpi Apuane sino all'approvazione degli stessi e comunque non oltre il 31 dicembre 2019.

Di notevole importanza l'entrata in vigore urgente, lo stesso giorno della sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana giustificata dalla necessaria proroga di un termine fissato dalle disposizioni transitorie della legge regionale 65/2014, prevista per il 27 novembre 2019. La proroga del termine, e non il "*differimento*" del termine, come sarebbe avvenuto in caso di un termine temporale già scaduto, ha voluto evitare dubbi interpretativi ai diversi soggetti attuatori della disciplina urbanistica.

Il punto 18 del preambolo esplicita i motivi a giustificazione dell'entrata in vigore così anticipata e straordinaria, rispetto alla disciplina ordinaria.

Con la scheda di legittimità, si è inteso innanzitutto inquadrare la proposta di legge, la 381, nell'ambito delle competenze regionali. La proposta di legge 381 è espressione della potestà legislativa regionale concorrente in materia

di governo del territorio e si ricorda che ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, per tale materia “[..] spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.” I principi fondamentali sono rinvenuti, essenzialmente nel decreto del Presidente della Repubblica 380/2001, in particolare, l'articolo 2, comma 1 specifica che: “1. Le regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia di edilizia nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico”.

Con la scheda di legittimità non sono stati sollevati vizi di legittimità ma sono state formulate diverse richieste di chiarimento ed integrazioni al preambolo compresi alcuni aggiustamenti di natura redazionale.

Molti aspetti, di natura tecnico-giuridica, sono stati valutati e recuperati in sede di lavoro istruttorio dal gruppo di lavoro Giunta – Consiglio e sottoposti all'esame finale da parte della Quarta Commissione consiliare.

Si segnala inoltre che a seguito degli emendamenti presentati dalla stessa Giunta regionale in materia di sismica che prevedeva anche l'inserimento di alcuni articoli, si richiedeva di modificare in maniera significativa l'intero preambolo della proposta di legge che non appariva più in linea con i contenuti degli emendamenti proposti. Venivano inoltre richieste alcune integrazioni dei visto. Infine, veniva corretto il titolo della proposta che appariva “*muto*” ovvero senza indicazione dei contenuti delle diverse disposizioni in essa contenute e si proponeva un nuovo titolo in sostituzione.

Anche in questo caso, come in numerosi precedenti, è da sottolineare il notevole e complesso lavoro istruttorio svolto in sede di gruppo di lavoro tecnico tra il Consiglio e la Giunta, sotto il coordinamento del Presidente della Quarta Commissione consiliare. Questo lavoro, anche a seguito dell'esame di tutte le osservazioni pervenute e delle proposte di emendamento consiliari, ha prodotto numerose ed articolate proposte di riscrittura che sono state poi sottoposte all'esame finale della quarta commissione consiliare.

Da rilevare che in corso d'esame governativo la legge regionale 69/2019 è stata oggetto di impugnazione, nonostante l'intensa interlocuzione avvenuta tra gli uffici regionali competenti ed il dipartimento per gli affari regionali e le autonomie presso la Presidenza del Consiglio dei ministri da cui era scaturito un impegno a procedere con alcune modifiche al testo di legge a chiarimento dei dubbi sollevati. Nonostante tutto questo la legge regionale 69/2019 è stata comunque impugnata con decisione assunta con delibera del Consiglio dei ministri del 23 gennaio 2020 con il tratto sostanziale rilevato dal Governo di accusare la Regione Toscana di aver ecceduto con le semplificazioni rispetto alla disciplina normativa statale.

L'impugnativa governativa è particolarmente complessa e risente in maniera molto evidente dell'alto contenuto tecnico-specialistico della disciplina trattata con la legge regionale.

Secondo il Governo la legge è censurabile per violazione dell'articolo 3 della Costituzione, sotto il profilo del principio di uguaglianza, in combinato disposto con l'articolo 97, per quanto riguarda il profilo della ragionevolezza, violando altresì l'articolo 32, che garantisce il diritto alla salute, nonché, per contrasto con norme di principio contenute nel testo unico dell'edilizia decreto del Presidente della Repubblica 380/2001 con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione alle materie governo del territorio, protezione civile e tutela della salute.

In grande sintesi, sui diversi articoli impugnati, il Governo, ritiene che la norma regionale, come modificata dall'articolo 30 della legge regionale 69/2019, introduca un regime alternativo (permesso di costruire o SCIA) anche per i mutamenti di destinazione d'uso di immobili ricadenti all'interno delle zone omogenee "A" di cui al decreto ministeriale 1444/1968⁴⁶.

Il tenore di tale novella legislativa determina il contrasto con quanto previsto dalla normativa statale e, segnatamente, dall'articolo 10, comma 1, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 380/2001 (testo unico in materia edilizia), d'ora in poi anche TUE, il quale richiede il permesso di costruire quale titolo abilitativo per gli interventi edilizi riguardanti gli immobili, compresi nelle zone omogenee A, che comportino mutamenti della destinazione d'uso.

Sul punto non è stata sufficiente la controdeduzione degli uffici regionali che cercavano di dimostrare la coerenza tra la norma regionale e quella statale senza incorrere in violazioni della stessa.

L'articolo 36 della legge regionale 69/2019, che sostituisce l'articolo 167 della legge regionale 65/2014, relativo ai controlli sulle opere e sulle costruzioni in zone soggette a rischio sismico, secondo il governo, determina una sovrapposizione della normativa regionale a quella statale, causando ambiguità e incertezza applicativa in ordine alla disciplina applicabile in concreto e comunque non spetta alla Regione replicare il contenuto della disciplina di livello statale, contenuta, nel caso di specie, nell'articolo 94-bis comma 3, del TUE (d.p.r. 380/2001) in base al quale *“Fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, non si possono iniziare lavori relativi ad interventi “rilevanti”, di cui al comma 1, lettera a), senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione, in conformità all'articolo 94.”*

⁴⁶ Decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765).

Il ricorso governativo ricorda gli orientamenti della Corte costituzionale secondo i quali, le disposizioni contenute nel capo IV del testo unico per l'edilizia (d.p.r. 380/2001) che dispongono determinati adempimenti procedurali per le zone sismiche costituiscono principio fondamentale quando rispondono ad esigenze unitarie, da ritenere particolarmente pregnanti a fronte del rischio sismico e vengono ricordate a sostegno diverse sentenze della Corte costituzionale: 60/2017, 300 e 101 del 2013, 201/2012, 254/2010, 248/2009, 182/2006.

Tali rilievi si intendono riferiti anche all'articolo 34, comma 1, della legge regionale in esame che richiama il disposto dell'articolo 167, comma 2, della legge regionale 65/2014, sostituito dal predetto articolo 36 della legge regionale in esame. Secondo il Governo, l'articolo 37, 38 e 39 della legge regionale 69/2019, si porrebbero in sovrapposizione e in contrasto con l'articolo 94, comma 2, del TUE. Anche gli articoli 40, 41 e 45 secondo il Governo sarebbero in contrasto con l'articolo 94-bis del TUE.

L'articolo 44 si pone in sovrapposizione e in contrasto con l'articolo 65, comma 6 del TUE. L'articolo 46 risulterebbe in contrasto con gli articoli 36 e 37 del decreto del TUE e risulta in contrasto con il principio della cosiddetta "doppia conformità" dal momento che la disciplina regionale non sembra prevedere il rispetto anche della normativa sismica sia al momento della realizzazione dell'intervento sia al momento della presentazione della domanda. Al riguardo, anche la sentenza n. 101 del 2013 (richiamata anche nella recente sentenza n. 290 del 2019), nella quale la Corte costituzionale ha nuovamente riaffermato questo principio.

L'articolo 51, al comma 6, introduce dopo la lettera b) del comma 8 dell'articolo 196 della legge regionale 65 del 2014, la lettera b-bis) relativa ai casi di mutamenti urbanisticamente rilevanti della destinazione d'uso di immobili, o di loro parti, non accompagnati dall'esecuzione di opere edilizie, ove ricadenti all'interno delle zone omogenee "A" di cui al decreto ministeriale 1444/1968, lavori pubblici, o ad esse assimilate dagli strumenti comunali di pianificazione urbanistica. Con tale modifica gli interventi di cui a tale lettera b-bis) vengono sottratti dall'applicazione dei commi 3, 4 e 5 del predetto articolo 196. La disposizione, sempre secondo il Governo, si pone in contrasto con le previsioni di cui all'articolo 31 del decreto del Presidente della Repubblica 380/2001.

L'articolo 53, al comma 3, inserisce, dopo il comma 6 dell'articolo 200 della legge regionale 65/2014, il comma: *"6-bis. Nel caso dei mutamenti urbanisticamente rilevanti della destinazione d'uso di cui all'articolo 135, comma 2, lettera e bis) eseguiti, senza opere edilizie, in assenza o in difformità dalla SCIA e in difformità dalle norme urbanistiche o dalle prescrizioni degli strumenti della pianificazione urbanistica comunali, oppure dalla disciplina di cui all'articolo 98, il comune ordina la cessazione dell'utilizzazione difforme*

dell'immobile, disponendo che questa avvenga entro il termine massimo di sei mesi.”

La disposizione si pone in contrasto con la norma di principio nella materia governo del territorio di cui all'articolo 31, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 380/2001 che stabilisce che “3. *Se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione, il bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del comune. L'area acquisita non può comunque essere superiore a dieci volte la complessiva superficie utile abusivamente costruita.”*

Analogo rilievo sembra poter valere anche con riferimento all'articolo 54, che al comma 1, introduce, dopo il comma 2 dell'articolo 201 della legge regionale 65 del 2014, il comma 2-bis.

L'articolo 66, introduce, dopo il comma 2, dell'articolo 2 della legge regionale 5 del 2010 il seguente comma 2-bis: “2-bis. *Qualora consentita dagli strumenti urbanistici comunali, la destinazione d'uso residenziale può essere conseguita anche contestualmente alla realizzazione degli interventi di cui alla presente legge, fermo restando quanto previsto all'articolo 3, comma 4-bis. In tal caso gli interventi diretti al recupero dei sottotetti sono soggetti: a) a permesso di costruire ai sensi dall'articolo comma 1, lettera e bis), della l.r. 65/2014, fermo restando quanto disposto dall'articolo 134, comma 2-bis, della medesima legge regionale, ove ricadenti all'interno delle zone omogenee "A" di cui al D.M. 1444/1968 lavori pubblici o ad esse assimilate dagli strumenti comunali di pianificazione urbanistica; b) a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) nei casi diversi da quelli di cui alla lettera a).”*

Posto che gli interventi diretti al recupero dei sottotetti sono inquadrabili nella categoria degli interventi di ristrutturazione edilizia, con specifico riferimento alla lettera b) di tale comma 2-bis, si rileva un contrasto con il combinato disposto degli articoli 10, comma 1, lettera c), 23, comma 01, lettera a) e 22, comma 1, lettera c). Ciò, in violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione in materia di governo del territorio.

L'articolo 67, al comma 2, inserisce, dopo il comma 4 dell'articolo 3 della legge regionale 5 del 2010, il seguente comma 4-bis: “4-bis. *Le superfici dei locali sottotetto derivanti dagli interventi di recupero di cui alla presente legge non sono computate ai fini del rispetto delle superfici minime e dei requisiti igienico-sanitari fissati dalla normativa vigente per le unità immobiliari residenziali.”* La disposizione, nella parte in cui prevede che le superfici dei locali sottotetto derivanti dagli interventi di recupero di cui alla predetta legge regionale 5 del 2010, “non sono computate ai fini del rispetto delle superfici minime e dei requisiti igienico-sanitari fissati dalla normativa vigente per le

unità immobiliari residenziali” si pone in contrasto con il parametro interposto rappresentato dal decreto ministeriale 5 luglio 1975, recante “Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali d'abitazione” il quale, agli articoli 2 e 3, stabilisce che: “2. Per ogni abitante deve essere assicurata una superficie abitabile non inferiore a mq. 14, per i primi 4 abitanti, e mq. 10, per ciascuno dei successivi. Le stanze da letto debbono avere una superficie minima di mq. 9, se per una persona, e di mq. 14, se per due persone. Ogni alloggio deve essere dotato di una stanza di soggiorno di almeno mq. 14.” “3. ...l'alloggio monostanza, per una persona, deve avere una superficie minima, comprensiva dei servizi, non inferiore a mq. 28, e non inferiore a mq. 38, se per due persone.”

Il Governo richiama in proposito il Consiglio di Stato, sezione IV, nella sentenza 1997 del 2014, ancorché con riferimento alle norme in tema di altezza minima ed aereo-illuminazione previste dal predetto decreto del Ministro della sanità del 5 luglio 1975.

Nel caso di specie, rileva il Consiglio di Stato, ad essere violate sono le norme in tema di altezza minima ed aereo-illuminazione che, seppur previste dal decreto del Ministro della sanità del 5/7/1975 (e quindi da norme di carattere regolamentare) costituiscono diretta attuazione degli articoli 218, 344 e 345 del testo unico delle leggi sanitarie del 27 luglio 1934 n. 126. Il carattere secondario della fonte non toglie che esse attengano direttamente alla salubrità e vivibilità degli ambienti, ossia a condizioni tutelate direttamente da norme primarie e costituzionali. In questi casi, cioè, la norma secondaria concretizza il generico imperativo della norma primaria sostanziandone il contenuto minimo inderogabile in direzione di una tutela della salute e sicurezza degli ambienti. La verifica dell'abitabilità non può prescindere.

In via subordinata, viene in rilievo la violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione in materia di governo del territorio e di tutela della salute. Per questi motivi la legge regionale, con riferimento alle norme sopra indicate, secondo il Governo, deve essere impugnata ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.

3. LA DISCIPLINA REGIONALE IN MATERIA DI GEOTERMIA

La legge regionale 5 febbraio 2019, n. 7 (Disposizioni in materia di geotermia. Modifiche alla l.r. 45/1997), introduce nell'ordinamento regionale una legge in materia di geotermia che disciplina alcuni procedimenti relativi alle concessioni ed alle autorizzazioni in campo geotermico. Si tratta di una legge senz'altro innovativa per la Regione Toscana, la quale, avendo la più alta percentuale di produzione di energia rinnovabile, di origine geotermica, non ha mai avuto una legge organica in materia.

Si ricorda, ai fini di un inquadramento generale della materia, che la Regione Toscana era intervenuta con la legge regionale 17/2015⁴⁷ che disponeva in merito ad una sospensione dei procedimenti, non oltre sei mesi dall'entrata in vigore della legge, e come viene annunciato al punto 5 del preambolo: *“per il rilascio dei permessi di ricerca e delle relative proroghe, nonché degli atti di assenso per la realizzazione di pozzi esplorativi, nonché degli atti ad essa preordinati relativi all’alta ed alla media entalpia.”*

La legge regionale, impugnata dal Governo, superò il vaglio di legittimità costituzionale con la sentenza 156/2016. Per completezza di trattazione ed affinità della materia, si rammenta anche la legge regionale 44/2015 che intervenne in merito alla disciplina dell'utilizzazione dell'anidride carbonica.⁴⁸

Nel corso dell'anno 2019 sono state approvate due leggi regionali in materia di geotermia, la legge regionale 7/2019, summenzionata e la legge regionale 40/2019 (Adeguamento ai rilievi di costituzionalità formulati dall'Amministrazione statale. Modifiche alla l.r. 7/2019).

La legge regionale 7/2019 introduce diversi argomenti innovativi in materia, in particolare dei procedimenti per il rilascio delle concessioni e delle autorizzazioni. L'articolo 2 (Rilascio delle concessioni e delle autorizzazioni. Inserimento degli allegati A e B) rappresenta l'articolo centrale, probabilmente il più importante, della legge regionale. L'articolo riguarda alcune disposizioni legislative in merito al rilascio delle concessioni e delle autorizzazioni per i nuovi impianti di coltivazione delle risorse geotermiche subordinandone il rilascio ad una serie di previsioni che sono elencate nella legge regionale.

Ai fini dell'inquadramento costituzionale della materia è utile ricordare che la stessa materia produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, trattata con la legge regionale, fa riferimento all'articolo 117, comma 3, della Costituzione e rientra pertanto tra le materie a legislazione concorrente. In tale quadro di riferimento, la possibilità di legiferare in questa materia, spetta tanto allo Stato che alle regioni.

Inoltre, l'ultimo periodo del comma 3 dell'articolo 117 della Costituzione stabilisce che: *“Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”*.

Le regioni, pertanto possono legiferare nei limiti stabiliti dai principi fondamentali previsti dalla legge statale sempreché, le norme di dettaglio regionali, quanto quelle statali, non siano in contrasto con le norme ed i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

⁴⁷ Legge regionale 17/2015 (Disposizioni urgenti in materia di geotermia).

⁴⁸ Si rinvia alla lettura delle due leggi regionali, la 17/2015 e 44/2015 per una ricostruzione del quadro regionale di riferimento relativo alla materia geotermia.

Per quanto riguarda gli aspetti amministrativi, il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112⁴⁹ ha delegato alle Regioni la competenza amministrativa sulle risorse geotermiche ed in particolare, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, viene stabilito che: *“1. Le funzioni degli uffici centrali e periferici dello Stato relative ai permessi di ricerca ed alle concessioni di coltivazioni di minerali solidi e risorse geotermiche sulla terraferma sono delegate alle Regioni.”*

Con riferimento al complesso quadro normativo statale, di riferimento, si segnala, in particolare, il decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22 (Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'articolo 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99), che disciplina molti degli aspetti inerenti la materia geotermia, quali ad esempio: l'ambito di applicazione della legge e le diverse competenze, le assegnazioni dei permessi di ricerca, il rilascio delle concessioni di coltivazione, le revoche delle concessioni, la decadenza, la dichiarazione di pubblica utilità, la definizione dei canoni e contributi, la definizione delle scadenze delle concessioni di coltivazione allineate al 2024.

La legge regionale 7/2019 ha preso origine dal fatto che la Regione Toscana è l'unica regione italiana in cui viene svolta una consistente attività di coltivazione della geotermia.

L'obiettivo della nuova legge regionale, come è ampiamente illustrato negli oltre venti punti del considerato è quello di coniugare la maggiore tutela ambientale con un incremento dello sviluppo socio economico e della occupazione dei territori interessati dall'attività geotermica.

Questo obiettivo viene ampiamente declinato nei contenuti dell'articolo 2 che, come già detto, rappresenta il *“cuore”* della legge regionale.

Viene disciplinato il procedimento diretto al rilascio delle nuove concessioni e delle nuove autorizzazioni ed in particolare si persegue l'utilizzo delle migliori tecnologie e modalità di gestione disponibili, l'implementazione di un sistema di monitoraggio della qualità dell'aria, il corretto inserimento paesaggistico dell'impianto nel territorio, le positive ricadute sociali, occupazionali ed economiche connesse alla realizzazione dell'impianto, le iniziative volte all'impiego dell'energia termica residua. L'inottemperanza alle previsioni contenute nel progetto presentato ai fini del rilascio delle autorizzazioni e delle concessioni determina la revoca delle stesse. Viene inoltre disposto l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili ma anche le modalità di gestione degli impianti anche attraverso l'utilizzo di particolari attività quali il limitare le ore di non funzionamento degli impianti geotermoelettrici.

Vengono introdotti due allegati tecnici con l'introduzione di ulteriori disposizioni, che vanno ad aggiungersi a quelle già previste in altre normative

⁴⁹ D.lsg 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).

regionali, volte al perseguimento della riduzione delle emissioni di gas inquinanti (cfr. punto 10 del considerato del preambolo)⁵⁰.

La legge regionale prevede anche disposizioni finalizzate a garantire la massima utilizzazione possibile dell'energia geotermica residua nel rispetto dei criteri dell'economia circolare ricordando che la stessa economia circolare è diventato uno dei principi comunitari di riferimento ed è stata oggetto di un recente inserimento nell'ordinamento regionale attraverso specifiche modifiche degli articoli 3 e 4 dello Statuto regionale.

La proposta di legge iniziale (pdl 313), costituita da 7 articoli, si è arricchita, nel corso del suo esame istruttorio, di 3 nuovi articoli. Un nuovo articolo come proposta di emendamento della Giunta regionale, mentre gli altri due articoli sono scaturiti dall'attività istruttoria ed emendativa durante i lavori della Quarta Commissione consiliare.

In particolare l'attività emendativa si è tradotta nell'introduzione di un nuovo articolo relativo alle modifiche dei due allegati che vengono introdotti in legge con la profonda modifica dell'articolo 2 avvenuta durante la fase istruttoria. L'ultimo articolo dei 3 inseriti si riferisce alla possibilità di ammodernare gli impianti esistenti con accordi promossi direttamente dalla Regione Toscana.

Da evidenziare la consistenza del preambolo, a fronte di 10 articoli di legge, tra i quali l'entrata in vigore anticipata, sono ben 22 i punti del considerato. Con il considerato del preambolo vengono chiariti bene i motivi che hanno ispirato la proposta di legge.

Nella scheda di legittimità erano stati sollevati alcuni dubbi in merito alle nuove procedure relative al rilascio delle concessioni e delle autorizzazioni soprattutto per il fatto, in particolare, che le stesse concessioni fossero sottoposte alla dimostrazione di una serie di elementi che in qualche modo appesantivano il procedimento amministrativo e che se non fossero state ben motivate nel preambolo potevano essere oggetto di attenzione (con possibile impugnativa) da parte dell'esame governativo.

Veniva sottoposto all'attenzione dei consiglieri il fatto che la Regione Toscana interveniva in un procedimento autorizzativo già ampiamente regolamentato dalla disciplina statale. Alcune richieste contenute nella proposta di legge 313 non erano palesemente in contrasto con le norme statali e comunque

⁵⁰ Il punto 10 del preambolo recita: l'obiettivo della mitigazione ambientale è perseguito attraverso l'utilizzo delle migliori tecnologie e modalità di gestione disponibili; questo, in particolare, per limitare le ore di non funzionamento degli impianti geotermoelettrici; sempre ai fini della mitigazione ambientale, fatto salvo quanto previsto dalla normativa statale e dalle disposizioni regionali vigenti, si prevede altresì l'introduzione di ulteriori disposizioni finalizzate alla riduzione delle emissioni di gas inquinanti.

erano volte o a porre maggiore tutela ambientale. A supporto di tale decisione si rammentava la giurisprudenza costituzionale⁵¹.

La Regione, dunque, non può apportare deroghe in “*peius*” rispetto ai parametri fissati dal legislatore statale, la stessa Regione, può apportare deroghe in senso migliorativo, al fine di incrementare i livelli di tutela ambientale, senza incidere sul punto di equilibrio fra le contrapposte esigenze individuate dal legislatore statale (tutela dell’ambiente ma anche il pubblico interesse e la pubblica utilità come sancito dal d.lgs. 22/2010).

Il dubbio posto riguardava se un eventuale esame del governo, in senso restrittivo, avrebbe potuto mettere in dubbio che fosse stato superato il limite tra il contemperamento di una maggiore tutela ambientale ed un’ulteriore richiesta al richiedente la concessione (o autorizzazione) oltre a quelle previste dalle norme statali che di fatto avrebbero reso più articolato e complesso il procedimento autorizzativo, svolto con unico procedimento, che in realtà deve avvenire secondo principi di semplificazione come sancito dall’articolo 6 del decreto legislativo 22/2010.⁵²

Il richiedente con la proposta di legge è chiamato inoltre a rispettare i contenuti previsti dall’articolo 34 della disciplina di Piano paesaggistico (PIT) attraverso la presentazione di una “*proposta di progetto di paesaggio*”. Anche in questo caso viene richiesto un qualcosa in più rispetto alla disciplina previgente.

Il decreto ministeriale 10 settembre 2010, “*Linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili*” nella parte III (Procedimento unico) lettera b) punto v., richiede “*un’analisi delle possibili*

⁵¹ La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 218 del 20 ottobre 2017, si è espressa sui limiti dei poteri legislativi delle Regioni in materia ambientale. La pronuncia ribadisce che la “tutela dell’ambiente”, nell’ambito della ripartizione legislativa delle competenze, è una materia cosiddetta trasversale, nella quale allo Stato è riservato il potere di fissare standards di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale. Nel perimetro così descritto, alle Regioni è consentito solo apportare deroghe in senso migliorativo, al fine di incrementare i livelli di tutela ambientale, senza incidere sul punto di equilibrio fra le contrapposte esigenze individuate dal legislatore statale. L’affermazione di questo canone corrisponde al formante normativo del Codice dell’Ambiente, che qualifica i principi in esso contenuti come condizioni minime ed essenziali per assicurare la tutela dell’ambiente su tutto il territorio nazionale, rispetto alle quali è consentito alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano di adottare forme di tutela giuridica dell’ambiente più restrittive (art. 3 quinquies).

⁵² Decreto legislativo 22/2010 - Art. 6 Rilascio di concessioni di coltivazione per risorse geotermiche di interesse nazionale e locale.

1. La concessione per la coltivazione delle risorse geotermiche riconosciute di interesse nazionale o locale è rilasciata dall’autorità competente, con provvedimento che comprende l’approvazione del programma di lavoro e del progetto geotermico, a seguito dell’esito positivo di un procedimento unico, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, cui partecipano, in relazione alle specificità dei lavori e dei siti, le amministrazioni interessate e dell’esito positivo della procedura di valutazione di impatto ambientale, laddove prevista dalla normativa vigente. La concessione di coltivazione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell’ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico e delle competenze comunale, costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico.

ricadute sociali, occupazionali ed economiche dell'intervento a livello locale per gli impianti di potenza superiore ad 1 MW (megawatt)". Ed è alla luce di quanto sancito nel decreto che va valutata la lettera e), del comma 1, dell'articolo 2, della legge regionale 7/2019 che inserisce nella disciplina regionale la necessaria verifica delle positive ricadute sociali, occupazionali ed economiche connesse alla realizzazione dell'impianto (con riferimento al decreto ministeriale sopra citato), specificando, in particolare ed in applicazione dei principi propri dell'economia circolare e compatibilmente con la tipologia di impianto.

Con la legge regionale 7/2019 è stata introdotta una richiesta più dettagliata rispetto ad un argomento (ricadute sociali, occupazionali ed economiche dell'intervento) contenute nel decreto ministeriale.

Con la scheda di legittimità fu segnalato un possibile elemento di criticità nel caso di una visione restrittiva da parte del governo, ovvero l'interpretazione della norma nel senso di introdurre ulteriori obblighi alle procedure previste a livello statale tali da vincolare l'intera attività geotermica, avrebbe potuto causare l'impugnativa della legge regionale ed il conseguente rinvio al giudizio della Corte costituzionale.

Si suggeriva pertanto,⁵³ al fine di scongiurare eventuali dubbi interpretativi e per la tenuta del testo legislativo, l'inserimento di un nuovo punto nel preambolo al fine di chiarire che i contenuti della legge, in particolare dell'articolo 2, erano orientati, non tanto ad introdurre nuovi ed ulteriori vincoli per le concessioni o per le autorizzazioni degli impianti, quanto ad esplicitare in maniera più puntuale quanto già previsto nella normativa vigente sia essa statale che regionale.

Il Consiglio dei ministri con delibera del 4 aprile 2019 decideva di non impugnare la legge regionale 7/2019.

Infine è appena il caso di accennare il fatto che sulla stessa materia (geotermia), erano all'esame della Quarta commissione altre due proposte di legge di iniziativa consiliare. La prima, d'iniziativa consiliare del Partito democratico (pdl 297) (Disposizioni in merito al coordinamento tra l'attività di sfruttamento della geotermia e l'individuazione nel Piano Energetico Regionale (PRAER) delle aree non idonee) di iniziativa dei consiglieri Marras, Bezzini, Scaramelli e Baccelli (assegnata in data 1/8/2018). La proposta di legge venne poi ritirata dai proponenti il 21 gennaio 2019.

La seconda proposta di legge, d'iniziativa del consigliere Giannarelli del gruppo consiliare Movimento 5 stelle (pdl 304) (Disposizioni in merito al coordinamento tra l'attività di sfruttamento della geotermia e l'individuazione nel Piano Energetico Regionale (PRAER) delle aree non idonee e disposizioni in merito al rilascio delle concessioni) venne votata in commissione con parere

⁵³ Tra i compiti dell'ufficio è compreso, in via ordinaria, là dove possibile, anche quello di trovare soluzioni rispetto a parti problematiche della proposta di legge in esame ed evidenziate nella scheda di legittimità.

contrario mentre, iscritta in aula, fu dichiarata decaduta a seguito dell'approvazione della proposta di legge 313 diventata legge regionale 7/2019.

Sempre in materia di geotermia è da ricordare la legge regionale 3 luglio 2019, n. 40 che ha provveduto a modificare la legge regionale 7/2019.

Le modifiche alla legge regionale 7/2019, in materia di geotermia, erano necessarie al fine di adeguare la stessa legge regionale alle osservazioni inerenti la sua legittimità costituzionale, presentate dall'Ufficio legislativo del Ministero dello Sviluppo economico in data 25 marzo 2019. La Regione Toscana, con l'intento di evitare il contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale ma anche di garantire, sin da subito, certezza nell'applicazione della legge regionale, ha proposto al Consiglio regionale le modifiche ritenute necessarie a rispondere alle osservazioni ministeriali.

La proposta di legge 373 (diventata poi l.r. 40/2019), aveva come fondamento, l'impegno assunto dal Presidente della Regione Toscana, con nota 3 aprile 2019, indirizzata alla Presidenza del Consiglio dei ministri, dipartimento affari regionali ed autonomie, di approvare tempestivamente le modifiche richieste.

La proposta di legge 373, costituita da soli 3 articoli, prevedeva, nel suo testo originario, alcune modifiche al preambolo della legge regionale 7/2019 e proponeva l'abrogazione dei punti 7, 8, e 9 del preambolo stesso. L'articolo 2 della proposta di legge prevedeva l'inserimento del comma 2 bis all'articolo 1, della legge regionale 7/2019. In tale comma, si specificava che le disposizioni della legge regionale 7/2019 si applicano solo alle concessioni e alle autorizzazioni per lo sfruttamento della risorsa geotermica di competenza regionale. Infine, l'articolo 3 della proposta di legge, disponeva l'entrata in vigore della legge il giorno successivo alla sua pubblicazione sul BURT, al fine di garantire la massima tempestività nell'adeguamento della legge regionale, sulla base dell'impegno assunto dal Presidente della Regione.

La commissione consiliare, in sede istruttoria, a seguito di una decisione politica unanime, pur condividendo l'impostazione assunta dal Presidente Rossi, chiedeva agli uffici del Consiglio di predisporre una riscrittura tecnica di alcune parti del testo in particolare si chiedeva di rivedere l'articolo 1 della proposta di legge che abrogava i punti 7, 8 e 9 del preambolo.

In sostanza veniva proposto di soddisfare i rilievi giuridici pervenuti dagli uffici giuridici statali specificando, in particolare, che gli interventi previsti andavano intesi come rivolti ai soli impianti geotermici di competenza regionale.

In concreto, la riscrittura degli uffici consiliari, provvedeva a non abrogare *tout court* i punti 7,8 e 9 del preambolo, come il Presidente Rossi si era impegnato a fare, ma a riscrivere i punti 7 e 9 (integrandoli) ed abrogando il solo punto 8.

Questa modifica, concordata in seduta della Quarta Commissione consiliare e votata all'unanimità, ha consentito di rimanere maggiormente

coerenti con l'impianto originale della legge regionale. Anche in aula la proposta di legge è stata votata all'unanimità.

4. POLITICHE DI RIDUZIONE DELL'IMPATTO DELLE PLASTICHE NELL'AMBIENTE

Alcuni brevi cenni a due leggi regionali, entrambe volte a tutelare l'ambiente dall'impatto delle plastiche, approvate nel corso dell'anno 2019. Sono la legge regionale 28 giugno 2019, n. 37, d'iniziativa della Giunta regionale, dal titolo (Misure per la riduzione dell'incidenza della plastica sull'ambiente), depositata il 25 giugno 2019 ed iscritta direttamente in aula (era la proposta di legge 383) e la legge regionale 14 ottobre 2019, n. 63 dal titolo (Interventi di sensibilizzazione per la riduzione e il riciclo della plastica ambiente) (era la pdl 401) caratterizzata dal fatto di essere una proposta d'iniziativa consiliare, sottoscritta dai consiglieri Mazzeo, Giani, De Robertis.

La proposta di legge regionale 383, depositata in data 25 giugno 2019, è stata iscritta lo stesso giorno all'ordine del giorno del Consiglio regionale.

Si tratta di una proposta di legge approvata direttamente dall'aula consiliare (a seguito di accordo politico tra i gruppi rappresentati in aula) senza il necessario passaggio istruttorio dalla commissione competente per materia.

L'urgenza della sua approvazione è motivata nel preambolo della stessa legge regionale, in particolare al punto 4 del considerando, dove si giustifica anche l'entrata in vigore il giorno successivo alla data di pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana. La proposta di legge 383, diventata legge regionale 37/2019, è stata approvata in coerenza con le finalità della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente approvata in data 27 marzo 2019 (ancora in corso di pubblicazione al momento dell'approvazione della legge regionale 37/2019) e dunque la legge regionale è stata approvata in una sorta di attuazione "*anticipata*" rispetto ad una direttiva comunitaria ancora in corso di pubblicazione.

La nuova legge regionale introduce specifici divieti e sanzioni per l'utilizzo (anche per la somministrazione di cibi e bevande) di prodotti in plastica monouso (art. 1) al fine di limitarne l'uso e l'eventuale abbandono anche in un'ottica di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema marino costiero. Viene inoltre introdotta una specifica norma transitoria (art. 2), per l'applicazione delle restrizioni all'utilizzo dei prodotti di plastica monouso, che tenga conto dei contratti di fornitura già stipulati e validi fino alla loro naturale scadenza, nonché delle scorte già in possesso dei soggetti destinatari delle restrizioni.

Un emendamento proposto in aula dal gruppo consiliare Movimento 5 Stelle è stato accolto inserendo all'articolo 1, comma 1, in aggiunta alle

manifestazioni fieristiche, già previste nel testo della proposta di legge, anche le sagre e le fiere mercato.

L'altra legge regionale è la 14 ottobre 2019, n. 63 (era la pdl 401) che aveva il titolo originario (Interventi di comunicazione istituzionale e misure di attuazione delle disposizioni regionali per la riduzione della plastica).

Il titolo è stato rivisto in commissione su proposta di emendamento dello stesso presentatore e poi confermato dall'aula: (Interventi di sensibilizzazione per la riduzione e il riciclo della plastica nell'ambiente). Si evidenzia che la proposta di legge era di iniziativa consiliare, da alcuni componenti l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, ovvero i consiglieri Mazzeo, Giani, De Robertis.

Si osserva che il consigliere Mazzeo (quale primo firmatario) ha presentato alcuni emendamenti con l'intento di inquadrare meglio l'ambito di competenza che con la proposta di legge si intende perseguire. È stato chiarito che gli emendamenti avevano lo scopo di circoscrivere l'oggetto della proposta di legge che, di fatto, erano veri e propri interventi di sensibilizzazione finalizzati alla riduzione ed al riciclo delle materie plastiche.

5. LA MODIFICA DELLA LEGGE REGIONALE IN MATERIA DI SISMICA

La legge regionale 21 maggio 2019, n. 24 "*Disposizioni in materia di prevenzione e diminuzione del rischio sismico. Modifiche alla l.r. 58/2009*", era la originaria proposta di legge 356.

La legge regionale 24/2019 dispone alcune modifiche alla legge regionale 58/2009 in materia di prevenzione dal rischio sismico. Uno degli aspetti più rilevanti della nuova legge regionale riguarda l'introduzione di un organo di consulenza tecnica a supporto delle strutture della Giunta regionale competenti in materia di prevenzione sismica e di controllo ai sensi delle norme regionali in materia, al fine di migliorare l'applicazione dei criteri di valutazione del rischio sismico in relazione alle disposizioni delle norme tecniche per le costruzioni in zona sismica.

La legge regionale è costituita da 7 articoli e contiene alcune modifiche di carattere manutentivo, ed altri elementi a cui si accenna brevemente.

L'articolo 4, che introduce l'articolo 3 bis alla legge regionale 58/2009 ed istituisce il Comitato tecnico scientifico, quale organo consultivo-scientifico della Giunta Regionale in materia di rischio sismico, e ne definisce composizione e prime disposizioni per l'insediamento e la sua funzionalità.

Altra novità di rilievo è prevista all'articolo 6 che modifica l'articolo 5 della legge regionale 58/2009, prevedendo che la Giunta regionale approvi annualmente il Documento operativo per la prevenzione sismica (DOPS), che indica gli obiettivi operativi, le attività da svolgere con le risorse stanziare, le

modalità di intervento ed il relativo quadro finanziario, definendo altresì i criteri di priorità per l'assegnazione delle risorse di prevenzione sismica, afferenti la comunicazione ed informazione, gli studi e le indagini, e gli interventi sugli immobili per la prevenzione del rischio sismico.

Il preambolo motiva compiutamente i contenuti della legge regionale alla luce della continua evoluzione della disciplina tecnica in materia di costruzioni in zona sismica. La legge regionale persegue inoltre l'obiettivo di assicurare una omogenea applicazione della disciplina sviluppata nella nuova legge regionale anche con riferimento ai tecnici professionisti chiamati ad operare nel campo del settore edilizio. Viene anche disposto un più stretto rapporto con le università toscane chiamando le stesse a partecipare ai lavori del Comitato tecnico scientifico.

La scheda di legittimità sulla proposta di legge iniziale (pdl 356) non formulava osservazioni di legittimità ma diversi suggerimenti volti a chiarire alcune disposizioni della legge regionale ed altre orientate a rendere il testo di legge più coerente con le consolidate tecniche redazionali. Veniva inoltre segnalato un mero errore materiale in quanto il testo della proposta di legge proponeva l'abrogazione di un comma che in realtà era stato già abrogato in precedenza con legge di manutenzione.

Veniva infine suggerito di inserire un nuovo comma al fine di chiarire la vigenza dei regolamenti a cui si rinviava.

Infine, tra le proposte di modifiche di tecnica redazionale, si suggeriva di modificare il titolo della proposta di legge "*muto*", cioè senza alcuna indicazione dei contenuti delle diverse disposizioni in essa contenute. Il titolo è stato opportunamente modificato.

Si segnala, come dato costante nel tempo, la continua e fertile collaborazione tra i diversi uffici di assistenza alle commissioni del Consiglio regionale volti, in base alle diverse competenze e professionalità, a migliorare (dove e quando necessario), il testo legislativo proposto dalla Giunta regionale. Tutto questo grazie anche alla fattiva disponibilità dei competenti uffici regionali della Giunta regionale.

6. NOTE CONCLUSIVE

In questa legislatura, che oramai volge al termine, non vi sono mai state problematiche e contenziosi nelle materie afferenti al governo del territorio ma l'ultima legge regionale, la 69/2019, è stata impugnata con deliberazione del Consiglio dei ministri del 23 gennaio 2020, nonostante un lungo carteggio pre-contenzioso con il governo centrale.

In primo luogo, questa vicenda invita a riflettere su una prassi che negli ultimi anni si è andata consolidando. In diversi casi, sulle leggi regionali, si è

aperta una fase che potremmo definire pre-contenziosa, tra uffici regionali e governativi, su leggi regionali approvate e non ancora uscite dal periodo dei 60 giorni previsti dalla Carta costituzionale per eventuali impugnative da parte del Governo centrale. Sono fasi caratterizzate da un'approfondita analisi del testo legislativo tra gli uffici del governo centrale e gli uffici legislativi regionali, soprattutto della Giunta regionale. Se le leggi regionali hanno avuto origine consiliare, sono gli stessi uffici del consiglio a condurre il rapporto con gli uffici centrali. Al termine di questo confronto il testo della legge può rimanere tal quale ma in certi casi la Regione si è assunta l'impegno ad apportare alcune modifiche che tendono a soddisfare le richieste governative in luogo del via libera al testo legislativo senza promuovere l'impugnativa della legge regionale. Sul punto si rinvia ad opportune riflessioni sul tema, in quanto, tale meccanismo pre-contenzioso, porta a decisioni di soggetti diversi da quelli chiamati poi a porre mano ai rimedi legislativi. Da una parte la responsabilità degli organi politici del governo regionale e centrale e dall'altra, l'assemblea consiliare che agisce sul testo di legge con le modifiche stabilite in altre sedi non consiliari. Tali procedure, spesso producono accordi da cui derivano, in luogo di impugnative alla legge regionale, correzioni dei testi legislativi al fine di evitare il giudizio della Corte costituzionale. Sul punto si rinvia ad una riflessione più ampia che valuti i diversi profili investiti, quali la legittimità della decisione assunta, che avviene, in buona sostanza in nome e per conto del Consiglio regionale, chiamato a modificare una legge sulla base dell'impegno della Giunta o del singolo assessorato. Gli esempi già narrati in precedenza, il caso della legge sulla geotermia, può essere assunto quale paradigma di riferimento.

In secondo luogo, si segnala un caso piuttosto raro di approvazione di una legge regionale accompagnata da allegati. In questo caso, ci riferiamo alla legge regionale 7/2019 in materia di geotermia, l'allegato è di alto contenuto tecnico tanto che ha superato anche il vaglio di legittimità da parte del Governo centrale. Con legge regionale 7/2019, vengono introdotti due allegati contenenti ulteriori disposizioni tecniche rispetto a quelle già previste in altre normative regionali. L'obiettivo dichiarato era comunque quello di perseguire la riduzione delle emissioni di gas inquinanti (cfr. punto 10 del considerando del preambolo)⁵⁴.

In terzo luogo si segnala un aspetto interessante riferito all'entrata in vigore della legge regionale lo stesso giorno della sua pubblicazione. Questa tecnica è stata utilizzata in passato quasi esclusivamente nel caso di leggi di bilancio ma si è ripetuto, in via del tutto eccezionale, per la legge regionale 69/2019 in materia di governo del territorio. Sono casi del tutto eccezionali che gli uffici di assistenza giuridico legislativa del Consiglio sconsigliano sempre, in quanto potrebbero creare dubbi interpretativi legati al fatto che nello stesso giorno, in cui si pubblica la legge, vivrebbero contemporaneamente due disposizioni di legge. La conoscibilità della legge, lo stesso giorno di

⁵⁴ Cfr. con la nota n. 50.

pubblicazione, potrebbe creare confusione ed ingenerare dubbi interpretativi. Nel caso della legge regionale 69/2019, pur sconsigliando tale soluzione, è stata valutata la necessità di non far scadere un termine contenuto nella legge regionale 65/2014 e volendo evitare di ricorrere, in luogo della proroga del termine, in quella del suo differimento, lasciando così un vuoto normativo ritenuto insostenibile dal legislatore regionale venne deciso di adottare la formula dell'entrata in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione. In concreto, il legislatore si era dilungato nei tempi di esame della proposta di legge e ciò ha provocato il ricorso ad un'entrata in vigore del tutto eccezionale.

In quarto luogo, si segnala il ragguardevole numero di modifiche alla legge “madre” sul governo del territorio, la legge regionale 65/2014. Prima dell'entrata in vigore della legge regionale 22 novembre 2019, n. 69 le modifiche alla legge “madre” del 10 novembre 2014 ammontavano al ragguardevole numero di 339, con le ultime modifiche il testo del 2014 ad opera della legge regionale 69/2019 hanno portato il totale delle modifiche alla legge madre del 2014 ad oltre 430 modifiche. Non sfugge, in questo caso, l'elemento su cui riflettere legato ad un testo sottoposto a continue modifiche che ha reso la legge regionale sempre più permeabile non solo alla continua manutenzione normativa rispetto alle norme statali ma anche rispetto ad una sempre maggiore adesione alla realtà fattuale regionale con i comuni protagonisti dell'applicazione della disciplina relativa al governo del territorio. Le modifiche alla legge regionale 65 del 2014 con legge regionale 69/2019 rappresentano un evidente indirizzo riformatore ed oramai sono tante e tali le modifiche al testo approvato nel novembre 2014 che possiamo sicuramente affermare che la legge regionale sul governo del territorio è oggi un'altra cosa rispetto al testo di partenza. Lo sforzo del legislatore regionale, in questa legislatura che oramai volge al termine, è stato quello di affinare il più possibile lo strumento legislativo ma anche quello di regolamentare meglio i fenomeni di volta in volta sottoposti alla sua attenzione. Un fenomeno favorito dalla continua evoluzione normativa statale accompagnato dalle mutate sensibilità verso la disciplina da parte dei comuni mantenendosi sempre all'interno delle competenze spettanti alle regioni e sancite dal titolo V della Costituzione oramai quasi venti anni fa.

In quinto luogo si segnala il ricorrente ricorso alle modifiche delle norme transitorie della legge regionale. Anche in questo caso gli uffici di assistenza giuridico legislativa del Consiglio ne sconsigliano l'utilizzo. Queste modifiche sono proposte perché ritenute necessarie per rendere più coerente l'elemento normativo a quello fattuale ed anche su questo punto si rinvia ad una valutazione più complessiva con un giudizio sull'intera legislatura regionale.

In sesto luogo, si evidenzia come il ricorso alle integrazioni del preambolo sia sempre più un dato qualificante della produzione legislativa di questa legislatura e ciò in virtù anche della maggiore attenzione posta dalla Corte costituzionale. Si ricorda, per tutti, la sentenza 156/2016 dove la Corte ha ripreso parti del preambolo (punto 4.2 del considerato in diritto) ai fini dell'assunzione

della sua decisione finale. Nel caso di specie, la Corte, richiamando il preambolo della legge della Regione Toscana 16 febbraio 2015, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di geotermia), individuava le motivazioni utili al fine di dichiarare inammissibili alcune delle questioni sollevate da parte del Presidente del Consiglio dei ministri. Da segnalare che a fronte di leggi tecniche, complesse, anche innovative dell'ordinamento regionale, l'uso di preamboli molto lunghi trova un riscontro sempre più ampio nelle leggi regionali. L'esempio più recente è la legge regionale 41/2018 che, alla luce della grande complessità tecnica, ha utilizzato in maniera consistente il preambolo, infatti, a fronte di 26 articoli di legge sono 30 i punti utilizzati per il preambolo, ma lo stesso vale per la legge regionale 7/2019 dove a fronte di 10 articoli sono ben 22 i considerati del preambolo.

In settimo luogo, altro dato che rileva con costanza, è l'aumento consistente del numero delle proposte di legge d'iniziativa consiliare. Con riferimento alla Quarta Commissione consiliare, ricordiamo tra le più recenti proposte di legge la 347, la 392 e la 401.

In ottavo luogo, altro elemento che ha caratterizzato questa legislatura è la fortissima azione "*emendativa*" avvenuta soprattutto durante i lavori istruttori della commissione referente e con buone percentuali di successo. A questo va affiancato il costante ricorso alla formazione di gruppi di lavoro Giunta/Consiglio che in sede tecnica provvedono ad ampie riscritture dei testi presentati per il successivo esame e valutazione della commissione consiliare.

In nono luogo il ricorso all'applicazione delle tecniche redazionali richiede ancora molto impegno da parte del Consiglio regionale. In particolare la correzione dei "titoli muti" della legge regionale, le integrazioni del preambolo con le motivazioni rispetto all'entrata in vigore anticipata della legge regionale, l'integrazione dei punti del preambolo per punti qualificanti della legge regionale, l'applicazione corretta delle tecniche emendative, le citazioni abbreviate delle leggi che si va a modificare.

POLITICHE PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE

Francesca Casalotti

PREMESSA

Le proposte di legge esaminate nel corso del 2019 dalla Quarta Commissione in materia di ambiente e approvate dal Consiglio regionale costituiscono per la maggior parte piccoli interventi di modifica di leggi vigenti e afferiscono a diversi settori. In particolare si segnala che quasi tutti gli interventi di riforma sono dettati da esigenze concrete che si sono mostrate nella prassi applicativa e dunque dalla necessità di operare degli “aggiustamenti” delle disposizioni normative per renderle maggiormente aderenti e coerenti alla realtà fattuale cui si riferiscono.

1. VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE

La prima legge ad essere approvata in questa materia è stata una legge di carattere generale, la legge regionale 7 gennaio 2019, n. 3 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018), che interviene a modificare varie disposizioni in materia ambientale. Sotto questo profilo, in particolare, si segnalano gli articoli 21 e 22 della legge che intervengono sul provvedimento autorizzatorio in materia di valutazione di impatto ambientale, modificando la legge regionale 10/2010 (Norme in materia di valutazione ambientale strategica “VAS”, di valutazione di impatto ambientale “VIA”, di autorizzazione integrata ambientale “AIA” e di autorizzazione unica ambientale “AUA”).

Tali disposizioni in particolare nascono dall'esigenza di modificare la legge regionale 10/2010 con riferimento alle modifiche introdotte alla stessa dalla legge regionale 25 maggio 2018, n. 25 (Disposizioni in materia di valutazioni ambientali in attuazione del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104. Modifiche alla l.r. 10/2010 e alla l.r. 46/2013), al fine di dare attuazione al decreto legislativo 104/2017⁵⁵, che aveva previsto a livello statale un'ampia riforma della disciplina della procedura di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA, contenute nel decreto legislativo 152/2006⁵⁶, cosiddetto Codice

⁵⁵ “Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114”.

⁵⁶ In estrema sintesi si tratta di un intervento legislativo che ha trovato senza dubbio la sua “occasione” nella necessità di dare attuazione all'ultima direttiva europea in materia, la n. 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio (modificativa della direttiva n. 2011/92/UE), ma che, altrettanto innegabilmente, traendo fondamento dalla delega legislativa contenuta negli

dell'ambiente. Tali modifiche, in particolare dovevano rispondere all'esigenza di rendere uniforme e omogenea su tutto il territorio nazionale l'applicazione delle nuove regole previste per i procedimenti di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA, al fine di recepire la disciplina della nuova direttiva europea, che dispone di prevedere regole dettagliate sul procedimento, nonché di evitare quella situazione di frammentazione e contraddittorietà del quadro regolamentare (dovuta alle diversificate discipline regionali) che caratterizzava il quadro normativo previgente.

La legge regionale 25/2018, in particolare, aveva previsto all'articolo 48⁵⁷ ulteriori contenuti (un elaborato socio-economico) dello Studio preliminare ambientale necessario ai fini della presentazione dell'istanza per la verifica di assoggettabilità a VIA rispetto a quanto stabilito a livello nazionale nell'Allegato IV bis alla parte seconda del decreto legislativo 152/2006⁵⁸.

L'articolo 73 della legge regionale 25/2018 aveva poi introdotto una specifica disciplina per i casi in cui non fosse possibile rilasciare tutti i titoli abilitativi richiesti, rinviandone l'acquisizione in momento successivo rispetto alla conclusione della Conferenza di servizi di cui all'articolo 27 bis, comma 7, del decreto legislativo 152/2006 e una procedura di VIA autonoma in presenza di istanze di avvio che non recassero richiesta di ulteriori atti autorizzativi (commi 6 e 7)⁵⁹. Tali disposizioni peraltro avevano suscitato perplessità da parte

articoli 1 e 14 della legge n. 114 del 2015 “*Legge di delegazione europea 2014*”, ha inteso affrontare in termini sistematici l'intera disciplina dei procedimenti di VIA, procedendo a una sua revisione complessiva anziché limitarsi al “consueto” mero e formale adeguamento dell'ordinamento interno alla nuova normativa europea.

57 Comma 2, lettera c): “*in attuazione dei principi generali per la VIA, di cui all'articolo 4 del d.lgs. n. 152/2006, con particolare riferimento alla necessità di garantire un'equa distribuzione dei vantaggi connessi all'attività economica, contiene un allegato che illustra e quantifica le ricadute socio economiche del progetto sul territorio interessato, con riferimento:1) agli effetti attesi sui livelli occupazionali, diretti e indiretti, prodotti sia in fase di realizzazione che di esercizio dell'opera;2) ai benefici economici attesi per il territorio, diretti ed indiretti, prodotti sia in fase di realizzazione che di esercizio dell'opera*”.

58 Così come modificato dal d.lgs. n. 104/2017.

59 Il comma 6 prevede che “*Qualora con riferimento allo specifico progetto oggetto di valutazione, a causa del livello di definizione degli elaborati progettuali, non sia possibile il rilascio di tutti i titoli abilitativi richiesti, necessari alla realizzazione ed all'esercizio del progetto, la conferenza dei servizi di cui all'art. 27 bis, comma 7, del d.lgs. 152/2006, prevede modalità e tempi per il rilascio dei titoli abilitativi residui e per il coordinamento delle rispettive procedure di rilascio da parte dei soggetti competenti*”. Il successivo comma 7 invece stabilisce “*Nei casi in cui l'istanza di avvio del procedimento di VIA, presentata dal proponente all'autorità competente per la VIA, non rechi specifica indicazione di autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, richiesti dal proponente, il provvedimento di VIA è adottato decorsi 60 giorni dalla conclusione della fase di consultazione, ovvero dal deposito della documentazione integrativa nel caso in cui l'autorità competente non disponga sulla medesima una nuova fase di consultazione del pubblico. Qualora sia necessario procedere ad accertamenti e indagini di particolare complessità, l'autorità competente, con atto motivato, dispone il prolungamento della fase di valutazione sino ad un massimo di ulteriori 30 giorni, dando tempestivamente comunicazione al proponente delle ragioni che giustificano la proroga e del termine entro cui sarà emanato il provvedimento*”.

dell'Ufficio legislativo che nella scheda di legittimità redatta aveva sottolineato alcuni profili di possibile contrasto con la normativa statale.

La VIA ricade, infatti, nell'ambito della competenza esclusiva statale in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di cui all'articolo 117, comma 2, lettera s) della Costituzione (sentenza della Corte costituzionale 117 del 2015): le leggi regionali sono perciò abilitate ad intervenire in materia solo se e nella misura in cui esse rispettino i limiti inderogabilmente posti dal legislatore statale al potere normativo di dettaglio delle regioni, che, nella materia de qua, non dispongono di autonoma potestà legislativa, né esclusiva né concorrente. La giurisprudenza costituzionale conferma inequivocabilmente la ricostruzione delle competenze di Stato e regioni in materia di armonizzazione della normativa interna in materia di VIA, affermando che *“le Regioni sono tenute, per un verso a rispettare i livelli uniformi di tutela apprestati in materia, per l'altro a mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza fissati dal Codice dell'ambiente, nella specie quanto al procedimento di VIA”* (sentenza della Corte costituzionale 186 del 2010, confermata poi da sentenza 227 del 2011 e 93 e 300 del 2013).

Con riferimento in particolare all'articolo 73, si sottolineava che pur essendo le previsioni dei commi 6 e 7 ispirate dall'esigenza di garantire la *“ragionevolezza dei procedimenti”*, anche alla luce delle diverse fattispecie che la prassi ha evidenziato in materia, queste individuavano percorsi diversi rispetto a quanto prescritto dall'articolo 27 bis del decreto legislativo 152/2006. Con la conseguenza che in relazione alle interpretazioni emerse in riferimento a detto articolo si sollecitava una verifica della tesi della facoltatività da parte del proponente di indicare nell'istanza di VIA tutti i titoli abilitativi necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto alla luce del tenore testuale della disposizione statale.

Dopo l'approvazione in aula, la legge regionale 25/2018 è stata oggetto di osservazioni da parte del Governo, in conseguenza delle quali il Presidente della Regione si è assunto l'impegno di modificare le disposizioni oggetto delle censure in modo da evitare l'impugnazione governativa. Da qui l'intervento della legge regionale 3/2019 che agli articoli 21 e 22 ha provveduto ad abrogare rispettivamente la lettera c) del comma 2 dell'articolo 48, relativo agli ulteriori contenuti dello studio preliminare, e i commi 6 e 7 dell'articolo 73 bis della legge regionale 10/2010⁶⁰.

Nel corso del 2019 è stata poi esaminata dalla Quarta Commissione, congiuntamente alla Seconda Commissione, la proposta di legge 181 (Modifiche

⁶⁰ Per completezza di trattazione si fa presente che nel corso del 2019 in materia di VIA è stato dato parere favorevole alla deliberazione della Giunta regionale 5 agosto 2019, n. 1044, (Regolamento regionale recante *“Disposizioni in attuazione dell'articolo 65 della l.r. 10/2010, per l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative in materia di VIA e per il coordinamento delle autorizzazioni di competenza regionale ai sensi dell'articolo 7 bis, comma 8, del d.lgs. 152/2006. Modifiche al d.p.g.r. n. 19/R/2017”*).

alla legge regionale 25 marzo 2015, n. 35 “Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 104/1995, l.r. 65/1997, l.r. 78/1998, l.r. 10/2010 e l.r. 65/2014”), divenuta la legge regionale 5 agosto 2019, n. 56 (Nuove disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 35/2015 ed alla l.r. 65/2014)⁶¹.

2. RIFIUTI

Successivamente è stata esaminata la proposta di legge regionale 391 (Disposizioni in materia di gestione integrata dei rifiuti urbani e disposizioni transitorie in materia di servizio idrico integrato. Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2011, n. 69), divenuta poi la legge regionale 6 agosto 2019, n. 58 (Disposizioni per l’organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. Modifiche alla l.r. 69/2011).

La legge in esame nasce dall’esigenza di modificare la legge istitutiva dell’autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani (l.r. 69/2011) al fine di operare una revisione della *governance* e dell’organizzazione amministrativa dell’ente. In particolare, si prevede una modifica di carattere generale per la nomina del direttore generale dell’Autorità, prevedendo che tale nomina avvenga nell’ambito di una rosa di tre candidati, individuati, ad esito di procedura comparativa pubblica. Inoltre si modifica la durata dell’incarico, portandola a cinque anni (al posto dei sette anni, non rinnovabili), in modo da allineare la disposizione a quanto previsto per il direttore dell’Autorità idrica toscana. Infine si provvede a prorogare, sino alla conclusione della procedura di affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani al gestore unico, l’incarico del direttore generale dell’Autorità servizio rifiuti dell’Ato Toscana Costa.

A seguito della redazione della scheda di legittimità è stato inserito un articolo, nella proposta di legge, relativo all’entrata in vigore il giorno successivo alla pubblicazione sul BURT, in considerazione delle ragioni di urgenza della fattispecie disciplinata dalla proposta di legge. Durante la discussione in Commissione è stata poi segnalata la necessità di inserire un ulteriore articolo contenente disposizioni transitorie in merito alla nomina del direttore generale dell’Autorità servizio rifiuti in cui si stabilisce che l’articolo 1 della legge relativo alla durata in carica del direttore generale si applica alle nomine successive all’entrata in vigore della legge stessa.

In questo settore merita un cenno la proposta di legge 348 (Disposizioni in materia di economia circolare per i rifiuti e modifiche alla legge regionale 29 luglio 1996, n. 60 “Disposizioni per l’applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi di cui all’art. 3 della L. 28 dicembre 1995, n. 549”), che pur se non approvata in commissione, ha dato luogo per l’esame della stessa ad un gruppo di lavoro tecnico - politico.

⁶¹ Per l’esame di questa legge si rinvia alla parte relativa alla Seconda Commissione.

Tale proposta di legge si pone l'obiettivo di individuare una serie di misure per ridurre la quantità di rifiuti da conferire in discarica.

Come noto, negli ultimi anni l'Unione europea ha, infatti, adottato una politica rigorosa in materia; in particolare, con la direttiva 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti si è stabilito che l'obiettivo principale di qualsiasi politica in materia di rifiuti dovrebbe essere quello di ridurre al minimo le conseguenze negative della produzione e della gestione dei rifiuti per la salute umana e l'ambiente. In tale prospettiva è stato confermato che la priorità principale nella gestione dei rifiuti dovrebbe essere la prevenzione e, inoltre, che il riutilizzo ed il riciclaggio di materiali dovrebbero preferirsi alla valorizzazione energetica dei rifiuti, nella misura in cui rappresentano le alternative migliori dal punto di vista ecologico.

A livello di legislazione nazionale l'articolo 3-quater del d.lgs 152/2006 prevede che ogni attività umana giuridicamente rilevante, ai sensi del Codice dell'ambiente, deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future.

L'articolo 177 dello stesso decreto legislativo 152/2006 ribadisce l'importanza di prevedere e adottare, anche in attuazione della direttiva 2008/98/CE, misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana, prevenendo o riducendo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli impatti complessivi dell'uso delle risorse e migliorandone l'efficacia.

Secondo quanto stabilito dall'articolo 178 dello stesso decreto legislativo, la gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio chi inquina paga. A tale fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali. Per questo la gestione dei rifiuti deve avvenire nel rispetto della seguente gerarchia: a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e) smaltimento (art. 179).

La normativa europea e nazionale guida dunque la transizione verso un modello di sviluppo economico che risponde alla logica della "economia circolare", che indica il modello economico nel quale i residui derivanti dalle attività di produzione e consumo sono reintegrati nel ciclo produttivo secondo un'ottica di piena rigenerazione delle risorse al fine di ridurre l'impatto umano sull'ambiente.

In questo contesto normativo, la Regione Toscana è intervenuta dapprima approvando la legge 7 agosto 2018, n. 48 (Norme in materia di economia circolare. Modifiche alla l.r. 1/2015), con la precipua finalità di orientare le politiche regionali verso un modello di economia circolare. In particolare tale legge prevede che la programmazione regionale debba attuare la transizione verso l'economia circolare attraverso il coordinamento dei piani di settore regionali con il Programma regionale di sviluppo (PRS).

Successivamente, con la legge regionale statutaria 15 gennaio 2019 n. 4 (Disposizioni in materia di sviluppo sostenibile ed economia circolare. Modifiche agli articoli 3 e 4 dello Statuto) è stato modificato lo Statuto, inserendo tra le finalità principali della Regione *“la promozione dell’economia circolare, quale modello economico idoneo a rigenerarsi da solo, attraverso la valorizzazione degli scarti di consumo, l’estensione del ciclo vita dei prodotti, la condivisione delle risorse, l’impiego di materie prime seconde e l’uso di energia da fonti rinnovabili”*⁶².

La proposta di legge 348 interviene precipuamente con riferimento al settore dei rifiuti, prevedendo la formalizzazione di una prassi che ha avuto effetti positivi in questo settore, cioè l’istituzione di tavoli tecnici, suddivisi per comparto produttivo o per servizio interessato.

Tali tavoli hanno la finalità di individuare il fabbisogno impiantistico necessario per il trattamento dei rifiuti prodotti, le modalità tecnologiche per favorire la prevenzione della produzione di rifiuti, il reimpiego, il riciclo, il riuso e il recupero degli scarti di produzione, gli interventi per favorire il mercato dei prodotti riciclati e a minore impatto ambientale e gli interventi per favorire la produzione e realizzazione di prodotti e servizi che rispondano alle caratteristiche previste dai criteri ambientali minimi. All’esito di tali tavoli si prevede che possa essere redatto un documento d’azione, approvato dalla Giunta regionale contenente le iniziative tecnologiche promosse dalle imprese dei settori o categorie presenti ai tavoli e le possibili soluzioni impiantistiche necessarie all’ottimizzazione della gestione dei rifiuti generati in Toscana, nel rispetto del principio di prossimità e della pianificazione vigente.

Per favorire la transizione ad un sistema basato sull’economia circolare è previsto l’istituzione di un apposito fondo regionale in cui affluisce l’addizionale che viene pagata, in aggiunta all’ecotassa, da quei comuni che non raggiungono gli obiettivi di raccolta differenziata all’interno dell’ambito territoriale ottimale in cui non vengono raggiunti complessivamente gli obiettivi di raccolta differenziata previsti dalle disposizioni vigenti⁶³. Inoltre si prevede che una quota parte del gettito dell’ecotassa sia destinata all’attuazione degli interventi finalizzati alla transizione verso un modello di economia circolare.

⁶² Cfr. art. 2, che inserisce nell’art. 4 dello Statuto la lettera n bis).

⁶³ Tale fondo è previsto anche dall’art. 205, comma 3, octies del d.lgs. n. 152/2006.

La proposta di legge per l'importanza dei contenuti e dei profili trattati è stata, peraltro, oggetto di consultazioni cui hanno partecipato i diversi ambiti territoriali ottimali, l'autorità idrica toscana, le categorie professionali.

Tale proposta di legge, proprio per l'importanza dei temi trattati e per l'interesse suscitato, si trova attualmente in fase di rielaborazione.

3. AGENZIA REGIONALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE

Successivamente sono state esaminate le proposte di legge 347 (Modifica alla legge regionale 22 giugno 2009, n. 30 "Nuova disciplina dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale in Toscana (ARPAT)") di iniziativa dei consiglieri Fattori e Sarti⁶⁴ e la proposta di legge 349 (Disposizioni in materia di ARPAT in attuazione della legge 28 giugno 2016, n. 132. Modifiche alla l.r. 30/2009) di iniziativa della Giunta regionale. Quest'ultima è stata approvata divenendo la legge regionale 18 novembre 2019, n. 68, mentre sulla prima proposta la Quarta Commissione si è espressa con voto contrario.

Al testo della proposta di legge sono stati apportati in commissione, dove è avvenuta un'ampia discussione, numerosi emendamenti alcuni dei quali presentati dai proponenti la proposta di legge 347.

Prima di procedere ad illustrare i contenuti delle due proposte di legge appare opportuno inquadrare il contesto normativo di riferimento.

L'agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPAT) è stata istituita con legge regionale 18 aprile 1995, n. 66, sulla base del decreto legge 4 dicembre 1993 n. 496⁶⁵, che demandava ad ogni Regione e Provincia autonoma l'istituzione della propria agenzia regionale e provinciale per lo svolgimento delle attività di interesse regionale e delle ulteriori attività tecniche di prevenzione, di vigilanza e di controllo ambientale, eventualmente individuate dalle regioni e province autonome di Trento e Bolzano.

Con la legge regionale 22 giugno 2009, n. 30 (Nuova disciplina dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (ARPAT)) - che ha abrogato la legge regionale 66/1995 - si è poi provveduto a definire la nuova disciplina dell'agenzia, quale ente strumentale alle attività degli enti pubblici competenti in materia ambientale, sottolineandone il ruolo strategico nel raggiungimento dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile. L'ARPAT veniva configurato come ente strumentale, appartenente alla categoria dell'ente dipendente di cui all'articolo 50 dello Statuto della Regione Toscana, con la caratteristica peculiare di essere dotato di autonomia giuridica, tecnico scientifica, amministrativa e contabile, in conformità ai principi della

⁶⁴ Del gruppo consiliare SI-Toscana a Sinistra.

⁶⁵ Decreto legge 4 dicembre 1993, n. 496 (Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione della Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente).

giurisprudenza costituzionale in materia che ha da sempre sottolineato la necessità di separare le funzioni di amministrazione attiva da quelle tecnico-scientifiche (cfr. sentenza della Corte costituzionale 356 del 1994 e 120 del 2010).

A livello nazionale è poi intervenuta la legge 28 giugno 2016, n. 132 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale) che, al fine di assicurare omogeneità ed efficacia all'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente a supporto delle politiche di sostenibilità ambientale, ha istituito il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, del quale fanno parte l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e le ARPA, rispetto alle quali è stata ribadita la natura tecnica delle attività da esse svolte. Tale legge inoltre ha provveduto a individuare il soggetto istituzionale deputato alla fissazione degli standard essenziali di protezione (LEPTA) e le modalità della loro definizione e ha precisato la natura e le funzioni dell'ISPRA e delle Agenzie territoriali, dettando peraltro i requisiti essenziali del personale direttivo, volti a garantire imparzialità e competenza tecnica.

Per quanto concerne le agenzie regionali, la legge 132/2016 riconosce il ruolo centrale della Regione nella organizzazione e disciplina delle agenzie, prevedendo che queste ultime sono persone giuridiche di diritto pubblico, dotate di autonomia tecnico-scientifica, amministrativa e contabile, la cui struttura, funzionamento e finanziamento sono demandati a specifiche leggi regionali.

Inquadrate il contesto normativo in cui interviene la legge regionale 68/2019, resta da ricordare che la giurisprudenza costituzionale ha da sempre riconosciuto che l'ambiente è un valore costituzionalmente protetto che delinea una sorta di materia trasversale in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, e che nella materia tutela dell'ambiente, di cui all'articolo 117, comma secondo lettera s), della Costituzione, è permesso alle regioni intervenire adottando norme di tutela ambientale più elevata.

La tipologia di competenza interessata dalla proposta è di tipo concorrente per quanto attiene al governo del territorio e tutela della salute, nella parte in cui deve ottemperare alle indicazioni della normativa statale, e di tipo residuale per il resto.

Con specifico riferimento alle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, la giurisprudenza costituzionale ha poi sottolineato che si tratta di enti tecnico-strumentali, separati dall'amministrazione attiva e dagli organi regionali di indirizzo-politico (sentenza della Corte costituzionale 132 e 212 del 2017, 120 del 2010 e 356 del 1994), che svolgono attività di controllo, di supporto e consulenza tecnico-scientifica. Esse si situano in una posizione speculare all'ISPRA, al quale spetta però il compito di coordinamento tecnico

dei soggetti operanti sul territorio nazionale, e in un rapporto di subordinazione funzionale rispetto alle istituzioni regionali di indirizzo politico (sentenza 120 del 2010).

La proposta di legge in esame si pone, pertanto, l'obiettivo di modificare la legge regionale 30/2009 in attuazione dei principi espressi dalla normativa nazionale, rispondendo anche all'esigenza di procedere ad una revisione dell'attuale modello organizzativo di ARPAT al fine di renderlo coerente con l'articolazione organizzativa delle strutture regionali competenti nelle funzioni tecnico amministrative in materia ambientale, accentrate nella Regione in attuazione della legge regionale 3 marzo 2015, n. 22 (Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni". Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014).

In particolare, si prevede che l'ARPAT, in attuazione di quanto previsto dalla legge 132/2016, concorra al perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, della salvaguardia e della promozione della qualità dell'ambiente e della tutela delle risorse naturali in Toscana, anche in relazione agli obiettivi nazionali e regionali di promozione della salute umana.

Viene inoltre accentuato il ruolo svolto dall'agenzia che viene definita come ente con personalità giuridica di diritto pubblico dotato di autonomia tecnico-scientifica, amministrativa e contabile, in grado di garantire l'imparzialità e la terzietà nell'esercizio delle attività ad essa affidate, nonché la trasparenza e la diffusione delle informazioni ambientali acquisite nel corso delle attività svolte.

Peraltro, come già accennato, durante i lavori svolti in Commissione sono stati proposti alcuni emendamenti volti ad accentuare il ruolo di terzietà e l'autonomia dell'Agenzia.⁶⁶

Con riferimento alla proposta di legge 347 (Modifiche alla Legge regionale 22 giugno 2009, n. 30 "Nuova disciplina dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (ARPAT)") di iniziativa del gruppo consiliare Si-Toscana a Sinistra si fa presente che anche tale proposta andava nella direzione di accentuare l'autonomia di Arpat⁶⁷ e in tal senso veniva prevista la nomina del direttore generale in capo al Consiglio regionale, invece che da parte del Presidente della Giunta regionale. Tale proposta rafforzava poi il ruolo di educazione, comunicazione e informazione svolto nei confronti del pubblico,

⁶⁶ In particolare si fa presente che l'art. 3 della l.r. 30/2009 nella sua versione originaria definiva l'Agenzia come ente con personalità giuridica di diritto pubblico, istituito ai sensi dell'art. 50 dello Statuto e dunque come ente dipendente. La proposta della Giunta regionale aveva poi eliminato il riferimento all'art. 50 dello Statuto e definiva l'ARPAT come ente strumentale con personalità giuridica di diritto pubblico. In commissione è stato poi presentato un emendamento del Partito Democratico che ha eliminato la parola strumentale, rafforzando in tal senso l'autonomia dell'Agenzia, recependo sotto questo profilo istanze presenti anche in alcuni emendamenti degli altri consiglieri (Fattori, Sarti, Spinelli).

⁶⁷ Si veda nota precedente.

anche mettendo a disposizione della cittadinanza dati, indagini e materiale di studio acquisiti durante i procedimenti di sua competenza.

4. ARIA AMBIENTE

Successivamente è stata esaminata dalla Quarta Commissione la proposta di legge 417 divenuta poi la legge regionale 10 dicembre 2019, n. 74 (Disposizioni urgenti per il rispetto nel territorio della Toscana degli obblighi previsti dal decreto legislativo 13 agosto 2019, n. 155, di attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente).

Tale legge ha la finalità di risolvere, nelle more dell'avvio della modifica del piano regionale per la qualità dell'aria ambiente (PRQA), le procedure di infrazione 2014/2147 e 2015/2043 aperte nei confronti dello Stato e coinvolgenti il superamento dei valori limite previsti per il PM10 e per il biossido di azoto in alcuni comuni del territorio toscano. L'obiettivo prioritario dell'intervento normativo è riportare nel più breve tempo possibile entro i valori limite i comuni oggetto delle procedure di infrazione 2014/2147 e 2015/2043. Per tale finalità in via d'urgenza si prevede che la Giunta regionale approvi misure di rafforzamento per il rispetto degli obblighi previsti dalla normativa europea con riferimento a tali valori limite, in modo da esentare da ulteriori responsabilità la Regione Toscana.

Il testo presentato in commissione è stato ampiamente riformulato sia sotto il profilo del drafting formale sia per aspetti sostanziali.

Il particolare, l'articolo 1 del testo come presentato in commissione prevedeva che, nelle more della modifica del Piano regionale per la qualità dell'aria, la Giunta regionale, previo parere della competente commissione consiliare, approvasse con deliberazione misure di rafforzamento per porre termine alle procedure di infrazione comunitarie citate. A tale disposizione si affiancava poi quella secondo la quale tali misure *“costituiscono stralcio del PRQA e prevedono l'istituzione di zone di limitazione alla circolazione per veicoli maggiormente inquinanti nel territorio dei comuni oggetto delle procedure d'infrazione”*. Sulla base dell'osservazione contenuta nella scheda di legittimità - per cui non può essere considerato ammissibile individuare la deliberazione della giunta regionale contenente le misure di rafforzamento come *“piano stralcio del PRQA”* - tale espressione è stata eliminata dal testo.

Su proposta del Presidente della commissione è stato presentato un emendamento che ha reso vincolante il parere della commissione consiliare competente che si esprime sulla deliberazione della Giunta regionale contenente le misure urgenti per il rispetto dei valori limite della qualità dell'aria.

Tali misure in particolare riguarderanno l'istituzione di zone di limitazione alla circolazione per i veicoli maggiormente inquinanti nel territorio dei comuni oggetto delle procedure d'infrazione in cui non siano rispettati i

valori limite previsti dal decreto legislativo 155/2010 di attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa.

Conseguentemente al fine di garantire l'adeguamento del PRQA alle misure di rafforzamento, è stato previsto un termine per tale adeguamento, prevedendo, parallelamente, che l'efficacia della deliberazione termini con l'adeguamento del piano regionale alle misure stesse.

Successivamente sono state discusse ed approvate dalla Quarta Commissione la proposta di legge 422 e la proposta di legge 423 divenute poi la legge regionale 80/2019, legge di stabilità 2020, e la legge regionale 79/2019, il suo collegato. Tali leggi contengono rispettivamente disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi⁶⁸ e disposizioni per la gestione della Laguna di Orbetello⁶⁹.

5. INQUINAMENTO ACUSTICO

Infine è stata approvata la proposta di legge 404 divenuta poi la legge regionale 3 gennaio 2020, n. 2 (Disposizioni sul circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero. Modifiche alla l.r. 48/1994 e alla l.r. 89/1998). Tale legge introduce una disciplina specifica per il circuito automobilistico e motociclistico del Mugello, situato nel Comune di Scarperia e San Piero e dispone modifiche alla legge regionale 27 giugno 1994, n. 48 (Norme in materia di circolazione fuori strada dei veicoli a motore) e alla legge regionale 1° dicembre 1998, n. 89 (Norme in materia di inquinamento acustico).

68 Sul punto si veda la legge regionale 23 dicembre 2019, n. 80 (Legge di stabilità per l'anno 2020), che agli artt. 1 e 2 reca disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, andando a modificare la l.r. 60/1996 che disciplina tale tributo. In particolare l'art. 1 modifica l'art. 2 della l.r. 60/1996, che ha per oggetto gli elementi essenziali del tributo specificando alla lett. b) che tale tributo si applichi ai rifiuti solidi non solo "*smaltiti in impianti di incenerimento senza recupero di energia*" come era previsto nella versione originaria, ma anche a quelli "*comunque classificati come impianti di smaltimento mediante operazione D10 di cui all'allegato B alla parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale)*". L'art. 2 della l.r. 80/2019 va poi ad inserire nella l.r. 60/1996 l'art. 4 bis che prevede che una quota pari al 10 per cento dell'ammontare complessivo del tributo consolidato nell'anno di riferimento sia destinata ai comuni ove sono ubicati discariche o impianti di incenerimento senza recupero di energia e ai comuni limitrofi effettivamente interessati dal disagio provocato dalla presenza di tali impianti al fine di realizzare interventi volti al miglioramento ambientale del territorio interessato, alla tutela igienico-sanitaria dei residenti, allo sviluppo di sistemi di controllo e di monitoraggio ambientale e alla gestione integrata dei rifiuti urbani.

69 Cfr. la legge regionale 23 dicembre n. 79 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2020) che all'art. 12 detta disposizioni per la gestione della Laguna di Orbetello, prevedendo che la Regione concorra agli interventi previsti per la salvaguardia della stessa per un importo massimo di euro 1.120.000,00 per ciascuno degli anni 2010, 2021 e 2022.

In particolare, viene inserito nella legge regionale 48/1994 l'articolo 8 bis che prevede che la Regione riconosce l'importanza strategica regionale e internazionale dell'autodromo situato nel comune di Scarperia e San Piero quale circuito automobilistico e motociclistico per lo svolgimento di attività agonistiche, sportive, test tecnici ed attività ricreative. Nel rispetto della normativa statale in tema di sicurezza e di tutela dall'inquinamento acustico, il comune di Scarperia e San Piero e il soggetto gestore dell'autodromo sono tenuti a concordare mediante convenzione le misure finalizzate ad implementare la sicurezza degli impianti, a garantire le cautele tecniche necessarie al rispetto delle limitazioni imposte dalla normativa nazionale e regionale vigente, nonché a implementare il sistema di monitoraggio acustico.

Per assicurare il rispetto della normativa statale di riferimento ed, altresì, per assicurare uniformità di applicazione della normativa statale su tutto il territorio regionale, la proposta stabilisce che le eventuali deroghe ai limiti di emissioni sonore concesse dal comune territorialmente competente ai sensi dell'articolo 3, comma 7, secondo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 3 aprile 2001, n. 304 (Regolamento recante disciplina delle emissioni sonore prodotte nello svolgimento delle attività motoristiche, a norma dell'articolo 11 della L. 26 ottobre 1995, n. 447) abbiano durata quinquennale e non possano essere previste per più di 280 giorni annui di attività continuativa.

In ogni caso, la proposta di legge precisa che le deroghe, di norma, non possano prevedere l'esercizio di attività motoristica nelle fasce orarie comprese tra le ore 22 e le ore 7, e sono comunque da ammettere, nel rispetto dei limiti previsti dall'articolo 3, comma 7 del d.p.r. 304/2001.

POLITICHE PER LA MOBILITÀ E LE INFRASTRUTTURE

Anna Traniello Gradassi

1. LE POLITICHE PER LA MOBILITÀ, IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE, LE OPERE IDRAULICHE, LAVORI PUBBLICI, INFRASTRUTTURE, PORTI E AEROPORTI, RETI TELEMATICHE, PROTEZIONE CIVILE.

Nel 2019 non vi sono stati, in queste materie, interventi normativi generali di riforma o innovazione, piuttosto sono stati effettuati interventi di natura manutentiva, che hanno apportato modifiche o adeguamenti alla disciplina vigente.

1.1 TRASPORTO PUBBLICO LOCALE. IL CONSIGLIO DI DISCIPLINA PRESSO LE AZIENDE DI TRASPORTO

Nella materia della mobilità e del trasporto pubblico locale, si menziona la legge regionale 5 luglio 2019, n. 41 (Disposizioni relative alle funzioni della Regione in materia di trasporto pubblico locale. Modifiche alla l.r. 42/1998), per quanto attiene ai procedimenti relativi alle sanzioni disciplinari individuate dalla medesima normativa, che disciplina la composizione, nomina e durata del Consiglio di disciplina, istituito presso ciascuna azienda di trasporto.

Il regio decreto 148/1931, all'articolo 54 dell'allegato A) (Regolamento contenente disposizioni sullo stato giuridico del personale delle ferrovie, tranvie e linee di navigazione interna in regime di concessione) stabilisce che il Consiglio di disciplina è composto: da un presidente nominato dal direttore dell'Ispettorato compartimentale della motorizzazione civile e trasporti in concessione, scelto preferibilmente tra i magistrati; da tre rappresentanti dell'azienda, scelti tra i consiglieri di amministrazione o tra i funzionari e designati dall'organo che legalmente rappresenta l'azienda; da tre rappresentanti del personale, designati dalle associazioni sindacali nazionali dei lavoratori numericamente più rappresentative.

Il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422⁷⁰, conferisce alle regioni e agli enti locali funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale. Si è reso così necessario dettare disposizioni integrative per l'attuazione della suddetta norma in riferimento alla figura del presidente.

⁷⁰ Decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (Conferimento alle Regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59).

La legge in esame individua nel Presidente della Giunta regionale il soggetto competente alla nomina del presidente del consiglio di disciplina e prevede la possibilità di corrispondere da parte dell'azienda, oltre al rimborso spese, una indennità di funzione non superiore a trecento euro al giorno di seduta. Sono inoltre individuati i criteri per la nomina.

1.2 INFRASTRUTTURE, PORTI E VIE NAVIGABILI. IL CANALE BATTAGLI

La legge regionale 14 giugno 2019, n. 33 (Disposizioni transitorie per la gestione in concessione del canale Battagli. Abrogazione dell'articolo 16 della l.r. 37/2018) prevede l'abrogazione dell'articolo 16 della legge regionale 37/2018.

L'articolo 16 della legge regionale 37/2018, aveva introdotto una disciplina specifica per la gestione e il finanziamento del Canale Battagli. Il canale, infatti, sembrava aver perso l'originaria funzionalità demaniale e pertanto si era prevista la gestione da parte dei comuni territorialmente interessati e l'avviamento delle procedure perché esso fosse acquisito al loro patrimonio. Si era reso quindi necessario disciplinare la fase transitoria nelle more del processo di sdemanializzazione delle relative aree, garantendo la continuità per gli utilizzatori della risorsa idrica, prevedendo altresì la possibilità di avvalimento del Consorzio di bonifica territorialmente competente da parte dei comuni per la gestione di tale canale multifunzionale e per le concessioni di utilizzo della risorsa idrica.

Successivamente, con la legge regionale 11 dicembre 2018, n. 70 concernente la disciplina dei consorzi di bonifica, è stato introdotto l'articolo 27 bis nella legge regionale 79/2012, al fine di disciplinare in via generale la gestione e il finanziamento dei sistemi artificiali con funzioni di captazione, adduzione e distribuzione delle acque utilizzate ai fini agricoli e/o idropotabili, funzioni di scolo, di drenaggio urbano e ulteriori funzioni promiscue. Considerato che, a seguito degli approfondimenti tecnici e dall'attività di ricognizione svolta congiuntamente dai comuni di Montevarchi, San Giovanni Valdarno, Consorzio di bonifica Alto Valdarno e Genio civile Valdarno Inferiore, è emerso che il Canale Battagli costituisce un sistema artificiale che assolve a molteplici funzioni, tra cui quelle di captazione, adduzione e distribuzione delle acque utilizzate a fini agricoli o idropotabili, funzioni di scolo, di drenaggio urbano e ulteriori funzioni promiscue e che, sulla base degli esiti della ricognizione di cui sopra, è venuto meno il presupposto per l'applicazione del processo di sdemanializzazione previsto all'articolo 16 della legge regionale 37/2018, la disciplina del Canale Battagli è stata ricondotta nella fattispecie di cui all'articolo 27 bis, comma 1, della legge regionale 79/2012, sempre in materia di consorzi di bonifica. L'articolo 16 della legge regionale 37/2018 è stato così abrogato.

Al fine di consentire una rapida attivazione degli interventi previsti per la gestione del Canale Battagli, è stata disposta la sua entrata in vigore il giorno successivo alla data di pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana.

1.3 INFRASTRUTTURE E VIABILITÀ. L'AUTODROMO DEL MUGELLO

La legge 3 gennaio 2020, n. 2, (Disposizioni sul circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero. Modifiche alla l.r. 48/1994 e alla l.r. 89/1998), approvata in aula il 18 dicembre 2019, introduce una disciplina specifica per il circuito automobilistico e motociclistico del Mugello, situato nel Comune di Scarperia e San Piero, e dispone modifiche alla legge regionale 27 giugno 1994, n. 48 (Norme in materia di circolazione fuori strada dei veicoli a motore) e alla legge regionale 1 dicembre 1998, n. 89 (Norme in materia di inquinamento acustico).

Viene riconosciuta l'importanza strategica regionale e internazionale dell'autodromo situato nel Comune di Scarperia e San Piero quale circuito automobilistico e motociclistico per lo svolgimento di attività agonistiche, sportive, test tecnici ed attività ricreative, e si prevede, nel rispetto della normativa statale in tema di sicurezza e di tutela dall'inquinamento acustico, che il comune e il soggetto gestore dell'autodromo concordino, mediante convenzione, le misure finalizzate ad implementare la sicurezza degli impianti, a garantire le cautele tecniche necessarie al rispetto delle limitazioni imposte dalla normativa nazionale e regionale vigente, nonché a implementare il sistema di monitoraggio acustico.

Le eventuali deroghe ai limiti di emissioni sonore concesse dal comune territorialmente competente ai sensi dell'articolo 3, comma 7, secondo periodo, del regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica 3 aprile 2001, n. 304 (Regolamento recante disciplina delle emissioni sonore prodotte nello svolgimento delle attività motoristiche, a norma dell'articolo 11 della Legge 26 ottobre 1995, n. 447), hanno durata quinquennale e non possono essere previste per più di duecentottanta giorni annui di attività continuativa. Le deroghe, di cui al comma 3, non prevedono l'esercizio di attività motoristica nelle fasce orarie comprese tra le ore ventidue e le ore sette.

1.4 VIABILITÀ. INTERVENTI ECONOMICI STRAORDINARI ED URGENTI

In materia di viabilità, si menziona l'approvazione di due leggi provvedimento: la legge regionale 1 marzo 2019, n. 13 (Intervento straordinario ed urgente per fronteggiare le gravi conseguenze economiche relative alla chiusura della viabilità E45 in corrispondenza del viadotto "Puleto") e la legge regionale 26 luglio 2019, n. 50 (Intervento straordinario e urgente per

fronteggiare le gravi conseguenze economiche relative alla chiusura della viabilità sulla Strada Statale 64 Porrettana. Modifiche alla l.r. 13/2019).

Le due leggi sono volte a dare un sostegno economico alle attività produttive danneggiate dalla chiusura del viadotto. Sul tema, di pertinenza dello sviluppo economico, si rinvia alla relazione sul rapporto riguardante questa specifica tematica.

1.5 OPERE IDRAULICHE. DISPOSIZIONI DI SEMPLIFICAZIONE PER ALCUNE FATTISPECIE IN MATERIA DI SBARRAMENTI DI RITENUTA E BACINI DI ACCUMULO

La legge regionale 22 novembre 2019, n. 69 (Disposizioni in materia di governo del territorio. Adeguamenti alla normativa statale in materia di edilizia e di sismica. Modifiche alle leggi regionali 65/2014, 64/2009, 5/2010 e 35/2015), per la cui più compiuta disamina si rinvia a quanto descritto nella sezione del rapporto relativa alle politiche per il governo del territorio, reca norme in cui si intrecciano indissolubilmente profili di tutela dell'ambiente, di governo del territorio e di protezione civile.

In particolare, l'articolo 65 della legge regionale 69/2019 introduce modifiche all'articolo 1 della legge regionale 64/2009 (Disciplina delle funzioni amministrative in materia di progettazione, costruzione ed esercizio degli sbarramenti di ritenuta e dei relativi bacini di accumulo), aggiungendo, dopo la lettera b) del comma 5 dell'articolo 1 della legge regionale 5 novembre 2009, n. 64, la lettera b bis), ritenendo opportuno introdurre una procedura semplificata per i manufatti che presentano un'altezza non superiore a 3,5 metri e che determinano un accumulo di acqua di volume non superiore a 20.000 metri cubi.

Precedentemente all'introduzione di questa modifica⁷¹, venivano escluse dalla disciplina della legge regionale 64/2009, comportante una serie di verifiche

⁷¹ Per chiarezza di quanto esposto, si riporta l'articolo 1 della l.r. 64/2009, così come modificato:
"1. La presente legge disciplina l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di progettazione, costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei relativi bacini di accumulo conferite alla Regione ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59) e del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

2. Le norme di cui alla presente legge si applicano a tutti gli sbarramenti che non superano i quindici metri di altezza e che determinano un invaso non superiore ad un milione di metri cubi.

3. Le disposizioni contenute nella presente legge si applicano anche alle opere di ritenuta destinate alla formazione di serbatoi idrici artificiali realizzati fuori alveo.

4. Sono escluse dall'applicazione della presente legge:

a) le opere di regimazione di fiumi e torrenti soggette ad autorizzazioni ai sensi del regio decreto 25 luglio 1904, n. 523 (Testo Unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie);

b) le opere di sbarramento che determinano invasi adibiti esclusivamente a deposito o decantazione o lavaggio di residui industriali, in quanto riservate alla competenza statale.

da parte degli enti competenti sul livello di rischio, anche indotto, solo due categorie di manufatti: gli impianti il cui bacino di accumulo è ricavato mediante semplice escavazione dal piano di campagna e che risultano sprovvisti di rilevato o di altra struttura di ritenuta, ed i manufatti di altezza non superiore a due metri e che determinano un accumulo di acqua di volume non superiore a 5.000 metri cubi.

Il comma 5 ter del medesimo articolo 1 prevede, attualmente, una deroga, soprattutto in funzione antincendio, e dispone che “per gli impianti esistenti, in costruzione o da autorizzare, aventi altezza non superiore a 5 metri, che determinano un invaso non superiore a 20.000 metri cubi e che presentino una distanza superiore a 500 metri da abitazioni, strade ed infrastrutture, con particolare attenzione a quei bacini di accumulo di importanza strategica in funzione antincendio certificati come tali dall’ autorità competente, possono essere disposte, dalla struttura regionale competente, deroghe caso per caso, alle disposizioni della presente legge e dal regolamento attuativo di cui all’ articolo 14, nei casi in cui, sulla base dei criteri stabiliti dal medesimo regolamento, possa essere escluso il rischio per l’ incolumità pubblica, tenuto conto: a) delle

5. Fatto salvo l’ obbligo di comunicazione di cui al comma 5 bis, sono altresì esclusi dalla disciplina di cui alla presente legge:

a) gli impianti il cui bacino di accumulo è ricavato mediante semplice escavazione dal piano di campagna e che risultano sprovvisti di rilevato o di altra struttura di ritenuta, ad eccezione dei casi in cui tali impianti sono situati in prossimità di pendii, scarpate, ovvero di particolari conformazioni del terreno che determinano la formazione di un corpo terroso assimilabile ad una struttura di ritenuta;

b) i manufatti di altezza non superiore a due metri e che determinano un accumulo di acqua di volume non superiore a 5.000 metri cubi;

b bis) i manufatti di altezza non superiore a 3,5 metri, che determinano un accumulo di acqua di volume non superiore a 20.000 metri cubi e dove a valle del manufatto di sbarramento non sono presenti strutture abitative e produttive, infrastrutture stradali, e comunque attività antropiche soggette a rischio, ad una distanza minima di 500 metri, valutata con metodo speditivo. È comunque da verificare a cura del proprietario il possibile rischio connesso alla rottura dell’ invaso fino ad una distanza di 1 chilometro, da comunicare agli uffici del genio civile nella forma dell’ autodichiarazione, fermo restando il rilascio del necessario titolo abilitativo previsto dalla legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio).

5 bis. Ai fini dell’ implementazione e aggiornamento del catasto regionale degli invasi di cui all’ articolo 2 bis, i soggetti che intendono realizzare gli impianti e i manufatti di cui al comma 5, nonché i proprietari o i soggetti che, a qualunque titolo, esercitano i medesimi impianti ed i manufatti esistenti, comunicano i relativi dati alla struttura regionale competente secondo le modalità e nei termini previsti dal regolamento di cui all’ articolo 14.

5 ter) Per gli impianti esistenti, in costruzione o da autorizzare, aventi altezza non superiore a 5 metri, che determinano un invaso non superiore a 20.000 metri cubi e che presentino una distanza superiore (96) a 500 metri da abitazioni, strade ed infrastrutture, con particolare attenzione a quei bacini di accumulo di importanza strategica in funzione antincendio certificati come tali dall’ autorità competente, possono essere disposte, dalla struttura regionale competente, deroghe caso per caso, alle disposizioni della presente legge e dal regolamento attuativo di cui all’ articolo 14, nei casi in cui, sulla base dei criteri stabiliti dal medesimo regolamento, possa essere escluso il rischio per l’ incolumità pubblica, tenuto conto:

a) delle caratteristiche dello sbarramento e dell’ invaso;

b) del grado e tipologia di antropizzazione e dell’ assetto idrogeologico del territorio a valle dello sbarramento o circostante l’ invaso.”.

caratteristiche dello sbarramento e dell'invaso; b) del grado e tipologia di antropizzazione e dell'assetto idrogeologico del territorio a valle dello sbarramento o circostante l'invaso.”.

Con l'introduzione della lettera b bis), si viene ad estrapolare quindi una ulteriore tipologia di manufatti, che fino ad allora erano ricompresi nella disciplina del 5 ter, per i quali si crea una deroga sulla base delle caratteristiche sopra descritte, ed ai quali non si applica il 5 ter stesso, che richiede la valutazione caso per caso del Genio civile, e che viene aggiunta alle esclusioni già previste dal comma 5 lettere a) e b) del medesimo articolo, e che quindi non sottostà alla disciplina della legge regionale 64/2009, anche per quanto riguarda la valutazione del rischio.

La previsione che “È comunque da verificare a cura del proprietario il possibile rischio connesso alla rottura dell'invaso fino ad una distanza di un chilometro, da comunicare agli uffici del Genio civile nella forma dell'autodichiarazione”, sembra consentire una valutazione tecnica al proprietario in quanto egli è tenuto ad effettuare una valutazione del rischio attestata con una autodichiarazione.

Stante il carattere urgente dei contenuti, è stato previsto un raro caso di entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione sul BURT⁷².

1.6 PROTEZIONE CIVILE. INTERVENTO FINANZIARIO PER FRONTEGGIARE UNA EMERGENZA

In materia di protezione civile, nel corso del 2019, si ricorda la legge regionale 6 dicembre 2019, n. 72 (Intervento finanziario per fronteggiare l'emergenza a seguito degli eccezionali eventi meteorologici verificatisi il 17 novembre 2019 nel territorio del Comune di Orbetello).

L'intero territorio regionale è stato colpito, nei giorni dal 15 al 17 novembre 2019, da intensi ed eccezionali fenomeni meteorologici, che si sono concretizzati in prolungate e forti piogge e temporali che hanno determinato ingenti danni di natura alluvionale a strutture pubbliche e private, con dissesti diffusi, cadute di piante su edifici e viabilità, allagamenti di strutture pubbliche e private. Tali eccezionali fenomeni, in particolare, hanno dato vita ad una devastante tromba d'aria nel territorio del Comune di Orbetello, in provincia di Grosseto, il giorno 17 novembre 2019, causando ingenti danni alle abitazioni, con un gran numero di edifici scoperti e di tetti distrutti, nonché alle attività economiche e produttive del territorio in questione. In conseguenza di tali eventi, il Presidente della Giunta regionale, con decreto 18 novembre 2019, n. 166, ha

⁷²Vedi il punto 18 del considerato: “In considerazione della scadenza fissata dalle disposizioni transitorie della l.r. 65/2014, prevista per il 27 novembre 2019, è opportuno disporre l'entrata in vigore della presente legge il giorno stesso della sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana”.

dichiarato lo stato di emergenza regionale ai sensi dell'articolo 11, comma 2, lettera a), della legge regionale 67/2003, per tutto il territorio regionale, e ha chiesto al Presidente del Consiglio dei ministri il riconoscimento del rilievo nazionale dell'evento, ai sensi dell'articolo 24 decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile). Nelle more del riconoscimento della dichiarazione dello stato di emergenza nazionale, si è reso necessario porre in essere un intervento legislativo urgente che disponesse uno stanziamento finanziario, a seguito di apposita attività di ricognizione dei fabbisogni in via anticipata per la quantificazione dei danni occorsi, per l'erogazione di un contributo sia in favore dei soggetti privati, sia in favore delle attività economiche e produttive, incluse quelle agricole, del Comune di Orbetello, gravemente danneggiate dall'evento in questione, al fine di consentire il ripristino delle normali condizioni di vita e la ripresa delle attività. Questo, in linea con quanto già avvenuto per precedenti eventi calamitosi verificatisi in passato e che hanno interessato il territorio regionale.

Anche in questo caso si dispone l'entrata in vigore della legge il giorno stesso della sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana (art. 6).

1.7 LE LEGGI TRASVERSALI

Con norme inserite in leggi trasversali sono stati effettuati singoli interventi nelle materie viabilità, infrastrutture, porti.

In particolare è da menzionare la legge regionale 13 novembre 2019, n. 65 (Interventi normativi relativi alla seconda variazione al bilancio di previsione 2019 – 2021) che, all'articolo 30 (Aree demaniali del porto di Viareggio destinate a finalità turistico ricreative), prevede che la Regione Toscana svolga, in collaborazione con il Comune di Viareggio, le funzioni di gestione diretta delle aree demaniali del porto di Viareggio destinate a finalità turistico ricreative, esclusivamente nel caso in cui non siano egualmente perseguibili, nell'ambito dell'iniziativa privata, gli obiettivi di interesse generale connessi allo sviluppo turistico o paesaggistico ambientale del porto e del territorio di riferimento, nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale.

Si prevede inoltre che, ai fini indicati, la Regione Toscana opera, nel rispetto di quanto disposto dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), anche attraverso la partecipazione a società ai sensi della legge regionale 28 aprile 2008, n. 20 (Disciplina della partecipazione regionale a società, associazioni, fondazioni e altri organismi di diritto privato, ai sensi dell'articolo 51, comma 1 dello Statuto. Norme in materia di componenti degli organi amministrativi delle società a partecipazione regionale), previa valutazione, con successivo atto secondo le procedure della medesima legge regionale 20/2008 della sostenibilità economica

della gestione, da dimostrare attraverso uno specifico piano industriale e delle modalità e della sostenibilità della partecipazione medesima

2. POLITICHE PER LA CASA. EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA (ERP)

Nell'ambito delle politiche per la casa, la riforma della disciplina in materia di edilizia residenziale pubblica è da ascrivere allo scorso anno, essendo stata la legge 2 gennaio 2019, n. 2 (Disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica) approvata nella seduta consiliare del 18 dicembre 2018, e si rinvia pertanto a quanto scritto in occasione dello scorso rapporto sulla legislazione.

Nella materia dell'edilizia residenziale pubblica, si menziona l'approvazione della legge regionale del 20 giugno 2019, n. 36 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, siti nella frazione di Cardoso del comune di Stazzema, a favore degli assegnatari conduttori di cui alla l.r. 46/1996).

La legge regionale è finalizzata a rendere possibile, agli attuali assegnatari, l'acquisto di alloggi di edilizia sovvenzionata, che furono costruiti grazie all'intervento straordinario della Regione, con legge regionale del 27 giugno 1996, n. 46 (Interventi straordinari ed urgenti per gli interventi calamitosi verificatisi in Toscana il 19 giugno 1996), nella frazione Cardoso del Comune di Stazzema, a seguito degli eventi calamitosi che, nel giugno 1996, colpirono la provincia di Lucca.

La legge approvata interviene per consolidare definitivamente gli obiettivi raggiunti dalla legge regionale 46/1996, ossia il ripristino delle normali condizioni di vita a Cardoso, frazione del Comune di Stazzema, a seguito degli eventi alluvionali che avevano comportato il danneggiamento irreparabile o la distruzione di immobili di residenza. Con tale legge la Regione Toscana aveva infatti attivato un apposito piano di recupero approvato dal Comune di Stazzema, attingendo alle disponibilità previste all'articolo 3 della legge regionale 46/1996 e provvedendo, tramite l'Azienda territoriale per l'edilizia residenziale (ATER) di Lucca, anche alla ricostruzione di alloggi di edilizia sovvenzionata, da destinare ai residenti già conduttori di immobili rimasti senza alloggio, perché distrutto o danneggiato gravemente. Si è cercato pertanto di favorire la permanenza in loco degli abitanti della frazione di Cardoso mediante l'offerta dell'acquisto degli alloggi assegnati.

Lo strumento del Piano regionale di cessione del patrimonio di ERP, la cui approvazione è di competenza del Consiglio regionale ai sensi 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), non è infatti idoneo per tale finalità, in quanto tale strumento è funzionale ad una dismissione del patrimonio immobiliare più

vetusto o di difficile gestione, i cui oneri di mantenimento non siano sostenibili da parte del sistema dell'ERP. Il ricorso allo strumento legislativo è necessitato quindi dalla inutilizzabilità del Piano regionale di cessione del patrimonio di ERP previsto dalla legge regionale 5/2014, che prevede particolari condizioni di alienabilità degli alloggi stessi, condizioni che non ricorrono nel caso specifico.

La legge si pone quindi in rapporto derogatorio con la legge regionale 5/2014 per quanto riguarda le condizioni di alienabilità degli alloggi, nella parte in cui quest'ultima legge prevede l'inclusione degli alloggi in una proposta di piano di vendita formulata dal Comune e sottoposta all'approvazione della Regione; per quanto concerne invece l'adempimento degli obblighi contrattuali degli acquirenti e i limiti alla vendita ed alla locazione degli alloggi acquistati, si fa espressamente rinvio alle relative disposizioni della legge regionale 5/2014 medesima.

LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE: UN MODELLO DINAMICO

Maria Cecilia Tosetto

Il Programma regionale di sviluppo (PRS) 2016-2020 ha delineato, con l'avvio della legislatura corrente, un nuovo modello di programmazione regionale, con l'obiettivo di semplificare e ridurre gli strumenti di programmazione.

Le priorità strategiche sono state individuate nelle seguenti sei aree:

- Area 1 - Rilancio della competitività economica
- Area 2 - Sviluppo del capitale umano
- Area 3 - Diritti di cittadinanza e coesione sociale
- Area 4 - Tutela dell'ambiente e qualità del territorio
- Area 5 - Sviluppo delle infrastrutture materiali e immateriali
- Area 6 - Governance ed efficienza della PA

Il PRS ha assunto una veste quasi "operativa" ed ha attribuito un rilievo ancor più significativo al Documento di economia e finanza regionale (DEFR) ed alla relativa Nota di aggiornamento, anche rispetto a quanto previsto dal decreto legislativo 118/2011 (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 regionale 5 maggio 2009, n. 42).

Si tratta pertanto di un modello di progettazione dinamico: gli interventi ritenuti prioritari nella legislatura sono declinati in progetti ed aggiornati periodicamente, in coerenza con il PRS e con gli stanziamenti sul bilancio di previsione, attraverso i DEFR annuali e le relative note di aggiornamento.

Gli interventi rappresentati su base annuale nel DEFR sono correlati a missioni e programmi del Bilancio e riconducibili alle aree tematiche sopra richiamate.

Inoltre, per garantire il pieno funzionamento del modello di programmazione, soprattutto dal punto di vista del governo della spesa, la legge regionale 7 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla l.r. 20/2008), ha previsto la possibilità di aggiornare anche infra-annualmente il contenuto della sezione programmatica del DEFR, in particolare contestualmente all'approvazione delle leggi di variazione del bilancio (articolo 8, comma 5 bis, l.r. 1/2015).

In relazione all'anno 2019 sono stati approvati i seguenti atti:

- deliberazione del Consiglio regionale 31 luglio 2019, n. 54 (Documento di economia e finanza regionale “DEFR” 2020 – Approvazione);
- deliberazione del Consiglio regionale 18 dicembre 2019, n. 81 (Nota di aggiornamento al documento di economia e finanza regionale “DEFR” 2020);

e per la sola sezione programmatica, ai sensi del richiamato articolo 8, comma 5 bis, della legge regionale 1/2015:

- deliberazione del Consiglio regionale 15 gennaio 2019, n. 2 (Sostituzione dell'allegato A della deliberazione consiliare 18 settembre 2018, n. 109 “Nota di aggiornamento al documento di economia e finanza regionale (DEFR) 2019”), con la quale si è sostituito l'allegato 1a “Progetti regionali” del DEFR 2019, contenente le priorità programmatiche per il 2019 dei progetti del PRS 2016-2020. Tale deliberazione è stata iscritta direttamente all'ordine del giorno dell'aula, senza il passaggio in commissione;
- deliberazione del Consiglio regionale 6 novembre 2019, n. 78, con la quale si è integrata la sezione programmatica della nota di aggiornamento al DEFR 2019, contestualmente all'approvazione della legge regionale 13 novembre 2019, n. 66 (Bilancio di previsione finanziario 2019-2021. Seconda variazione).

Inoltre, secondo quanto disposto dall'articolo 10 della legge regionale 1/2015, *“nei casi previsti dal PRS, ovvero nei casi in cui la normativa nazionale o dell'Unione europea prevedano specifici strumenti di programmazione regionale, le strategie di intervento individuate dal PRS sono attuate anche tramite piani o programmi di durata pluriennale, aventi carattere settoriale o intersettoriale, approvati dal Consiglio regionale...”*

Con risoluzione 13 del 6 ottobre 2015 il Consiglio regionale aveva impegnato la Giunta a ridurre, per quanto possibile, il numero di piani e programmi da elaborare nel corso della legislatura; si elencano nella tabella seguente i piani e i programmi attualmente previsti:

Piano/programma regionale norma regionale di riferimento	Norma statale di riferimento
Piano Regionale per la Qualità dell'Aria - PRQA l.r. 9/2010	D.Lgs. 155/2010
Piano Sanitario e Sociale Integrato Regionale PSSIR l.r. 40/2005 l.r. 41/2005	Art. 1, c. 13 D.Lgs. 502/1992 e Art. 18, c. 6 L. 328/2000
Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti e Bonifica dei Siti Inquinati - PRB l.r. 25/1998	Art. 199, c. 1 D.Lgs.152/2006
Piano Ambientale ed Energetico regionale - PAER l.r.14/2007	Legge 10/1991 DM 10 settembre 2010
Piano Regionale Integrato Infrastrutture e Mobilità – PRIIM l.r.55/2011	Art. 14 D. Lgs. 422/1997
Piano di tutela delle acque (non recepito in alcuna legge regionale)	Art. 121 D.Lgs. 152/2006
Piano forestale regionale PRF l.r. 39/2000	Art. 3 D.Lgs 227/2001
Piano regionale faunistico-venatorio l.r. 3/1994	Legge 157/1992
Piano regionale di tutela dall'amianto l.r. 51/2013	Legge 257/1992 Art. 10
Piano integrato per il Parco l.r. 30/2017	Legge 394/1991
Piano Regionale Cave	l.r. 35/2015
Piano regionale per la pesca nelle acque interne	l.r. 7/2005

ATTUAZIONE DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE: PIANO SANITARIO E SOCIALE INTEGRATO REGIONALE (PSSIR) E PIANO REGIONALE CAVE (PRC).

L'anno 2019 si è contraddistinto per l'esame in commissione di due piani di significativa rilevanza, il Piano sanitario e sociale integrato regionale (PSSIR) ed il Piano regionale cave (PRC).

Tutte le commissioni sono state coinvolte nell'esame del PSSIR, per gli aspetti di propria competenza:

- Terza commissione "Sanità e politiche sociali" per l'espressione del parere referente;
- Prima commissione "Affari istituzionali, programmazione e bilancio" per l'espressione del parere ex articolo 46 del regolamento interno 24 febbraio 2015, n. 27 (Regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale);
- Seconda "Sviluppo economico e rurale cultura istruzione formazione" e Quarta "Territorio, ambiente, mobilità infrastrutture" per l'espressione del parere secondario.

L'atto è stato assegnato alle commissioni nel mese di gennaio 2019 ed è stato oggetto di approfondimenti da parte di un gruppo di lavoro tecnico-politico cui sono stati invitati a partecipare i rappresentanti di tutte le forze politiche ed i funzionari di Giunta e di Consiglio.

L'esame del documento, delle osservazioni pervenute a seguito di consultazioni, degli emendamenti proposti, è proseguito per vari mesi ed ha prodotto una consistente revisione finale.

La Terza Commissione si è espressa con voto favorevole nel mese di settembre 2019.

Il PRC è un vero e proprio strumento di pianificazione territoriale, parte del Piano di indirizzo territoriale (PIT), con un iter istruttorio particolarmente complesso, regolato dalla legge regionale 65 del 10 novembre 2014 in materia di governo del territorio, che prevede, prima dell'approvazione finale dell'atto, una prima fase di adozione ed un successivo periodo di sessanta giorni entro cui è possibile presentare osservazioni.

La proposta di deliberazione per l'adozione del PRC é stata assegnata nel mese di febbraio 2019 alle commissioni Seconda e Quarta per l'espressione del parere referente congiunto.

Anche in questo caso è stato costituito un gruppo di lavoro tecnico-politico, al quale hanno partecipato i presidenti delle due commissioni ed i funzionari di Giunta e di Consiglio.

Le commissioni hanno espresso congiuntamente parere favorevole sul PRC nel mese di luglio.

Si rinvia per un approfondimento alle relazioni di dettaglio redatte dai funzionari Fulvia Agus (PSSIR), Rossana Bardocci e Silvia Fantini (PRC).

LA PROGRAMMAZIONE SOCIO SANITARIA INTEGRATA

Fulvia Agus

PREMESSA

La Terza Commissione “Sanità e politiche sociali” nel corso del 2019 ha licenziato il Piano sanitario e sociale integrato regionale (PSSIR) 2018-2020, approvato con deliberazione del Consiglio regionale 9 ottobre 2019, n. 73, a conclusione di un lungo percorso iniziato con l’informativa preliminare sul PSSIR 2018-2020 in Consiglio regionale, tenuta dalla Giunta regionale a gennaio 2018, ai sensi dell’articolo 48 dello Statuto. A seguito dell’informativa è stata approvata la risoluzione del Consiglio regionale 196/2018 che ha espresso indirizzi alla Giunta regionale per la stesura definitiva del PSSIR 2018 – 2020.

Successivamente la Giunta regionale ha trasmesso al Consiglio la proposta di deliberazione sul PSSIR 2018-2020, assegnata alla Terza Commissione il 30 gennaio 2019.

1. QUADRO NORMATIVO

Ai sensi del decreto legislativo 502/1992⁷³ il Piano sanitario regionale rappresenta “*il piano strategico degli interventi di salute e il funzionamento dei servizi per soddisfare le esigenze specifiche della popolazione regionale, anche in riferimento agli obiettivi del piano sanitario nazionale*”.

La legge regionale 40/2005⁷⁴ prevede che “*La programmazione in materia sanitaria e sociale della Regione assicura, in coerenza con gli strumenti della programmazione nazionale, lo sviluppo dei servizi di prevenzione collettiva, dei servizi ospedalieri in rete, dei servizi sanitari territoriali di zona-distretto e la loro integrazione con i servizi di assistenza sociale, e persegue le finalità del sistema integrato di interventi e servizi sociali definito dalla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 (Sistema integrato di intervento e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale) (art. 8).*”

Il PSSIR, inoltre, costituisce lo strumento di programmazione intersettoriale con il quale la Regione, nell’ambito del programma regionale di sviluppo (PRS), definisce gli obiettivi di politica sanitaria e sociale regionale e i criteri per l’organizzazione del servizio sanitario regionale e dei servizi sanitari e sociali integrati in relazione ai bisogni assistenziali della popolazione rilevati

⁷³ Decreto legislativo 502/1992 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell’articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

⁷⁴ Legge regionale 40/2005 (Disciplina del servizio sanitario regionale).

dagli strumenti di valutazione e di monitoraggio della programmazione sanitaria e sociale integrata di cui all'articolo 20 della legge regionale 40/2005 e dagli studi di ricerca epidemiologica affidati all'Agenzia regionale di Sanità (ARS) e alle società scientifiche.

Il PSSIR individua gli obiettivi generali di salute e di benessere da assumere per la programmazione locale, le strategie di sviluppo, le linee di governo del servizio sanitario regionale e dei servizi socio assistenziali.

Il PSSIR segue gli indirizzi della programmazione previsti dalla legge regionale 1/2015⁷⁵ sulle disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale che definisce le finalità della programmazione regionale e ne individua strumenti e modalità di attuazione.

La legge regionale 1/2015 prevede che la Regione attua i percorsi di programmazione regionale attraverso 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. Gli indirizzi, gli obiettivi ed i contenuti minimi per le politiche regionali di settore sono definiti ad inizio legislatura dal Programma regionale di sviluppo (PRS) e aggiornati annualmente dal Documento di economia e finanza regionale (DEFER) come integrato dalla nota di aggiornamento, e nei casi previsti dalla legge regionale 1/2015, le strategie di intervento individuate dal PRS sono attuate anche tramite piani o programmi di durata pluriennale, aventi carattere settoriale o intersettoriale, approvati dal Consiglio regionale;

2. PIANO SANITARIO E SOCIALE INTEGRATO REGIONALE (PSSIR) 2018-2020

Il Piano sanitario e sociale integrato regionale 2018-2020 è l'atto di indirizzo all'interno del quale viene rappresentata la visione del sistema della salute per i prossimi anni in termini di obiettivi strategici e di declinazione sui rispettivi destinatari, così da definire una cornice a partire dalla quale possono essere concretizzati obiettivi specifici, azioni e risorse.

Si ribadisce il valore insostituibile del sistema sanitario pubblico come garanzia per la tutela e promozione della salute seguendo i principi di universalità, eguaglianza ed equità di accesso, nonché criteri efficacia, efficienza ed economicità.

Il PSSIR è punto di riferimento imprescindibile per gli altri livelli di programmazione, per il loro collegamento e la loro interazione. La programmazione di area vasta, la programmazione delle aziende unità sanitarie locali (AUSL) e delle aziende ospedaliero-universitarie (AOU) e la programmazione territoriale con i Piani integrati di salute e Piani di inclusione

⁷⁵ Legge regionale 1/2015 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla l.r. 20/2008).

zonale devono trovare dispositivi di integrazione che permettano di condividere un medesimo linguaggio e una governance regionale di indirizzo e coordinamento.

3. INNOVAZIONI DEL PSSIR 2018-2020

Nella premessa al PSSIR si sottolineano alcuni progetti che ne rappresentano il nucleo innovativo, fra questi la realizzazione della medicina di iniziativa e dell'assistenza socio-sanitaria alla cronicità, compresa la soluzione delle problematiche della lungodegenza, la creazione di percorsi diagnostico terapeutico assistenziali e sociali (PDTAS), soluzioni per il problema delle liste di attesa, l'omogeneità delle soluzioni adottate in tutto il territorio regionale, il monitoraggio dei progetti personalizzati e delle prestazioni, valutandone i risultati anche in termini di sviluppo della relazione con i cittadini ed il coinvolgimento di quest'ultimi e delle loro forme associative nella progettazione dei servizi.

Particolare rilievo assume nel Piano l'affermazione della logica dell'attivazione sociale e il cambiamento del paradigma delle politiche di welfare verso obiettivi di natura promozionale, di sostegno all'autonomia delle persone e delle famiglie, di determinazione della persona rispetto alle proprie cure (testamento biologico e fine vita), con particolare attenzione alle diverse vulnerabilità sociali; ed ancora il superamento delle disuguaglianze dell'offerta dei servizi sociali e sanitari e dell'attenzione alla salute anche nella prospettiva della medicina di genere, la realizzazione di un livello essenziale dei servizi sociali con capacità di intervenire prontamente sui bisogni sempre più espressi in "acuto" offrendo una rete necessaria, pronta e immediatamente disponibile, sicura e protettiva di supporto ad ogni progetto di aiuto a medio-lungo termine, prevedendo la continuità con la presa in carico del territorio di fronte a bisogni primari e non. In quest'ottica si inserisce la realizzazione di un continuum ospedale-territorio, la definitiva articolazione della medicina generale in aggregazioni funzionali territoriali (AFT) e la riorganizzazione, sulle 16 ore, della continuità assistenziale, la promozione di team multidisciplinari integrati tra sociale e sanitario e tra ospedale e territorio in grado di corrispondere agli obiettivi di presa in carico ed erogazione coordinata delle prestazioni e dei servizi, la valorizzazione dell'apporto delle professioni attraverso gli strumenti del governo clinico, oltre all'impegno a incrementare le borse di studio per le specializzazioni e la medicina generale

Dal punto di vista operativo le finalità riguardano la modalità di lavoro dei professionisti e degli operatori ed emergono due aspetti fondamentali:

- Interdisciplinarietà e allargamento dei confini. Gruppi multiprofessionali che lavorano in un'ottica di complementarietà;
- Centralità del paziente in un'ottica di *responsiveness*. L'alleanza con il

paziente e il suo coinvolgimento nel percorso di cura diventano essenziali.

Nella stesura del Piano si sono fatte le seguenti scelte di forte cambiamento:

- non tenere separate le parti relative alle politiche sanitarie da quelle sociali;
- non tenere separata la parte descrittiva della rete ospedaliera da quella descrittiva della rete territoriale;
- includere la tematica della prevenzione in tutti gli obiettivi di piano;
- presentare i dati epidemiologici in maniera prospettica anziché retrospettiva.

Quanto sopra al fine di rendere l'integrazione tra le politiche sociali e le politiche sanitarie ancora più forte e ancora più operativa.

Analogamente la necessità di integrazione organizzativa tra le componenti assistenziali ospedaliere e quelle territoriali rappresenta un'urgenza tale da rendere anacronistico il trattarle, come è sempre accaduto in passato, in parti differenti del piano. La necessità di creare criteri di organizzazione che abbraccino tutto il percorso del paziente garantendo una presa in carico reale e definitiva, annullando le dicotomie organizzative nella visione del mondo sanitario, è tale da introdurre all'interno del piano una nuova definizione dei PDTA che diventano Percorsi diagnostico terapeutici assistenziali sociali (PDTAS) indicando la cogenza dell'integrazione all'interno dei percorsi assistenziali con le valutazioni e gli interventi della sfera sociale. Questo strumento diventa un ponte capace di portare a convergenza le risposte sanitarie delle aziende con il territorio, valorizzando l'esperienza dell'integrazione istituzionale delle funzioni sanitarie e sociali perseguita dalle società della salute e dalle convenzioni socio-sanitarie nelle zone distretto.

4. ARTICOLAZIONE DEL PSSIR 2018-2020

Il PSSIR 2018-2020, rispetto ai piani precedenti, è un Piano snello, sintetico nella forma, di facile lettura con l'intento di renderlo accessibile a tutti, riportando in maniera ben visibile le parole-chiave e gli obiettivi e ricorrendo a numerosi elementi infografici che ne rinforzano i contenuti.

Il Piano viene articolato su 10 grandi obiettivi strategici (Driver) che rappresentano le forti linee di indirizzo cui il PSSIR è ispirato:

1. Prevenzione
2. Disuguaglianze di salute e sociali
3. Liste di attesa
4. Vivere la cronicità
5. Nuovi modelli di 'care'
6. Innovazione e informazione
7. Welfare etico e partecipazione

8. Competenze di Lavoro tra sicurezza e modernità
9. Sostenibilità
10. Qualità del fine vita

L'articolazione poi comprende la declinazione dei *driver* verso i *destinatari* classificati come 9 *target* che ricomprendono nel loro insieme la popolazione di riferimento distinta per età, fasi della vita e particolari condizioni e all'interno di ciascun *target* vengono individuate le priorità per i diversi destinatari:

1. Dedicato ai genitori
2. Dedicato ai bambini
3. Dedicato ai giovani
4. Dedicato alle donne
5. Dedicato agli anziani
6. Dedicato agli stranieri
7. Dedicato ai lavoratori
8. Dedicato alle popolazioni residenti nelle aree interne, montane e insulari
9. Dedicato alle persone detenute negli istituti penitenziari

Inoltre sono individuati 3 *focus* come ambiti di particolare attenzione trasversali a più destinatari (*target*).

Focus:

1. Dedicato ai pazienti oncologici
2. Dedicato alle persone con disabilità
3. Dedicato alla salute mentale

Altro importante elemento collegato ai *driver*, ai *target* e ai *focus*, comprende le schede operative. Tali schede, successive al Piano, saranno approvate con atto di Giunta regionale e definiranno in maniera puntuale le singole azioni e i percorsi da attivare, i soggetti coinvolti, i risultati attesi ed i relativi indicatori per il monitoraggio e la valutazione dello stato di attuazione della programmazione.

A completamento della struttura portante del PSSIR, articolata in *driver*, *target*, *focus* (e schede operative), sono presenti altri capitoli; un piccolo capitolo su “La ricerca e la sperimentazione clinica nelle scienze della vita” nel quale viene evidenziata l'importanza di investire nella formazione, nella ricerca, nell'innovazione e nella sperimentazione clinica, favorendo il necessario raccordo con i bisogni assistenziali e il trasferimento dei risultati, al fine di rendere disponibili ai cittadini l'accesso alle innovazioni più avanzate in regimi di costi sostenibili.

Altri due capitoli meritano di essere brevemente descritti. Il primo concerne “Il ruolo e l'assetto della zona distretto” che ripercorre le finalità, la

struttura e l'organizzazione della zona distretto, in particolare prevedendo tempi e modi per il passaggio alla gestione diretta delle società della salute. Il secondo riguarda la "Programmazione multilivello e strumenti di integrazione" e descrive la programmazione regionale, l'importanza dell'integrazione tra i vari livelli di programmazione e i dispositivi per attuarla.

5. PROCEDIMENTO DI APPROVAZIONE E VOTO IN AULA

Si è svolta una lunga e approfondita istruttoria da parte della Terza Commissione con sei sedute dedicate all'esame e alla discussione del Piano. Sono state effettuate consultazioni con tutti i soggetti interessati.

A seguito di quanto emerso dalle consultazioni è stato dato mandato da parte del Presidente della Commissione di costituire un gruppo di lavoro tecnico-politico tra Giunta regionale e Consiglio regionale che si è occupato di tutto il processo che ha portato all'approvazione del PSSIR in Terza Commissione e successivamente in aula.

La Commissione, su proposta del Presidente, ha richiesto l'inserimento di due nuovi *driver* (obiettivi strategici), uno sulle liste d'attesa e l'altro sulla prevenzione. Inoltre è stato richiesto di ridurre il numero dei *target* (destinatari degli obiettivi) e inserire dei *focus*, come approfondimenti trasversali a più *target*. In questa logica sono diventati *focus*, il *target* sulla disabilità e quello sui pazienti oncologici. Anche sulla base di quanto emerso dal percorso partecipativo, la Commissione ha ritenuto utile aggiungere un altro *focus*, in questo caso con nuovi contenuti, sulla salute mentale. È stato tolto il *target* dedicato a tutti i cittadini dividendone i contenuti su altri *driver*, è stato riformulato il *target* B dedicato ai bambini ed infine sono stati semplificati i titoli a partire dal sommario.

A seguito delle consultazioni sono state raccolte oltre novanta osservazioni. Ogni osservazione faceva riferimento a uno o più settori di competenza della Giunta. Ogni settore regionale, per quanto di propria competenza, ha espresso un giudizio di accoglimento, spesso anche con riformulazione, oppure di non accoglimento con motivazione. Delle osservazioni sono state considerate accoglibili o accoglibili parzialmente o con riformulazione il 77% (pari a circa 70 osservazioni).

Le parti integrate, i due *driver* liste d'attesa e prevenzione e il *focus* salute mentale, sono state elaborate dal gruppo tecnico così da essere inserite nel testo riformulato che è stato approvato in commissione. Nel corso dei lavori sono emerse integrazioni e correzioni da parte dei competenti uffici di Giunta fatte proprie dal gruppo tecnico e inserite anch'esse nel testo riformulato.

Il testo del PSSIR deliberato dalla Giunta regionale a gennaio 2019 ha richiesto da parte del gruppo di lavoro un coordinamento notevole per adeguarlo alle modifiche richieste dalla commissione, in particolare l'inserimento dei nuovi

driver e focus e la revisione dei *target* che ha riguardato anche la parte valutativa (coerenza esterna ed interna).

Nel testo riformulato predisposto per la commissione sono state riportate tutte le osservazioni degli uffici e quelle pervenute dalle consultazioni, sia puntuali che più generiche, cercando di ricondurle comunque a precise parti del testo; i riferimenti sono stati offerti dal tavolo tecnico per agevolare la commissione nell'esame del provvedimento. A queste sono stati aggiunti gli emendamenti dei consiglieri proposti in commissione: ne sono stati presentati oltre sessanta.

Il 17 luglio 2019 il gruppo tecnico-politico si è riunito alla presenza dei consiglieri regionali di maggioranza e opposizione che fanno parte della Terza Commissione in merito agli emendamenti presentati in modo da effettuare un'analisi preventiva

Nella seduta della Terza Commissione del 25 luglio 2019 sono stati discussi gli emendamenti di maggioranza e minoranza, quasi tutti approvati, tranne 5 respinti; il testo è stato approvato a maggioranza con il voto contrario delle opposizioni.

Successivamente il testo approvato dalla commissione è stato inviato all'Agenzia regionale di sanità (ARS) perché procedesse all'editing del testo corredato degli elementi infografici che erano presenti nella versione iniziale inviata dalla Giunta regionale.

La commissione nella seduta del 12 settembre ha preso atto del testo del PSSIR corredato della parte infografica, coordinata con le modifiche apportate.

Il testo votato in commissione è andato in aula nella seduta del 9 ottobre 2019 per la votazione definitiva; in tale sede sono stati discussi altri 22 emendamenti proposti dai consiglieri. Il Consiglio regionale ha approvato il Piano a maggioranza con 12 emendamenti approvati, 7 non approvati e 3 ritirati

Sono stati presentati e discussi 13 ordini del giorno, di cui 2 approvati.⁷⁶

6. RISORSE FINANZIARIE

Le risorse complessivamente stanziare in bilancio per l'anno 2018, sono state 7.382,00 milioni di euro per la parte sanitaria e 102,40 milioni di euro per la parte sociale.

Relativamente agli anni 2019 e 2020, invece, le risorse attualmente utilizzabili per la parte sanitaria sono quantificabili, rispettivamente, in 6.952,63 milioni di euro per l'anno 2019 e 6.943,02 milioni di euro per l'anno 2020. Queste risorse verranno incrementate durante ciascuno dei due esercizi in

⁷⁶ Cfr. Riccardo Nocentini, *Genealogia del PSSIR 2018-2020 della Toscana*, in <https://welforum.it/genealogia-del-pssir-2018-2020-della-toscana/>

questione, a seguito di specifiche assegnazioni di ulteriori contributi in conto esercizio e rimborsi che al momento dell'approvazione del Piano non erano esattamente quantificabili. Le ulteriori risorse attese dovrebbero provenire, per esempio, dalle quote di Fondo sanitario nazionale (FSN) vincolato a specifiche destinazioni e dal parziale ripiano del superamento dei tetti stabiliti da norme di livello nazionale per la spesa farmaceutica (payback), ripiano che, in base alla legge 326/2003⁷⁷, articolo 48, è dovuto dalle aziende farmaceutiche alle regioni.

Per la parte sociale, le risorse attualmente utilizzabili per gli anni 2019 e 2020 sono quantificabili in 81,17 milioni di euro per l'anno 2019 e 49,42 milioni di euro per l'anno 2020. La previsione non tiene conto di alcune risorse statali, quali il Fondo nazionale per la non autosufficienza e il Fondo nazionale per le politiche sociali, risorse che sono previste da leggi nazionali attualmente vigenti, ma che non sono attualmente iscrivibili nei bilanci di previsione in quanto vengono quantificate di anno in anno, attraverso decreti ministeriali specifici.

Fondo sanitario regionale

Ai sensi della legge regionale 40/2005, il Fondo sanitario regionale viene suddiviso in tre parti:

1. Fondo ordinario di gestione, destinato alle aziende unità sanitarie locali ed al funzionamento dell'Ente di supporto tecnico-amministrativo regionale (ESTAR);
2. Fondi finalizzati allo sviluppo dei servizi;
3. Fondi finalizzati alla organizzazione del sistema.

Alle tre parti sopra elencate se ne aggiunge, di norma, una quarta destinata al mantenimento dell'equilibrio economico finanziario complessivo del sistema, da attribuire alle aziende sanitarie anche sulla base della individuazione negoziale di specifici obiettivi e risultati.

Fondo sociale regionale

Contribuiscono alla sua composizione il Fondo regionale di assistenza sociale ed il Fondo nazionale per le politiche sociali. Il fondo viene ripartito in tre parti:

1. trasferimenti ordinari nelle zone distretto (quota non inferiore all'80% del totale);
2. fondo di solidarietà interistituzionale per sostenere le zone distretto (quota non inferiore al 10% del totale);
3. interventi di interesse regionale (utilizzando le risorse non destinate agli interventi precedenti e comunque non superiore al 10% del totale).

⁷⁷ Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e la correzione dell'andamento dei conti pubblici.

Criteri di ripartizione economica

a) Finanziamento ordinario alle aziende sanitarie

Il totale del fondo ordinario di gestione delle aziende unità sanitarie locali è determinato annualmente dalla Giunta regionale. Per l'assegnazione del fondo ordinario di gestione alle aziende unità sanitarie locali si seguono i seguenti criteri:

- l'85% del fondo è ripartito a livello regionale tra i livelli e i sottolivelli di assistenza in quote determinate, tenendo conto delle risorse effettivamente impiegate negli esercizi precedenti;
- il 10% del fondo è attribuito alle aziende sanitarie sulla base della popolazione residente pesata in relazione alle condizioni socio-ambientali del territorio delle aziende medesime;
- il 5% del fondo è attribuito in proporzione ai tassi di prevalenza, standardizzati per età, moltiplicati per la popolazione residente maggiore di 16 anni, relativi alle diverse patologie croniche, rilevate dall'ARS e ponderate con pesi diversi.

b) Finanziamento ordinario alle aziende ospedaliero universitarie e alla Fondazione Monasterio

I criteri di ripartizione sono i seguenti:

- in via principale la remunerazione delle prestazioni erogate e valorizzate in base ai tariffari regionali;
- politica tariffaria regionale tendente a incentivare o a disincentivare forme di erogazione, o particolari prestazioni, al fine di ottenere maggiori livelli di appropriatezza e di favorire la concentrazione delle funzioni di alta specializzazione;
- l'entità dei trasferimenti tra aziende unità sanitarie locali ed aziende ospedaliero universitarie e Fondazione Monasterio può essere regolata, in sede di concertazione di area vasta, da accordi tra le stesse, in cui si possono determinare:
 - i volumi massimi erogabili per settore di prestazioni e il livello atteso;
 - alcuni valori tariffari particolari anche articolati per percorsi assistenziali;
 - sistemi alternativi di pagamento per funzioni assistenziali particolari;
 - volumi finanziari di scambio onnicomprensivi, definiti in base a volumi di prestazioni complessivamente predeterminati.

c) Fondi finalizzati

Annualmente, la Giunta regionale provvede ad accantonare sul fondo sanitario regionale le quote corrispondenti ai finanziamenti necessari:

- al funzionamento di enti o organismi regionali costituiti ai sensi di legge (ARS, ARPAT, ISPRO) e all'esercizio delle funzioni svolte direttamente dalla Regione a supporto del sistema;

- al finanziamento delle aziende ospedaliere e della Fondazione Monasterio. Il fondo a sostegno dell'attività di alta specializzazione è determinato, per ciascun anno di vigenza del Piano in 155 milioni di euro ed è ripartito fra aziende ospedaliere e la Fondazione Monasterio in proporzione al valore tariffario dei DRG⁷⁸ di alta specialità (peso superiore a 2,5); il fondo per la funzione di didattica, ricerca e diffusione dell'innovazione è determinato, per ciascun anno di vigenza del Piano, in 20 milioni di euro;
- alla attivazione di specifici programmi di interesse regionale. Costituiscono fondi speciali la cui assegnazione può avvenire da parte della Giunta regionale o sulla base di progetti specifici, anche in funzione degli obiettivi contenuti nel Piano. I fondi speciali finalizzati sono definiti annualmente con legge di bilancio.
- al finanziamento delle funzioni regionali di riferimento delle aziende sanitarie. Costituiscono fondi speciali la cui assegnazione può avvenire da parte della Giunta regionale sulla base di progetti specifici relativi a funzioni regionali di riferimento anche in funzione degli obiettivi contenuti nel Piano.

⁷⁸ Diagnosis related groups (Raggruppamenti omogenei di diagnosi).

L'ADOZIONE DEL PIANO REGIONALE CAVE DI CUI ALL'ARTICOLO 6 DELLA LEGGE REGIONALE 35/2015

Rossana Bardocci e Silvia Fantini

PREMESSA

Il Piano regionale cave (PRC) è stata adottato dal Consiglio regionale con deliberazione 61 del 31 luglio 2019.

A quasi tre anni dall'avvio del procedimento (agosto 2016), la Regione Toscana adotta il nuovo strumento pianificatorio delle attività estrattive ponendo le basi per la sua definitiva approvazione nei primi mesi del 2020. Un provvedimento destinato a incidere sulle attività produttive e sullo sviluppo economico così come sulle trasformazioni del territorio e la qualità del paesaggio. L'istruttoria è stata effettuata dalle commissioni Seconda e Quarta che hanno lavorato per circa cinque mesi sulla proposta di piano, di pari passo con la revisione della legge regionale in materia di cave (l.r. 35/2015).

Come ci ricorda la legge regionale 35/2015 (articolo 6) il PRC è lo strumento di pianificazione territoriale, parte del piano di indirizzo territoriale (PIT), con il quale la Regione persegue *“le finalità di tutela, valorizzazione, utilizzo dei materiali di cava in una prospettiva di sviluppo durevole e sostenibile, privilegiando il riuso dei materiali assimilabili”*.

Si tratta in effetti di un atto molto complesso per il quale valgono le procedure di adozione e approvazione individuate per la formazione degli strumenti della pianificazione territoriale dalla legge regionale sul governo del territorio. Ricordiamo che, sulla base dello Statuto regionale, il Consiglio è competente ad approvare gli atti della pianificazione territoriale regionale, tra cui, pertanto, anche il Piano regionale cave.

Di seguito è riportata una breve sintesi degli aspetti più rilevanti del piano, con particolare riferimento al quadro normativo vigente, ai principali obiettivi e contenuti e all'istruttoria effettuata dalle commissioni referenti.

1. IL PROCEDIMENTO PER L'APPROVAZIONE DEL PIANO

Le procedure di approvazione del Piano regionale cave seguono l'iter previsto dal titolo II della legge regionale 65 del 10 novembre 2014 in materia di governo del territorio, oltre a conformarsi a quanto previsto dalla normativa in materia di programmazione (l.r. 1/2015) e dalla legge regionale 10 del 12 febbraio 2010 per quanto riguarda il processo di Valutazione ambientale strategica.

In particolare, la procedura del titolo II della legge regionale 65/2014 prevede due distinti atti: l'atto di adozione e l'atto di approvazione del piano.

Nello specifico, il procedimento individuato dal titolo II della legge regionale 65/2014 prevede l'adozione del piano, l'entrata in vigore delle misure di salvaguardia, quindi la fase (60 giorni) in cui gli enti pubblici e i cittadini possono esprimere le proprie osservazioni e infine l'approvazione finale dell'atto di pianificazione comprensivo delle controdeduzioni e le eventuali conseguenti revisioni del piano. Ricordiamo anche che ai sensi dell'articolo 8 della legge regionale 35/2015 il PRC ha validità a tempo indeterminato.

Tempi procedure fase di Adozione		
Fasi del procedimento	Data <i>(gg/mm/aaaa)</i>	Giorni
Avvio del procedimento (Giunta regionale)	1° agosto 2016	
Ex art. 48 –informativa svolta in Consiglio regionale su documento preliminare della Giunta regionale	11 ottobre 2016	71
Trasmissione proposta PRC della Giunta e assegnazione alle commissioni referenti 2 [^] e 4 [^]	28 febbraio 2019	870
Licenziato in commissione	25 luglio 2019	147
Approvazione in aula	31 luglio 2019	6
Totale		1.094

2. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO DELLA PIANIFICAZIONE IN MATERIA DI CAVE, PRIMA DELLA LEGGE REGIONALE 35/2015

Nel 1995, in applicazione dell'articolo 2 della legge regionale 36/1980⁷⁹, la Regione Toscana si è dotata del primo Piano regionale per le attività estrattive, il PRAE, approvato con deliberazione del Consiglio regionale 200/1995.

Nel 1998 la Toscana ha superato la disciplina transitoria con l'approvazione della legge regionale 3 novembre 1998, n. 78 (Testo Unico in materia di cave, torbiere, miniere, recupero di aree escavate e riutilizzo di residui recuperabili), che ha previsto il Piano regionale delle attività estrattive, di recupero delle aree escavate e di riutilizzo dei materiali recuperabili (PRAER), quale atto di programmazione settoriale con cui la Regione ha stabilito gli indirizzi e gli obiettivi di riferimento per l'attività di pianificazione in materia di cave e torbiere, di recupero delle aree di escavazione dismesse o in abbandono,

⁷⁹ Legge regionale 36/1980 (Disciplina transitoria per la coltivazione di cave e torbiere).

nonché di recupero e riciclaggio dei materiali assimilabili, di competenza delle province e dei comuni, ferme restando le competenze in materia attribuite agli enti parco dalla legislazione vigente.

Tale normativa ha ricondotto la programmazione di settore all'interno degli strumenti della pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio, dando al Piano regionale il compito di definire il quadro conoscitivo, gli obiettivi e gli indirizzi di riferimento per gli atti di pianificazione delle province (chiamate ad attuare indirizzi e prescrizioni del PRAER attraverso il Piano delle attività estrattive di recupero delle aree escavate e di riutilizzo dei residui recuperabili della provincia, PAERP, quale elemento del Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTC) e dei comuni (chiamati ad adeguare i propri strumenti urbanistici ai contenuti del Piano provinciale).

A seguito di tale previsione, la Regione con deliberazione di Consiglio 27 del 27 febbraio 2007 ha approvato il PRAER, che tuttavia non si sostituisce al precedente Piano regionale, restando quest'ultimo vigente per i territori privi di Piano provinciale.

Successivamente all'approvazione del PRAER infatti, le Province di Arezzo, Siena, Grosseto, Pisa e Livorno hanno approvato il Piano provinciale; le Province di Firenze, Massa Carrara e Pistoia hanno avviato il procedimento di formazione del piano senza tuttavia averlo ancora approvato, mentre le restanti Province di Lucca e Prato non hanno provveduto all'elaborazione dello strumento.

L'articolo 57 della legge regionale 35/2015 prevede che, fino all'entrata in vigore del PRC, gli strumenti vigenti in Toscana sono:

- il PRAER di cui all'articolo 3 della legge regionale 78/1998 quale atto di indirizzo;
- i PAERP di cui all'articolo 7 della legge regionale 78/1998 per le Province di Arezzo, Siena, Grosseto, Livorno e Pisa;
- il PRAE di cui alla legge regionale 36/1980 (modificato fino al 2008) per le Province di Massa Carrara, Lucca, Pistoia, Prato e Firenze che non hanno provveduto all'approvazione del PAERP.

3. LA LEGGE REGIONALE 35/2015 E IL PIANO REGIONALE CAVE

La legge regionale 35/2015 ha delineato, rispetto al passato, un nuovo sistema pianificatorio all'interno del quale la Regione assume un ruolo maggiore. La legge ridisegna infatti il sistema di governance regionale prevedendo il Piano regionale cave (PRC), al cui interno vengono assorbite molte delle funzioni di pianificazione prima svolte dalle province attraverso i piani provinciali.

Il piano, i cui contenuti sono definiti dall'articolo 7 della legge regionale 35/2015, è chiamato in particolare ad elaborare una stima dei fabbisogni su scala

regionale delle varie tipologie di materiali, ad individuare i giacimenti potenzialmente scavabili, ad individuare i comprensori estrattivi ed i relativi obiettivi di produzione sostenibile. Il piano ha inoltre il compito di definire i criteri rivolti ai comuni per la localizzazione delle aree a destinazione estrattiva (ADE) e dettare indirizzi per l'attività estrattiva da svolgersi nelle aree contigue del Parco delle Alpi Apuane.

Il piano riveste una duplice natura: da un lato strumento di pianificazione territoriale, in quanto parte del Piano di indirizzo territoriale (PIT), dall'altro strumento di programmazione, in quanto piano settoriale che dà attuazione alle priorità del Programma regionale di sviluppo (PRS).

Una disciplina specifica riguarda l'ambito territoriale Apuo-Versiliese: la disciplina delle aree contigue in cui si svolgono le attività di cava è demandata al Piano del Parco regionale delle Alpi Apuane. Il PRC per le aree contigue di cava definisce soltanto gli obiettivi di produzione sostenibile e gli indirizzi per l'esercizio dell'attività estrattiva.

Altra questione è quella inerente gli agri marmiferi dei comuni di Massa e di Carrara: le attività estrattive devono essere disciplinate da appositi regolamenti dei comuni stessi e la coltivazione degli agri marmiferi, in quanto appartenenti al patrimonio indisponibile comunale, è disposta con atto di concessione a titolo oneroso e temporaneo.

4. QUADRO CONOSCITIVO

Il quadro conoscitivo del Piano regionale cave è costituito da un insieme di informazioni e studi che ha consentito di analizzare le risorse suscettibili di attività estrattive rispetto ai seguenti livelli strutturali: territoriale, paesaggistico, geologico, ambientale ed economico. La ricognizione fa riferimento ai due settori di produzione dei materiali di cava, ovvero per usi industriali e per costruzioni e per usi ornamentali. Risultano censite 644 aree, di cui 491 riguardanti i materiali per usi industriali e per costruzioni e 153 relative ai materiali per usi ornamentali.

Per ciascuna area è stata predisposta una scheda monografica, articolata in più sezioni, contenente i dati identificativi e conoscitivi finalizzati ad inquadrare la risorsa nel contesto territoriale e geomorfologico di riferimento, oltre che ad evidenziarne le relazioni con i principali vincoli di natura paesaggistico-ambientale e con lo stato della pianificazione, sia di settore che comunale.

All'interno del quadro conoscitivo vi è anche la ricognizione (provincia per provincia) delle cave dismesse e di quelle inattive, attuata mediante il censimento di più di 2.400 siti: tale ricognizione costituisce un supporto per l'elaborazione degli strumenti urbanistici comunali, ai quali spetta il compito di verificare la sussistenza delle condizioni per classificare "dismesso" un sito

estrattivo e individuare quelli che necessitano di interventi di recupero e di riqualificazione ambientale.

5. OBIETTIVI GENERALI

Il Piano individua tre obiettivi generali, articolati in obiettivi specifici, quali pilastri fondanti delle politiche del settore:

1. approvvigionamento sostenibile e tutela delle risorse minerarie;
 - migliorare la conoscenza delle risorse minerarie, in termini di disponibilità, tipologia e localizzazione;
 - migliorare la conoscenza della disponibilità di materiale assimilabile proveniente dal riuso degli scarti delle lavorazioni dell'industria e delle costruzioni, in termini di tipologia e relative quantità;
 - ridurre la dipendenza dalle importazioni e perseguire l'autosufficienza locale, intesa come ambiti territoriali variabili in funzione delle tipologie di materiale e di impiego;
 - garantire la disponibilità delle risorse minerarie con politiche territoriali coerenti e coordinate;
 - contenere il prelievo delle risorse non rinnovabili anche attraverso il recupero dei rifiuti speciali non pericolosi nel territorio e provenienti dalle attività di costruzione e demolizione;

2. sostenibilità ambientale, paesaggistica e territoriale;
 - promuovere il riuso dei materiali riutilizzabili e assimilabili ai materiali di cava in relazione alla stima dei fabbisogni dei materiali da estrarre, tenendo conto della stima dei materiali riutilizzabili e assimilabili;
 - localizzare le attività estrattive secondo criteri di sostenibilità ambientale, paesaggistica e territoriale, privilegiando i siti già autorizzati, i siti estrattivi dismessi e le aree degradate;
 - promuovere la gestione sostenibile delle attività estrattive, nel rispetto degli equilibri ambientali, paesaggistici e territoriali, anche attraverso un'efficace risistemazione dei luoghi dopo la cessazione delle attività estrattive;
 - promuovere il recupero di aree di escavazione dismesse, in abbandono o non recuperate, per le quali non esistono garanzie per l'effettivo recupero;

3. sostenibilità economica e sociale;
 - valorizzare e sostenere le filiere produttive locali;
 - valorizzazione dei materiali da estrazione;
 - promuovere la responsabilità ambientale e sociale delle imprese operanti nel settore estrattivo;

- promuovere il coordinamento delle attività estrattive ai fini di assicurare la sicurezza.

Il Piano individua i giacimenti ed i giacimenti potenziali: i primi, costituenti invariante strutturale, sono aree vocate ad attività estrattiva, all'interno delle quali i comuni possono individuare le aree a destinazione estrattiva; i secondi, che non costituiscono invariante strutturale, sono aree all'interno delle quali potrebbe svilupparsi l'attività estrattiva a seguito di un maggiore approfondimento di indagine da sviluppare a livello della pianificazione locale.

Per la perimetrazione dei giacimenti si è fatto ricorso ad un'analisi multicriteriale, con la quale sono state valutate diverse componenti, ambientali, territoriali e paesaggistiche, capaci di incidere sull'attività estrattiva. I criteri individuati sono stati classificati in escludenti e condizionanti: alla prima categoria appartengono ad esempio le disposizioni dedotte da leggi statali, regionali, da piani nazionali e regionali che non consentono l'esercizio delle attività estrattive; alla seconda categoria appartengono tutti gli altri fattori che possono condizionare lo svolgimento delle attività estrattive fino al punto di prevederne l'esclusione.

Il Piano individua anche i comprensori, ovvero giacimenti con uniformità di materiale e prossimità geografica, e gli obiettivi di produzione sostenibile, ripartiti in funzione dei fabbisogni su ogni comprensorio.

In totale sono stati individuati 94 comprensori che coinvolgono 140 comuni della Toscana e sono distinguibili nelle due macrocategorie in base alle tipologie di materiali: quelli caratterizzati da prodotti destinati ad usi industriali e per costruzioni e opere civili, e quelli caratterizzati da prodotti per usi ornamentali. All'interno dei questi ultimi sono ricompresi i comprensori dei marmi delle Alpi Apuane così come individuati dal Piano paesaggistico regionale PIT-PPR.

Il primo gruppo è composto da 66 comprensori, il secondo è composto da 28 comprensori, dei quali 11 nei territori dei comuni ricadenti nell'area Apuo-Versiliese.

I comprensori, insieme all'individuazione dei giacimenti ed agli obiettivi di produzione sostenibile, hanno effetto prescrittivo in materia di pianificazione territoriale.

6. L'ESERCIZIO DELL'ATTIVITÀ ESTRATTIVA

I comuni attraverso l'adeguamento degli atti di governo del territorio comunale garantiscono che le destinazioni urbanistiche non compromettano lo sfruttamento del giacimento individuato dal PRC.

L'esercizio dell'attività estrattiva è affrontato nel PRC anche attraverso la definizione di criteri ed indirizzi rivolti alla pianificazione comunale con l'obiettivo di ridurre o mitigare gli impatti connessi all'attività di cava, ma anche attraverso indirizzi di tipo gestionale da attuarsi in contesti ambientali di anomalia geochimica o a fronte di tecniche di lavorazione particolarmente complesse.

7. MONITORAGGIO

Oltre al monitoraggio previsto per gli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica dalle norme per il governo del territorio (articolo 15 l.r. 65/2014), la Regione effettua il monitoraggio della ripartizione delle quote di produzione sostenibile, il monitoraggio annuale dell'andamento delle attività estrattive e, su base quinquennale, verifica la rispondenza delle volumetrie estratte rispetto al fabbisogno e agli obiettivi di produzione sostenibile, al fine di valutare lo stato di attuazione del piano e l'opportunità di azioni di adeguamento tramite modifiche al PRC. In fase di prima applicazione del PRC tale verifica viene eseguita entro tre anni.

Si ricorda che il riferimento temporale degli obiettivi di produzione sostenibile del piano è di venti anni.

8. L'ITER SEGUITO E L'ISTRUTTORIA IN COMMISSIONE

Per quanto attiene l'iter seguito per l'adozione del PRC, la Giunta regionale ha avviato il procedimento per l'approvazione del PRC con la deliberazione 811 del 1° agosto 2016. Ha quindi svolto l'informativa al Consiglio regionale nella seduta dell'11 ottobre 2016. Il Consiglio ha approvato due risoluzioni collegate all'informativa, la 84 e la 85.

Nella seduta congiunta delle commissioni consiliari Seconda e Quarta del 21 settembre 2017 è stata effettuata la comunicazione sullo stato del lavoro svolto da parte della Giunta regionale sul Piano cave, in attuazione delle risoluzioni approvate dal Consiglio.

La proposta di deliberazione 449 per l'adozione del Piano regionale cave, d'iniziativa della Giunta regionale (proponente Assessore Ceccarelli), è stata assegnata alle commissioni Seconda e Quarta per l'espressione del parere referente congiunto in data 28 febbraio 2019.

Il 17 aprile 2019 sono state effettuate le consultazioni con i vari soggetti interessati al fine di acquisire osservazioni o proposte sui contenuti del piano.

A seguito delle consultazioni sono pervenuti contributi scritti (circa 25) da parte di Comuni, associazioni ambientaliste, associazioni delle categorie economiche, associazioni sindacali, singole aziende, ordini professionali. L'ufficio legislativo ha formulato alcune osservazioni sulla disciplina di piano, al fine della predisposizione di un testo il più chiaro possibile.

Per meglio portare avanti l'istruttoria di tutte le osservazioni pervenute, è stato costituito un gruppo di lavoro tecnico-politico, al quale hanno partecipato i presidenti delle due commissioni ed i funzionari di Giunta e Consiglio. Il gruppo di lavoro si è riunito numerose volte nell'arco di due mesi.

Come esito della pre-istruttoria del gruppo di lavoro, nella seduta congiunta del 18 giugno 2019 è stata predisposta e trasmessa ai commissari una bozza della disciplina di piano del PRC con le modifiche proposte e la sintesi delle varie osservazioni pervenute.

Successivamente, nella seduta congiunta del 17 luglio 2019, è stato distribuito un aggiornamento della documentazione già consegnata in considerazione di ulteriori osservazioni pervenute.

Nella seduta congiunta del 25 luglio, le commissioni hanno espresso parere favorevole a maggioranza sul PRC, a seguito di un'istruttoria che ha portato a modificare i seguenti documenti relativi al quadro progettuale del piano stesso:

- PR02 - Disciplina del piano
- PR08 - Giacimenti- Atlante delle tavole di dettaglio per la definizione dei giacimenti
- PR15 - Indirizzi e misure di mitigazione per le criticità ambientali

Complessivamente sono stati presentati e votati 42 emendamenti, dei quali tre approvati, due presentati dai consiglieri di minoranza e uno di maggioranza. Il Piano regionale cave è stato poi definitivamente adottato nella seduta consiliare del 31 luglio 2019.

Nella stessa seduta consiliare del 31 luglio 2019 sono stati approvati due atti di indirizzo collegati alla deliberazione di adozione. L'ordine del giorno 792 impegna la Giunta regionale a valutare l'opportunità, in accordo con le amministrazioni locali, di elaborare una disciplina tecnica contenente un disciplinare in merito alle definizioni di "blocco", "informi", "lastre ed affini", l'ordine del giorno 808 impegna la Giunta a individuare forme sostenibili affinché le aziende del comparto aderiscano ai più significativi ed avanzati standard italiani e internazionali di certificazione ambientale e di etica sociale.

9. DOPO L'ADOZIONE

Come previsto dalle procedure vigenti, l'avviso di adozione del piano è stato pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana del 21 agosto 2019. Entro il 20 ottobre 2019 chiunque poteva presentare osservazioni.

Sono circa 171 le osservazioni pervenute nei termini, 14 oltre i termini. Molte delle osservazioni sono in effetti relative a più aspetti o documenti del piano, per cui il numero è sicuramente molto più elevato se considerato per sub osservazioni. E' comunque ancora in corso l'istruttoria da parte degli uffici della Giunta regionale.

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

Luisa Roggi

1. L'ANALISI EX ANTE

1.1 LE SCHEDE DI FATTIBILITÀ

L'analisi ex ante viene svolta mediante l'analisi di fattibilità delle proposte di legge, ai sensi dell'articolo 45 dello Statuto, degli articoli 4 e 7 della legge regionale 55/2008 (Disposizioni in materia della qualità della normazione) e degli articoli 150 e 153 del regolamento interno 27/2015 (Regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale). L'analisi si realizza attraverso la redazione di una "scheda preliminare per la valutazione delle proposte di legge", che contribuisce a formare la documentazione a corredo delle proposte di legge all'esame delle commissioni consiliari permanenti durante l'istruttoria. La scheda viene redatta per le proposte di legge individuate secondo criteri di inclusione predefiniti⁸⁰, assegnate alle commissioni permanenti per il parere referente.

Nel corso del 2019 sono state approvate 68⁸¹ leggi regionali. Tra queste, quelle corrispondenti a proposte rientranti nei criteri di inclusione sono 52⁸², tutte corredate dalla scheda preliminare.

Nella Tabella 1 sono riportati i dati di dettaglio relativi alle schede corrispondenti alle 52 leggi ed al loro esito.

⁸⁰ Tali criteri, adottati dal marzo 2011, prevedono la redazione della scheda per tutte le proposte di legge assegnate alle commissioni permanenti per il parere referente, con l'esclusione delle leggi di bilancio (previsione, variazioni ed assestamento) e di quella di approvazione del consuntivo, anche nel caso in cui non vi siano osservazioni dal punto di vista organizzativo o procedurale. Le schede vengono prodotte solo per la commissione competente ad esprimere il parere referente, salvo i casi di proposte di legge aventi un carattere di trasversalità, come la legge di stabilità e la legge di manutenzione, per le quali le osservazioni contenute nella scheda vengono trasmesse, secondo le rispettive competenze, anche alle commissioni che esprimono parere secondario.

⁸¹ Tra le 68 leggi del 2019, 67 sono quelle ordinarie ed 1 è la legge di modifica statutaria.

⁸² Le 52 leggi ordinarie sono calcolate al netto delle leggi votate direttamente in aula, senza istruttoria nella commissione competente per la materia di riferimento, che nel 2019 sono state 10.

Tabella n. 1 – Le schede preliminari per la valutazione delle proposte di legge

Leggi ordinarie approvate rientranti nei criteri di inclusione	Leggi con scheda	Schede con osservazioni	Schede con osservazioni accolte	Schede con osservazioni non accolte
52	52	25	23	2
	100%	48%	92%	8%

Nell'anno 2019 si è ulteriormente consolidata, pur con alcune differenze tra le diverse commissioni, la metodologia di lavoro secondo la quale anche l'esame delle osservazioni contenute nella scheda di fattibilità avviene nell'ambito di gruppi di lavoro appositamente costituiti, nei quali si perviene ad una proposta di integrazione o di riformulazione del testo esaminato, in accordo alle diverse e specifiche competenze dei funzionari degli uffici tecnici del Consiglio e della Giunta regionale facenti parte del gruppo (e dell'eventuale rappresentante politico della commissione).

L'attività del nostro Ufficio all'interno di tali lavori consente pertanto di dare il pieno contributo alla modifica testuale delle proposte di legge, con l'illustrazione e l'evidenziazione delle criticità già segnalate nella scheda di fattibilità, ed anche con suggerimenti sul possibile modo per superarle, e consente, altresì, di proporre soluzioni su eventuali nuove istanze che sopraggiungano durante i lavori del gruppo.

Per esemplificare, citiamo che nel percorso istruttorio che ha portato all'approvazione della legge regionale 18/2019 (Disposizioni per la qualità del lavoro e per la valorizzazione della buona impresa negli appalti di lavori, forniture e servizi. Disposizioni organizzative in materia di procedure di affidamento di lavori. Modifiche alla l.r. 38/2007), è stato svolto un approfondito lavoro di confronto e di sintesi, in sede di Prima Commissione. Data la delicatezza della materia dei contratti pubblici, nella quale occorre acquisire forniture di qualità, valorizzando l'apporto delle imprese e tutelando i diritti di chi in esse presta la propria opera, senza appesantimenti burocratici, sono stati considerati gli aspetti organizzativi, oltre che giuridici, contenuti originariamente in due proposte di legge: la proposta di legge 352 di iniziativa della Giunta regionale e la proposta di legge 332 di iniziativa consiliare. Sono stati effettuati gli approfondimenti necessari per contemperare la portata degli aspetti applicativi e di quelli normativi, fino ad arrivare ad una formulazione condivisa che ha unificato le due proposte.

L'attività dell'Ufficio si è così potuta esprimere, oltre che nelle osservazioni contenute nelle schede di analisi di fattibilità, anche attraverso suggerimenti e contributi resi direttamente all'interno del gruppo di lavoro.

Materia altrettanto delicata, dato l'interesse pubblico suscitato dalle politiche sanitarie e dalle problematiche inerenti alla salute pubblica, è quella delle autorizzazioni e della vigilanza sul trasporto sanitario. La nuova legge regionale che disciplina questa materia, legge regionale 83/2019 (Disciplina delle autorizzazioni e della vigilanza sulle attività di trasporto sanitario) che ha sostituito completamente, abrogandola, la legge al momento vigente in materia (l.r. 25/2001), ha avuto un percorso consiliare attraverso vari mesi dell'anno. La proposta di legge 345 di iniziativa della Giunta regionale è stata assegnata alla Terza commissione nei primi mesi dell'anno e dopo l'illustrazione ha subito dapprima un arresto e successivamente un'accelerazione dei lavori da parte della commissione stessa. Nei lavori del gruppo costituito negli ultimi mesi del 2019 l'Ufficio ha dato il contributo per gli aspetti di sua competenza nei lavori di analisi e di riformulazione della proposta, con riferimento alle osservazioni ed alle criticità tecniche segnalate nella relativa scheda di fattibilità, così come rispetto alle numerose proposte emendative emerse da parte del Presidente e degli altri membri della Commissione, oltre che da parte dei molteplici soggetti consultati operanti nel settore del trasporto sanitario regionale.

Sempre con riferimento alle materie di competenza della Terza Commissione, le tematiche sulle quali l'Ufficio ha contribuito nel 2019 alla formulazione di un testo condiviso sul piano tecnico sono le politiche sociali e socio-sanitarie e tra queste, in particolare, la modifica delle disposizioni riguardanti l'accreditamento delle strutture e dei servizi. La legge regionale di modifica della disciplina dettata dalla legge regionale 82/2009 è stata promulgata e pubblicata nei primi giorni del 2020 ma la fase istruttoria e l'approvazione in Consiglio della proposta di legge 393 proposta dalla Giunta regionale si è del tutto realizzata nella seconda metà del 2019 e per questo riteniamo opportuno comprenderla nella produzione legislativa del 2019.

Come ultimo esempio per la Terza Commissione citiamo il caso della legge regionale 2/2019 (Disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica (ERP)) che, analogamente al caso citato in precedenza, è stata pubblicata nel 2019 ma il suo percorso di approvazione è stato a cavallo del biennio 2017-2018 e per questo motivo era stata trattata nel Rapporto sulla legislazione relativo all'anno 2018.

Per quanto riguarda le materie della Quarta Commissione, la competenza sulle materie energetiche, nel rispetto di quanto stabilito dalla normativa statale, comporta anche la trattazione di atti sull'uso della cosiddetta energia da fonti rinnovabili. Tra queste occupa sicuramente un ruolo importante la produzione di energia elettrica da fonte geotermica, caratteristica specifica della Toscana, data la forma peculiare con la quale è presente in Toscana rispetto alle altre regioni italiane. E' per questa motivazione che riteniamo opportuno in questo contesto citare il contributo dato dall'Ufficio ai lavori istruttori di quella che è diventata legge regionale 7/2019 (Disposizioni in materia di geotermia. Modifiche alla l.r. 45/1997) per la disciplina delle modalità di assegnazione della concessione di

coltivazione o di autorizzazione di impianti, a seguito dell'esito positivo della ricerca. La proposta, di iniziativa della Giunta regionale, è stata assegnata alla competenza della Quarta Commissione nell'ultimo trimestre del 2018 ed è stata dettagliatamente esaminata nel corso di vari incontri del gruppo coordinato dal Presidente, di cui facevano parte i funzionari degli uffici del Consiglio e della Giunta regionale.

1.2 LE CLAUSOLE VALUTATIVE

Le clausole valutative sono strumenti per la valutazione ex post, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e degli effetti prodotti dagli atti normativi, con le quali il Consiglio regionale può esercitare la funzione di controllo e di valutazione. Il loro inserimento nelle leggi regionali è disciplinato da varie fonti. In particolare, lo Statuto, all'articolo 45, prevede *“l’inserimento di clausole volte a definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie ai fini di valutare gli effetti prodotti dalle leggi”* e la legge regionale 55/2008 all'articolo 5 stabilisce la possibilità di inserire nei testi di legge clausole valutative *“in attuazione delle quali la Giunta regionale è tenuta a comunicare al Consiglio, entro il termine stabilito, una relazione contenente le specifiche informazioni necessarie a valutare le conseguenze scaturite per i destinatari”*.

Poiché le clausole valutative consentono di prefigurare la valutazione dei risultati ottenuti dall'attuazione degli interventi regionali (quindi, ex post) fin dalla fase di progettazione o di istruttoria degli interventi normativi, e a tale scopo vengono inserite nella fase ex ante, ne illustriamo i casi proprio in questa parte della relazione per il rapporto sulla legislazione.

Tabella n. 2 – Le clausole valutative nelle leggi regionali

Clausole valutative	Numero
Nuove, approvate nel 2019	2
Totale approvate	76
Totale vigenti	67

Come indicato nella tabella 2, nel 2019 sono state approvate due leggi che contengono una nuova clausola valutativa: la legge regionale 44/2019 (Norme per il riassetto del Consorzio per la Zona industriale apuana. Modifiche all'articolo 32 quater della l.r. 82/2015), all'articolo 24, e la legge regionale 51/2019 (Disciplina dei distretti biologici), all'articolo 12. In entrambi i casi la clausola è stata sviluppata nell'ambito della Seconda Commissione.

Per la legge regionale 44/2019 il confronto con gli uffici proponenti della Giunta regionale è iniziato subito dopo l'assegnazione della proposta di legge, nel dicembre 2018, e si è concluso a luglio del 2019, quando la proposta è stata licenziata dalla commissione. Inizialmente per l'approvazione di questo provvedimento erano stati previsti tempi più stretti, anche per l'esigenza di definire il nuovo assetto organizzativo del Consorzio e concludere le attività di gestione commissariale straordinaria ma, per approfondire aspetti di particolare complessità, è risultato più funzionale l'esame in sede di gruppo di lavoro tecnico.

La proposta dell'inserimento nella legge di una clausola valutativa, avanzata già nella scheda istruttoria, ha trovato il suo accoglimento in una formulazione che ha contemperato la disponibilità ad "informare", manifestata dalla Giunta regionale, con l'esigenza di valutare la rispondenza tra le scelte effettuate nella gestione del Consorzio e gli obiettivi fissati, manifestata dal Consiglio. In particolare, la clausola valutativa fissa il debito informativo della Giunta regionale sull'impiego delle aree industriali, sulle imprese in esse localizzate, sulla tipologia e sul costo dei servizi offerti dal Consorzio stesso.

Per quanto concerne la clausola valutativa inserita nella legge regionale 51/2019, sui distretti biologici, l'Ufficio ne ha proposto l'inserimento in analogia a quanto era stato già fatto per i distretti rurali, in modo da disporre, nel tempo, di dati tramite i quali verificare lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle produzioni biologiche nel quadro complessivo delle produzioni agricole regionali.

Sulla base delle informazioni richieste - tra le quali la localizzazione, l'ampiezza e le produzioni dei distretti biologici che saranno costituiti - comparate con altri dati ed elementi di contesto, sarà possibile tracciare una sorta di "mappatura" del settore.

Oltre alle due nuove clausole segnaliamo anche un intervento di modifica della clausola valutativa presente nella legge regionale 35/2015⁸³. Nell'iter di approvazione della legge regionale 56/2019 (Nuove disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 35/2015 e alla l.r. 65/2014) mediante la proposta di legge della Giunta regionale 181, all'esame congiunto della Seconda e della Quarta Commissione consiliare, l'Ufficio ha proposto di adeguare la clausola valutativa, per renderla coerente alle modifiche apportate alle altre disposizioni, e durante il confronto svolto nei lavori di istruttoria si è concretizzata la decisione di spostare in avanti il termine dato alla Giunta regionale per inviare al Consiglio la relazione contenente le informazioni richieste. Si tratta di una modifica di carattere manutentivo, anche se non presente nel testo assegnato, ma fondamentale, dato che in sua assenza la clausola valutativa non sarebbe più stata coerente con la legge modificata.

⁸³ Legge regionale 35/2015 (Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 104/95, l.r. 65/1997, l.r. 78/1998, l.r. 10/2010 e 65/2014).

Complessivamente, fino al 31 dicembre 2019 sono state approvate 76 clausole valutative su leggi regionali⁸⁴, a partire dall'anno 2000. Tra queste, le clausole vigenti sono 67 poiché negli anni sono state abrogate alcune leggi che le contenevano.

2. L'ANALISI EX POST

2.1 LE NOTE INFORMATIVE

Le Note informative sull'attuazione delle politiche regionali sono documenti redatti dall'Ufficio che illustrano, dopo elaborazione ed eventuale integrazione, le informazioni contenute nelle relazioni prodotte dagli uffici della Giunta regionale⁸⁵, in ottemperanza a quanto è previsto nelle clausole valutative. Le Note descrivono in maniera sintetica le modalità di attuazione della legge, le eventuali criticità rilevate e i risultati conseguiti.

Nel 2019 è stata predisposta una Nota informativa, come riportato nella tabella 3, relativa alle caratteristiche attuative della legge regionale sulla sicurezza stradale (l.r. 19/2011). La legge, nello specifico, non ha una clausola valutativa, tuttavia il tempo trascorso dalla sua approvazione è stato ritenuto idoneo per consentire un'analisi sugli strumenti effettivamente messi in campo dalla legge ed una prima valutazione sul loro funzionamento.

Tabella n. 3 – Le note informative sull'attuazione delle politiche regionali

Numero	Titolo	Legge valutata
42/2019	La sicurezza stradale in Toscana: un'analisi a otto anni dalla l.r. 19/2011	l.r. 19/2011 – Disposizioni per la promozione della sicurezza stradale in Toscana

La Nota, utilizzando i dati dell'ISTAT, del Sistema integrato regionale sulla sicurezza stradale (SIRSS) e dell'Agenzia regionale di sanità, oltre che i dati forniti dall'Osservatorio regionale sulla sicurezza stradale (ORSS) per il tramite del Settore "Programmazione viabilità" della Giunta regionale, evidenzia gli elevati costi sociali pro-capite degli incidenti stradali in Toscana, per i quali la Regione è superata solo dalla Liguria. Gli incidenti stradali sono la prima causa di morte per i giovani di età 15-19 anni e sebbene la Regione partecipi con notevoli risorse finanziarie da utilizzare in sicurezza stradale, è ancora lontano il raggiungimento dell'obiettivo posto dall'Unione europea secondo il quale nel 2020 il numero dei decessi da incidente stradale dovrebbe essere dimezzato

⁸⁴ Non consideriamo, in tale contesto, le norme di rendicontazione inserite su deliberazioni consiliari, nei primi anni di utilizzo di questo strumento.

⁸⁵ Si tratta delle relazioni correntemente definite "di ritorno".

rispetto al 2011. Nelle conclusioni, pertanto, la Nota rileva la necessità di una approfondita riflessione con la quale mettere a punto azioni ancora più incisive rispetto a quelle intraprese fino ad oggi, anche avvalendosi di un auspicabile ruolo più chiaramente definito per l'ORSS.

Fino al 2019 sono in totale 42 le Note informative sull'attuazione delle politiche regionali redatte dall'Ufficio. Per vari motivi il numero non coincide con quello delle relazioni che la Giunta regionale ha trasmesso al Consiglio, secondo quanto è stabilito dalle clausole valutative. E' infatti da sottolineare che non per tutte le clausole valutative la Giunta regionale risponde all'impegno previsto dalla norma nei confronti del Consiglio e, sebbene l'Ufficio elabori di solito una Nota informativa per ogni relazione di ritorno, non redige un documento specifico nei casi in cui la relazione non apporti informazioni aggiuntive a quanto già pubblicato e quando le tematiche di valutazione contenute nella clausola valutativa si possono considerare ormai soddisfatte. Di contro, è comunque da evidenziare che su alcune leggi sono stati predisposti più documenti di attuazione, in corrispondenza alle diverse relazioni inviate al Consiglio, secondo la tempistica prevista dalle specifiche clausole, così come è da rilevare che può accadere che l'Ufficio decida di elaborare una Nota anche se nella specifica legge non è presente una clausola valutativa, come è stato fatto nel 2019.

2.2 LE RICERCHE VALUTATIVE

Le attività di controllo e di valutazione sono esercitate in Consiglio regionale, oltre che mediante clausole valutative, anche attraverso *ricerche valutative*. Esse sono analisi di approfondimento sull'attuazione delle leggi e sulla valutazione delle politiche, svolte con modalità che ne assicurino la terzietà e la qualità scientifica, che si realizzano successivamente all'approvazione di politiche regionali, allo scopo di valutare se e come le politiche sono state attuate e di stimare i loro effetti.

L'attività di valutazione delle politiche è disciplinata in particolare all'articolo 19 dello Statuto che, nel definire i poteri delle commissioni permanenti, a queste attribuisce "*funzioni di monitoraggio, valutazione e controllo, anche di tipo economico-finanziario, sugli effetti prodotti dalle politiche regionali*", dall'articolo 5 della legge regionale 55/2008, che disciplina gli strumenti di verifica successiva degli effetti degli atti normativi, nonché dall'articolo 154 del regolamento interno 27/2015 (Regolamento interno dell'Assemblea legislativa) che stabilisce le procedure per l'individuazione annuale da parte dell'Ufficio di presidenza del Consiglio di una o più leggi o politiche su cui realizzare la verifica d'impatto, in base al programma di attività predisposto dalle commissioni permanenti.

Sul piano metodologico ogni ricerca finalizzata alla valutazione di interventi e di politiche pubbliche richiede la stesura preventiva di un documento tecnico – disegno di ricerca – nel quale vengono individuati, definiti e progettati tutti gli elementi che la caratterizzano. Come avviene da qualche anno, anche nel 2019 al nostro ufficio è stato assegnato l’obiettivo strategico di redigere il disegno per una ricerca valutativa di cui successivamente affidare la realizzazione all’Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET). Anche in questo caso, per individuare il tema della ricerca, l’Ufficio ha fatto richiesta ai presidenti delle commissioni permanenti di avanzare le proposte di proprio interesse. Il tema individuato è stato quello della prevenzione e del contrasto del gioco d’azzardo patologico in Toscana, disciplinato dalla legge regionale 57/2013 (Disposizioni per il gioco consapevole e per la prevenzione del gioco d’azzardo patologico).

Come richiesto, l’Ufficio ha consegnato il documento entro il mese di novembre 2019 e, come specificato nel documento, l’IRPET dovrà svolgere lo studio valutativo nell’ambito delle attività istituzionali a favore del Consiglio per l’anno 2020.

Il progetto di ricerca sviluppato dall’Ufficio è formato da quattro parti. Nella prima parte si introduce il concetto di gioco d’azzardo patologico, se ne illustrano i dati economici più recenti e si descrivono sinteticamente alcune caratteristiche dei giocatori nel contesto nazionale ed in Toscana.

Secondo la vigente classificazione dell’Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS)⁸⁶ il “*Gioco d’azzardo patologico*” è un disturbo del controllo degli impulsi facente parte dei disturbi della personalità e del comportamento. Chi è affetto da questa sindrome non è in grado di resistere all’impulso di giocare d’azzardo, con conseguente compromissione delle attività personali, familiari o lavorative. Studi recenti hanno evidenziato che molte caratteristiche cliniche tipiche del gioco d’azzardo patologico sono analoghe a quelle correlate all’abuso di alcool o all’uso di sostanze e di conseguenza la comunità scientifica internazionale ha ritenuto di attribuire alla patologia la denominazione “*Disturbo da gioco d’azzardo (Gaming disorder)*” includendola nella categoria delle dipendenze comportamentali vere e proprie. La denominazione gioco d’azzardo patologico (GAP), tuttavia, rimarrà ufficialmente fino a che non entrerà in vigore l’ultima revisione della classificazione che ha recepito tale novità⁸⁷.

L’ampia varietà delle tipologie di gioco offerte dal mercato, l’elevata diffusione e la capillare distribuzione dei luoghi in cui è possibile giocare e l’avvento dei nuovi media che consentono di giocare d’azzardo (Internet, smartphone, TV interattiva, ecc...) hanno determinato negli ultimi anni anche in Toscana una maggiore accessibilità e popolarità del gioco d’azzardo. Ne è

⁸⁶ Si tratta della Classificazione Statistica Internazionale delle Malattie e dei Problemi Sanitari correlati – Decima revisione (ICD – 10).

⁸⁷ Si tratta dell’undicesima revisione (ICD – 11) che entrerà in vigore negli Stati Membri nel 2022.

conseguito un maggior volume economico del gioco, così come una crescente presenza di giocatori, unita all'abbassamento dell'età d'insorgenza di comportamenti patologici da gioco aventi le conseguenze negative che ad esso si accompagnano. Le evidenze cliniche sono tali che il legislatore nazionale ha ritenuto di inserire prevenzione, diagnosi e cura del gioco d'azzardo patologico tra i livelli essenziali di assistenza, includendolo pertanto tra gli obblighi assistenziali del Servizio sanitario nazionale.

La seconda parte del documento descrive le strategie d'intervento della legge regionale 57/2013, con la quale per la prima volta la Toscana si è dotata di una specifica disciplina contro il gioco d'azzardo patologico. Le strategie vengono ripartite in due categorie, rispetto all'insorgenza del problema: a) strategie di prevenzione e b) strategie di contrasto, dove con le prime si fa riferimento agli interventi per la riduzione dell'offerta di gioco (limitazioni alla diffusione dei luoghi e degli orari in cui è possibile giocare) e per la riduzione della domanda di gioco (attività di sensibilizzazione, di formazione e di comunicazione sui rischi del gioco d'azzardo), mentre con le strategie di contrasto si mira alla riduzione dei danni derivanti dal gioco d'azzardo (contributi per il finanziamento di progetti per il reinserimento sociale di persone con problematiche da gioco, specifiche disposizioni sull'IRAP, vigilanza sull'osservanza degli obblighi e dei divieti imposti dalla legge).

La terza parte del progetto è dedicata alla definizione del disegno per l'analisi di attuazione degli interventi regionali descritti nella seconda parte. Vengono pertanto individuate le domande di valutazione che dovranno guidare l'analisi d'implementazione, alle quali la ricerca dovrà dare una risposta, mirando ad analizzare cosa e come è stato realizzato dai soggetti attuatori. Le domande sono raggruppate in tre macroaree che, alla luce di quanto descritto nella seconda parte, vengono distinte rispetto alla strategia di intervento a cui si riferiscono ed in base ai diversi soggetti attuatori che sono coinvolti nelle iniziative. Le tre macro-domande, articolate in quesiti più specifici sono le seguenti:

- 1) Nell'ambito delle strategie di prevenzione per la riduzione dell'offerta di gioco, quali interventi sono stati intrapresi? In particolare, quali sono stati intrapresi dalle amministrazioni comunali?
- 2) Nell'ambito delle strategie di prevenzione per la riduzione della domanda di gioco, quali attività di formazione, sensibilizzazione e comunicazione sono state avviate?
- 3) Nell'ambito delle strategie di contrasto che mirano a ridurre i danni derivanti dal gioco d'azzardo quali interventi sono stati avviati? In particolare, gli operatori economici hanno aderito alle misure per gli incentivi fiscali?

Per ogni singolo quesito specifico il disegno definisce, poi, quali sono i dati e le altre informazioni necessarie per rispondere ed individua gli strumenti idonei per la raccolta di quelli che non sono già disponibili.

L'ultima parte del progetto, la quarta, mette a punto gli aspetti inerenti alla realizzazione della ricerca a cui l'IRPET, in qualità di soggetto realizzatore, dovrà attenersi, nel rispetto dei tempi previsti per la conclusione dell'analisi e del calendario per la verifica delle attività svolte. A conclusione della ricerca è richiesto un report contenente i risultati, sia in termini di evidenze e di criticità emerse nella fase attuativa della legge, sia di spunti di riflessione per il policy maker, utili per le future decisioni.

La ricerca in esame, una volta completata, andrà ad aggiungersi alle ricerche fino ad oggi realizzate, che sono 6.

In tema di ricerche svolte per il Consiglio regionale, si segnala che nel corso del 2019 è stata realizzata una indagine, sempre da parte dell'IRPET, sulla diffusione degli Istituti tecnici superiori (ITS) in Toscana, a seguito di specifica richiesta della Seconda Commissione consiliare. La ricerca è stata gestita direttamente dalla commissione con il supporto dell'ufficio di assistenza alla commissione stessa, senza il coinvolgimento del nostro ufficio e comunque ha una natura di tipo esclusivamente descrittivo.

Infine, si dà conto del fatto che nel 2019 la prevista ricerca valutativa sugli usi civici in Toscana, in attuazione di quanto definito con il progetto di ricerca elaborato nell'anno precedente, non è stata realizzata per sopravvenute diverse priorità del Consiglio regionale.

INIZIATIVA LEGISLATIVA ED ESAME D'AULA

Alessandro Tonarelli

SEZIONE I - INIZIATIVA LEGISLATIVA

L'anno 2019 registra un livello quantitativo dell'attività istituzionale del Consiglio in progresso rispetto ai precedenti anni interi della legislatura.

Per quanto attiene al numero di sedute d'aula e di commissione le prime sono state 47, una in più del 2018, e le seconde 154, per un incremento di 15 sedute sull'anno precedente.

Per quanto concerne gli atti, osserviamo che ogni loro distinta tipologia ha manifestato un'ampia diffusione e un tasso di successo più che apprezzabile.

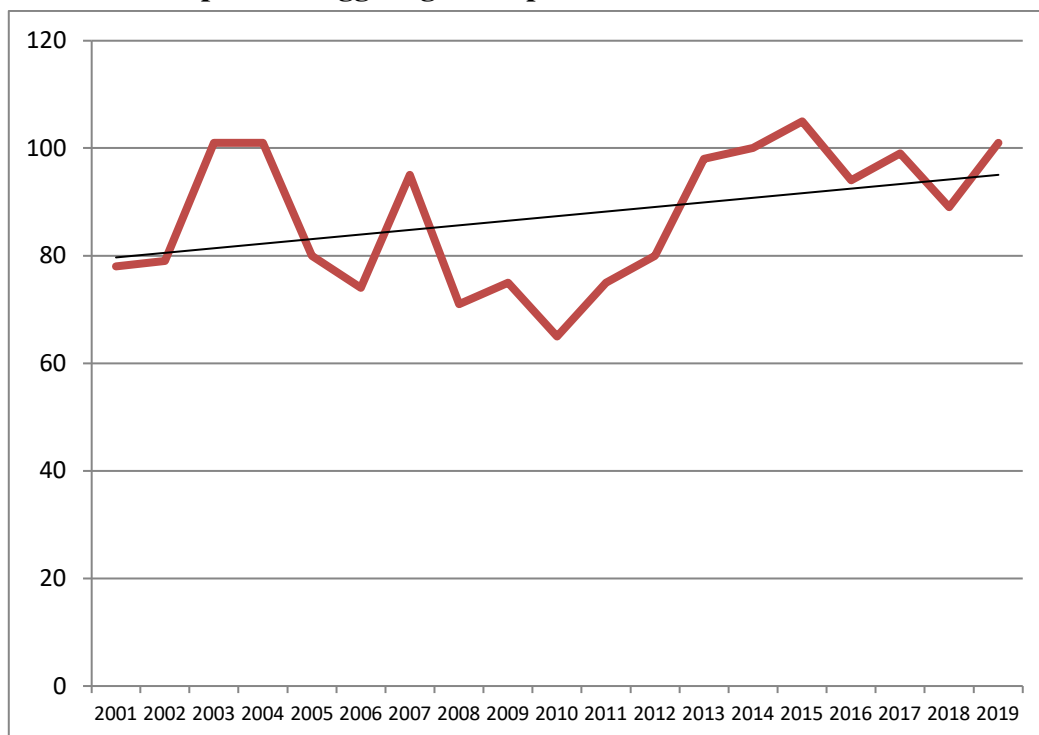
Questi, in estrema sintesi, i dati generali:

- Sedute consiliari: 47
- Sedute delle commissioni: 154
- Leggi approvate: 66
- Deliberazioni approvate: 86
- Mozioni approvate: 222, di cui 37 in commissione
- Risoluzioni approvate: 25
- Ordini del giorno approvati: 60

Nello specifico dell'iniziativa legislativa osserviamo che essa registra, nel corso del 2019, una brillante ripresa che la colloca nuovamente ai livelli massimi di legislatura, con ben 101 proposte di legge presentate. Il progresso rispetto al 2018 è nettissimo: + 12 proposte (Graf. 1).

Le proposte di legge presentate sono state in 96 casi ordinarie, in 4 statutarie e in un caso si è trattato di una proposta di legge al Parlamento.

Graf. 1 - Proposte di legge regionale presentate in Toscana 2001-2019*

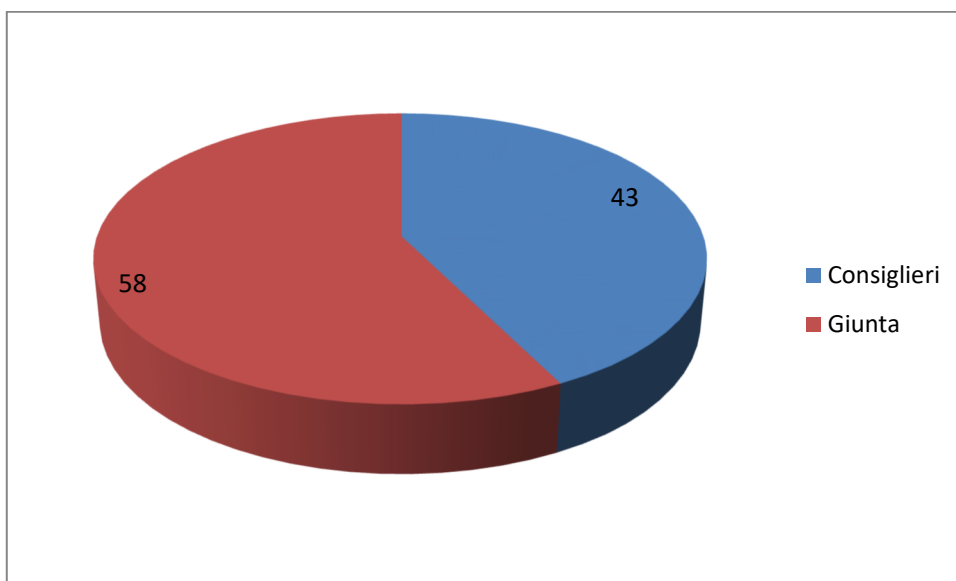


*Incluse le proposte di legge statutarie e di iniziativa popolare.

SOGGETTI INIZIATORI: Nel 2019 non si registra alcuna proposta di legge di iniziativa popolare o degli enti locali. La Giunta e i consiglieri regionali occupano quindi l'intero spettro dell'iniziativa legislativa, a cui partecipano rispettivamente con 58 e 43 proposte presentate.

Rispetto al 2018 i consiglieri regionali hanno presentato 4 proposte di legge in più, la Giunta 9; il quadro che si afferma nel 2019 conferma e consolida il predominio dell'esecutivo.

Graf. 2 - Proposte di legge per soggetto iniziatore nel 2019



DIMENSIONI: Nel 2019, tutti gli indicatori relativi alle dimensioni testuali delle proposte di legge presentate arretrano vistosamente rispetto all'anno precedente stabilendo, sia nel caso della lunghezza media in articoli sia in quello della lunghezza media in commi, il record negativo delle ultime tre legislature.

La flessione della lunghezza media in commi è particolarmente significativa, con ben tredici commi in meno di media (da 31 a 18).

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

Anni	N. medio articoli	N. medio commi
2010-11	11	20
2012	13	27
2013	12	30
2014	13	28
2015	14	29
2016	11	24
2017	11	22
2018	13	31
2019	9	18
Media VIII leg.	12	27
Media IX leg.	12	29

* include le proposte di legge statutarie e di iniziativa popolare.

Per entrambi gli indici utilizzati la tendenza decrescente coinvolge sia la Giunta sia il Consiglio, con delle differenze, come di consueto, a vantaggio della prima, ma entro margini molto contenuti e con una frequenza tale da non alterare significativamente il quadro generale (Tabella 2).

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

ANNI	N. MEDIO ARTICOLI		N. MEDIO COMMI	
	GIUNTA	CONSIGLIERI	GIUNTA	CONSIGLIERI
2015	23	4	47	8
2016	18	4	39	9
2017	15	6	30	13
2018	15	9	37	22
2019	11	7	21	14

Il regresso registrato a livello generale viene meglio precisato con le distribuzioni delle proposte di legge per classi di ampiezza in articoli e commi (tabelle 3 e 4).

L'elemento di maggior risalto è la rarefazione dei testi complessi, superiori ai 20 articoli e ai 40 commi, che nel 2019 comprendono rispettivamente il 8 e l'11 per cento dei casi: meno della metà dell'anno precedente.

Parallelamente la classe accorpante testi brevi o brevissimi (da 1 a 5 articoli e da 1 a 10 commi), accresce notevolmente il proprio peso arrivando a incidere per circa la metà del campione.

Come già in passato, le proposte di legge di iniziativa consiliare risentono maggiormente del fenomeno.

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

ARTICOLI	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
Da 1 a 5	23	40%	22	51%	45	45%
Da 6 a 10	14	24%	13	30%	27	27%
Da 11 a 15	11	19%	6	14%	17	17%
Da 16 a 20	2	3%	2	5%	4	4%
Oltre 20	8	14%	0	0%	8	8%
TOTALE	58	100%	43	100%	101	100%

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

COMMI	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
Da 1 a 10	26	45%	24	56%	50	50%
Da 11 a 20	15	26%	8	19%	23	23%
Da 21 a 30	6	10%	6	14%	12	12%
Da 31 a 40	3	5%	2	5%	5	5%
Oltre 40	8	14%	3	7%	11	11%
TOTALE	58	100%	43	100%	101	100%

ESITI: Il 2019 si caratterizza per la carenza pressoché totale di esiti negativi, dato che solo una delle proposte di legge presentate in corso d'anno risulta essere stata respinta.

Il contributo della Giunta regionale alla legislazione approvata, si mantiene elevatissimo e, crescendo di tre punti percentuali sul 2018, supera i tre quarti delle proposte di legge presentate e approvate.

È poi molto importante la crescita del numero delle proposte di legge non giunte a conclusione, che dalle 26 del 2018 salgono fino a 41 esprimendo la seconda più alta incidenza percentuale della legislatura (Tab. 6).

Tabella n. 5 - Origine ed esito delle proposte di legge presentate nel 2019

	CONSIGLIERI		GIUNTA		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
Presentate	43	43%	58	57%	101	100%
Di cui approvate	13	22%	46	78%	59	100%
Respinte	1	100%	-	-	1	100%
Giacenti	29	71%	12	29%	41	100%
Ritirate	-	-	-	-	-	-
Decadute	-	-	-	-	-	-
Improcedibili	-	-	-	-	-	-

Percentuali calcolate per riga.

Tabella n. 6 - Valori caratteristici del procedimento legislativo 2015-2019

ANNI	2019	2018	2017	2016	2015
Numero di p. di legge presentate	101	88	99	94	105
Di cui approvate	59	54	52	57	49
Tasso di successo Giunta	79%	84%	76%	78%	46%
Tasso di successo consiglieri	30%	33%	25%	47%	48%
Tasso di conversione globale	58%	61%	52%	60%	47%
Quota atti giacenti	41%	29%	42%	30%	33%

ATTIVISMO INDIVIDUALE: Per quanto attiene a questo particolare profilo i dati di tabella 7 indicano che, pur nel contesto di una relativa riduzione dell'iniziativa legislativa consiliare di cui si è detto alle pagine iniziali, questa si manifesta, nel corso del 2019, in forme maggiormente condivise.

Il dato che meglio sintetizza ciò è la crescita marcata del numero medio pro-capite di proposte sottoscritte, che sale dalle 4,2 del 2018 a 5,4. Similmente, scompare il nucleo di consiglieri che non sottoscrivono alcuna proposta (da 5 nel 2018 a zero) e si rafforzano le due classi finali della distribuzione, quelle includenti i consiglieri firmatari di almeno 5 proposte di legge nell'anno.

Tabella n. 7 - Consiglieri regionali per numero di proposte di legge sottoscritte nel 2018 e 2019

N. proposte sottoscritte	2019	2018
Nessuna	0	5
Da 1 a 2	8	7
Da 3 a 4	7	15
Da 5 a 6	13	8
Oltre 6	13	10
Totale consiglieri ⁸⁸	41	45
Pdl medie pro-capite	5,4	4,2

L'origine di questa maggior condivisione dell'iniziativa risiede principalmente nel comportamento delle opposizioni le quali, pur scontando le più ridotte dimensioni dei relativi gruppi consiliari, riescono a dare luogo stabilmente ad aggregazioni significative, quantomeno all'interno dei singoli gruppi, tanto che il valore medio pro-capite si colloca a 4,8 proposte (contro le 3,4 del 2018), a fronte delle 6,1 dei gruppi di maggioranza (erano 5,7 nel 2018). I gruppi consiliari della Lega Nord e di SI-Toscana a Sinistra risultano aver dato il maggior impulso nella direzione indicata.

Secondo le attese si mantiene assai ampio il contributo offerto dai consiglieri membri dell'Ufficio di presidenza del Consiglio per i quali si registra un numero medio di sottoscrizioni pro-capite pari ad 8,6, nettamente superiore alla media e in crescita sul 2018.

⁸⁸ La tabella include le proposte di legge sottoscritte assieme ad altri consiglieri e non include il Presidente della Giunta. Il totale dei consiglieri in carica nell'anno solare è superiore a 40 per effetto di 1 surroga intervenuta nel corso dell'anno.

Tab. 8 - Numero di proposte pro-capite secondo il gruppo di appartenenza 2019

GRUPPI CONSILIARI	PROPOSTE DI LEGGE PROCAPITE
PD	7
F.d.I.	3
Forza Italia	2
M5S	4
LN	7
SI	6
MISTO	2
MEDIA	5,4

INTEGRAZIONE POLITICA: Nel 2019 si mantiene elevato, e sostanzialmente in linea con i precedenti anni della legislatura, il grado di individualismo partitico, che decresce solo di poco rispetto al valore record segnato un anno fa. Ben 36 proposte di legge di iniziativa consiliare su un totale di 43 sono state firmate esclusivamente da consiglieri appartenenti al medesimo gruppo politico (Tab. 9). Di un qualche rilievo è la crescita delle proposte di legge presentate da raggruppamenti trasversali alla suddivisione tra maggioranza ed opposizione (da 4 a 7), mentre risulta del tutto assente l'iniziativa promanante da coalizioni omogenee.

Tra le 7 proposte di origine trasversale si segnalano, per spessore istituzionale e tenore innovativo la proposta di legge 386 (Partecipazione della Regione Toscana alle politiche dell'Unione europea. Modifiche alla l.r. 26/2009) e la proposta di legge statutaria 116 (Commissione politiche europee e relazioni internazionali) entrambe sottoscritte da tutti i consiglieri componenti la Commissione istituzionale per le politiche europee e per gli affari internazionali, entrambe approvate dall'aula.

Tabella n. 9 - Le proposte di legge di iniziativa consiliare per tipo di aggregazione di proponenti nel 2018 e nel 2019

AGGREGAZIONI	2019	%	2018	%
Monopartitiche	36	84%	34	87%
Coalizionali	-	-	1	3%
Interschieramento	7	16%	4	10%
Totale	43	100%	39	100%

Per quanto concerne l'origine politica dell'iniziativa consiliare (Tab. 10), si osserva come essa tenda a distribuirsi, nel 2019, in modo abbastanza equilibrato tra gruppi di maggioranza e di opposizione con i secondi che, per la prima volta nella legislatura, non raggiungono la metà delle proposte presentate⁸⁹.

Tabella n. 10 - Proposte di legge di iniziativa consiliare per coalizione.

	2019	2018
Solo gruppi di maggioranza	16	13
Gruppi di maggioranza e minoranza	7	6
Solo gruppi di minoranza	20	20
TOTALE	43	39

A livello dei singoli gruppi (Tab. 11) anche nel 2019 il comportamento del gruppo consiliare Partito Democratico (PD) risulta particolarmente dinamico, partecipando alla sottoscrizione di ben 20 proposte di legge sulle 43 di origine consiliare, in ben 12 casi come unico gruppo firmatario. In valori assoluti si tratta di una proposta in più dello scorso anno, che tuttavia, atteso l'incremento del volume dell'iniziativa consiliare, portano questo gruppo consiliare a ridurre leggermente la propria incidenza sul totale, dal 49 al 47 per cento.

⁸⁹ I gruppi di opposizione, con 20 proposte di legge sottoscritte su un totale di 101, partecipano ora al 46 per cento dell'iniziativa legislativa consiliare; nel 2017 questo valore era del 70 per cento.

Come già in passato, dopo il PD è il gruppo consiliare della Lega Nord ad esprimere il maggior contributo all’iniziativa legislativa consiliare, con una quota del 23 per cento del totale, cui segue, a breve distanza, il Movimento 5 Stelle e in posizione più arretrata SI – Toscana a Sinistra, Forza Italia e Fratelli d’ Italia.

Tabella n. 11 - Proposte di legge presentate per gruppo consiliare (incluse quelle presentate da più gruppi) e loro incidenza sulle 43 proposte di iniziativa consiliare presentate nel 2019

GRUPPI CONSILIARI	N. PROPOSTE DI LEGGE	% SUL TOTALE DELLE 43 PDL CONSILIARI
PD	20	47%
F.d.I.	2	5%
Forza Italia	3	7%
M5S	7	16%
LN	10	23%
SI	3	7%

I dati includono anche le proposte di legge firmate da consiglieri facenti parte dell’Ufficio di presidenza i cui valori sono stati calcolati ed attribuiti in tabella ai gruppi di appartenenza.

MATERIE: complice sicuramente l’incremento del numero di proposte di legge presentate, nell’anno 2019 il livello di copertura delle voci rappresentate in tabella 12 si innalza sensibilmente, in maniera tale che solo sedici voci delle quarantotto previste dalla tabella rimangono scoperte. Gli addensamenti risultano non di meno piuttosto marcati, con due veri e propri picchi in corrispondenza delle materie Tutela della salute e Servizi sociali che da sole raccolgono ben venti proposte di legge. Molto debole si presenta invece la concentrazione di proposte sulle restanti materie le quali, tranne pochi casi isolati quali Personale e amministrazione e Protezione dell’ambiente, risultano toccate da solo una o due proposte di legge.

A livello di macrosettori si osserva che in quello relativo all’Ordinamento istituzionale le proposte hanno avuto una distribuzione completa su tutte le materie addensandosi sensibilmente su quella relativa a Personale ed amministrazione, specie per effetto dell’azione della Giunta che ha inteso intervenire a più riprese: si segnalano in questo ambito le due proposte di legge in materia di appalti e tematiche inerenti, e quella di proroga degli incarichi di posizione organizzativa

Più sgranata e diffusa è invece l’iniziativa consiliare che ha abbracciato tutte le singole voci del macro settore, tra l’altro con due proposte di modifica della legge elettorale regionale, giungendo perfino a popolare la categoria “Altro Ordinamento istituzionale”, con la proposta di legge statutaria 14, introduttiva

espressamente del principio di legalità nello Statuto, e la 337, di modifica della legge regionale 46/2013 sul dibattito pubblico.

Inoltre, risultano di particolare interesse istituzionale le proposte di legge 386 (Partecipazione della Regione Toscana alle politiche dell'Unione europea. Modifiche alla l.r. 26/2009) e la proposta di legge statutaria 6, entrambe di iniziativa consiliare ed entrambe approvate, con le quali il Consiglio ha operato un ampio aggiornamento della legge regionale 22 maggio 2009, n. 26 (Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana), al fine di dare attuazione alla risoluzione 153 del 26 giugno 2017, con la quale il Consiglio regionale stesso si era impegnato ad istituire come ordinaria, mediante la modifica del proprio regolamento interno e l'aggiornamento della legge regionale 26/2009, la sessione europea nell'ambito delle proprie attività.

Nel macrosettore Sviluppo economico si registra un certo attivismo nelle materie Turismo ed Agricoltura. Nel primo ambito si registrano due proposte di iniziativa consiliare e due proposte della Giunta, con una proposta di modifica del testo unico per parte e una della legge sulle associazioni pro loco.

In tema di agricoltura invece l'iniziativa è interamente nelle mani della Giunta che promuove ben cinque proposte di legge con interventi prevalentemente manutentivi ma ai quali si affianca l'interessante e innovativa proposta di legge 350 della Giunta regionale, poi approvata, in merito all'istituzione dei distretti biologici.

Per quanto attiene all'innovazione si segnala la proposta di legge 398, di iniziativa consiliare, concernente l'introduzione di una piattaforma informatica multifunzionale "Blockchain" e l'applicazione di servizi di tracciabilità e rintracciabilità ai prodotti delle filiere agroalimentari, dei distretti produttivi e delle filiere dell'economia circolare.

Nel macrosettore Territorio ambiente, si evidenzia un notevole addensamento di proposte (sette) sulla voce Protezione dell'ambiente e gestione dei rifiuti riferite a una gran parte degli spaccati, sia i più tradizionali sia i più innovativi della materia, dalla governance dell'ARPAT, alla tutela dell'aria ambiente, dall'economia circolare alla riduzione delle plastiche cui vengono dedicate due proposte di legge, una di Giunta e una del Consiglio.

La voce Viabilità risulta interamente dedicata a interventi emergenziali volti a ripristinare le condizioni minime di esercizio di tratta stradali lesionati da calamità ambientali, tema sul quale converge anche una delle due proposte di legge presentate in materia di Protezione civile, mentre l'altra, di origine giuntale e presentata a fine anno, mira con il suo vasto articolato ad una revisione integrale del complessivo sistema regionale di protezione civile.

Tabella n. 12 - Proposte di legge per materia e soggetto proponente nel 2018

MACRO SETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONS.RI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	1.Organi della Regione		3	3
	2.Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e incompatibilità		2	2
	3.Rapporti internazionali e con Unione europea		2	2
	4.Personale e amministrazione	5	3	8
	5.Enti locali e decentramento	2	1	3
	6.Altro Ordinamento istituzionale		2	2
	7. Multimateria			
Sviluppo economico e attività produttive	8.Artigianato			
	9.Professioni		1	1
	10.Industria	1		1
	11.Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	1	2	3
	12.Ricerca, trasporto e produzione di energia		1	1
	13.Miniere e risorse geotermiche	1		1
	14.Commercio, fiere e mercati		2	2
	15.Turismo (incluso agriturismo e t. rurale, ititurismo)	2	2	4
	16.Agricoltura e foreste	5		5
	17.Caccia, pesca e itticoltura	1		1
	18.Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito.			
	19.Altro Sviluppo economico e attività produttive			
	20. Multimateria	1		1
Territorio ambiente e infrastrutture	21.Territorio e urbanistica	3		3
	22.Protezione dell'ambiente, e gestione dei rifiuti	5	2	7
	23.Risorse idriche e difesa del suolo	2		2
	24.Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; etc..)			
	25.Viabilità	2		2
	26. Trasporti	1		1
	27. Protezione civile	2		2
	28. Altro Territorio e ambiente (per es.: usi civici)			
	29. Multimateria			
Servizi alle persone e alla comunità	30.Tutela della salute	3	6	9
	31.Alimentazione	1	1	2
	32.Servizi sociali	4	7	11
	33.Istruzione scolastica e universitaria			
	34.Formazione professionale			
	35.Lavoro	2		2
	36.Previdenza complementare e integrativa			
	37.Beni e attività culturali		4	4
	38.Ricerca scientifica e tecnologica			
	39.Ordinamento della comunicazione			
	40.Spettacolo			
	41.Sport			
	42.Altro Servizi alle persone e alle comunità	3	1	4
	43. Multimateria			
Finanza	44.Bilancio	7		7
	45.Contabilità regionale			
	46.Tributi		1	1
	47. Multimateria			
	48. Proposte di legge multisettore	4	1	5
TOTALE		58	43	101

Nel macrosettore Servizi alle persone e alle comunità, di gran lunga il più frequentato nel 2019, si evidenzia, come nell'ordinario, un forte attivismo sulla materia Tutela della salute con ben nove proposte di legge, sei delle quali di iniziativa consiliare.

Si segnala nel macrosettore, caso davvero infrequente, la presentazione di ben una proposta di legge in materia di Alimentazione, proposta di legge 398 (Norme per incentivare l'introduzione dei prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta nelle mense scolastiche) presentata dalla Giunta regionale. Con essa il proponente si pone l'obiettivo di implementare la corretta educazione alimentare, la cultura del cibo e delle tradizioni alimentari toscane, la lotta allo spreco alimentare, incentivare il consumo di prodotti agricoli, della pesca e dell'acquacoltura e alimentari toscani a chilometro zero provenienti da filiera corta nella refezione scolastica delle scuole toscane.

Degna di nota in questo è poi la proposta di legge 402, di iniziativa consiliare, (Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo). Iniziativa figlia della sensibilità recentemente sviluppatasi intorno a fenomeni degenerativi della società digitale, essa è volta a promuovere azioni di prevenzione e di contrasto al fenomeno del bullismo e del cyberbullismo al fine di tutelare e valorizzare la crescita educativa, sociale e psicologica delle persone di minore età nei loro contesti di vita, nonché a strutturare azioni di monitoraggio e analisi dello sviluppo del fenomeno e dell'efficacia delle misure attuate. Sul versante operativo la proposta di legge promuove varie tipologie di azione finalizzate alla rilevazione ed alla repressione del fenomeno coinvolgendo la scuola, le famiglie e gli stessi minori, individuando inoltre, quale punto di riferimento regionale per tutte le attività di informazione, sensibilizzazione, monitoraggio e studio in materia di tutela dei minori in internet e uso corretto del web l'Osservatorio Internet@Minori, costituito con protocollo di intesa sottoscritto in data 6 giugno 2017 dal Consiglio regionale, dall'Istituto degli Innocenti di Firenze, dal Comitato regionale per le comunicazioni (CORECOM) Toscana e dal Coordinamento nazionale dei CORECOM delle regioni e delle province autonome in accordo con il Comitato regionale per la lotta al bullismo e al cyberbullismo.

Infine, è opportuno segnalare, quale ulteriore manifestazione della vitalità e dell'originalità che hanno caratterizzato l'iniziativa in questo macrosettore la proposta di legge 406 in merito alla Cooperazione di comunità, presentata dalla Giunta regionale. Con essa, poi approvata, la Regione mira ad integrare l'impianto della legge regionale 28 dicembre 2005, n. 73 (Norme per la promozione e lo sviluppo del sistema cooperativo della Toscana), introducendo e disciplinando l'istituto delle cooperative di comunità. Sono denominate con questa formula le società cooperative costituite ai sensi dell'articolo 2511 e seguenti del codice civile, iscritte all'Albo delle cooperative, agenti con l'obiettivo di soddisfare i bisogni della comunità locale in cui operano, migliorandone la qualità sociale ed economica della vita attraverso lo sviluppo di

attività culturali, di attività socio economiche eco-sostenibili, il recupero di beni ambientali o monumentali, la creazione di offerta di lavoro con particolare riferimento alle aree interne o a rischio di spopolamento, oppure in zone caratterizzate da condizioni di disagio socio-economico, di criticità ambientale e in generale da marginalità.

Per quanto attiene all'iniziativa legislativa a carattere intersettoriale (proposte di legge multisettore, voce 48 della tabella) l'anno appena trascorso annovera ben cinque proposte di legge, tra le quali, oltre al collegato alla legge di stabilità e agli interventi normativi connessi alle due variazioni al bilancio di previsione, figurano la proposta di legge 411 di manutenzione normativa dell'ordinamento regionale e la 365 recante disposizioni in materia di agriturismo e di governo del territorio.

Al netto del macrosettore Finanza regionale, la distribuzione aggregata per i cinque macrosettori omogenei (Tab. 13) si presenta, nel suo complesso, come fortemente imperniata su quello dei Servizi che svetta in modo vistoso sui tre restanti, peraltro molto ravvicinati.

Giunta e i consiglieri esprimono comportamenti chiaramente difformi, con l'iniziativa di Giunta che esercita un presidio molto forte e assolutamente egemonico su Sviluppo economico e Territorio e quella consiliare che, pur con meno proposte presentate, la supera in modo piuttosto netto nel macrosettore Ordinamento istituzionale e in quello dei Servizi.

Tabella n. 13 - Distribuzione dell'iniziativa legislativa per macrosettori e soggetto proponente nel 2019

MACROSETTORE	GIUNTA	CONSIGLIERI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	7	13	20
Sviluppo economico e attività produttive	12	8	20
Territorio, ambiente e infrastrutture	15	2	17
Servizi alle persone e alle comunità	13	18	31
Finanza regionale	7	1	8
TOTALE	54	42	96

al netto delle 5 proposte di legge multisettore.

SEZIONE II - FASE D'AULA

Anche nel 2019 si registra un'ampia partecipazione dei consiglieri alla votazione delle leggi in aula.

Per le 66 leggi approvate nell'anno⁹⁰ il tasso di partecipazione al voto replica, ritoccandolo solo un po' verso l'alto, il medesimo dato del 2018, passando dal 78 al 79 per cento.

In tabella 14 si riportano le leggi approvate secondo il tasso di partecipazione: dai dati lì presenti si possono apprezzare due elementi caratterizzanti l'annata: da un lato la debolissima ricomparsa delle leggi a bassa partecipazione al voto (fino al 60 per cento dei consiglieri partecipanti), a cui si associa però un travolgente scivolamento del campione verso la parte bassa della distribuzione, vale a dire quella delle leggi con un tasso di partecipazione superiore all'80 per cento, che oggi rappresentano quasi la metà del totale.

Tabella n. 14 - Leggi regionali approvate nel 2019 e nel 2018 per tasso di partecipazione al voto

TASSO PART.	2019		2018	
	N.	%	N.	%
Fra il 51 e il 60%	1	1,5%	0	-
Fra il 61 e l'80%	35	53%	42	70%
Fra l'81 e il 100%	30	45,5%	18	30%
TOTALE LEGGI	66	100%	60	100%
TASSO MEDIO	79%		78%	

Il tasso di partecipazione al voto non risulta, nel 2019, particolarmente sensibile, come in passato, alla dicotomia maggioranza/opposizione; più significative, invece, risultano le differenze tra i singoli gruppi (Tab. 15).

A questo proposito si segnala il notevolissimo livello di partecipazione al voto espresso dal gruppo consiliare SI-Toscana a Sinistra i cui due rappresentanti sono riusciti a presidiare la quasi totalità delle votazioni effettuate. Diversamente, gli altri gruppi di minori dimensioni, Forza Italia e Fratelli

⁹⁰ L'universo di riferimento di questa sezione è costituito dalle 66 leggi approvate nel 2019 (6 in più del 2018), alcune delle quali (8 leggi), derivano da proposte presentate in anni precedenti. In questa sezione i dati non includono le proposte di legge statutaria a causa dei valori difforni che possono aversi fra prima e seconda lettura. I dati della presente sezione includono il voto del Presidente della Giunta.

d'Italia, esprimono tassi ben minori, sia pure con miglioramenti importanti rispetto agli anni passati.

I gruppi più numerosi di opposizione, Lega Nord e Movimento 5 Stelle, esprimono entrambi valori molto vicini alla media generale e a quelli del gruppo consiliare del Partito Democratico, e per entrambi in crescita rispetto al 2018.

Tabella n. 15 - Tasso di partecipazione al voto per gruppo

GRUPPI CONSILIARI	Tasso di partecipazione 2019	Tasso di partecipazione 2018
PD	80%	82%
SI	96%	90%
FI	66%	60%
FDI	52%	60%
LN	82%	77%
M5S	79%	71%
Media maggioranza	78%	80%
Media opposizioni	79%	76%
MEDIA GENERALE	79%	78%

A livello dei comportamenti di voto specifici si assiste ad una conferma delle tendenze storiche di questa legislatura con qualche ulteriore sottolineatura. In particolare, si segnala la crescita del numero medio di voti favorevoli sulle leggi approvate e la riduzione dei voti contrari.

Dai dati della tabella 16, che riporta le frequenze medie di ciascuna modalità di voto, si osserva che le leggi regionali sono state approvate, in media, col voto favorevole di ben 25,5 consiglieri su 41, con il voto contrario di 3,4 e l'astensione di 3,5, mentre risultano assenti al momento del voto, o alla seduta nel suo complesso, rispettivamente 7,2 e 1,4 consiglieri: valori che, nel loro insieme, consolidano e rafforzano il tratto tendenzialmente consensuale della produzione normativa regionale.

Tabella n. 16 - Frequenze medie dei comportamenti di voto

VOTI	2019		2018	
	N.	%	N.	%
Favorevoli	25,5	62%	23,9	58%
Contrari	3,4	8%	4,5	11%
Astenuti	3,5	9%	3,5	9%
Assenti al voto	7,2	18%	7,7	19%
Assenti alla seduta	1,4	3%	1,4	3%
TOTALE	41	100%	41	100%

Ciò detto non stupisce rilevare, per ciò che specificamente attiene all'intensità e alle forme assunte dalla dialettica politica, tendenze coerenti e molto diffuse.

Nello specifico esso si osserva come alla riduzione del numero medio di voti contrari a livello globale, corrisponda una coerente rarefazione nella sua distribuzione tra le singole leggi, quando di esse andiamo a realizzare una classificazione secondo il numero di voti contrari. Infatti, i dati a ciò relativi, esposti in tabella 17, evidenziano un incremento molto significativo delle leggi approvate senza alcun voto contrario, dal 47 al 61 per cento del totale, a detrimento, in particolare, della classe di leggi col maggior numero di voti contrari, che risulta più che dimezzata rispetto al 2018.

Tabella n. 17 - Leggi approvate nel secondo il numero di voti contrari

CONTRARI	2019		2018	
	N.	%	N.	%
Nessuno	41	62%	28	47%
Fra 1 e 10	18	27%	18	30%
Fra 11 e 16	7	11%	14	23%
TOTALE	66	100%	60	100%

Parallelamente anche la numerosità, la conformazione e l'ampiezza stessa delle coalizioni legislative risultano profondamente influenzate dalle scelte di voto sopra evidenziate, come si rappresenta in tabella 18.

Da essa, che riporta il numero di leggi approvate secondo il numero e la natura dei gruppi che hanno votato a favore, emerge che appena la metà delle leggi approvate (22 su 43) ha ricevuto il voto favorevole della sola maggioranza, mentre la restante quota ha ottenuto il voto favorevole di almeno un gruppo di opposizione. Più in particolare si evidenzia soprattutto, accanto ad una lievissima crescita delle leggi approvate all'unanimità, una robusta crescita di quelle approvate col voto favorevole di due e di cinque gruppi di opposizione.

Quanto sopra evidenzia come, al di là delle votazioni inerenti alla manovra di bilancio ed ai provvedimenti legislativi ad essa collegati, rispetto ai quali vige ancora una inattaccabile rigidità degli spazi di manovra, su tutto il resto della produzione legislativa si producono le aggregazioni politiche più diverse e diversamente dimensionate.

Tabella n. 18 - Numero e ampiezza delle coalizioni legislative

Coalizioni legislative	2019	2018
Solo maggioranza	22	34
Unanimità	10	8
Maggioranza più 5 gruppi di opposizione	7	2
Maggioranza più 4 gruppi di opposizione	5	3
Maggioranza più 3 gruppi di opposizione	12	9
Maggioranza più 2 gruppi di opposizione	7	3
Maggioranza più un gruppo di opposizione	3	1
TOTALE	66	60

E di ciò si dà conto in tabella 19, all'interno della quale sono rappresentati i connotati politici delle coalizioni legislative che di volta in volta si sono determinate nel corso dell'esame d'aula in ordine decrescente secondo la ricorrenza di ogni singola aggregazione.

Tabella n. 19 - Composizione politica delle coalizioni legislative

Coalizioni legislative	N.	%
Solo maggioranza	22	33%
UNANIMITÀ	10	15%
Maggioranza+M5S+MDP +MISTO+SI	6	9%
Maggioranza +5S+SI+MISTO	2	3%
Maggioranza +FDI+FI+LN	2	3%
Maggioranza+FI+LN	2	3%
Maggioranza +FI+M5S+LN	2	3%
Maggioranza +LN+SI+MISTO	2	3%
Maggioranza +M5S+SI	2	3%
Maggioranza +MISTO+SI	3	5%
Maggioranza +FI+LN+M5S+SI+MISTO	6	9%
ALTRO	7	11%
TOTALE	66	100%

Il dato di maggior rilievo è l'aumento delle combinazioni censite, che dalle tredici del 2018 diventano diciotto, sette delle quali risultano rappresentate da una sola ricorrenza e pertanto accorpate nella voce "Altro".

È poi molto evidente la capacità della maggioranza di allargare il consenso in tutte le dimensioni dello spazio politico consiliare e perfino di indurre ulteriori e controintuitive aggregazioni tra forze politiche, ugualmente di opposizione, ma molto distanti tra loro. Di conseguenza è ancora il tema del consenso a trovare un'ulteriore e forte conferma, come ben emerge anche dai dati di tabella 20 nella quale, per ciascun gruppo consiliare di opposizione, sono riportate le occasioni nelle quali ha votato a favore delle leggi approvate, ha votato contrario, si è astenuto o è stato assente in tutti i suoi componenti.

Tabella n. 20 - Comportamenti di voto dei gruppi consiliari di opposizione

Gruppi	Favorevole	Contrario	Astenuto	Assente	TOTALE
Forza Italia	24	12	20	10	66
Fratelli d'Italia	14	8	12	32	66
Lega Nord	31	14	20	1	66
Movimento 5 Stelle	30	20	15	1	66
SI-Toscana a sinistra	36	19	11	0	66
Gruppo misto	32	17	9	8	66
MEDIA	28	15	14	9	66

Per ciascun gruppo di opposizione le volte nelle quali ha votato contro le leggi approvate non hanno mai raggiunto un terzo del totale.

Diversamente, i voti favorevoli sono stati piuttosto numerosi, per un'incidenza percentuale sempre significativa che varia da un minimo del 21 per cento del gruppo consiliare di Fratelli d'Italia (14 volte su 66) fino ad un massimo del 55 per cento (36 volte su 66) nel caso di SI-Toscana a Sinistra. Il valore medio globale è di 28 votazioni a favore per ciascun gruppo di opposizione, pari al 42 per cento delle votazioni totali. Il tratto della "pacificazione legislativa", o quantomeno di un forte addolcimento della dialettica politica nel corso del processo legislativo, si afferma dunque come chiaramente dominante nel 2019.

Ad esso si affianca e si consolida, come elemento caratteristico, la proliferazione e la diffusione dell'iniziativa legislativa: tanto a livello generale, come dimostra la crescita complessiva delle proposte di legge presentate, quanto a livello dell'attivismo individuale dei singoli consiglieri di tutti i gruppi (crescita delle pdl procapite) quanto, infine, della natura fondamentalmente monopartitica delle iniziative promosse.

A fronte di una logica individualizzante e divaricatrice che presiede e regola l'intera fase dell'iniziativa, ne succede una, al contrario, aggregativa e consensuale nel corso della fase deliberativa.

In maniera non casuale e sicuramente non illogica a parere di chi scrive.

Ciò perché, se da un lato sono ben evidenti le opportunità, ai fini del consenso, offerte da un'iniziativa legislativa fluente e disaggregata – peraltro ben perseguibile anche grazie ai gradi di libertà connaturati a un contesto politico di ridefinizione, anche profonda, della natura e della struttura delle coalizioni che nel 2015 si sono affrontate dando al Consiglio la sua conformazione attuale – dall'altro è forte anche l'attrazione esercitata dalla dimensione dell'effettività, vale a dire, nel caso in esame, dalla capacità di proporre all'elettorato, non solo una variegata offerta di rappresentanza, ma anche la produzione di beni politici concreti, sia pure non in qualità di primo od unico attore. E in ciò risulta di fondamentale importanza, e necessario stanti i rapporti di forza dati, il riuscire a sviluppare capacità di collaborazione e dialogo con la maggioranza.

Entrambi i fenomeni, pur diversi tra loro quanto a funzionamento, risultano intimamente connessi, ognuno a suo modo e secondo una diversa logica, a una radice comune, l'attivazione del circuito elettivo-rappresentativo.

Ciò pertanto, l'approssimarsi della verifica elettorale del 2020 agisce da catalizzatore di entrambe le tendenze (divaricatrice e consensuale) e ne determina, nel 2019, ultimo anno intero del mandato, un'intensificazione quasi parossistica, tale che ciascuna di esse assurge a livelli quantitativi mai raggiunti nel corso della legislatura.

PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL'ANNO 2019 E CARATTERI QUALITATIVI

Carla Paradiso

1. INTRODUZIONE

L'analisi della produzione normativa del Consiglio regionale della Toscana si basa sulla rilevazione di una serie di dati quantitativi (numero degli articoli, dei commi, dei caratteri) e di dati qualitativi relativi a diverse tipologie di classificazioni, come ad esempio la materia di appartenenza, l'ambito in cui si collocano per tipologia di normazione e così via.

La rilevazione è svolta esclusivamente sulle leggi emanate nel corso dell'anno 2019.

2. LA PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL'ANNO 2019

Il 2019 ha visto l'emanazione di 68 leggi di cui 67 leggi ordinarie e una legge di modifica statutaria⁹¹. Si ricorda che nell'ordinamento toscano le leggi di modifica statutaria, le leggi ordinarie e i regolamenti seguono una numerazione unica.

La produzione legislativa dell'anno 2019 risulta superiore a quella degli ultimi due anni con un aumento di 10 leggi in più rispetto all'anno precedente e 5 rispetto al 2017. Comunque ben al di sotto delle 82 leggi del 2016.

Tabella n. 1 – Produzione legislativa della decima legislatura anni 2015 - 2016 - 2017 – 2018 - 2019

ANNO	ANNO 2015⁹²	ANNO 2016	ANNO 2017	ANNO 2018	ANNO 2019
NR. LEGGI	25	82	63 + 1 statutaria	57 + 1 statutaria	67 + 1 statutaria

⁹¹ Si tratta della legge di modifica statutaria 15 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni in materia di sviluppo sostenibile ed economia circolare. Modifiche agli articoli 3 e 4 dello Statuto).

⁹² Per l'anno 2015 i dati segnalati corrispondono al periodo giugno – dicembre 2015, cioè dall'inizio della decima legislatura.

Tabella n. 2 – Produzione legislativa della nona legislatura anni 2010 - 2011 – 2012 – 2013 – 2014- 2015

ANNO	ANNO 2010 ⁹³	ANNO 2011	ANNO 2012	ANNO 2013	ANNO 2014	ANNO 2015 ⁹⁴	TOTALE
NR. LEGGI	30	53	65	60	71	41 (di cui 6 l.r. statutarie)	320

L’iniziativa legislativa delle leggi dell’anno 2019 si distribuisce esclusivamente tra i due attori principali, cioè la Giunta e il Consiglio⁹⁵; non ci sono state proposte di legge di iniziativa popolare o proveniente da enti locali.

Per il 2019 le leggi regionali di iniziativa della Giunta regionale sono 49 e corrispondono al 72,1 per cento, le leggi di iniziativa consiliare sono in numero assoluto 18 (compresa la legge di modifica statutaria) e corrispondono al 26,4 per cento. Una legge rappresenta l’esito di proposte provenienti dalla Giunta e dall’iniziativa consiliare, in particolare dal partito di maggioranza, i due testi sono stati unificati durante l’esame in commissione (1,5)⁹⁶. Se si vuol tener conto della legge ad iniziativa congiunta, per quota parte, la percentuale delle proposte di Giunta raggiunge il 72,85 e l’iniziativa di Consiglio il 27,15.

L’anno 2019 vede un aumento sia pur minimo dell’iniziativa consiliare rispetto all’anno precedente, ma lo scostamento, dello 0,06 (oppure dello 0,05 se il confronto è svolto sui dati che comprendono l’iniziativa congiunta) in più, è così minimo che si può affermare che la distribuzione tra i due attori è sostanzialmente equivalente all’anno precedente.

⁹³ Per l’anno 2010 i dati segnalati corrispondono al periodo maggio – dicembre 2010, cioè dall’inizio della nona legislatura.

⁹⁴ Per l’anno 2015 il periodo preso in considerazione è gennaio – marzo, cioè i mesi di fine nona legislatura.

⁹⁵ Per la produzione di iniziativa consiliare si rimanda anche al paragrafo dedicato alla produzione dei consiglieri.

⁹⁶ Si tratta della legge regionale 16 aprile 2019, n. 18 (Disposizioni per la qualità del lavoro e per la valorizzazione della buona impresa negli appalti di lavori, forniture e servizi. Disposizioni organizzative in materia di procedure di affidamento di lavori. Modifiche alla l.r. 38/2007).

Tabella n. 3 – Produzione legislativa anni 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019 della decima legislatura divisa tra leggi d’iniziativa di giunta e leggi d’iniziativa consiliare

ANNO	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALI	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
2015 (X)	17	68%	8	32%	25	100
2016	60	73,2%	22	26,8%	82	100
2017	47	73,4%	17 compresa la legge di modifica statutaria	26,6%	64	100
2018	42	72,5%	15 compresa la legge di modifica statutaria	25,8	57 + 1 di iniziativa GR e CR (1,7%)	100
2019	49	72,1%	18 compresa la legge di modifica statutaria	26,4%	67 + 1 di iniziativa GR e CR (1,5%)	100

Nel 2019 dieci proposte di legge hanno seguito un iter di approvazione abbreviato perché sono state presentate direttamente all’aula, senza quindi passare dall’esame nella commissione di merito.

In sette casi si tratta di leggi proposte dall’esecutivo e altre tre proposte sono di provenienza consiliare, di cui due sottoscritte dai componenti dell’Ufficio di presidenza al completo. In un caso la proposta è firmata solo dal Presidente del Consiglio⁹⁷.

Le proposte di legge di iniziativa dell’esecutivo andate direttamente in aula riguardano casi assai disparati tra loro: in due casi si tratta di leggi che prevedono un sostegno economico ai comuni, ai cittadini interessati oppure alle attività economiche per eventi meteorologici avversi (l.r. 72/2019) e per la chiusura parziale della viabilità sulla E45 a causa del sequestro di un viadotto da parte dell’autorità giudiziaria (l.r. 13/2019). La situazione ha comportato di fatto l’interruzione delle relazioni tra Emilia-Romagna e Toscana e la conseguenza dell’interruzione ha portato danni a tutto il tessuto economico e sociale del territorio. L’intervento legislativo urgente è stato ritenuto necessario per disporre un sostegno a favore delle attività economiche e produttive, aventi sede operativa all’interno del perimetro territoriale regionale interessato dalla chiusura in questione. Nel caso della legge regionale 22/2019 si tratta di provvedimenti

⁹⁷ Si tratta della legge regionale 18 gennaio 2019, n. 5 (Correzione di errori materiali. Modifiche alla l.r. 73/2018).

riguardanti il personale regionale. Le restanti leggi si occupano della ricapitalizzazione degli ammortamenti non sterilizzati delle aziende sanitarie (l.r. 26/2019), dell'ulteriore proroga dell'incarico di commissario del Consorzio per la Zona industriale apuana (ZIA), in attesa dell'approvazione della proposta di legge regionale di riorganizzazione del Consorzio stesso (l.r. 31/2009). Anche la legge regionale 37/2019 è stata approvata direttamente dall'aula consiliare a seguito di accordo politico tra i gruppi, senza il necessario passaggio istruttorio dalla commissione competente per materia. Essa introduce specifici divieti e sanzioni per l'utilizzo di prodotti in plastica monouso al fine di limitarne l'uso e l'eventuale abbandono anche in un'ottica di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema marino costiero, in coerenza con le finalità della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente. La legge regionale è stata approvata quando la direttiva comunitaria non era ancora stata pubblicata. L'urgenza della sua approvazione e della sua entrata in vigore compare al punto 4 del preambolo della legge stessa ed è data dalla necessità di applicare immediatamente i divieti previsti dalla normativa allo scopo di assicurare una maggiore salvaguardia all'ambiente e all'ecosistema costiero. Infine la legge regionale 42/2019 approvata a seguito della sentenza 129/2019 della Corte costituzionale con cui sono state dichiarate costituzionalmente illegittime alcune disposizioni regionali in materia di gestione dei rifiuti nella parte in cui allocavano presso la Regione Toscana funzioni amministrative già attribuite alle province dal codice dell'ambiente e che per questo erano in contrasto con il principio di distribuzione delle competenze stabilito dall'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. La nuova legge regionale nasce per affrontare tale problema prevedendo che la Regione supporti le province e la città metropolitana, competenti alla verifica e al controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate, per un tempo congruo al fine di consentire agli enti locali di riorganizzare i propri uffici per lo svolgimento delle funzioni, mediante la previsione dell'utilizzo – a richiesta e a titolo gratuito – della struttura regionale competente in materia ambientale, individuata dalla Giunta regionale, per lo svolgimento di attività istruttorie.

In tutti questi casi è stata richiesta l'urgenza dell'approvazione delle disposizioni proposte e conseguentemente anche un iter di entrata in vigore abbreviato, nella quasi totalità dei casi al giorno stesso della pubblicazione sul Bollettino ufficiale.

Per quanto riguarda le tre leggi provenienti dall'iniziativa consiliare, nel caso della proposta a firma del Presidente del Consiglio (l.r. 5/2019) si tratta della correzione di meri errori presenti nella legge regionale 73/2019 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2019). Negli altri due casi le proposte provengono dall'Ufficio di presidenza e sono firmate da tutti i componenti, escluso uno dei due consiglieri dell'opposizione. La prima, la legge regionale 47/2019, interviene a modificare

le disposizioni della legge regionale 10/2019 relativa alle celebrazioni di personalità illustri ed istituzioni storiche della Toscana, ampliando il contesto operativo della legge e provvedendo ad integrare lo stanziamento iniziale. La seconda legge regionale, 48/2019, modifica la legge regionale 52/2018⁹⁸ poiché, a seguito del riscontro positivo registrato nella promozione delle realtà territoriali regionali da parte delle associazioni pro loco beneficiarie dei contributi, il Consiglio regionale ha deciso di proseguire anche nell'anno 2019 gli interventi a favore di tali associazioni.

Con l'anno 2019 il ricorso ad un iter di approvazione delle leggi abbreviato torna a farsi più numeroso, soprattutto da parte dell'esecutivo. Negli ultimi anni l'utilizzo di tale istituto è costantemente diminuito, fino ai modesti dati del 2018. Il massimo utilizzo dell'iter abbreviato è stato rilevato nella precedente legislatura, in particolare tra il 2012 e il 2015 con una punta di 18 testi di legge per il 2014 (5 di Giunta e 13 di Consiglio) e di 14 leggi per il 2015 (2 di Giunta e 12 di Consiglio). Negli ultimi anni il dato era rientrato nei limiti di un uso fisiologico reso necessario dall'urgenza di offrire rapide soluzioni a problemi sopravvenuti, attenendosi così il più possibile all'ordinario procedimento di partecipazione dei consiglieri alla formazione delle leggi e al contemporaneo dibattito nelle sedute delle commissioni per materia.

Tabella n. 4 – Numero di proposte di legge approvate direttamente in aula

PROPOSTE DI LEGGE APPROVATE DIRETTAMENTE IN AULA		
NR.	GR	CR
2012	3	7
2013	1	3
2014	5	13
2015	2	12
2016	0	3
2017	6	1
2018	2	1
2019	7	3

⁹⁸ Legge regionale 17 settembre 2018, n. 52 (Interventi straordinari a favore delle associazioni pro loco).

3. DIMENSIONI FISICHE DELLE LEGGI

Questo paragrafo è dedicato all'esame delle leggi regionali sotto il profilo quantitativo effettuato rilevando la *dimensione fisica* degli elementi che compongono le singole leggi: articoli, commi e caratteri. Quest'anno a questi dati si aggiunge la misurazione dei testi in base al numero delle parole da cui sono composte le leggi, la rilevazione è stata introdotta da poco nella raccolta dati svolta per il Rapporto sullo stato della legislazione redatto dalla Camera dei deputati. Si tratta di rilevazioni di dati prettamente numerici che hanno il compito di evidenziare la corposità del complesso delle leggi regionali nell'anno preso in esame. Lo scopo di questo tipo di rilevazione è di rendere maggiormente l'idea dell'impatto che la singola legge e ancor più l'intera produzione annuale può avere sull'ordinamento regionale complessivo.

Va premesso che le leggi toscane contengono la motivazione alla legge inserita in un preambolo anteposto all'articolato che è parte integrante delle leggi e la cui composizione è conteggiata nella rilevazione per caratteri e per parole, che quindi concorrono alla 'pesantezza' delle leggi, mentre non ha alcun peso in relazione agli articoli e ai commi essendo organizzato in visto e in considerato.

Nel 2019, per le 68 leggi sono stati conteggiati⁹⁹ complessivamente 825 articoli, 1.671 commi, 166.531 parole e 959.493 caratteri (Tab. n. 5).

Solitamente il confronto che si cerca di svolgere non è solo con la produzione dell'anno precedente, evidente dalla tabella n. 5, ma con i dati relativi al corrispondente anno della legislatura precedente¹⁰⁰, in questo caso il 2014, in cui sono state approvate e pubblicate 71 leggi, un numero di poco superiore (+ 3) rispetto alla produzione del 2019. Le dimensioni fisiche rilevate nel 2014 corrispondono a 1.105 articoli, 2.558 commi e 1.337.250 commi¹⁰¹.

In questo caso è evidente come le leggi approvate nel 2014 sono composte da un numero maggiore di articoli, commi e caratteri a fronte di tre leggi in più nella produzione del 2014, cioè 71 leggi a fronte di 68 del 2019, compresa la legge di modifica statutaria. La differenza è maggiormente apprezzabile quando il confronto è svolto tra i dati rilevati per gli articoli, i commi e i caratteri. Messi a confronto, questi dati evidenziano che la produzione del 2019 è composta da 280 articoli, 887 commi e 337.757 caratteri in meno rispetto alla produzione del 2014. In sostanza si evince che, in base ai dati quantitativi, la produzione normativa del 2019 *'pesa'* meno della produzione del 2014, sia in termini assoluti che in proporzione. Infatti, dai dati segnalati è facile

⁹⁹ Nel totale è stata conteggiata anche la composizione della legge di modifica statutaria che ha un iter di approvazione diverso dalle leggi ordinarie. Per una maggiore trasparenza si riportano qui di seguito i dati che riguardano la composizione della legge statutaria (l.r. statutaria 15 gennaio 2019, n. 4): 2 articoli, 2 commi, 610 parole e 3.679 caratteri.

¹⁰⁰ L'andamento delle legislature è quasi sempre simile con un lento avvio, un aumento della produzione negli anni centrali e un picco verso la fine della legislatura.

¹⁰¹ Si veda il rapporto relativo alla produzione normativa dell'anno 2014.

evincere come già solo per gli articoli le tre leggi in più del 2014 equivalgono a 280 articoli in più.

Tabella n. 5 - Leggi regionali del 2015, del 2016, del 2017, del 2018 e del 2019 per composizione complessiva in base agli articoli, ai commi, alle parole e ai caratteri

ANNI	2015	2016	2017	2018	2019
ARTICOLI	337	1552	954	749	825
COMMI	787	3063	1843	1821	1671
PAROLE	Dato non disponibile	Dato non disponibile	Dato non disponibile	Dato non disponibile	166.531
CARATTERI	432.270	1.455.710	983.733	902.154	959.493

La tabella sottostante, invece, scompone i dati, separandoli in base alla provenienza dell'iniziativa legislativa e quindi tra la composizione delle leggi di iniziativa della Giunta e quelle di origine consiliare.

Tabella n. 6 - Leggi regionali del 2019 per composizione complessiva in base agli articoli, ai commi e ai caratteri suddivisa per soggetto proponente e totali

	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALI ¹⁰²
ARTICOLI	698	108	825
COMMI	1469	168	1671
PAROLE	139.700	22.716	166.531
CARATTERI	802.304	132.791	959.493

L'analisi degli elementi quantitativi non può che rilevare la maggiore composizione delle leggi di iniziativa giuntale per quanto riguarda gli articoli, i commi, le parole e i caratteri rispetto alle leggi di iniziativa consiliare.

Entrando nello specifico della rilevazione dei dati (Tab. n. 7, 8, 9, 10) si evince come sul totale delle 68 leggi del 2019, il 67,7 per cento delle leggi fanno parte delle classi medio basse: 32 leggi sono composte da 1 a 5 articoli, e altre 14 contengono da 6 a 10 articoli. Lo stesso schema si ritrova per quanto riguarda la composizione delle leggi in commi: 38 leggi vanno da 1 comma a 10 commi e 10 leggi sono composte da 11 a 20 commi (equivalente al 70,6%). Nel caso della rilevazione dei caratteri: 19 leggi hanno una composizione che va da 1 a 5.000

¹⁰² Il totale comprende anche i dati relativi al testo di legge che ha riunito la proposta della Giunta e quella di iniziativa consiliare.

caratteri e 23 leggi sono formate da 5.001 a 10.000, corrispondente al 61,8%, con una inversione tra le due classi, cioè una maggiore frequentazione nella classe medio bassa rispetto a quella bassa.

La stessa inversione tra le prime due classi è evidente anche dalla nuova rilevazione per composizione dei testi in base alle parole, dove 40 leggi si collocano nella seconda classe di ampiezza con una composizione dei testi che non supera le 2.500 parole.

Lo schema sopra descritto, con una maggioranza di leggi che si colloca nelle classi medio basse, è riscontrabile soprattutto per le leggi di iniziativa consiliare.

Anche la produzione legislativa del 2019 vede, come nel 2018, un certo numero di testi che si collocano nella classe di massima presenza degli elementi rilevati. Si tratta di 10 leggi regionali¹⁰³, tutte di iniziativa della Giunta, che sono composte da oltre 20 articoli, superano i 40 commi, hanno un numero di caratteri superiore ai 20.000, e con una composizione in parole che per 7 leggi va dalle 5.001 alle 10.000 parole e tre superano le 10.000.

Le tabelle sottostanti relative ai dati esaminati evidenziano le specifiche classi di rilevazione e la loro composizione.

Tabella n. 7 - Leggi regionali del 2019 per classi di ampiezza in articoli e per soggetto proponente

LEGGI REGIONALI DEL 2019						
ARTICOLI	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
	NR.	%	NR.	%	NR.	%
da 1 a 5	21	42,9	11	61,1	32	47,1
da 6 a 10	9	18,4	5	27,8	14	20,5
da 11 a 15	7	14,3	0	0	7	10,2
da 16 a 20	2	4,0	2	11,1	4+1 ¹⁰⁴	7,4
Oltre 20	10	20,4	0	0	10	14,8
TOTALE	49	100	18	100	68	100

¹⁰³ Sono: le leggi di carattere finanziario (l.r. 65/2019, l.r. 79/2019 e l.r. 80/2019), la legge regionale annuale sulla manutenzione (l.r. 3/2019), le leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica (l.r. 2/2019), di cave (l.r. 56/2019), di governo del territorio (69/2019). In diversi casi si tratta di leggi di modifica a norme preesistenti.

¹⁰⁴ Compreso il testo unificato delle proposte di legge di Giunta e di Consiglio.

Tabella n. 8 - Leggi regionali del 2019 per classi di ampiezza in commi e per soggetto proponente

LEGGI REGIONALI DEL 2019						
	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
COMMI	NR.	%	NR.	%	NR.	%
da 1 a 10	24	49,0	14	77,7	38	55,8
Da 11 a 20	9	18,4	1	5,6	10	14,8
da 21 a 30	2	4,0	2	11,1	4	5,8
da 31 a 40	3	6,2	1	5,6	4+1 ¹⁰⁵	7,4
Oltre 40	11	22,4	0	0	11	16,2
TOTALE	49	100	18	100	68	100

Tabella n. 9 - Leggi regionali del 2019 per classi di ampiezza in caratteri e per soggetto proponente

LEGGI REGIONALI DEL 2019						
	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
CARATTERI	NR.	%	NR.	%	NR.	%
fino a 5.000	11	22,4	8	44,4	19	28,0
da 5.001 a 10.000	17	34,7	6	33,3	23	33,8
da 10.001 a 15.000	6	12,3	1	5,6	7	10,2
da 15.001 a 20.000	4	8,2	2	11,1	6	8,9
oltre 20.000	11	22,4	1	5,6	12+1 ₁₀₅	19,1
TOTALE	49	100	18	100	68	100

Tabella n. 10 - Leggi regionali del 2019 per classi di ampiezza in parole e per soggetto proponente

LEGGI REGIONALI DEL 2019						
	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
PAROLE	NR.	%	NR.	%	NR.	%
fino a 500	4	8,2	5	27,8	9	13,3
da 501 a 2.500	30	61,2	10	55,5	40	58,8
da 2.5001 a 5.000	5	10,2	3	16,7	8+1 ¹⁰⁵	13,3
da 5.001 a 10.000	7	14,3	0	0	7	10,2
oltre 10.000	3	6,1	0	0	3	4,4
TOTALE	49	100	18	100	68	100

¹⁰⁵ Compreso il testo unificato delle proposte di legge di Giunta e di Consiglio.

3.1. DIMENSIONI FISICHE DEL PREAMBOLO

Questo paragrafo analizza le parti che compongono il preambolo¹⁰⁶ premesso all'articolato di ciascuna legge e che contiene la motivazione dei contenuti e delle scelte operate nella legge regionale. Il preambolo è parte integrante della legge, ma rientra nell'analisi inerente alle dimensioni fisiche solo per la sua composizione in caratteri¹⁰⁷, non essendo composto come il testo delle leggi in articoli e commi. La particolarità del preambolo, quindi, richiede un esame a parte dei suoi elementi costitutivi.

Le leggi del 2019, compresa la legge di modifica statutaria, contengono 420 'visto' e 525 'considerato'. Quarantasei leggi hanno un numero di 'visto' che va da due a cinque; il preambolo di quattordici leggi è composto da un numero di 'visto' che va da sei a nove; le restanti otto leggi hanno un numero di 'visto' che va da quattordici a ventisette. La legge che ha un preambolo composto da più 'visto' è la legge regionale 80/2019 (Legge di stabilità per l'anno 2020) con ventisette 'visto', ma *soltanto* diciannove 'considerato'. Di solito i 'visto' non superano mai i 'considerato', tranne in casi eccezionali come il citato testo della legge finanziaria, dove non è particolarmente necessaria la motivazione dei contenuti quanto la definizione del quadro giuridico su cui incide la normativa. Ma è anche il caso della legge regionale 28/2019 (Forme di collaborazione interistituzionale in tema di sicurezza del lavoro, ambiente, salute e cultura della legalità) il cui preambolo è composto da 14 'visto' e 6 'considerato'.

Per quanto riguarda i 'considerato', trentaquattro leggi sono composte da un minimo di uno ad un massimo di 5 'considerato'; ventuno leggi hanno da un minimo di sei ad un massimo di dieci 'considerato'; altre nove leggi vanno da un minimo di undici ad un massimo di diciannove 'considerato'. Una legge è composta da 22 'considerato', due leggi hanno ventitré 'considerato' e ancora una ha trentasette 'considerato' (l.r. 65/2019 concernenti gli interventi normativi relativi alla seconda variazione di bilancio).

¹⁰⁶ La motivazione è suddivisa in una parte, denominata 'visto', contenente il quadro giuridico e le fasi essenziali del procedimento, e in una seconda parte che raccoglie la motivazione vera e propria dell'intervento normativo introdotto con l'articolato, denominata 'considerato'. La motivazione, chiamata preambolo è anteposta all'articolato.

¹⁰⁷ 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.

La presenza di numerose leggi di modifica fa sì che in alcuni casi sia necessario intervenire a modificare anche il preambolo. Nel 2019 questa necessità si è verificata nove volte¹⁰⁸. Le modifiche sono conseguenza necessaria degli interventi apportati all'articolato della legge originaria, perché evidentemente modificano, sia pur limitatamente, la motivazione precedente.

L'andamento annuale dei 'visto' e dei 'considerato', come cifra totale, è direttamente dipendente dal numero delle leggi approvate nell'anno, ma esaminate negli anni le leggi regionali toscane hanno visto una presenza stabile dei 'visto' che si attesta, nel 2019, su una media di 6,1 'visto', e di 7,7 'considerato', sempre in media, per legge.

4. CLASSIFICAZIONE PER POTESTÀ LEGISLATIVA

Tutte le leggi regionali toscane individuano nel preambolo le norme relative alla potestà legislativa esercitata nella legge regionale, la segnalazione rientra tra i 'visto' inseriti all'inizio del preambolo. Il preambolo oltre a specificare quali sono le disposizioni normative statali e regionali su cui si basa ciascuna legge, individua la tipologia di potestà legislativa che si sta esercitando.

La produzione normativa dell'anno 2019 vede in prevalenza l'esercizio contemporaneo della potestà concorrente e residuale, classificata come mista; in ventotto leggi, cioè il 41,2%, infatti, si dichiara nel preambolo che si esercitano entrambe le potestà. Invece, diciotto sono le leggi regionali che esercitano la competenza concorrente (26,4%) e in ventidue casi le leggi regionali esercitano la potestà residuale (32,4%).

Facendo riferimento all'iniziativa, le leggi regionali provenienti dalla Giunta per il 40,8 per cento sono classificate nella categoria mista (20 leggi), mentre la potestà residuale è stata esercitata nel 30,7 per cento delle leggi (15 leggi) e la potestà concorrente nel 28,5 per cento dei casi (14 leggi).

Le leggi di iniziativa consiliare seguono lo stesso andamento, con 8 leggi che esercitano una potestà mista, cioè concorrente e residuale nella stessa legge, pari al 44,5 per cento, altre 6 leggi, pari al 33,3 per cento sono classificate come esercizio della potestà residuale regionale e, in 4 leggi, cioè il 22,2 per cento, si esercita la potestà concorrente.

¹⁰⁸ Le leggi regionali che modificano il preambolo sono: 3/2019 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018); 16/2019 (Nuove disposizioni in materia di commercio su aree pubbliche. Modifiche alla l.r. 62/2018); 24/2019 (Disposizioni in materia di prevenzione e diminuzione del rischio sismico. Modifiche alla l.r. 58/2009); 40/2019 (Adeguamento ai rilievi di costituzionalità formulati dall'Amministrazione statale. Modifiche alla l.r. 7/2019); 50/2019 (Intervento straordinario e urgente per fronteggiare le gravi conseguenze economiche relative alla chiusura della viabilità sulla Strada Statale 64 Porrettana. Modifiche alla l.r. 13/2019); 56/2019 (Nuove disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 35/2015 e alla l.r. 65/2014); 68/2019 (Disposizioni in materia di ARPAT in attuazione della legge 28 giugno 2016, n. 132. Modifiche alla l.r. 30/2009); 73/2019 (Disposizioni in materia di prevenzione dell'usura. Modifiche alla l.r.86/2009) e la 78/2019 (Disposizioni in materia di sistemi museali. Modifiche alla l.r. 21/2010).

Tabella n. 11 - Distribuzione delle leggi in forza di potestà legislativa per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019

ANNO	POTESTÀ CONCORRENTE		POTESTÀ RESIDUALE (O ESCLUSIVA)		MISTA		TOTALE	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
2015 ¹⁰⁹	11	44	8	32	6	24	25	100
2016	26	31,7	19	23,2	37	45,1	82	100
2017	25	39	15	23,5	24	37,5	64 ¹¹⁰	100
2018	16	27,6	17	29,3	25	43,1	58 ¹¹⁰	100
2019	18	26,4	22	32,4	28	41,2	68 ¹¹⁰	100

Per un confronto con la precedente legislatura si veda la tabella sottostante:

Tabella n. 12 - Distribuzione delle leggi in forza di potestà legislativa per la nona legislatura (anni 2010 – 2011 – 2012 - 2013 – 2014 - 2015)

	POTESTÀ CONCORRENTE		POTESTÀ RESIDUALE (O ESCLUSIVA)		MISTA		TOTALE	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
2010 ^(*)	13	43,3	13	43,3	4	13,4	30	100
2011	25	47,2	15	28,3	13	24,5	53	100
2012	30	46,1	18	27,7	17	26,2	65	100
2013	19	31,7	17	28,3	24	40,0	60	100
2014	21	29,6	30	42,3	20	28,1	71	100
2015 ^(*)	15	36,6	20	48,8	6	14,6	41	100

(*) I dati del 2010 riguardano maggio – dicembre e i dati del 2015 sono riferiti a gennaio - marzo e rientrano nella nona legislatura

¹⁰⁹ Per l'anno 2015 i dati segnalati corrispondono al periodo giugno – dicembre 2015, cioè dall'inizio della decima legislatura.

¹¹⁰ Comprende anche la legge statutaria.

5. CLASSIFICAZIONE PER TIPOLOGIA NORMATIVA

Per quanto riguarda la classificazione per tipologia normativa sono state analizzate le leggi regionali ordinarie dell'anno 2019 escludendo la legge regionale di modifica statutaria, quindi 67 leggi.

Le leggi regionali dell'anno 2019 si situano in preponderante presenza nella tipologia normativa manutenzione che con 38 leggi raggiunge il 56,8 per cento di tutta la produzione normativa annuale, mantenendosi perfettamente in linea con le rilevazioni degli anni precedenti.

Le rimanenti 29 leggi sono distribuite tra altre 5 voci: settore, istituzionale, provvedimento, bilancio e intersettoriale.

Nel dettaglio, dodici leggi rientrano nella voce settore, e riguardano diversi ambiti, alla voce istituzionale si collocano due leggi, altre sette rientrano tra le leggi provvedimento, sei sono leggi di bilancio (leggi di stabilità, rendiconto, bilancio previsionale e sue variazioni) e due leggi sono state classificate alla voce intersettoriale.

Tra le dodici leggi collocate alla voce settore vanno citate la legge regionale sull'edilizia residenziale pubblica (l.r. 2/2019) e quella sul riassetto del Consorzio per la Zona industriale apuana (l.r. 44/2019) come le più consistenti relativamente all'elemento quantitativo. Sempre della categoria settore fa parte anche la normativa sulla geotermia (l.r. 7/2019), ma anche una serie di disposizioni innovative come la legge regionale in materia di distretti biologici (l.r. 51/2019), quella relativa alla riduzione dell'incidenza della plastica sull'ambiente (l.r. 37/2019) e agli interventi di sensibilizzazione per la riduzione e il riciclo della plastica (l.r. 63/2019), le disposizioni per il contrasto al bullismo e al cyberbullismo (l.r. 71/2019) e la normativa per incentivare l'introduzione dei prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta nelle mense scolastiche (l.r. 75/2019).

Le due leggi collocate alla categoria istituzionale riguardano le norme in materia di qualità del lavoro e la valorizzazione della buona impresa negli appalti di lavori, di forniture e di servizi (l.r. 18/2019) ed è la legge regionale frutto dell'unificazione della proposta di Giunta e di quella consiliare; la seconda si occupa di disposizioni necessarie per il rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro (l.r. 38/2019)

Per quanto riguarda la categoria provvedimento, 3 delle sette leggi regionali ricomprese in questa voce riguardano interventi urgenti conseguenti ad eventi straordinari che hanno avuto ricadute economiche negative sul territorio (l.r. 13, 52 e 72/2019), una quarta legge riguarda il personale regionale (l.r. 22/2019) e ancora una, in materia di beni e attività culturali, si occupa delle celebrazioni di personalità illustri ed istituzioni storiche della Toscana (l.r. 10/2019).

Alla voce intersettoriale sono state inserite due leggi regionali che trattano di collaborazione interistituzionale in materia di sicurezza del lavoro, di ambiente, salute e legalità (l.r. 28/2019) e di disposizioni in diverse materie di carattere finanziario (l.r. 79/2019), non direttamente ascrivibili alla categoria bilancio.

La normativa classificata alla voce manutenzione è costituita da disposizioni che intervengono con modifiche, che possono essere contenute o assai corpose, nei confronti delle norme originali. Nel caso della produzione manutentiva della legislazione approvata nel corso del 2019, ben 26 leggi su trentotto sono composte da un numero di articoli che va da uno a dieci. Altre sei leggi hanno un numero di articoli che non supera i venti. Nella maggior parte dei casi si interviene su una singola legge e non necessariamente significa che siano di poco impatto sulla legislazione vigente.

Non potendo citare tutti gli argomenti toccati dalle leggi di novellazione, si evidenziano alcune delle leggi regionali più corpose perché sottopongono le leggi di origine a numerose modifiche con un unico intervento normativo. L'intervento di novellazione più massiccio del 2019, è dato dalla legge regionale 69/2019 che riguarda l'adeguamento delle disposizioni in materia di governo del territorio alla normativa statale in materia di edilizia e di sismica che con 76 articoli interviene su tre leggi regionali (l.r. 65/2014, 64/2009 e 35/2015), segue, con 75 articoli, la legge di manutenzione annuale dell'ordinamento regionale per il 2018 (l.r. 3/2019) che modifica 23 leggi e, infine, la legge regionale 65/2019 che interviene, con 62 articoli, su 13 leggi a seguito della seconda variazione di bilancio, contenenti disposizioni non strettamente finanziarie.

Le trentotto leggi manutentive presenti nella produzione legislativa dell'anno in esame introducono modifiche su 113 leggi vigenti, a volte si tratta della stessa legge più volte modificata durante il corso dell'anno, e spesso sono interventi su parti già precedentemente modificate¹¹¹.

¹¹¹ Si veda anche il paragrafo 9.2 dedicato alle leggi in vigore.

Tabella n. 13 - Classificazione delle leggi per tipologia normativa – anni 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019 - decima legislatura

TIPOLOGIA DELLE LEGGI	ANNO 2015		ANNO 2016		ANNO 2017		ANNO 2018		ANNO 2019	
	NR.	%	NR.	%	NR.	%	NR.	%		
ISTITUZIONALE	1	4	4	4,9	4	6,4	3	5,3	2	3,0
SETTORE	2	8	7	8,6	10	15,9	10	17,5	12	17,9
INTERSETTORIALE	0	0	0	0	1	1,6	1	1,7	2	3,0
RIORDINO	0	0	8	9,8	0	0	0	0	0	0
SEMPLIFICAZIONE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TESTI UNICI	0	0	1	1,2	0	0	0	0	0	0
PROVVEDIMENTO	0	0	4	4,9	2	3,1	4	7,0	7	10,4
INTERPRETAZIONE	0	0	0	0	0	0	1	1,7	0	0
MANUTENZIONE	17	68	48	58,5	38	60,3	32	56,2	38	56,8
BILANCIO	5	20	10	12,1	8	12,7	6	10,6	6	8,9
TOTALE	25	100	82	100	63 ¹¹²	100	57 ¹¹²	100	67 ¹¹²	100

6. LA CLASSIFICAZIONE PER MATERIE E PER MACROSETTORE

La classificazione delle leggi secondo una griglia divisa in 6 macrosettori, a loro volta suddivisa in 48 materie (o voci) serve a comprendere meglio il contenuto delle leggi regionali, individuando la materia in cui il legislatore toscano ha operato.

La produzione normativa ordinaria del 2019, esclusa quindi la legge di modifica statutaria, ha occupato tutti i sei macrosettori che compongono la classificazione (Tab. 14). Le 67 leggi regionali del 2019 occupano 26 voci, il 54,1 per cento, delle 48 voci esistenti; nel 2018 le 57 leggi regionali occupavano 23 voci corrispondenti al 47,9 per cento.

Il macrosettorio che nel 2019 ha raccolto più leggi, è quello dei Servizi alla persona e alla comunità, con diciassette leggi, segue il macrosettorio dello Sviluppo economico e attività produttive, con quindici leggi; il macrosettorio Territorio ambiente e infrastrutture ne raccoglie quattordici, quello della Finanza regionale contiene 6 interventi tutti in tema di bilancio; al macrosettorio Ordinamento istituzionale sono ascritti dieci interventi. Il macrosettorio con meno leggi è quello del Multisettorio che include 5 leggi contenenti interventi ascrivibili a più materie.

Le leggi che rientrano nella classificazione Servizi alla persona e alla comunità operano in materia di Tutela della salute, cinque leggi fanno parte di

¹¹² Dalla classificazione per tipologia normativa è stata esclusa la legge di modifica statutaria, che volendo classificarla andrebbe nella voce manutenzione.

questa voce, quattro leggi si occupano di Beni e attività culturali, tre leggi appartengono alla materia Servizi sociali, un testo normativo è stato classificato alla voce Multimateria e uno alla voce Altro che raggruppa materie quali il contrasto all'usura, la tutela dei consumatori, la polizia locale, ecc... La voce Lavoro e la voce Alimentazione vedono un intervento ciascuna.

Le quindici leggi relative allo Sviluppo economico e attività produttive si ritrovano in sette delle tredici voci in cui si suddivide il macrosettore: Agricoltura e foreste (5), Miniere e risorse geotermiche (3), Industria (2), Turismo (2), Sostegno all'innovazione per i settori produttivi (1), Commercio (1) e Altro, che comprende il sostegno allo sviluppo locale, la programmazione negoziata, i programmi economici (1).

Infine, per il macrosettore Territorio ambiente e infrastrutture le quattordici leggi si distribuiscono su quattro delle nove voci in cui si suddivide. La materia più frequentata è quella di Territorio, ambiente e infrastrutture con sei leggi, segue la Protezione della natura e dell'ambiente con quattro leggi, la Viabilità con due interventi legislativi, infine, i Trasporti con una legge.

La voce Bilancio della macromateria Finanza regionale contiene sei leggi (legge di bilancio, variazioni, assestamento, rendiconto, legge di stabilità), stabile rispetto al numero dell'anno precedente.

Rispetto al 2018, solo il macrosettore Ordinamento istituzionale aumenta la sua consistenza passando da 4 leggi a 10, e su sette voci ne vede impegnate 6. Alla voce Organi della Regione si ascrive 1 una legge, la voce Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni conta 1 legge, due leggi sono ascritte alla voce Personale e amministrazione, gli Enti locali contano 3 leggi, infine alla voce Altro, che ricomprende le persone giuridiche private, il sistema statistico regionale ecc., sono classificate altre due leggi.

Tutti gli altri macrosettori, precedentemente descritti, e la voce Multisetore, mantengono sostanzialmente la stessa consistenza numerica, con incrementi o decrementi di 1 o 2 leggi.

Tabella n. 14 – Classificazione per materie e soggetto proponente per l'anno 2019

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2019	2019	2019
Ordinamento istituzionale Tot 2019 = 10	1. Organi della Regione <i>(ad esclusione di quanto classificato alla voce successiva)</i>		1	1
	2. Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti la Giunta			
	3. Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni		1	1
	4. Personale e amministrazione	2		2
	5. Enti locali e decentramento	2	1	3
	6. Altro (per es: persone giuridiche private, sistema statistico regionale, etc.)		2	2
	7. Multimateria			1 (testo unificato GR/CR)
Sviluppo economico e attività produttive Tot 2019 = 15	8. Artigianato			
	9. Professioni (incluse le nuove figure professionali: per es., naturopata, etc.)			
	10. Industria	2		2
	11. Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	1		1
	12. Ricerca, trasporto e produzione di energia			
	13. Miniere e risorse geotermiche	3		3
	14. Commercio, fiere e mercati		1	1
	15. Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ititurismo)	1	1	2
16. Agricoltura e foreste	5		5	

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2019	2019	2019
	17. Caccia, pesca e itticoltura			
	18. Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale			
	19. Altro (per es.: programmazione negoziata, programmi economici, supporto e assistenza allo sviluppo locale, etc.)	1		1
	20. Multimateria			
Territorio ambiente e infrastrutture Tot 2019 = 14	21. Territorio e urbanistica (incluso demanio; edilizia)	6		6
	22. Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	4	1	5
	23. Risorse idriche e difesa del suolo			
	24. Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; aeroporti; etc)			
	25. Viabilità	2		2
	26. Trasporti	1		1
	27. Protezione civile			
	28. Altro (per es.: usi civici)			
	29. Multimateria			
Servizi alla persona e alla comunità Tot 2019 = 17	30. Tutela della salute	3	2	5
	31. Alimentazione	1		1
	32. Servizi sociali	2	1	3
	33. Istruzione scolastica e universitaria			
	34. Formazione professionale			

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2019	2019	2019
	35. Lavoro	1		1
	36. Previdenza complementare e integrativa			
	37. Beni e attività culturali		4	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.)	1	1	2
	43. Multimateria	1		1
Finanza regionale Tot 2019 = 6	44. Bilancio	6		6
	45. Contabilità regionale			
	46. Tributi			
	47. Multimateria			
Multisetto ¹¹³ Tot 2019 = 5	48. Multisetto	4	1	5
	TOTALE	49	17¹¹⁴	67¹¹⁵

¹¹³ 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.

¹¹⁴ Escludendo la legge di modifica statutaria.

¹¹⁵ Il totale comprende la legge regionale frutto dell'unificazione di una proposta di Giunta e una di Consiglio.

7. LA CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI IN BASE ALLA TECNICA REDAZIONALE

Sotto il profilo della tecnica redazionale, le 67 leggi ordinarie prodotte nel 2019, esclusa anche in questo caso la legge di modifica statutaria¹¹⁶, si collocano per il 52,3 per cento delle leggi (35 in numero assoluto) alla voce novella. Si tratta di leggi di manutenzione, vale a dire leggi che utilizzano la tecnica della modifica puntuale ed espressa della normativa in vigore. Il dato si discosta dal numero delle leggi di manutenzione classificate nella tabella per tipologia normativa, dove invece sono inserite anche le leggi che nella tabella per tecnica redazionale sono incluse nella voce “tecnica mista”. Di solito le voci “manutenzione” e “novellazione” tendono a coincidere, ma in questo caso, differiscono poiché ci sono leggi che, pur essendo di manutenzione, hanno usato sia la tecnica del testo nuovo che quella di novellazione e, pertanto, hanno trovato la giusta collocazione nella voce “tecnica mista”.

Alla voce testo nuovo sono ascritti ventitre testi di legge corrispondenti al 34,3 per cento della produzione legislativa esaminata. Altre 9 leggi sono state inserite alla voce tecnica mista (13,4%). Nel 2019 non è stato approvato alcun testo unico.

I risultati di questa classificazione, confermano che la produzione normativa regionale del 2019 si caratterizza per un uso piuttosto accentuato della tecnica di ‘novellazione’ con il 52,3 per cento, anche se in misura inferiore al dato del 2018 che si era attestato al 54,4 per cento.

Resta dunque confermata la preferenza attribuita al mantenimento dei testi già esistenti e alla loro trasformazione, prima di giungere alla loro sostituzione con testi nuovi ed eventualmente innovativi, com’è stato nel 2018 con il nuovo testo del Codice del commercio (l.r. 62/2018).

Tabella n. 15 – Distribuzione delle leggi in base alla tecnica redazionale

TECNICA REDAZIONALE	ANNO 2019	
	NR LEGGI	%
Testo nuovo	23	34,3
Novella	35	52,3
Tecnica mista	9	13,4
Testo unico	0	0
Totale	67	100

¹¹⁶ Volendo classificare anche la legge di modifica statutaria, essa andrebbe collocata alla voce novella che con 36 leggi su 68 raggiungerebbe una percentuale di 52,9 circa e conseguentemente si abbasserebbe la percentuale delle altre voci.

8. LE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

Le proposte di legge di iniziativa consiliare che, nel 2019, hanno superato con successo il vaglio dell'assemblea consiliare sono diciotto¹¹⁷ sul totale delle 68 leggi approvate nell'anno e corrispondono al 26,4 per cento.

La produzione del 2019 è in continuità con gli anni precedenti e con le ultime legislature, che vede la presenza attiva dei consiglieri, non solo nella presentazione delle proposte di legge, ma anche nella capacità di portare tali proposte al successo. Il sempre maggiore successo di tali proposte nasce dall'iniziale successo delle proposte dell'Ufficio di presidenza in materia di organizzazione e di funzionamento del Consiglio stesso, dovuto sia alla materia propria del Consiglio che alla provenienza da forze di maggioranza e di opposizione, entrambe rappresentate nell'Ufficio di presidenza, ma si è poi ampliato ad altre proposte di origine consiliare ed espresso in molte e varie materie.

Le leggi regionali di iniziativa consiliare sono state espressione della maggioranza o dell'opposizione separatamente, ma in alcuni casi ci sono state anche proposte congiunte.

Entrando nel merito delle diciotto leggi di origine consiliare si evidenzia come le proposte di legge che sono riuscite a diventare leggi provengono dall'Ufficio di presidenza¹¹⁸ nel numero di sette, e sono quindi leggi che hanno avuto l'avallo sia della maggioranza che della minoranza, ad eccezione di un caso (l.r. 27/2019 relativa ai vitalizi). In un caso la proposta è firmata dal solo Presidente del Consiglio¹¹⁹, altre 8 proposte di legge che hanno superato il vaglio delle commissioni e dell'aula provengono dalla maggioranza, di cui una a sola firma di un presidente di commissione. Una legge proviene da una delle minoranze, cioè SI-Toscana a Sinistra¹²⁰, e infine un'ultima proposta di legge è stata firmata da tutti i componenti della Commissione istituzionale politiche europee e affari internazionali e riguarda il ruolo regionale nelle fasi di partecipazione alle politiche dell'Unione europea¹²¹, individua le procedure per la definizione degli indirizzi della Regione Toscana e istituisce una apposita sessione europea, nell'ambito dei lavori consiliari, dedicata alla discussione degli

¹¹⁷ Per le leggi di iniziativa consiliare è stata conteggiata anche la legge di modifica statutaria, visto che la proposta risulta presentata dai consiglieri.

¹¹⁸ Negli estremi dei lavori preparatori le proposte di legge risultano sottoscritte dai singoli consiglieri, come tutte le proposte peraltro, ma si possono ricondurre all'Ufficio di presidenza dalla dicitura apposta nel documento di deposito della proposta di legge che attesta espressamente come la proposta è di iniziativa dell'UP e in quale seduta è stata approvata, anche se fisicamente possono non esserci tutte le sottoscrizioni dei componenti dell'UP.

¹¹⁹ Si tratta della legge regionale 5/2019 (Correzione di errori materiali. Modifiche alla l.r. 73/2018) assunta dal Presidente del Consiglio in accordo con la Giunta e andata direttamente in aula perché urgente.

¹²⁰ Si tratta della legge regionale 29/2019 (Le case della salute. Modifiche alla l.r. 40/2005).

¹²¹ Legge regionale 82/2019 (Partecipazione della Regione Toscana alle politiche dell'Unione europea. Modifiche alla l.r. 26/2009).

atti relativi alla partecipazione regionale alla fase ascendente delle politiche dell'Unione europea.

Tabella n. 16 – Leggi di iniziativa consiliare ed incidenza sul numero totale delle leggi della decima legislatura

ANNO	NR. LR INIZIATIVA CONSILIARE	NR. LR PUBBLICATE	INCIDENZA IN PERCENTUALE
2015 ¹²²	8	25	32,0
2016	22	82	26,8
2017	17	64	26,6
2018	15	58	25,8
2019	18	68	26,4
Totale legislatura	80	297	26,9

8.1 ANALISI PER TIPOLOGIA NORMATIVA DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

L'esame sotto il profilo della tipologia normativa, esclusa la legge di modifica statutaria, avviene sulle diciassette leggi ordinarie. Delle leggi prese in considerazione quattordici sono leggi di manutenzione. Altre due leggi appartengono alla categoria settore; una legge ha natura provvedimentale. Per il 2019 nessun nuovo testo legislativo è rientrato nella classificazione istituzionale.

La categoria manutenzione raccoglie la maggior parte delle leggi di iniziativa consiliare, e con quattordici leggi, cioè l'82,4%, rappresenta il raggruppamento più frequentato.

La produzione legislativa di origine consiliare è composta da leggi poco corpose che raccolgono le disposizioni, almeno per quanto riguarda la composizione quantitativa in articoli e commi, in pochissimi articoli e pochi commi. Solo due leggi hanno quantitativamente una certa consistenza: la legge di modifica del Codice del Commercio (l.r. 16/2019) con 17 articoli e 31 commi che interviene a modificare disposizioni relative al commercio in aree pubbliche e i requisiti di onorabilità e professionali per l'esercizio delle attività commerciali; e la legge regionale 27/2019 composta da 20 articoli e 26 commi in materia di rideterminazione dei vitalizi regionali. Entrambe modificano leggi precedenti.

Alla voce 'settore' sono ascritte due leggi, la legge regionale 63/2019 (Interventi di sensibilizzazione per la riduzione e il riciclo della plastica

¹²² Per l'anno 2015 il periodo considerato parte da giugno, cioè con l'inizio della X legislatura.

nell'ambiente) e la legge regionale 71/2019 (Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo). Nel primo caso, la legge regionale 63/2019, proposta dall'Ufficio di presidenza, segue la legge 37/2019, sulla riduzione dell'uso della plastica, d'iniziativa della Giunta regionale, legge che era stata sollecitata all'esecutivo attraverso l'approvazione della mozione 14 maggio 2019, n. 1761 (In merito all'adozione di misure regionali plastic free), che, appunto, richiedeva l'adozione di provvedimenti attuativi delle politiche europee e statali volti a disincentivare l'uso della plastica sul territorio regionale, oltre che allo sviluppo della raccolta differenziata e all'utilizzo di plastica riciclata soprattutto nel settore pubblico.

La proposta di legge consiliare fa un passo in più promuovendo, attraverso un protocollo d'intesa con l'Agenzia Toscana di promozione turistica, un'attività volta a sensibilizzare i cittadini nella dismissione dell'uso della plastica poiché, come argomentato nel preambolo, *".... il mutamento delle condotte collettive incidenti sulla tutela ambientale è dato imprescindibile per il conseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale e che tale comportamento è correlato direttamente alla conoscenza dei problemi e alla consapevolezza delle regole ..."* e che tali obiettivi si possono raggiungere anche attraverso l'incentivo e la valorizzazione delle forme di partecipazione civile e istituzionale.

La legge regionale in materia di bullismo e cyberbullismo (l.r. 71/2019), d'iniziativa dei consiglieri della maggioranza, promuove azioni di prevenzione e contrasto al fenomeno del bullismo e del cyberbullismo al fine di tutelare e valorizzare la crescita educativa, sociale e psicologica dei minori nei loro contesti di vita, nonché azioni di monitoraggio-analisi dello sviluppo del fenomeno e dell'efficacia delle misure attuate. Le azioni di prevenzione e contrasto sono rivolte al personale scolastico ed educativo, ai bambini e ai ragazzi, alle famiglie e si concretizzano in campagne di sensibilizzazione e informazione e in corsi di formazione all'interno delle varie agenzie educative, delle famiglie, della scuola, dei luoghi di aggregazione giovanili sociali, culturali e sportivi. La legge istituisce anche, presso il Consiglio regionale, il Comitato regionale per la lotta al bullismo e al cyberbullismo, con funzioni consultive, propositive e di monitoraggio.

L'unica legge regionale d'iniziativa consiliare che si classifica come legge provvedimento si occupa della celebrazione di personalità illustri e di istituzioni storiche della Toscana (l.r. 10/2019) e fa parte di quel filone di disposizioni, approvate negli ultimi anni, allo scopo di promuovere e valorizzare l'identità toscana come elemento determinante nel contesto complessivo della storia italiana.

Del più corposo gruppo di leggi regionali di iniziativa consiliare che operano attraverso la novellazione di leggi già esistenti si evidenziano la legge regionale, di iniziativa dell'Ufficio di presidenza, che ridetermina i vitalizi regionali in attuazione della legge 145/2018 (l.r. 27/2019) e la legge regionale

relativa alla partecipazione della Regione Toscana alle politiche dell'Unione europea (l.r. 82/2019). Altre leggi si occupano di modificare la normativa relativa alle case della salute (l.r. 29/2019), le disposizioni concernenti lo sviluppo sostenibile e l'economia circolare (l.r. 4/2019), la disciplina del commercio in relazione alle aree pubbliche (l.r. 16/2019). Un altro gruppo di leggi intervengono su precedenti leggi regionali che sono state approvate al fine di sostenere la conservazione del patrimonio e dei beni culturali della Toscana; è il caso delle modifiche alla legge sulle città murate (l.r. 9/2019), a quella sui Grandi Toscani (l.r. 47/2019), e delle disposizioni sui sistemi museali toscani (l.r. 78/2019) che intervengono sul Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali (l.r. 21/2010), ma anche delle modifiche alla legge a sostegno delle associazioni pro loco (l.r. 48/2019) per rifinanziarne, per l'anno 2019, le attività svolte per la promozione del patrimonio artistico e delle tradizioni e cultura locali.

Tabella n. 17 - Tipologia delle leggi di iniziativa consiliare approvate nel 2016, nel 2017, nel 2018 e nel 2019

ANNO	2016		2017		2018		2019	
	Nr. LEGGI	%	Nr. LEGGI	%	Nr. LEGGI	%	Nr. LEGGI	%
ISTITUZIONALE	2	9,1	0	0	0	0	0	0
SETTORE	3	13,6	2	11,8	4	28,6	2	11,8
INTERSETTORIALE	0	0	0	0	0	0	0	0
RIORDINO	0	0	0	0	0	0	0	0
SEMPLIFICAZIONE	0	0	0	0	0	0	0	0
TESTI UNICI	0	0	0	0	0	0	0	0
PROVVEDIMENTO	2	9,1	1	5,8	2	14,3	1	5,8
INTERPRETAZIONE	0	0	0	0	1	7,1	0	0
MANUTENZIONE	15	68,2	14	82,4	7	50,0	14	82,4
BILANCIO	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTALE LEGGI AD INIZIATIVA CONSILIARE	22	100	17	100	14 ¹²³	100	17 ¹²³	100

¹²³ Esclusa la legge di modifica statutaria.

8.2 DISTRIBUZIONE PER MACROSETTORE DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

La distribuzione per macrosettore e per materia della produzione legislativa di iniziativa consiliare del 2019 occupa cinque dei sei ambiti individuati, con cinque leggi presenti nell'Ordinamento istituzionale¹²⁴, due leggi collocate nello Sviluppo economico e attività produttive, otto nel macrosettore dei Servizi alla persona e alla comunità, una legge al macrosettore Territorio, ambiente e infrastrutture, ancora una legge al Multisetto. Nessuna legge del 2019 può essere ascritta all'ambito della Finanza regionale (Tab. 18).

I macrosettori sono a loro volta suddivisi in complessive 48 voci che identificano le materie. Delle 48 voci le 17 leggi di iniziativa consiliare coprono 12 materie, cioè il 25 per cento.

Le materie in cui si situano le leggi di iniziativa consiliare sono la Tutela della salute (2), i Beni e le attività culturali (4), i Servizi sociali (1), una legge è ascritta alla voce generica Altro nel macrosettore Servizi alla persona e alla comunità; Turismo (1), Commercio e fiere (1), Altro (1) all'interno dello Sviluppo economico. Infine per il macrosettore Ordinamento istituzionale una legge rientra nella voce Enti locali e decentramento, una legge è ascritta alla voce Rapporti internazionali e con l'Unione europea, una legge rientra nella Voce Organi della Regione e due alla voce generica Altro. Per il macrosettore Territorio, ambiente e infrastrutture c'è una sola legge alla voce protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti.

La distribuzione per macrosettori e per materie conferma come le leggi di iniziativa consiliare approvate nell'anno 2019 spaziano con successo su diverse materie, intervenendo in ambiti assai diversi tra loro. L'iniziativa consiliare conferma una propria attività ad ampio raggio, come rilevato anche negli anni precedenti.

Tabella 18 - Classificazione per macrosettore anni 2016, 2017, 2018 e 2019 per le leggi di iniziativa consiliare

ANNI ----- MATERIE	2015	2016	2017	2018	2019	TOTALI
ORDINAMENTO ISTITUZIONALE	6	5	3	1	5	15
SVILUPPO ECONOMICO	--	5	2	4	2	11
SERVIZI ALLA PERSONA	2	7	9	9	8	27
TERRITORIO AMBIENTE	--	5	3	--	1	8
FINANZA REGIONALE	--	--	--	--	--	--
MULTISETTORE	--	--	--	--	1	--
TOTALI	8	22	17	14	17	61

¹²⁴ Si tenga conto che attiene all'ambito dell'ordinamento istituzionale anche la legge di modifica statutaria che non è stata considerata ai fini delle varie classificazioni utilizzate per le leggi ordinarie.

9. TECNICA LEGISLATIVA, LEGGI IN VIGORE, ENTRATA IN VIGORE DELLE LEGGI

9.1. TECNICA LEGISLATIVA

Per il 2019 non si può che ribadire quanto evidenziato negli anni precedenti. Anche la produzione legislativa dell'anno 2019, dal punto di vista della tecnica legislativa, non si discosta dalle caratteristiche degli anni precedenti e non si può che ripetere quanto già rilevato nei rapporti degli anni precedenti e che si evince dall'analisi delle precedenti classificazioni: la legislazione toscana continua a caratterizzarsi per una massiccia presenza di leggi di novellazione e da una accentuata esigenza di rendere le norme subito applicabili. Sebbene gli strumenti informatici spesso permettano, attraverso la realizzazione di banche dati, di fornire ai cittadini e agli operatori testi legislativi coordinati con tutta la sequenza delle modifiche sopraggiunte, le leggi lungamente rimaneggiate hanno comunque bisogno di un consolidamento che inglobi definitivamente in una legge nuova le varie modifiche stratificatesi nel tempo, allo scopo di eliminare le contraddizioni di lettura e di significato cui tali sovrapposizioni spesso danno luogo.

Come evidenziato in altre parti di questa relazione (Tab. 15), la percentuale delle leggi di modifica sulla produzione annuale si attesta al 52,3 per cento, mentre un altro 13,4 per cento delle leggi contiene sia disposizioni nuove che norme di modifica puntuale ed espressa a leggi esistenti, cosiddetta tecnica mista. Nel 2018 le leggi di novellazione hanno raggiunto il 54,4 per cento, mentre quelle classificate come tecnica mista il 7 per cento.

Dal punto di vista dell'uso della tecnica legislativa non ci sono state operazioni consistenti di riordino settoriale o per materia tramite nuove leggi abrogative anche di (numerose) leggi precedenti o tramite l'approvazione di testi unici.

9.2. LEGGI IN VIGORE¹²⁵

Le leggi formalmente in vigore nell'ordinamento della Regione Toscana alla fine dell'anno 2019 sono 1.250. La determinazione delle leggi in vigore avviene sul piano formale sottraendo al numero complessivo delle leggi emanate (3.501) il numero delle leggi espressamente abrogate (2.251).

Secondo un metodo che la Regione Toscana ha adottato da qualche 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,

¹²⁵ Per i dati contenuti in questo paragrafo si ringrazia il collega Alessandro Silei per la collaborazione.

la legge di rendicontazione annuale, e il numero delle leggi che contengono solo modifiche e che quindi sono confluite interamente nel testo base. Svolgendo questo tipo di operazione alla fine del 2019 l'ordinamento toscano è composto da circa 706 leggi ritenute sostanzialmente in vigore.

Dalle rilevazioni svolte sulle 1.250 leggi formalmente in vigore risulta che circa 575 leggi recano modifiche ad altre leggi, di cui 401 contengono solo modifiche e rientrano interamente nei testi di base, e 223 sono le leggi mai modificate.

Tra le leggi che hanno subito numerosissime modifiche, anche nel 2019 si segnala la legge regionale 40/2005 (in materia di servizio sanitario regionale) che è stata modificata da 48 leggi; la legge regionale 3 del 1994 che recepisce la disciplina statale in materia di protezione della fauna selvatica (cosiddetta legge sulla caccia) sottoposta a numerosi interventi di modifica a partire dal 1997 e sulla quale, nel solo anno 2019, sono intervenute tre leggi di modifica; la legge regionale 25/1998 (in materia di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati) su cui sono intervenute 35 leggi di modifica. E più di recente si segnalano la legge regionale 65/2014 (Norme per il governo del territorio) che è stata modificata da 20 leggi di cui 6 nel 2017 e 4 nel 2019, la legge regionale 68/2011 (Norme sul sistema di autonomie locali) modificata anch'essa da 20 leggi con 4 interventi normativi nel 2019 e la legge di riordino delle funzioni provinciali, in attuazione della legge 56/2014 (l.r. 22/2015) su cui si è intervenuti 18 volte.

Gli interventi manutentivi di cui si parla in molti casi sono operazioni profondamente modificative dei testi previgenti, che delineano una normativa diversa rispetto a quella inizialmente contenuta nella legge alla sua prima entrata in vigore, soprattutto in presenza della legislazione meno recente.

9.3. ENTRATA IN VIGORE

Le leggi entrate in vigore anticipatamente nel 2019, sono il 61,7 per cento, pari a 42 leggi su 68.

Per entrata in vigore anticipata si intende che la legge entra in vigore il giorno dopo la pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana, oppure, come in diversi altri casi, l'entrata in vigore è prevista per il giorno stesso della pubblicazione.

Delle 42 leggi del 2019 con l'entrata in vigore anticipata, 16 leggi prevedono l'entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione, rispetto alle 15 leggi dell'anno precedente, e 26 leggi entrano in vigore il giorno successivo alla pubblicazione.

Le leggi interessate da un'entrata in vigore contemporanea alla pubblicazione sono principalmente quelle in materia finanziaria e le leggi loro collegate (l.r. 19, 20, 65, 66, 79, 80 e 81 del 2019); ma anche le leggi che dispongono interventi per far fronte ad eventi metereologici eccezionali, che

sono spesso anche testi presentati direttamente all’Aula per l’approvazione senza passare dalle commissioni per materia (l.r. 13, 50, 72 del 2019) ed alcuni interventi sul personale (l.r. 22, 38 del 2019).

Le restanti 26 leggi che prevedono l’entrata anticipata a partire dal giorno successivo alla pubblicazione appartengono alle materie più varie, per citarne alcune si va dalle modifiche sulle disposizioni in materia di geotermia (l.r. 7/2019), alle modifiche in materia di commercio (l.r. 16/2019) o di turismo (l.r. 32/2019), alle misure per la riduzione dell’impatto della plastica sull’ambiente (l.r. 37/2019) e a quelle messe in atto per sensibilizzare i cittadini al problema dell’uso della plastica (l.r. 63/2019), ad interventi in materia di beni e attività culturali (l.r. 9/2019, 47/2019, 78/2019), a modifiche della disciplina relativa alle cave (l.r. 56/2019), alla gestione dei rifiuti (l.r. 58/2019). Sono entrate in vigore il giorno successivo alla pubblicazione anche due leggi di modifica delle funzioni regionali e provinciali (l.r. 43 e 70/2019), come pure alcuni interventi di modifica sulla normativa relativa agli enti locali (l.r. 49/2019).

Ventisette delle quarantadue leggi con entrata in vigore anticipata apportano modifiche a leggi già esistenti. Le leggi che prevedono un’entrata in vigore anticipata devono inserire le motivazioni di tale necessità nel preambolo.

Solo il 38,3 per cento delle leggi regionali dell’anno 2019, cioè ventisei leggi su sessantotto, hanno la normale entrata in vigore dal quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione.

Tabella n. 19 - Entrata in vigore delle leggi della decima legislatura

	ENTRATA IN VIGORE “NORMALE”		ENTRATA IN VIGORE ANTICIPATA		ENTRATA IN VIGORE POSTICIPATA		TOTALE	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
ANNO 2015	7	28%	16	68%	1	4%	25	100
ANNO 2016	33	40,3	49	59,7	0	0	82	100
ANNO 2017	31	48,4	33	51,6	0	0	64	100
ANNO 2018	27	46,5	30	51,8	1	1,7	58	100
ANNO 2019	26	38,3	42	61,7	0	0	68	100

Come si nota dalla tabella riassuntiva l’anticipazione dell’entrata in vigore delle leggi raggiunge sempre una percentuale superiore al 50% di tutte le leggi adottate in ciascun anno.

Si potrebbe concludere con la riflessione che il tempo stimato come necessario per la conoscibilità della norma da parte dei destinatari diventi secondario rispetto all'esigenza di applicare o attuare le disposizioni in tempi rapidi. Si può evidenziare che spesso si tratta di disposizioni che interessano soprattutto gli addetti ai lavori che evidentemente sono già informati perché, in qualche modo, coinvolti durante la predisposizione delle leggi.

LA COMMISSIONE DI CONTROLLO

Matteo Santoro

PREMESSA

La Commissione di controllo, per i suoi caratteri costitutivi svolge un'attività a carattere trasversale. Pertanto merita sottolineare che la convergenza dell'indagine analitica effettuata da diverse commissioni sul medesimo oggetto non porta a collisioni ma è un'occasione di sinergie tra strutture e di interazione tra forme e livelli di giudizi diversi. La Commissione di controllo ha carattere sintetico e politico, costituisce l'occasione più significativa di un sindacato ad ampio raggio sulla coerenza sistematica e istituzionale dei contenuti programmatori specifici.

Le funzioni della Commissione sono sintetizzabili in tre funzioni: di controllo, referente e di vigilanza.

Nell'anno 2019 la Commissione ha esaminato complessivamente 12 atti e più precisamente 5 proposte di deliberazioni e 7 proposte di legge.

1. FUNZIONI DI CONTROLLO

La Commissione ha espresso 3 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.

La proposta di deliberazione 440 (Piano Sanitario e Sociale Integrato Regionale (PSSIR) 2018 – 2020): il Piano è stato redatto secondo quanto indicato dall'articolo 18 della legge regionale 40 del 24 febbraio 2005 (Disciplina del servizio sanitario regionale), in particolare il comma 2 secondo cui il PSSIR è approvato con deliberazione del Consiglio regionale, e l'articolo 27 della legge regionale 41 del 24 febbraio 2005 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale). Il Piano sanitario e sociale integrato regionale sviluppa le linee di indirizzo delle politiche integrate socio sanitarie comprese quelle in materia di sicurezza e salute del lavoro. Nella stesura del Piano le scelte fatte sono di non tenere separate le parti delle politiche sanitarie da quelle sociali, la parte descrittiva della rete ospedaliera da quella della rete territoriale; di includere la tematica della prevenzione in tutti gli

obiettivi del piano, di presentare dati epidemiologici in maniera prospettica anziché retrospettiva.

La proposta di deliberazione 449 (Adozione del Piano Regionale Cave di cui all'articolo 6 della legge regionale 35/2015): la legge regionale 25 marzo 2015, n. 35 (Disposizioni in materia di cave) ridisegna il sistema di governance regionale, prevedendo un nuovo strumento pianificatorio della Regione, il Piano regionale cave (PRC), al cui interno vengono assorbite molte delle funzioni di pianificazione prima svolte anche dalle province attraverso i piani provinciali. Il Piano regionale cave si colloca all'interno del quadro degli strumenti di programmazione e pianificazione della Regione Toscana ed in particolare attua strumenti di programmazione e pianificazione strategici regionali e si sviluppa in coerenza con i piani e programmi regionali settoriali e intersettoriali.

La proposta di deliberazione 480 (Adozione del progetto di Paesaggio Le Leopoldine in Val di Chiana, di cui all'articolo 34 del PIT¹²⁶ con valenza di Piano Paesaggistico): detta proposta di piano ha i contenuti definiti all'articolo 34 della disciplina di piano del Piano paesaggistico regionale approvato con deliberazione del Consiglio regionale 37 del 27 marzo 2015. Ai sensi dell'articolo 34 comma 1 lettera a) si configura come *"progetto regionale a carattere strategico volto a promuovere l'attuazione degli obiettivi generali relativi alle invarianti strutturali del PIT attraverso concrete applicazioni progettuali"*.

Infine sono stati esaminati ai fini delle "osservazioni", per i profili di coerenza con i documenti di programmazione generale alla Prima Commissione, 5 atti inerenti proposte di legge sul bilancio regionale di previsione, sul bilancio pluriennale, l'assestamento e le variazioni e la proposta di legge finanziaria con successive modifiche.

2. FUNZIONI REFERENTE

La proposta di deliberazione 466, concernente il rendiconto del Consiglio regionale relativo all'anno finanziario 2018, divenuta poi deliberazione del Consiglio regionale 27/2019, la Commissione ha espresso parere favorevole a maggioranza, valutando in maniera positiva la strada intrapresa per la progressiva diminuzione dell'avanzo di amministrazione nonché per il progressivo contenimento della spesa e ha raccomandato di valutare l'opportunità di dotare il bilancio di previsione annuale e pluriennale di un documento programmatico gestionale che consenta di introdurre uno strumento di programmazione e di misurazione degli obiettivi assegnati a ciascuna articolazione organizzativa.

¹²⁶ Piano di indirizzo territoriale.

L'avanzo di amministrazione deriva in buona parte da risparmi che vanno dalle missioni dei consiglieri alle spese di rappresentanza, ai convegni ecc. e appare quindi positivo che tale liquidità sia dovuta a risparmi, spese oculate e politiche di bilancio assennate, in un momento di difficoltà economica senza precedenti in cui anche il Governo centrale richiede alla finanza pubblica una maggiore cautela.

Lo schema di rendiconto di cui alla proposta di deliberazione 466/2019 è quello di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 118/2011¹²⁷, che assume valore a tutti gli effetti giuridici, anche con riguardo alla funzione autorizzatoria. La contabilità finanziaria risulta affiancata, ai solo fini conoscitivi, dalla contabilità economico patrimoniale, con la conseguente predisposizione degli schemi di Stato patrimoniale e Conto economico in ottemperanza alle disposizioni di cui all'articolo 11, comma 14 del decreto legislativo 118/2011.

Sulla proposta di legge 369, concernente il rendiconto generale della Regione Toscana relativo all'anno finanziario 2018, divenuta poi legge regionale 53/2019, la Commissione ha espresso parere referente.

La Commissione ha espresso parere favorevole a maggioranza evidenziando che sono stati rispettati i limiti di impegno e pagamento assunti con legge di bilancio e con i successivi provvedimenti di variazione, nonché le norme di contabilità stabilite dalla disciplina regionale.

L'indebitamento regionale è stato mantenuto nei limiti previsti dalle attuali disposizioni normative, in particolare dall'articolo 62 del decreto legislativo 118/2011, come risulta dall'apposito prospetto dimostrativo del rispetto dei limiti di indebitamento.

Il rendiconto 2018 presenta un disavanzo finanziario; tale disavanzo deriva dal debito autorizzato e non contratto (i cosiddetti mutui a pareggio) che pur essendo diminuita la quota del suddetto disavanzo, rimane comunque di importo rilevante ed in grado di condizionare le decisioni sulle politiche di spesa.

In conclusione sulla base delle disposizioni di legge vigenti viene comunque rispettato il principio del pareggio di bilancio che vede il saldo di parte corrente e il saldo finale di competenza in attivo.

Sulla proposta di deliberazione 495 (Bilancio Consolidato per l'anno 2018 - Approvazione ai sensi del D.Lgs. 118/2011 - Art. 68), divenuta poi deliberazione del Consiglio regionale 67/2019, la Commissione ha espresso parere referente. I nuovi principi relativi all'armonizzazione dei bilanci, contenuti nel decreto legislativo 118/2011, rafforzano la necessità di leggere l'azione amministrativa degli enti territoriali nel suo insieme, richiedendo all'ente capogruppo la redazione del bilancio consolidato che rappresenti in modo veritiero e corretto la situazione finanziaria e patrimoniale nonché il

¹²⁷ Decreto legislativo 118/2011 (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).

risultato economico della complessiva attività svolta dall'ente attraverso le proprie articolazioni organizzative, i propri enti strumentali e le proprie società controllate e partecipate ricomprese nel perimetro di consolidamento.

Il Bilancio consolidato della Regione Toscana per l'esercizio 2018 evidenzia un risultato economico positivo. Poiché tutti gli enti e le società inserite nel perimetro, con la sola eccezione di Fidi Toscana, CoSviG¹²⁸, e Consorzio LaMMA, sono partecipate esclusivamente da Regione Toscana, ne deriva che il risultato economico consolidato è in massima parte di pertinenza di quest'ultima. Tutti gli enti e le società comprese nel perimetro di consolidamento, ad eccezione di Fidi Toscana, hanno registrato nel 2018 un risultato economico positivo.

3. FUNZIONI DI VIGILANZA

Tale funzione si esplica con l'attività di vigilanza sul programma e sul rendiconto dell'attività contrattuale e sulla gestione del patrimonio regionale e degli enti dipendenti. Per svolgere al meglio questa attività è stata richiesta più volte la presenza degli uffici della Giunta regionale e degli enti dipendenti per i necessari approfondimenti.

Per ciò che riguarda l'attività contrattuale, la Commissione ha svolto un'attività di vigilanza, acquisendo gli atti di programmazione, variazione e consuntivo, prestando maggiore attenzione al contenuto e alle modalità di affidamento degli appalti, contratti di servizi e forniture.

Infine la Commissione ha proceduto ad audizioni e incontri con l'assessore e con i dirigenti ai quale è affidata la gestione del patrimonio regionale e con i rappresentanti degli enti dipendenti della regione.

¹²⁸ Consorzio per lo sviluppo delle aree geotermiche.

IL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

Rita Lupi

1. PREMESSA

Il Consiglio delle autonomie locali (CAL), organo costituzionalmente necessario, trova definizione nell'articolo 66 dello Statuto in quanto “[...] *organo di rappresentanza del sistema degli enti locali della Toscana, con funzioni consultive e di proposta*”.

L'attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) ha aperto una riflessione sulla necessità di prevedere un percorso che porti ad una riforma profonda del CAL, per introdurre adeguate modalità di funzionamento e di partecipazione delle autonomie locali alla luce del mutato contesto istituzionale.

Un primo momento di confronto su tali problematiche è stato affrontato dal gruppo di lavoro tecnico del Consiglio regionale a cui hanno partecipato funzionari in rappresentanza delle associazioni degli enti locali.

Dal dibattito sono emerse delle proposte innovative per definire la composizione del CAL, con la conferma della partecipazione dei componenti di diritto (sindaci dei comuni capoluogo, presidenti delle province e sindaco della Città metropolitana) e con la previsione dell'individuazione di trenta componenti, designati dalle assemblee dei sindaci delle province e della Conferenza metropolitana, in relazione ad ambiti territoriali definiti in coerenza con le zone distretto, disciplinate dalla legge regionale 40/2005 (Disciplina del servizio sanitario regionale), salvo talune limitate eccezioni.

Il confronto è tuttora in corso ed è stato posto l'obiettivo di giungere alla predisposizione di un testo normativo che, a seguito dell'approvazione dell'assemblea del CAL, sarà presentato al Consiglio regionale, ai sensi dell'articolo 74 dello Statuto.

2. LA FORMULAZIONE DEI PARERI OBBLIGATORI

Nel 2019 sono state convocate 8 sedute del CAL per l'esame di provvedimenti di iniziativa della Giunta regionale relativi a: 7 proposte di legge; 5 proposte di deliberazioni; 2 proposte di regolamenti.

I pareri sono stati tutti espressi con voto favorevole e 6 di questi contengono “raccomandazioni”. In particolare i pareri accompagnati da raccomandazioni riguardano: 5 proposte di legge e 1 proposta di deliberazione.

Le proposte di legge contenenti raccomandazioni sono:

Proposta di legge 376 (Disposizioni sugli enti locali. Modifiche alle leggi regionali 68/2011 e 22/2015).

La raccomandazione, relativa all'istituzione della Conferenza permanente delle unioni di comuni che ha il compito di monitorare gli effetti che scaturiscono dall'esercizio associato delle funzioni comunali, contiene la richiesta di includere, tra i componenti, anche i presidenti delle province, il sindaco metropolitano e il presidente di UPI Toscana, per garantire la piena rappresentanza del tessuto amministrativo-istituzionale dei territori.

Proposta di legge 381 (Modifiche alla legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 "Norme in materia di governo del territorio").

La raccomandazione rinvia al documento presentato da ANCI Toscana, condividendone i contenuti. In particolare sono formulate alcune osservazioni in merito: all'opportunità di considerare l'introdotta "SCIA in sanatoria" come istituto aggiuntivo e non sostitutivo dell'attestazione di conformità in sanatoria; alla necessità di specificare che gli interventi sul patrimonio edilizio esistente, oggetto della variante urbanistica, possano comprendere anche interventi di ristrutturazione edilizia ricostruttiva, addizioni volumetriche ed interventi di sostituzione edilizia.

Proposta di legge 394 (Disposizioni in materia di ospitalità agrituristica. Revoca della proposta di legge regionale 15 luglio 2019, n.1. Modifiche alla legge regionale 23 giugno 2003, n. 30 "Disciplina delle attività agrituristiche e delle fattorie didattiche in Toscana").

Anche per questo provvedimento il CAL fa proprie, in forma di "raccomandazioni", le osservazioni presentate da ANCI Toscana finalizzate all'individuazione di modalità nuove e innovative, già sperimentate nel territorio toscano, per ampliare l'accoglienza, in aree aperte, da parte delle aziende agrituristiche.

Proposta di legge 400 (Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore toscano).

Nella raccomandazione contenuta nel parere del CAL si rinvia, condividendolo, al documento presentato da ANCI Toscana, in cui è evidenziato che l'istituto della co-programmazione, nei rapporti con gli enti del Terzo settore, non può essere reso obbligatorio per gli enti locali che devono poter agire nell'ambito della propria autonomia regolamentare ma debba essere considerato prassi abituale di lavoro da estendere, insieme alla co-progettazione, anche alla programmazione integrata zonale (PIS e PIZ).

Proposta di legge 412 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento delle funzioni della polizia provinciale e della polizia della città metropolitana di Firenze e per

il contenimento degli ungulati in aree urbane. Modifiche delle l.r. 3/1994 e 22/2015).

La raccomandazione formulata è relativa alla necessità di disciplinare in modo dettagliato la destinazione degli animali catturati o abbattuti, a seguito degli interventi di contenimento degli ungulati in ambito urbano.

Completa il quadro dei pareri approvati con raccomandazioni, quello relativo alla proposta di deliberazione 449 (Adozione del Piano regionale cave di cui all'articolo 6 della l.r. 35/2015).

Il parere rinvia al documento presentato da Anci Toscana di cui sono condivise le puntuali osservazioni ai contenuti della proposta di piano.

3. LE ATTIVITÀ

3.1 LA COLLABORAZIONE CON LA SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

Il Consiglio delle autonomie locali della Toscana ha dato attuazione al rapporto di collaborazione con la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti previsto dall'articolo 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (cosiddetta legge La Loggia).

L'operatività della funzione di raccordo tra il CAL e la Corte dei conti è resa possibile grazie alla convenzione del 16 giugno 2006 che, tra l'altro, ha disciplinato le modalità per la richiesta di consulenza, in materia di contabilità pubblica, da parte degli enti locali.

Nel 2019 le richieste, pervenute al CAL ed inoltrate alla Sezione regionale di controllo, sono state 18 ed hanno riguardato quesiti legati soprattutto alla gestione del personale, alle partecipazioni pubbliche e al funzionamento degli organi istituzionali.

3.2 NOMINE E DESIGNAZIONI

L'articolo 66 dello Statuto affida al CAL le nomine e le designazioni di rappresentanti degli enti locali negli organismi regionali. Inoltre l'articolo 22, comma 1, della legge regionale 5/2008 (Norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organismi amministrativi di competenza della Regione), prevede che dette nomine e designazioni siano effettuate, *“secondo le disposizioni del proprio regolamento interno, sentite le associazioni degli enti locali interessate”*.

Nel 2019 il Consiglio delle autonomie locali ha approvato 2 delibere di nomina di sindaci, in rappresentanza dei comuni il cui territorio ricade, anche parzialmente, nell'ambito dei consorzi di bonifica, ai sensi della legge regionale

79/2012¹²⁹ e in seno alla Conferenza permanente per la montagna, organo di cooperazione interistituzionale, finalizzato alla verifica dello stato di attuazione delle politiche regionali per i territori montani, previsto dalla legge regionale 68/2011¹³⁰.

¹²⁹ Legge regionale 27 dicembre 2012, n. 79 (Nuova disciplina in materia di consorzi di bonifica. Modifiche alla l.r. 69/2008 e alla l.r. 91/1998. Abrogazione della l.r. 34/1994).

¹³⁰ Legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68 (Norme sul sistema delle autonomie locali).

LA CONFERENZA PERMANENTE DELLE AUTONOMIE SOCIALI

Rita Lupi

1. PREMESSA

La Conferenza permanente delle autonomie sociali (COPAS) è prevista dall'articolo 61 dello Statuto ed 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.

Le novità introdotte dal decreto legislativo 117/2017¹³¹, con conseguenti ampie e sostanziali interventi strutturali delle forme e modalità di organizzazione e amministrazione degli enti del Terzo settore, rendono davvero improcrastinabile una sostanziale modifica della legge istitutiva della COPAS (l.r. 21/2014) non più adeguata a rappresentare i nuovi bisogni che il territorio esprime e di cui COPAS si è fatta portavoce in numerose occasioni di confronto con le istituzioni pubbliche.

2. LA FORMULAZIONE DEI PARERI OBBLIGATORI

Nel 2019 sono state convocate 4 riunioni per l'esame di 6 proposte di deliberazioni.

I pareri sono stati tutti espressi con voto favorevole e, tra questi, 4 contengono “raccomandazioni”. Va segnalato che non sono stati formulati pareri condizionati all'accoglimento di richiesta di modifiche ai provvedimenti.

I pareri accompagnati da raccomandazione riguardano:

Proposta di deliberazione 440 - Piano sanitario e sociale integrato regionale (PSSIR) 2018-2020.

Il dibattito dell'assemblea della COPAS sui temi socio-sanitari è confluito in un documento, trasmesso alla commissione consiliare referente, in cui, pur apprezzando i contenuti del piano regionale, si evidenziano alcune problematiche non pienamente affrontate dal piano stesso. In particolare COPAS sottolinea la necessità:

- di un progetto comune, collegato alla domiciliarità e alla rete territoriale dei servizi socio-sanitari, che coinvolga la Regione, il servizio sociale e sanitario, i

¹³¹ Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b) della legge 6 giugno 2016, n. 106).

medici di medicina generale e il Terzo settore che in molti casi, con le cooperative e con le associazioni, mantiene un presidio capillare dei territori anche periferici;

- di aggiornare i modelli di servizi sociali e sanitari rispetto all'evolversi dei bisogni, della composizione demografica e socio-economica della popolazione della Toscana;

- di una formazione mirata a costruire competenze trasversali che facilitino la costruzione di linguaggi comuni tra professionisti differenti;

- di interventi più specifici sul tema della medicina di genere;

- di interventi di sostegno e di promozione sociale e culturale dei centri anti-violenza e dei consultori;

- di specifiche schede operative sul tema della co-programmazione e co-progettazione nei rapporti degli enti del Terzo settore con la pubblica amministrazione che forniscano elementi di coerenza, di correttezza, di omogeneità e di certezza di applicazione nei territori.

Proposta di deliberazione n. 449 (Adozione del Piano regionale cave di cui all'articolo 6 della l.r. 35/2015).

La COPAS raccomanda che siano messi in atto tutti gli strumenti volti a coniugare la salvaguardia dell'ambiente con la sicurezza e la creazione di posti di lavoro nell'ambito degli obiettivi che il modello di economia circolare propone di perseguire.

Proposta di deliberazione 480 (Adozione del progetto di Paesaggio Le Leopoldine in Val di Chiana, di cui all'articolo 34 del PIT con valenza di Piano di Paesaggio).

La raccomandazione formulata è relativa alla necessità che la Regione Toscana, nella realizzazione del progetto di paesaggio, dia impulso ad intese locali con le forze sociali e le organizzazioni di Terzo settore per favorire processi di promozione sociale ed economica inclusivi di persone fragili e svantaggiate.

Proposta di deliberazione 486 (Documento di economia e finanza regionale (DEFR) 2020. Approvazione).

La COPAS raccomanda che il DEFR 2020 individui tra gli altri, quale settore significativo di sviluppo sociale ed economico, l'ambito della cosiddetta "white economy" – settore che include attività che vanno dai servizi di cura della persona, alle nuove tecnologie e alla trasformazione digitale – che per la Toscana rappresenta un settore produttivo fonte di occupazione, all'interno del quale il contributo primario è dato dal Terzo settore.

2.1 OSSERVAZIONI SU PROPOSTE DI LEGGE

La legge regionale 15 aprile 2014, n. 21 prevede che la COPAS formuli pareri obbligatori solo sulle proposte di legge istitutive o modificative di atti di programmazione. Ne consegue che provvedimenti di importante impatto sociale, su tematiche significative per gli enti del Terzo settore, non sono assegnati alla COPAS per l'espressione di un parere.

Tuttavia l'assemblea della COPAS ha ritenuto opportuno inviare alla Terza Commissione competente in materia, a titolo collaborativo, alcune osservazioni in merito alla proposta di legge 400/2019 (Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore toscano), facendo seguito al confronto che si è tenuto in sede di consultazione della commissione consiliare.

Il documento riporta l'apprezzamento per la tempestività con cui la Regione Toscana, nel prendere atto delle novità introdotte dalla Riforma del Terzo settore, ha inteso mettere a sistema la normativa di settore. A questa positiva premessa, seguono alcuni rilievi che evidenziano il permanere di criticità in quanto, in particolare, la proposta di legge:

- non delinea il coordinamento tra gli organismi regionali a cui partecipano soggetti che fanno parte del Terzo settore come, per l'appunto, la COPAS;
- non definisce con chiarezza il riferimento alla rappresentanza delle "altre formazioni sociali" non iscritte al registro unico nazionale del Terzo settore;
- crea un forte sbilanciamento nella composizione della Consulta regionale del Terzo settore per l'assenza di enti espressamente indicati dal Codice del Terzo settore e per la partecipazione di altri che non appartengono alle organizzazioni delle autonomie sociali;
- in merito agli istituti della co-programmazione e della co-progettazione, nei rapporti fra enti del Terzo settore e pubblica amministrazione, nel dare indicazioni applicative con il riferimento "*laddove sia rilevata una specifica esigenza*", non definisce chi ne rileva l'esigenza, quando e su quali temi.

3. LE ATTIVITÀ

3.1 IL PROGRAMMA DI ATTIVITÀ 2019

La COPAS organizza i propri lavori sulla base di un programma annuale di attività. Il documento, approvato nella seduta del 1° aprile 2019, è stato trasmesso all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale come stabilito dalla legge regionale 21/2014.

Nell'ambito delle competenze che la legge istitutiva assegna a COPAS per la "*verifica dell'impatto delle politiche regionali*", il programma prevede di approfondire il tema dei rapporti fra gli enti del Terzo settore (ETS) e le pubbliche amministrazioni, alla luce della riforma del Terzo settore e

dell'impresa sociale, con l'attivazione di un'attività di ricerca in collaborazione con la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, istituto di Diritto, politica e sviluppo (DIRPOLIS).

L'approfondimento del tema è stato sviluppato integrando le indagini e gli approfondimenti accademici con la rilevazione e confronto con le prassi operative delle organizzazioni del Terzo settore, attraverso la modalità del “*focus group*” per comprendere le difficoltà ma anche le opportunità che la riforma del Terzo settore può creare nel territorio toscano.

Il percorso di ricerca si è concluso, con la presentazione dei risultati raggiunti, in occasione della Conferenza annuale sullo stato delle autonomie sociali in Toscana che si è tenuto a Firenze il 18 febbraio 2020 e che ha consentito di aprire un ampio dibattito sulla necessità di un coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, anche alla luce dell'iniziativa legislativa della Regione Toscana 400/2019 e della legge regionale 58/2018 in tema di cooperazione sociale, con cui sono stati definiti il contenuto proprio della co-progettazione e i presupposti in presenza dei quali si applica il Codice dei contratti pubblici oppure il Codice del Terzo settore.

Altro argomento di particolare rilievo ha riguardato l'incontro pubblico che COPAS ha organizzato, in collaborazione con Centro servizi per il volontariato della Toscana (Cesvot), il 9 gennaio 2020 per affrontare e approfondire il tema delle competenze trasversali, già segnalato, nel parere sul Piano sanitario e sociale integrato regionale 2018-2020, come fondamentale nei percorsi di formazione delle persone in vari contesti ma, soprattutto, per le attività e lo sviluppo delle organizzazioni del Terzo settore.

LA COMMISSIONE REGIONALE PARI OPPORTUNITÀ

Antonella Accardo

PREMESSA

L'articolo 55 dello Statuto della Regione Toscana, in vigore dal 2005, colloca la Commissione regionale per le pari opportunità (di seguito CRPO) tra gli organi di tutela e garanzia; essa è disciplinata dalla legge regionale 15 dicembre 2009, n. 76 "Commissione regionale per le pari opportunità. Essa è costituita da 19 componenti, nel corso del 2019, ha svolto 16 sedute e l'ufficio di presidenza si è riunito 16 volte.

1. IL RUOLO DELLA CRPO NELL'AMBITO DEL PROCESSO DI APPROVAZIONE DEGLI ATTI CONSILIARI

La Commissione è un organismo che esprime pareri obbligatori sui provvedimenti legislativi ed amministrativi della Regione Toscana che abbiano rilevanza per le politiche di genere. Può inoltre esprimere osservazioni su tutti gli atti all'esame del Consiglio regionale.

Le competenze consultive della CRPO sono disciplinate dall'articolo 5 della legge regionale 15 dicembre 2009, n. 76 in virtù del quale: *"esprime parere obbligatorio sulle proposte di legge all'esame del Consiglio regionale in materia elettorale, di nomine, di pari opportunità, di organizzazione del personale, di bilancio preventivo regionale nonché sul programma regionale di sviluppo, sugli atti di programmazione generale e di settore nonché sui programmi di attività dell'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET) e dell'Agenzia regionale di sanità (ARS)"*.

Nel 2019, ai sensi dell'articolo 5, comma 1 della legge istitutiva e dell'art. 71, comma 2, del regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale, la CRPO ha espresso 10 pareri, di cui 4 con osservazioni relativi a proposte di legge, 6 relativi a proposte di deliberazione e 4 pareri obbligatori non sono stati espressi, come di seguito elencati:

Proposta di legge 422 del 6 dicembre 2019 (Legge di stabilità per l'anno 2020).

Parere obbligatorio favorevole espresso a maggioranza

Proposta di legge 402 del 19 settembre 2019 (Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo).

Parere obbligatorio favorevole espresso a maggioranza

Proposta di legge 400 del 16 settembre 2019 (Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore toscano).

Osservazioni facoltative espresse all'unanimità

Proposta di legge 396 del 25 agosto 2019 (Disposizioni per l'elezione del Consiglio regionale della Toscana).

Parere obbligatorio non espresso non rilevato differenze ne' peggiorative, ne' migliorative rispetto all'attuale legge elettorale toscana

Proposta di legge 363 del 24 aprile 2019 (Promozione delle politiche giovanili regionali).

Osservazioni facoltative espresse all'unanimità

Proposta di legge 275 del 18 aprile 2019 (Proposta di legge n. 275 - Le case della Salute. Modifiche alla l.r. 40/2005).

Osservazioni facoltative espresse all'unanimità

Proposta di legge 424 del 6 febbraio 2019 (Bilancio di previsione finanziario 2020-2022).

Parere obbligatorio favorevole espresso a maggioranza

Proposta di deliberazione 512 del 6 dicembre 2019 (Nota di aggiornamento al documento di economia e finanza regionale (DEFR) 2020. Approvazione).

Parere obbligatorio favorevole espresso a maggioranza

Proposta di deliberazione 504 del 30 settembre 2019 (DEFR 2019-Integrazione della Sezione Programmatoria della Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) 2019 ai sensi dell'articolo 8 comma 5 bis della l.r. 1/2015).

Parere obbligatorio favorevole espresso a maggioranza

Proposta di deliberazione 486 del 12 luglio 2019 (Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) 2020.Approvazione).

Parere favorevole espresso a maggioranza con osservazioni

Proposta di deliberazione 480 del 3 luglio 2019 (Adozione del progetto di Paesaggio Le Leopoldine in Val di Chiana, di cui all'articolo 34 del PIT con valenza di Piano di Paesaggio).

Parere obbligatorio non espresso. Non sussistono aspetti che riguardano i profili attinenti al rispetto e dalla promozione dei principi costituzionali e statutari e legislativi di parità e di non discriminazione fra i generi

Proposta di deliberazione 459 del 22 marzo 2019 (DEFR 2019 - Integrazione della sezione programmatoria della Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza regionale (DEFR) 2019 ai sensi dell'articolo 8 comma 5 bis della l.r. 1/2015).

Parere obbligatorio non espresso

Proposta di deliberazione 449 del 28 febbraio 2019 (Adozione del Piano Regionale Cave di cui all'articolo 6 l.r. 35/2015).

Parere obbligatorio non espresso per mancanza profili attinenti al rispetto e alla promozione dei principi costituzionali e statutari di parità e di non discriminazione tra i generi.

Proposta di deliberazione 440 del 30 gennaio 2019 (Piano sanitario e sociale integrato regionale PSSIR 2018 -2020).

Parere obbligatorio favorevole espresso a maggioranza

La Commissione per i profili attinenti al rispetto e alla promozione dei principi costituzionali e statutari di parità e di non discriminazione fra i generi si è espressa a maggioranza in 7 proposte (pdd 440, pdd 486, pdd 504, pdd 512, pdl 424, pdl 402, pdl 422), mentre nelle altre 7 si è espressa all'unanimità.

2. LE ALTRE ATTIVITÀ DELLA CRPO

La CRPO ha proseguito anche nel 2019 il lavoro di monitoraggio sul rispetto del principio di pari opportunità e rappresentanza di genere nelle nomine effettuate dalla Regione Toscana e nell'ambito delle politiche regionali, utilizzando i dati comunicati alla Commissione ai sensi dell'articolo 19 della legge regionale 5/2008 (Norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organi amministrativi di competenza della Regione).

Nell'ambito dell'accordo sottoscritto con la Giunta regionale, Università di Firenze, Università di Pisa, Scuola Superiore Normale di Pisa, Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna, Università per Stranieri di Siena e Scuola IMT Alti Studi di Lucca, la Commissione regionale per le pari opportunità ha collaborato per l'attribuzione dei premi per tesi di laurea magistrale e pubblicazioni scientifiche in materia di *analisi e contrasto degli stereotipi di genere* per l'anno accademico 2018/2019:

Nel mese di marzo la Commissione regionale per le pari opportunità, in collaborazione con il settore "Sistema informativo di supporto alle decisioni. Ufficio Regionale di Statistica" della Giunta regionale, ha realizzato un'indagine statistica dal titolo "Le Commissioni Pari Opportunità in Toscana – anno 2019" rivolta a tutti i sindaci e le sindache dei 273 Comuni toscani e ai 10 presidenti delle province toscane/città metropolitana, della Toscana. Gli obiettivi:

conoscere la diffusione sul territorio delle commissioni per le pari opportunità, il loro funzionamento, le attività svolte e le difficoltà incontrate. La rilevazione si è svolta somministrando un questionario via web nel periodo 21 marzo – 19 aprile 2019. Il numero dei rispondenti, con questionari completi, sono stati 167 sindaci/presidenti (pari al 59%). I risultati sono stati presentati pubblicamente il giorno 9 luglio 2019 con una conferenza stampa insieme al Presidente del Consiglio regionale.

All'interno della collana dei Quaderni della CRPO sono stati realizzate tre pubblicazioni.

Il Quaderno n. 61 che raccoglie le 10 tesi di laurea vincitrici della 2^a selezione per l'anno accademico 2018/2019 dei premi per tesi di laurea magistrale e pubblicazioni scientifiche in materia di *“analisi e contrasto degli stereotipi di genere”* come previsto nell'accordo stipulato con la Giunta regionale, Università di Firenze, Università di Pisa, Scuola Superiore Normale di Pisa, Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna, Università per Stranieri di Siena e Scuola IMT Alti Studi di Lucca. Il 7 luglio 2019 presso la Biblioteca Pietro Leopoldo sono state presentate ufficialmente le tesi raccolte nel Quaderno n. 61 della collana dei Quaderni della CRPO, alla presenza della vice presidente della Giunta e delle autorità delle varie Università interessate.

Il Quaderno n. 62 *“La carta dei diritti della bambina”* nasce per dare continuità al riconoscimento che già nel 2007 questa Commissione dette alla prima stesura della *“Carta dei diritti della bambina”*. A seguito di alcune modifiche apportate alla Carta, la Commissione ha ritenuto utile rendere più compiuto il riconoscimento di questo prezioso documento pubblicandolo nella collana dei Quaderni della Commissione regionale pari opportunità. La Commissione ha voluto dare un contributo alla diffusione della conoscenza della *“Carta dei diritti della bambina”* in quanto il documento è premessa fondamentale per l'affermazione dei diritti della donna. E' un documento unico nel panorama della cultura di genere, redatto nel 1997 dalla Business and professional women (BPW) Europa a seguito della drammatica condizione femminile denunciata a Pechino nella Conferenza mondiale sulle donne del 1995. Un documento che rappresenta lo sforzo di fornire una lettura *“di genere”* dei diritti sanciti dalla Convenzione Onu dei diritti della infanzia del 1989, ratificata in Italia nel 1991. Dopo circa vent'anni, la Carta è stata aggiornata, in considerazione delle normative specifiche introdotte in tutto il mondo e del fatto che i principi in essa contenuti se prima erano una speranza, nel contesto attuale della nostra società vanno considerati diritti veri e propri.

La Carta non è una norma dispositiva, è essenzialmente una dichiarazione di intenti, un'enunciazione di principi che, come si è detto, va nella direzione della parità sostanziale tra i sessi. E' un cammino che si sviluppa soprattutto sul piano culturale, del recepimento profondo nelle coscienze di alcuni principi chiave. E a ciò possono contribuire prima di tutto le associazioni culturali, le

associazioni femminili e ruolo importante le istituzioni. La nuova versione delle “*Carta dei diritti della bambina*”, raccolta in questo Quaderno è stata definitivamente approvata il 30 settembre 2016 dal Meeting delle Presidenti europee della BWP, tenutosi durante la Conferenza europea a Zurigo.

Il Quaderno n. 63 dal titolo “*Genere e benessere nello sport*”. Si tratta di un lavoro importante, curato con grande competenza e passione da Patrizia Russo e Fiorella Chiappi, in conseguenza di un importante convegno i cui spunti sono poi stati approfonditi ed infine raccolti nella pubblicazione in oggetto. Una pubblicazione tanto interessante quanto attuale che, oltre a “fotografare” lo stato di fatto, prova ad approfondire il tema dell'esperienza sportiva al femminile anche con interviste ad atlete, preparatrici e preparatori e ad indagare il rapporto tra sport e salute. Quest'ultimo aspetto, nel confermare la tendenza, sia nazionale che regionale, della maggiore sedentarietà femminile ci offre spunti di notevole interesse per valutare l'importanza di non disperdere buone pratiche e nel contempo di quanto lo sport giovi alla salute. La pratica dell'attività fisica apporta benefici significativi per la salute di donne e uomini, a tutte le età, come ormai ben evidenziato dalla letteratura scientifica e quindi la sua attuazione va incrementata, senza discriminazione alcuna, come esigenza primaria della società nella sua interezza.

Il Quaderno è stato presentato ufficialmente l'8 marzo 2019 con un'iniziativa organizzata presso la sala Gigli del Consiglio regionale, con la presenza delle autrici e del Presidente del Consiglio.

A dicembre 2019 la Commissione ha firmato l'Intesa con il dipartimento FORLILPSI (formazione, lingue, intercultura, letterature e psicologia) dell'Università degli studi di Firenze con lo scopo di collaborare per perseguire le seguenti finalità:

- a) la promozione di attività congiunte di sensibilizzazione rivolte agli studenti/alle studentesse dell'Università di Firenze e alla più ampia cittadinanza volte alla promozione dei principi della parità tra i sessi e delle pari opportunità attraverso la lotta agli stereotipi e ad ogni forma di discriminazione, emarginazione e violenza;
- b) la promozione di attività nelle scuole del territorio per educare le nuove generazioni al valore positivo delle differenze e alla cultura del rispetto;
- c) la formulazione di un progetto mirato alla promozione di una coscienza sociale e politica in tema di stereotipi di genere presenti nei libri di testo scolastici, da realizzarsi con la eventuale collaborazione del Consiglio regionale, della Giunta regionale, dell'Ufficio scolastico regionale e della Associazione italiana editori.

Nell'ambito della realizzazione del proprio programma di attività e per dare continuità al lavoro iniziato nel 2016 la Commissione ha inoltre realizzato importanti iniziative ed eventi a carattere culturale, tese a promuovere la

conoscenza della condizione femminile sul territorio in vari ambiti; sport, lavoro, salute e benessere, diritti, professioni, scuola, istituzioni. Le iniziative sono state realizzate sia presso il Consiglio regionale che sul territorio regionale per un totale di 37 iniziative. Da evidenziare l'importante Corso universitario multidisciplinare di educazione ai diritti organizzato in collaborazione con l'Università degli studi di Firenze ed Unicef dal titolo "Dalla parte delle bambine e dei bambini: diritti, partecipazione equità".

L'ATTIVITÀ REGOLAMENTARE

Massimiliano Mingioni

1. IL QUADRO STATUTARIO

L'articolo 42 dello Statuto attribuisce alla Giunta la competenza ad adottare i regolamenti di attuazione delle leggi regionali, degli atti e delle norme comunitarie. In tutti questi casi la Giunta è tenuta a sottoporre la proposta di regolamento al parere della commissione consiliare competente per materia, che si deve pronunciare entro trenta giorni, termine trascorso il quale la Giunta può procedere all'approvazione definitiva dell'atto, che viene emanato con decreto del Presidente della Giunta. Nel caso in cui il regolamento riguardi l'esercizio delle competenze degli enti locali deve essere sottoposto anche al parere obbligatorio del Consiglio delle autonomie locali (art. 66, comma 3 dello Statuto).

Sono di competenza del Consiglio (art. 42, comma 3 dello Statuto) i soli regolamenti delegati dallo Stato nelle materie di competenza esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, comma sesto, della Costituzione.

2. I DATI QUANTITATIVI E LE TENDENZE DELL'ATTIVITÀ REGOLAMENTARE

Nell'anno 2019 il Presidente ha emanato 15 regolamenti, tre in meno rispetto all'anno precedente. Fra essi non figurano regolamenti di diretta attuazione di leggi statali (e quindi di competenza del Consiglio regionale) né di normativa comunitaria.

Spiccata la prevalenza dei testi di modifica di regolamenti vigenti rispetto a quelli innovativi, 11 contro 4, più del doppio: rispetto alla fase ascendente della legislatura, che aveva visto prevalere la nuova regolazione, gli interventi manutentivi negli ultimi due anni (l'anno scorso il rapporto fu di parità) hanno quindi recuperato terreno.

Al 31 dicembre 2018 il numero dei regolamenti vigenti era di 166. Tale dato si ottiene con lo stesso metodo usato per il calcolo delle leggi in vigore, vale a dire sommando i regolamenti approvati, sottraendo quelli abrogati e non conteggiando quelli di mera modifica testuale che non contengano anche disposizioni transitorie che dispieghino i loro effetti in un arco di tempo significativo.

I regolamenti di prima emanazione approvati nel periodo di tempo considerato hanno operato un'abrogazione espressa, rendendo facilmente individuabile il totale di 169.

Il numero totale dei regolamenti emanati dall'inizio della prima legislatura al 31 dicembre 2019 è di 414. Il numero di regolamenti abrogati in modo espresso nello stesso arco temporale è di 127.

3. I DATI QUANTITATIVI PER MATERIA

Una suddivisione per materia dei regolamenti emanati nel 2019 evidenzia i seguenti risultati:

- Sanità e Sociale (5)
- Agricoltura (3)
- Territorio, ambiente e infrastrutture (3):
 - 2 ambiente
 - 2 governo del territorio¹³²
- Istruzione (1)
- Organizzazione e personale (1)
- Turismo (1)
- Attività istituzionali (1)

Per quanto attiene alla distribuzione dei regolamenti in relazione alle direzioni proponenti, avuto riguardo all'organizzazione della Giunta regionale, emergono i seguenti dati:

- Diritti di cittadinanza e coesione sociale: 5
- Agricoltura e sviluppo rurale: 3
- Ambiente: 1
- Affari legislativi, giuridici ed istituzionali: 1
- Attività produttive: 1
- Istruzione e formazione: 1
- Organizzazione: 1

¹³² N. B. non si tratta di un refuso, ma della presenza, fra i regolamenti approvati, di un "ibrido", ossia il d.p.g.r. 4 aprile 2019, n. 15/R, che interviene in tema di VAS, VIA, AIA e AUA, quindi interessando, sul piano delle "materie", tanto l'ambiente quanto il governo del territorio, attribuzione che sembra più plausibile di quella a un'elusiva materia "Programmazione". Di conseguenza lo stesso regolamento viene "imputato" sia alla Direzione Ambiente che a quella Urbanistica. Diverso il discorso sulla struttura di riferimento (v. capoverso successivo) che ha coordinato il lavoro ed è appunto quella preposta agli strumenti di programmazione regionale. Quindi alla direzione Ambiente è attribuito il d.p.g.r. 62/R e "pro quota" il 15/R, alla Direzione Urbanistica l'8/R e ugualmente "pro quota" il 15/R.

- Programmazione e bilancio: 1
- Urbanistica e politiche abitative: 1

4. ANALISI QUALITATIVA

L'applicazione ai regolamenti 2019 dell'indicatore di qualità rappresentato dal numero di articoli e commi ha fornito i seguenti risultati: i 15 regolamenti emanati si compongono di 446 articoli, per una media di 24,7 articoli a regolamento, e di 1.273 commi per una media di 70,7. Tale dato tuttavia comprende anche i regolamenti di mera modifica, le cui tecniche redazionali possono rendere non del tutto attendibili, o non pienamente significativi, i risultati quantitativi (si pensi all'ipotesi, presente in più testi fra quelli considerati, per cui con un solo articolo si introduce nel testo modificato un'intera partizione) mentre tali tecniche sono inutilizzabili in occasione delle modifiche di leggi, stante l'obbligo di approvazione articolo per articolo.

Se si limita pertanto l'analisi ai soli regolamenti di nuova emanazione il totale degli articoli è di 45, per una media di 11,25 mentre i commi sono 99 per una media di 24,75. L'effetto congiunto della prevalenza di testi modificativi e delle tecniche non ortodosse di novellazione è quello di testi mediamente brevi, quando non addirittura laconici (cfr. i regolamenti 30/R di un solo articolo, e i regolamenti 25/R e 55/R di 2).

Un ulteriore parametro di leggibilità, sul quale valgono beninteso le stesse avvertenze fatte per il numero degli articoli e dei commi, è relativo ai caratteri di cui si compongono i testi. Nell'anno 2019 si va da un numero minimo di 2.120 caratteri a un massimo di 50.245, per una media di 12.295, all'incirca la metà dell'anno precedente.

5. RAPPORTI TEMPORALI FRA LEGGI REGIONALI E REGOLAMENTI DI ATTUAZIONE

Per quanto riguarda i tempi previsti per l'approvazione dei relativi regolamenti nelle rispettive leggi di riferimento, per lo più non erano previsti termini, o sono stati modificati regolamenti approvati a suo tempo, per cui il termine originariamente dettato dall'articolo di legge di rinvio non ha più valore. Gli scostamenti riguardano due soli atti, e sono entrambi cospicui: il regolamento 23/R¹³³ avrebbe dovuto essere approvato entro la fine di giugno 2018, ed è invece stato licenziato il 15 maggio 2019 (10 mesi e mezzo dopo); il

¹³³ Decreto del Presidente della Giunta regionale 15 maggio 2019, n. 23/R (Regolamento di attuazione dell'articolo 5 della legge regionale 28 dicembre 2017, n. 81 "Interventi atti a favorire la mobilità individuale e l'autonomia personale delle persone con disabilità").

regolamento 46/R accusa invece un ritardo di 13 mesi, dal 21 giugno 2018 previsto al 24 luglio 2019 effettivo¹³⁴.

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 27 giorni ed un tempo massimo di 84, per una media di 60 giorni esatti: rispetto alla media 2018 di circa 100 giorni c'è stata dunque una significativa accelerazione.

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, all'occorrenza anche congiuntamente ove la competenza fosse ripartita su più commissioni.

Per quanto riguarda il rispetto del termine previsto dallo Statuto, si è registrato un tempo minimo di 14 giorni e un tempo massimo di 62. La media per l'espressione dei pareri è stata di 35,4 giorni, sostanzialmente in linea col vincolo statutario. Si conferma quindi quanto già riportato nel precedente rapporto, ossia la puntualità delle commissioni nell'esercizio della funzione consultiva di cui all'articolo 42 dello Statuto.

7. IL PARERE DELLA COMMISSIONE CONSILIARE

I pareri espressi dalle commissioni consiliari ai sensi dell'articolo 42, comma 2, dello Statuto vanno così classificati:

- 8 pareri favorevoli;
- 7 pareri favorevoli accompagnati in 5 casi da “suggerimenti”, in 1 da “osservazioni”, in 1 da “inviti” alla Giunta a tenerne conto: va peraltro notato come proprio gli “inviti” avessero, in modo più esplicito rispetto alle altre sotto-categorie, il carattere di proposte emendative, anche numerose (il regolamento è il 14/R, più volte menzionato nel testo).

¹³⁴ Decreto del Presidente della Giunta regionale 24 luglio 2019, n. 46/R (Regolamento di attuazione della legge regionale 21 marzo 2019, n. 12 “Disposizioni per la lavorazione, la trasformazione e il confezionamento dei prodotti agricoli di esclusiva provenienza aziendale”).

Si registra quindi un lieve passo indietro rispetto all'uniformità espressiva raggiunta nel 2018.

La Giunta ha dato atto di un recepimento in toto delle proposte delle commissioni - e del conseguente adeguamento del testo – in 4 casi su 7, negli altri tre avendo citato il parere come favorevole tout court; da notare il regolamento 46/R il cui preambolo enuncia un recepimento “nella sostanza”, ma comunque apportando al testo “le modifiche richieste”. In un caso (reg. 15/R) il preambolo non menziona affatto il parere, che pure è stato reso.

8. IL PARERE DEL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

La funzione consultiva del Consiglio delle autonomie locali (CAL) ai sensi dell'articolo 66, comma 3, dello Statuto costituisce, nel 2019, una vistosa anomalia rispetto a tutti gli anni scorsi: il Consiglio infatti ha reso solo un parere (favorevole) sul regolamento 62/R, che non era tuttavia il solo i cui contenuti avrebbero giustificato un coinvolgimento dell'organismo: non vi sono state tuttavia ulteriori assegnazioni (rispetto a regolamenti approvati entro il 2019; sono stati viceversa resi due pareri su atti approvati in via definitiva all'inizio del 2020).

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) fu 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. Per quanto attiene alla menzione dell'articolo di legge che rinvia al regolamento, 4 dei 5 atti non di mera modifica correttamente lo riportano nel titolo, mentre quello che fa eccezione (46/R) si attiene all'indicazione di drafting dell'articolo di rinvio nella rubrica di ciascun articolo. Un caso ormai minoritario: al termine della legislatura si può infatti certificare il sostanziale recesso della direttiva redazionale, che ritroviamo solo nei regolamenti 15/R e appunto 46/R, quindi due dei quattro innovativi – i soli rispetto ai quali la verifica dell'applicazione abbia un significato. D'altro canto la regola fu pensata per le fattispecie, un

tempo diffuse, di rinvii al regolamento disseminati in vari articoli di legge, mentre nel tempo si è consolidata l'opportuna prassi di radunare gli oggetti devoluti alla fonte secondaria in un unico articolo: a quel punto la citazione nella rubrica è effettivamente ridondante, purché ci si ricordi di includere l'articolo nel titolo del regolamento.

Va invece rilevato con soddisfazione il progressivo stabilizzarsi di una diversa prassi redazionale che si è andata diffondendo nel tempo. Infatti, su impulso del Consiglio, recepito dagli uffici di Giunta pur in mancanza di una formalizzazione esplicita in atti di intesa come previsti nella legge regionale 55/2008, si è radicata la buona pratica del titolo o della rubrica "parlanti", che cioè non si limitano a indicare l'articolo (o, se nel titolo, l'atto) oggetto di modifica, ma riassumono il contenuto della modifica stessa. Singolare e non commendevole eccezione, sfuggita tanto ai redattori di Giunta quanto agli uffici di Consiglio nell'istruttoria di supporto al parere della commissione, il regolamento 14/R del 22 marzo, che reca sia un titolo "vecchia maniera" (Modifiche al decreto del Presidente della Giunta Regionale 24 marzo 2009, n. 11/R "Regolamento di attuazione delle legge regionale 27 luglio 2004, n. 38 "Norme per la disciplina della ricerca, della coltivazione e dell'utilizzazione delle acque minerali, di sorgente e termali") sia rubriche "mute" degli articoli.

Nessuna eccezione all'applicazione dell'articolo 19 sulla numerazione unica degli atti normativi e all'utilizzo per i regolamenti del contrassegno "/R".

L'articolo 8 della legge sulla normazione stabilisce quali documenti debbano corredare i regolamenti: si tratta della relazione illustrativa e di quella tecnico-normativa. Si registra la presenza della documentazione di accompagnamento in tutti i casi.

Naturalmente la previsione più significativa della legge regionale 55/2008 è quella relativa alla motivazione delle leggi e dei regolamenti, che, dando attuazione alla disposizione statutaria (art. 39, comma 2), ha stabilito:

- a) che la motivazione sia contenuta in un preambolo, parte integrante del testo normativo;
- b) che il preambolo si articoli in "Visto" e "Considerato" e quali siano i contenuti minimi necessari di tali articolazioni.

Per quanto attiene ai regolamenti, va positivamente constatata l'uniforme applicazione del precetto dell'articolo 9: tutti i regolamenti emanati (inclusi quelli di mera modifica) contengono il preambolo con la motivazione.

Per quanto riguarda la menzione nei "visto" (prescritta dall'intesa fra Giunta e Consiglio) della preliminare delibera di adozione del regolamento ai fini del parere, che costituisce elemento necessario nella ricostruzione dell'iter del provvedimento e che peraltro è avvenuta con una certa varietà linguistica non corrispondente alle direttive contenute nell'intesa Giunta-Consiglio sulla motivazione, fanno eccezione alcuni articolati: l'8/R e il 55/R menzionano il

parere del Comitato di direzione (immediatamente anteriore alla seduta di Giunta) ma non l'approvazione in prima lettura; il 15/R invece sorvola completamente sulla prima fase e sui pareri. Ancora una volta guadagna una citazione specifica il regolamento 14/R, sia per il modo in cui è menzionato il parere consiliare, sia per la ricostruzione dell'iter successivo, in cui è citato un non meglio precisato parere della “Direzione generale della Presidenza”, che infatti non esiste (il “parere” ulteriore che accompagna l'approvazione definitiva in Giunta è infatti quello del settore Attività legislative, da citarsi con la formula “Visto il parere della competente struttura di cui all'articolo 17, comma 4, del regolamento interno della Giunta regionale”). Si notano inoltre difformità redazionali dei “Visto”, che in un paio di atti (l'ormai famigerato 14/R e il 23/R) menzionano una pluralità di leggi regionali e non solo quella cui si dà attuazione – il 23/R anche delle delibere di Giunta - o il 46/R che, ad abundantiam, richiama non solo due regolamenti comunitari cui non si dà diretta attuazione ma di cui si richiama il “rispetto”, ma persino una “Guida all'attuazione di alcune disposizioni del regolamento (CE) n. 852/2004 sull'igiene dei prodotti alimentari emanata dalla Commissione europea il 18 giugno 2012”, con ciò derogando alle prescrizioni redazionali dell'intesa Giunta-Consiglio e proponendo una struttura della motivazione più caratteristica degli atti amministrativi o – volendo nobilitare il riferimento a un modello più alto – degli atti comunitari con le loro ampie ricostruzioni della base giuridica.

CONTENZIOSO COSTITUZIONALE

Enrico Righi

1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Consistendo il contenzioso costituzionale del 2019 di cui è stata protagonista la Regione Toscana di quattro sole pronunce (esclusa una sentenza di mero rito), non risulta possibile tracciare una precisa linea giurisprudenziale che sia emersa nei macro settori legislativi interessati, intesi come materie assimilabili anche solo in parte all'elencazione di cui all'articolo 117 della Costituzione.

Delle quattro pronunce, di cui si dà brevemente conto, tre derivano da sindacato di legittimità costituzionale in via principale, a seguito, in un caso, di impugnazione governativa, e in altri due casi di impugnazione da parte della Regione. Si è registrata solo una pronuncia derivante da sindacato in via incidentale.

Non si sono registrate pronunce derivanti da conflitti di attribuzione fra lo Stato e la Regione.

2. CONGIUNZIONI E SIGNIFICATO

Torna nella sentenza 89/2019 la tematica, eterna, dell'ambiguità delle congiunzioni nel linguaggio legislativo.

La Regione Toscana aveva impugnato l'articolo 1, comma 454, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di bilancio 2018), a motivo del fatto che veniva introdotto un secondo parametro, oltre quello già vigente, per calcolare il limite della riduzione obbligatoria annuale della spesa per il personale.

Tale secondo parametro, introdotto dalla congiunzione "ovvero", poteva essere interpretato sia come alternativo, sia come esplicativo del primo.

Si riporta per memoria la norma, come risulta dalle modifiche introdotte con la fonte impugnata:

"...la regione è considerata adempiente ove abbia raggiunto l'equilibrio economico e abbia attuato, negli anni dal 2015 al 2019, un percorso di graduale riduzione della spesa di personale, ovvero una variazione dello 0,1 per cento annuo, fino al totale conseguimento nell'anno 2020..."

La Corte si orienta verso la soluzione di attribuire alla congiunzione "ovvero" significato disgiuntivo e non esplicativo. Giunge a questa conclusione soprattutto in ragione dell'esame dei lavori parlamentari e dell'ascolto delle ragioni difensive del Presidente del Consiglio dei ministri.

Al di là del merito, ciò che emerge come dato tecnico giuridico importante è che la Corte, dopo avere ricordato che secondo la propria giurisprudenza sono ammissibili le questioni poste in via ipotetica e cautelativa, purché ancorate a significati non implausibili, ammette la questione, ritenendo che il dubbio interpretativo sia fondato.

La difesa regionale incassa il risultato della dichiarazione di infondatezza della questione, che, nella logica di un'azione intrapresa più per escludere che per accertare, rappresenta in pratica la vittoria nel ricorso.

3. PERSONALE IN ASSEGNAZIONE TEMPORANEA

La Regione marca un punto importante nella pur breve sentenza 192/2019.

La legge regionale 29 giugno 2018, n. 32¹³⁵ ha introdotto nella legge regionale 1/2009 (Testo unico in materia di personale e organizzazione) l'istituto della assegnazione temporanea di personale, con ciò dando attuazione a quanto previsto dalla legge statale 15 luglio 2002, n. 145¹³⁶, in particolare dall'articolo 7.

Sia per quanto riguarda il meccanismo di retribuzione di tale personale, sia per quanto riguarda il suo computo nell'aliquota nominabile senza previo concorso pubblico, quando si tratti di personale dirigente, le impugnazioni governative vengono respinte.

I giudici costituzionali, ricostruita l'autentica *ratio* dell'istituto dell'assegnazione temporanea, giungono a definire erronei gli argomenti invocati dal ricorrente e ad utilizzare termini quasi elogiativi per la soluzione legislativa toscana (al punto 3.2.1. del *Considerato in diritto*, dopo aver parlato di una "*mobilità virtuosa*", si legge, "*E' questa l'ottica adottata dalla Regione Toscana,...*").

4. COMPETENZE AMBIENTALI DELLE PROVINCE: SENTENZA 129/2019

Le leggi regionali 22/2015¹³⁷ (modificata dalla l.r. 70/2015) e 15/2016¹³⁸ avevano operato numerosi trasferimenti di competenze amministrative dalle amministrazioni provinciali alla Regione.

¹³⁵ Legge regionale 29 giugno 2018, n. 32 (Disposizioni in materia di reclutamento speciale finalizzato al superamento del precariato. Modifiche alla l.r. 1/2009 in materia di capacità assunzionale e assegnazione temporanea dei dipendenti).

¹³⁶ Legge 15 luglio 2002, n. 145 (Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato).

¹³⁷ Legge regionale 3 marzo 2015, n. 22 (Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni". Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014).

In una sorta di afflato proattivo rispetto alle riforme istituzionali che si profilavano in quella stagione politica, la Regione Toscana aveva avvocato a sé anche talune competenze in materia ambientale (in particolare in materia di gestione dei rifiuti), che il decreto legislativo 152/2006 (Codice dell'ambiente) e la legge di riforma delle province (legge 56/2014), in qualità di norme interposte rispetto alla competenza esclusiva statale ex articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, riservano alle province, come funzioni fondamentali.

La questione è stata sollevata in via incidentale dal Tar Toscana, nell'ambito di un ricorso promosso dalla Provincia di Grosseto avverso il regolamento della Giunta regionale attuativo delle norme regionali di cui sopra. Nell'ambito del giudizio amministrativo, si erano costituiti la Presidenza del Consiglio dei ministri ed il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, che avevano chiesto al collegio di sollevare questione di legittimità costituzionale sulle norme regionali.

La Corte, con una certa coerenza, fa notare come le disposizioni primarie statali espressione della potestà legislativa esclusiva in materia ambientale possano consistere anche nella imposizione di norme di natura organizzativa, oltre che in regole di diritto positivo relativamente alle condotte vietate o sanzionate.

Si arriva alla dichiarazione della illegittimità costituzionale delle norme *sub iudice*, dopo un articolato ragionamento, sul presupposto che la legge 56/2014 (cosiddetta Delrio) mantiene una sua validità, pur non essendosi realizzato compiutamente quel progetto di riforma degli enti di area vasta a cui la stessa legge esplicitamente preludeva.

5. PUBBLICA SICUREZZA E REGIONI

Merita sicuramente attenzione la sentenza 195/2019, vertente principalmente in materia di sicurezza e ordine pubblico.

La Regione Toscana ha rivestito il ruolo di co-ricorrente, insieme alle regioni Emilia Romagna, Calabria e Umbria, avendo impugnato talune disposizioni del decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113¹³⁹, convertito in legge 1° dicembre 2018, n. 132.

¹³⁸ Legge regionale 24 febbraio 2016, n. 15 (Riordino delle funzioni amministrative in materia ambientale in attuazione della l.r. 22/2015 nelle materie rifiuti, tutela della qualità dell'aria, inquinamento acustico. Modifiche alle leggi regionali 25/1998, 89/1998, 9/2010, 69/2011 e 22/2015).

¹³⁹ Decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata).

Nella prima parte, la sentenza fornisce una interpretazione costituzionalmente orientata di una disposizione sul cosiddetto “daspo urbano”, ovvero l’ordine di allontanamento ed eventualmente di divieto di nuovo ingresso, in luoghi sensibili dal punto di vista della elevata frequentazione: stazioni ferroviarie, aeroportuali; in virtù della norma impugnata, il provvedimento del questore può adesso riferirsi anche agli ospedali e presidi sanitari, dunque facendo indirettamente e potenzialmente venire in considerazione competenze legislative regionali. Viene ripetuto il consueto ragionamento sulla ridondanza sulle competenze regionali della violazione di parametri diversi da quelli del titolo V della Costituzione affinché sia possibile per le regioni invocare tutela, naturalmente a condizione che venga formulata idonea motivazione.

Nella seconda parte, su ricorso in particolare dell’Emilia Romagna, la Corte pronuncia una puntuale illegittimità relativamente al mancato coinvolgimento, in linea con il principio della leale collaborazione, delle regioni nella predisposizione delle linee guida nazionali per gli accordi su base locale tra la prefettura e le associazioni degli esercenti per l’applicazione volontaria di specifiche misure di prevenzione.

È la terza ed ultima parte quella di maggiore interesse.

Si tratta dell’esame di una censura specificamente promossa dall’Umbria, che aveva impugnato il comma 7 bis dell’articolo 143 del Testo unico degli Enti locali (d.lgs. 267/2000).

Questa disposizione prevedeva che, qualora in esito all’indagine amministrativa iniziata dal prefetto, tesa ad accertare l’eventuale presenza di fenomeni di infiltrazione mafiosa in un determinato ente locale, non emergessero elementi univoci, concreti e rilevanti, ma situazioni comunque sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate, il prefetto potesse attivare, previa sollecitazione di adempimento, poteri sostitutivi per gli interventi di risanamento necessari.

Ciò che occorre sottolineare è che già prima della dichiarazione di fondatezza nel merito, anzi addirittura ancora prima di dichiarare l’ammissibilità della questione, la Corte si spinge a dichiarare il potere amministrativo intestato al Prefetto come “*extra ordinem, ampiamente discrezionale, (disegnato) sulla base di presupposti generici e assai poco definiti*”.

La partizione della sentenza che esamina il merito (punti da 13 a 16 delle statuizioni in diritto) è un crescendo di critica verso la norma, che sfocia nella dichiarazione della illegittimità costituzionale.

La Corte ritiene violati numerosi parametri costituzionali, ma soprattutto gli articoli 114 e 120 della Costituzione, che presidiano l’autonomia degli enti locali e l’eccezionalità delle deroghe derivanti dall’attivazione del potere sostitutivo.

Viene particolarmente rimarcato che quanto più il potere è discrezionale, tanto più deve essere allocato al livello governativo, politico, non potendo essere

nella disponibilità di un organo tecnico, quale è in effetti il prefetto, un dirigente dello Stato, seppure di livello apicale.

Una nota finale va dedicata al fatto che nella sentenza 195/2019 la Corte ribadisce la legittimazione della regione ad impugnare le norme statali a tutela delle prerogative degli enti locali, considerata la forte integrazione fra i due livelli di governo.

6. STATO DELLE PENDENZE

Quando vanno in stampa queste note, risultano pendenti davanti alla Corte costituzionale ben tredici procedimenti nei quali è parte la Regione Toscana, che derivano in un caso da un ricorso in via incidentale, negli altri dodici casi da ricorsi in via principale, rispetto ai quali la Regione riveste per otto volte il ruolo di legittimato passivo e per quattro volte il ruolo di legittimato attivo. Non si registrano pendenze determinate dalla legittimazione attiva o passiva della Regione a sollevare conflitto di attribuzione.

Non si sono computati, nelle pendenze, i ricorsi iscritti a partire dal primo gennaio 2020, né quelli che alla data del 31 dicembre 2019 risultavano già trattenuti in decisione dalla Corte, pur non avendo dato luogo ancora a sentenza.

Dettaglio delle pendenze:

- Pendenze incidentali

- a) Con ordinanza iscritta al n. 136/2019 del Registro Ordinanze, il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana ha sollevato questione di legittimità costituzionale su una norma della legge regionale 25 marzo 2015 (Disposizioni in materia di cave) nella parte in cui, al superamento della tolleranza di mille metri cubici di materiale marmoreo escavato rispetto al massimo consentito, prevede l'automatica decadenza dell'autorizzazione all'esercizio della cava. Si tratta di un'interessante questione, che riflette, dubitandone, sulla costituzionalità di una norma, quale quella sinteticamente descritta, che si applica indiscriminatamente a tutte le cave, a prescindere dall'estensione del fronte di escavazione. Il rimettente argomenta che, stante la natura dell'attività estrattiva marmorea, il limite di tolleranza può essere inavvertitamente superato e sospetta dell'esistenza di una disparità di trattamento fra cave con fronte di modesta estensione e cave con fronte anche chilometrico, rispetto alle quali mille metri cubici rappresentano una grandezza poco più che trascurabile.

Si fa notare un certo approccio di tutela verso il ricorrente, dal momento che la questione è stata sollevata d'ufficio dal collegio giudicante.

- Pendenze in via principale, derivanti dalla legittimazione passiva della Regione

a) Con il ricorso 31/2017, il Governo ha impugnato alcune disposizioni della legge regionale 20 dicembre 2016, n. 86 (Testo unico del sistema turistico regionale).

L'impugnazione si appunta principalmente su una putativa violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.).

La legge sembra appropriarsi, secondo il patrono di parte ricorrente, di definizioni civilistiche in materia contrattuale (per quanto riguarda le locazioni turistiche) ed in materia commerciale – imprenditoriale (per quanto attiene alla delimitazione delle figure che professionalmente esercitano la locazione turistica).

b) Con il ricorso 67/2018, il Governo ha impugnato l'articolo 3 della legge regionale Toscana 20 luglio 2018, n. 37¹⁴⁰, per violazione delle norme europee in materia di aiuti di stato.

Si tratta di una disposizione che accorda un contributo straordinario di cinquecentomila euro al Consorzio Zona industriale apuana (ZIA), al fine di ripianare il passivo della trascorsa gestione commissariale.

Nell'impugnativa, l'Avvocatura statale innanzi tutto ricostruisce la natura del consorzio, come soggetto che svolge vera e propria attività di impresa; secondariamente ripercorre la normativa e la giurisprudenza comunitarie in materia di aiuti di stato e conclude per la sussistenza di un vizio di legittimità costituzionale per contrasto della norma regionale con il primo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

c) Il ricorso 73/2018 costituisce un'impugnazione per così dire attesa.

La scheda di legittimità redatta dall'ufficio legislativo in relazione alla proposta di legge da cui scaturisce il ricorso aveva avvertito del contrasto molto più che probabile con il diritto comunitario e con le attribuzioni statali in materia di tutela della concorrenza.

Viene di fatti impugnata la legge regionale 6 agosto 2018, n. 46¹⁴¹, la quale ha previsto la possibilità, nell'ambito delle gare per la stipula di contratti pubblici, della cosiddetta inversione dell'ordine di apertura delle buste nelle procedure negoziate. Si tratta di un espediente di economia procedimentale per cui l'amministrazione verifica prima la consistenza

¹⁴⁰ Legge regionale 20 luglio 2018, n. 37 (Interventi normativi relativi alla prima variazione al bilancio di previsione 2018-2020).

¹⁴¹ Legge regionale 6 agosto 2018, n. 46 (Disposizioni in materia di procedure di gare ed incentivi per funzioni tecniche. Modifiche alla l.r. 38/2007).

delle offerte economiche e, solo successivamente, la sussistenza dei requisiti di partecipazione (l'idoneità tecnica delle imprese).

Tale possibilità era già prevista per le procedure aperte nell'ordinamento nazionale e regionale (quest'ultimo aveva anzi precorso l'introduzione nell'ordinamento nazionale, che solo tardivamente ha recepito sul punto la direttiva 2014/24/UE).

L'estensione alle procedure negoziate viene ritenuta in contrasto con il primo comma dell'articolo 117 della Costituzione, per violazione del diritto comunitario e con il secondo comma, lettera e), del medesimo articolo, per violazione delle competenze legislative esclusive statali in materia di tutela della concorrenza.

- d) Avverso la legge 7 gennaio 2019, n. 3 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018) è stato proposto il ricorso 48/2019, dal contenuto inevitabilmente eterogeneo.

Per quel che maggiormente costituisce motivo di interesse giuridico, si segnala l'impugnazione delle norme che individuano autonomamente rispetto alla legge statale talune ipotesi di opere pubbliche da sottoporre a dibattito pubblico. Secondo un'originale ricostruzione, sussisterebbe violazione dell'articolo 118, primo comma, e 97 della Costituzione, per imposizione di oneri amministrativi eccessivi.

- e) Il ricorso 72/2019 mette in evidenza come la legge regionale 16 aprile 2019, n. 18¹⁴², nell'accordare, negli appalti di interesse locale, una quota riservata del cinquanta per cento alla partecipazione delle imprese aventi sede legale od operativa in Toscana, abbia con grado di probabilità molto elevato violato la competenza statale relativa alla tutela della concorrenza, a tacere dei principi comunitari in materia. La scheda di legittimità redatta dall'ufficio legislativo, dopo essersi sforzata di inquadrare taluni aspetti della legge nella categoria giurisprudenziale della normativa pro-concorrenziale, con effetti marginali e indiretti sulla concorrenza, aveva puntualmente evidenziato la probabilità dell'impugnativa circa la previsione di una quota riservata di partecipazione in favore delle imprese toscane.
- f) Il successivo ricorso 73/2019 viene esperito dal Governo contro la legge regionale 16 aprile 2019, n. 17¹⁴³, promulgata dunque il medesimo giorno della precedente, attinta dal ricorso n. 72/2019. Il motivo di impugnazione è ancora una volta una sospetta invasione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, a cagione del fatto che la disposizione impugnata esonera

¹⁴² Legge regionale 16 aprile 2019, n. 18 (Disposizioni per la qualità del lavoro e per la valorizzazione della buona impresa negli appalti di lavoro, forniture e servizi. Disposizioni organizzative in materia di procedure di affidamento di lavori. Modifiche alla l.r. 38/2007).

¹⁴³ Legge regionale 16 aprile 2019, n. 17 (Documento unico di regolarità contributiva. Modifiche alla l.r. 40/2009).

l'amministrazione regionale, nei procedimenti di concessione di contributi, dall'acquisizione del DURC (documento unico di regolarità contributiva) del beneficiario, quando si tratti di erogazioni inferiori a 5000 euro.

- g) Con ricorso 78/2019 il Governo ha impugnato la legge regionale 7 maggio 2019, n. 22¹⁴⁴.

Si tratta di una legge provvedimento, che ha prorogato di circa sei mesi la durata degli incarichi di posizione organizzativa all'interno degli uffici della Regione Toscana, a seguito del fatto che era stata raggiunta la loro naturale scadenza senza che si fosse provveduto al loro rinnovo tramite procedura concorsuale o comunque comparativa.

Tale *modus procedendi* appare, agli occhi dell'Esecutivo ricorrente, contrastante con il disposto del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto e con i principi del pubblico impiego (contrattualizzato), contenuti nel decreto legislativo 165/2001.

L'impugnazione è motivata con riferimento ad una putativa violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (art. 117, comma secondo, lett. l), Cost.) e con riferimento alla violazione del principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione, per la probabile disparità di trattamento dei funzionari della Regione Toscana rispetto a quelli di altre pubbliche amministrazioni.

- h) Il ricorso n. 93/2018, rivolto verso la legge regionale 28 giugno 2019, n. 38¹⁴⁵, si appunta sui meccanismi di scorrimento delle graduatorie degli idonei non vincitori nei concorsi pubblici.

La Regione aveva ripristinato la possibilità di scorrimento anche con riguardo a posti vacanti di identica qualifica professionale, purché istituiti prima dell'approvazione della graduatoria, possibilità soppressa dalla legge di bilancio statale per il 2019 (Legge 145/2018).

L'Avvocatura dello Stato deduce violazione della lettera m) del comma II dell'articolo 117 della Costituzione, poiché si tratterebbe della tutela di un livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, materia di chiara competenza esclusiva statale a livello legislativo.

Risulta agevole preconizzare la cessazione della materia del contendere, posto che la nuova legge di bilancio statale (Legge 160/2019) ha reintrodotto anche nel quadro dell'ordinamento giuridico nazionale questa possibilità, sia pure con una diversa validità temporale delle

¹⁴⁴ Legge regionale 7 maggio 2019, n. 22 (Disposizioni transitorie ed urgenti in materia di incarichi di posizione organizzativa della Regione Toscana).

¹⁴⁵ Legge regionale 28 giugno 2019, n. 38 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro per la sostituzione di personale collocato in quiescenza, del direttore generale e dei direttori. Modifiche alla l.r. 1/2009).

graduatorie (biennale, anziché triennale, come era stato fino a tutto il 2018).

- Pendenze in via principale derivanti dalla legittimazione attiva della Regione

- a) La Regione Toscana, con ricorso n. 35/2019, ha impugnato talune disposizioni della legge 145/2018 (legge di bilancio 2019), in particolare nella parte in cui impongono un sistema di reclutamento del personale di tipo semplificato, il cui modello verrebbe definito con decreto ministeriale.

Già questo aspetto sembra ledere le prerogative regionali in punto di ordinamento degli uffici, da ricondursi ad una competenza legislativa residuale, ex articolo 117, quarto comma, della Costituzione.

La Regione impugna poi, per violazione dell'articolo 97 della Costituzione, il noto meccanismo che nega lo scorrimento delle graduatorie concorsuali per gli idonei non vincitori, in difetto di rinuncia di un vincitore (si vedano anche i punti dedicati al ricorso 62/2019 derivante dalla legittimazione attiva e 93/2018 derivante dalla legittimazione passiva).

A seguito della entrata in vigore della legge di bilancio 2020 (legge 160/2019), quest'ultima problematica non risulta più di attualità.

- b) Ricorso 53/2019: si tratta della puntuale impugnazione di una norma contenuta nel decreto legge 14 dicembre 2018, n. 135¹⁴⁶, come convertito in legge 11 febbraio 2019, n. 12.

In base a detta disposizione una percentuale rilevante (almeno il 60%) del gettito derivante dalle concessioni di “grandi derivazioni” idroelettriche, che a regime dovrebbe essere corrisposto alle regioni, deve transitoriamente essere assegnato a province e città metropolitane.

Si contesta, da parte della Regione, la natura di norma di principio della disposizione impugnata, da ascrivere alla materia “coordinamento della finanza pubblica”, di competenza legislativa concorrente fra Stato e regione.

- c) Il ricorso n. 62/2019 risulta speculare al ricorso 93/2018 derivante dalla legittimazione passiva della Regione rispetto al contenzioso costituzionale in via diretta. In sostanza contesta il decreto legge 4/2019¹⁴⁷ che, con una limitatissima deroga, mantiene fermi i meccanismi di scorrimento delle graduatorie dei concorsi pubblici, di fatto escludendo gli idonei non vincitori, salvo il caso di rinuncia di uno o più vincitori.

¹⁴⁶ Decreto legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e la pubblica amministrazione).

¹⁴⁷ Decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni).

La Regione rivendica potestà legislativa residuale sull'ordinamento dei propri uffici, dal momento che la fase concorsuale è segmento eminentemente pubblicistico dell'azione amministrativa. Contesta anche che la disposizione nazionale si possa considerare come principio fondamentale nella materia del coordinamento della finanza pubblica.

- d) Con ricorso 94/2019, la Regione Toscana impugna un complesso di disposizioni del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34¹⁴⁸, come convertito in legge 28 giugno 2019, n. 58.

Tali disposizioni predispongono un meccanismo di incentivi alla effettuazione di interventi di efficienza energetica, in relazione ai quali sono accordati crediti di imposta. In particolare il soggetto utente può domandare uno sconto immediato sulla fattura della fornitura di energia elettrica, che si traduce appunto in un credito di imposta a favore delle imprese erogatrici del servizio.

Secondo la difesa regionale, ciò avrebbe effetti riflessi su materie di competenza legislativa residuale, quali l'industria e le attività produttive in genere. In buona sostanza, sarebbe stato instaurato un regime di favore per le imprese di medio grande dimensione, con effetti distorsivi della concorrenza.

¹⁴⁸ Decreto legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi).