

REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

Rapporto sulla legislazione

anno 2023

A cura di:

Segretariato generale
Direzione di Area Assistenza istituzionale

Alla stesura del rapporto hanno collaborato:

Assistenza giuridica e legislativa

Assistenza, coordinamento e supporto alle attività delle commissioni consiliari

Assistenza ai lavori d'aula

Assistenza generale alle commissioni di controllo, per le politiche dell'Unione europea, istituzionali, speciali e d'inchiesta. Analisi di fattibilità. Assistenza alla commissione pari opportunità, al CDAL e all'autorità regionale per la partecipazione

Direzione generale Avvocatura regionale, affari legislativi e giuridici della Giunta regionale

Maggio 2024

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

Rapporto sulla legislazione : anno 2023 / Consiglio regionale della Toscana ; a cura del Segretariato generale [e della] Direzione di Area Assistenza istituzionale. - Firenze : Consiglio regionale della Toscana , 2024. – 198 p. ; 30 cm

1. Toscana <Regione> : Consiglio regionale

328.370 945 5

Toscana <Regione> - Legislazione regionale – 2023

Cura redazionale e composizione: *Carla Paradiso e Antonella Meucci*

Copertina: *Patrizio Suppa*

Stampa: *Tipografia del Consiglio regionale della Toscana*

Indice

Nota introduttiva (I. Cirelli)	pag. 7
Relazioni sulle politiche legislative:	
Politiche istituzionali (P. Garro)	pag. 17
Politiche agricole (B. Pieraccioli)	pag. 29
Politiche per lo sviluppo economico (C. Prina Racchetto)	pag. 35
Politiche sanitarie e sociali (C. Belmonte)	pag. 43
Politiche culturali (S. Zanobini)	pag. 59
Politiche per il governo del territorio e in materia di energia (D. Ferraro)	pag. 66
Politiche per la tutela dell'ambiente (F. Casalotti)	pag. 73
Politiche per la mobilità e le infrastrutture (A. Traniello Gradassi)	pag. 81
Attività istruttoria in commissione (F. Dreoni)	pag. 85
Analisi di fattibilità ex ante e valutazione ex post delle leggi regionali (L. Roggi)	pag. 111
Profili tecnici dell'iniziativa legislativa (A. Tonarelli)	pag. 121
Produzione legislativa dell'anno 2023 e caratteri qualitativi (C. Paradiso)	pag. 137

Partecipazione al processo legislativo:

Commissione di controllo (M. Santoro)	pag. 165
Commissione politiche europee e relazioni internazionali (M. Santoro)	pag. 169
Consiglio delle autonomie locali (CAL) (M. Palchetti)	pag. 172
Conferenza permanente delle autonomie sociali (COPAS) (A. Accardo)	pag. 180
Commissione regionale pari opportunità (CRPO) (A. Accardo)	pag. 181

Attività regolamentare (M. Mingioni)	pag. 185
--	----------

Contenzioso costituzionale (E. Righi)	pag. 193
---	----------

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

- *per la Direzione di Area Assistenza istituzionale*
Maria Cecilia Tosetto, Rosanna Bardocci, Riccarda Casini, Silvia Fantini,
Maria Cristina Montanari, Alberto Nistri, Alessandro Zuti
- *per l'Analisi di fattibilità e la valutazione delle politiche*
Andrea Di Bernardo, Francesca Cecconi
- *per la raccolta dei dati normativi*
Elisabetta Crescioli, Debora Giovannini

NOTA INTRODUTTIVA

NOTA INTRODUTTIVA

Ilaria Cirelli

Anche quest'anno la relazione intende delineare il contesto generale della produzione normativa del 2023, estrapolando i dati più significativi dalle singole relazioni del presente Rapporto, a cui peraltro si rinvia per maggiori dettagli.

LE LEGGI

Nello scorcio finale della undicesima legislatura si è assistito ad una sostanziale conferma della tendenza, già rilevata negli anni precedenti, relativa alla riduzione del numero delle leggi regionali approvate: 44 (quarantaquattro), di cui una legge di modifica statutaria. Dunque un decremento, che la Corte di conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana nella "Relazione sulle tipologie delle coperture adottate [...] dalle leggi della Regione toscana pubblicate nel 2023" valuta positivamente, quanto meno con riferimento alle leggi onerose, *in quanto una minore produzione normativa è indice di un rafforzamento della funzione di programmazione del bilancio previsionale che si realizza attraverso la concentrazione della maggior parte delle decisioni di spesa in sede di approvazione della legge di bilancio*. La riduzione del numero di leggi approvate si accompagna, come si legge nella relazione dedicata ai profili tecnici dell'attività normativa, ad un deciso decremento delle proposte di legge presentate che nel 2023 sono state infatti sessantasette, ben nove in meno di quelle depositate nel 2022.

Un altro dato significativo che si accompagna a quelli accennati è il rapporto percentuale delle proposte che provengono dalla Giunta e quelle d'iniziativa consiliare: 35 a 32, che assume ulteriore significato se si considera che ben nove proposte di legge rientrano per materia nel novero di quelle a cui lo statuto regionale, all'articolo 23 comma 3, riserva l'iniziativa alla Giunta.

Tra le proposte di legge d'iniziativa consiliare solo otto sono state approvate, quattro provenienti dall'Ufficio di presidenza del Consiglio, le altre dai partiti della maggioranza. Dall'analisi delle proposte d'iniziativa consiliare andate in porto emerge un primo elemento: a differenza del 2022, dove erano state approvate leggi innovative e di rilievo ed anche interventi in ambiti bisognosi di specifica regolazione come ad esempio la legge regionale 42/2022 istitutiva delle comunità energetiche rinnovabili, e la legge regionale 12/2022 sulla semplificazione per l'attuazione degli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), nel 2023 l'iniziativa consiliare con esito positivo ha avuto ad oggetto obiettivi più limitati. Si segnala in particolare due leggi: la legge regionale 7/2023 (Disposizioni in materia di linee guida per l'individuazione delle esigenze sociali di cui all'articolo 30 comma 1 del d.lgs. 50/2016 "Codice dei contratti pubblici". Modifiche alla l.r. 18/2019) e la legge regionale 35/2023

(Disposizioni in materia di prevenzione dello stress termico nei luoghi di lavoro. Modifiche alla l.r. 28/2019). Tali leggi, recanti principi di tutela dei lavoratori di rilevante significato politico, hanno dato luogo, date i loro oggetti (tutela della concorrenza e tutela e sicurezza del lavoro, rispettivamente di competenza esclusiva dello stato, e concorrente) a molteplici approfondimenti tecnici e ad una particolare prudenza nella loro predisposizione per garantire ai testi l'assenza di interferenze con le competenze legislative statali.

Il secondo elemento che offre spunti di riflessione riguarda le difficoltà che l'iniziativa consiliare incontra, tra cui quella della copertura finanziaria delle leggi onerose, cui avevamo già accennato nelle precedenti relazioni. Copertura finanziaria che, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione e dell'articolo 17 della legge 196/2009, deve essere assicurata sulle proposte e sugli emendamenti che comportano spese o minori entrate ma, ancor prima, la predisposizione della relazione tecnico-finanziaria che deve in primo luogo quantificare, secondo criteri affidabili, gli oneri derivanti dalla legge o dall'emendamento ovvero dimostrare dell'assenza di oneri nel caso di clausola di invarianza finanziaria.

In tale ambito occorre dar conto delle perplessità manifestate nuovamente dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana della Corte dei conti nella "Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi della Regione Toscana pubblicate nell'anno 2023". Infatti in relazione al vigente articolo 16 della legge regionale 1/2015¹ recante 'Fondo speciale per le leggi di iniziativa del Consiglio regionale' la Corte rimarca, tra l'altro, che gli oneri finanziari derivanti da provvedimenti legislativi di esclusiva competenza consiliare sono posti a carico del bilancio del Consiglio regionale, in modo non coerente con l'articolo 49 del decreto legislativo 118/2011² e con la ripartizione delle funzioni tra Giunta e Consiglio regionale che vedono istituzionalmente imputate alla GR le funzioni esecutive e l'attuazione delle politiche pubbliche, per cui le iniziative legislative onerose devono, coerentemente, trovare esclusiva copertura nel bilancio regionale. Una prospettiva di modifica della norma in parola nel senso chiaramente indicato dalle osservazioni della Sezione di controllo regionale della Corte, con il trasferimento del fondo speciale per le leggi d'iniziativa del Consiglio dal bilancio del Consiglio al bilancio regionale con l'elenco dei nuovi provvedimenti legislativi finanziabili

¹ Art. 16 Fondo speciale per le leggi di iniziativa del Consiglio regionale

1. Nell'ambito della propria autonomia contabile, il Consiglio regionale può istituire nel proprio bilancio un fondo speciale destinato a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi di sua esclusiva iniziativa di cui si preveda il perfezionamento nel corso dell'esercizio finanziario e che siano destinati a produrre effetti finanziari negli esercizi considerati nel bilancio di previsione.

2. La deliberazione del Consiglio regionale con cui è approvato il bilancio di previsione finanziario del Consiglio regionale provvede alla determinazione del fondo di cui al comma 1, mediante un apposito accantonamento, distinto tra parte corrente e in conto capitale.

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

con il fondo allegato alla legge di bilancio, indubbiamente rende maggiormente difficoltoso per le proposte di legge d'iniziativa legislativa consiliare arrivare in porto.

Il quadro generale della legislazione anche per il 2023 risulta sostanzialmente manutentivo.

Fanno eccezione la legge regionale 4/2023 (Interventi del Consiglio regionale per la realizzazione delle finalità statutarie in materia di sviluppo sostenibile, cultura e turismo) e la legge regionale 34/2023 che ha disposto il rifinanziamento della prima nonché la legge statutaria 5/2023 (Modifiche allo Statuto in tema di richiamo al principio dell'antifascismo come valore fondante dell'azione regionale).

Le materie interessate dagli interventi legislativi sono svariate: le più numerose attengono alla tutela della salute e al sociale (l.r. 8,12, 27, 28, 41, 44), e alla materia istituzionale (l.r. 2, 14, 15, 23, 31, 37) si registrano poi interventi a sostegno dell'economia e delle imprese (l.r.1, 13), in materia di contratti pubblici (l.r. 6, 7 e 35), in materia ambientale e del patrimonio edilizio (l.r. 16 e 18).

Nel 2023 le leggi di manutenzione sono state due: la legge regionale 22/2023 che ha riunito tutti gli interventi di modifica oggetto di specifici impegni assunti dal Presidente della Giunta nei confronti del governo nell'ambito del precotenzioso ex articolo 127 della Costituzionale che aveva riguardato le leggi del 2022, la seconda la legge regionale 29/2023 recante invece gli interventi ordinari di manutenzione.

In tale contesto tuttavia vanno in ogni caso ricordate due leggi, la legge 2 del 7 gennaio 2003 (Disposizioni in materia di personale delle strutture di supporto agli organi di governo ed organismi politici della Regione. Modifiche alla l.r. 1/2009) e la legge 23 del 19 maggio 2023 (Disposizioni in materia di personale di supporto agli organi politici. Abrogazione della l.r. 2/2023, reviviscenza di talune disposizioni e modifiche alla l.r. 1/2009) in materia di trattamento economico accessorio del personale assegnato alle strutture di supporto alla Giunta ed al Consiglio regionale, leggi che sono state oggetto di rilevanti questioni contabili e giuridiche.

In sintesi, poiché data la sua complessità la questione non può essere analizzata compiutamente in tale sede, si ricordano i passaggi più rilevanti della vicenda che parte dalla parifica, da parte della Sezione regionale della Corte dei Conti, del rendiconto generale della Toscana per il 2022 ad eccezione, tra l'altro, di due poste relative ai capitoli di spesa relativi alla retribuzione del personale di supporto agli organi politici della Giunta e del Consiglio. Già in sede di giudizio di parifica del rendiconto generale del 2021 erano emerse irregolarità relative al trattamento accessorio di tale personale, erogato ai sensi della legge regionale 1/2009. Come rilevato dalla Sezione regionale del giudice contabile, sussisteva un aumento ingiustificato della spesa, imputata sul bilancio regionale, anziché al Fondo del salario accessorio, inoltre la disciplina regionale di trattamenti

economici di cui alla legge regionale 1/2009 risultava difforme dal contratto collettivo e dalle norme statali a cui l'articolo 117 comma 2 lettera l) della Costituzione riserva la materia del trattamento economico dei dipendenti pubblici. Pertanto la somma di euro 1.937,755,91 costituiva un incremento ingiustificato della spesa a carico del bilancio regionale.

Il giudizio di parifica veniva dunque sospeso limitatamente ai due capitoli interessati e l'amministrazione regionale adottava misure adeguate a superare i rilievi della Sezione regionale che ha successivamente parificato i censurati capitali del rendiconto 2021 (l.r. 25/2022).

Le misure dell'amministrazione consistevano nel decreto dirigenziale n. 24784 del 14 dicembre 2022 con cui, a fronte degli indirizzi forniti dalla Giunta, l'importo di euro 1.937,755,91 è stato imputato al Fondo del salario accessorio e si è approvata la legge regionale 2/2023 con cui sono state abrogate le disposizioni della legge regionale 1/2009 relative al trattamento economico del personale di supporto politico, ricondotto nell'ambito del contratto collettivo ed imputato al Fondo del salario accessorio del personale del comparto.

A modificare nuovamente il quadro della disciplina vigente è intervenuto il decreto-legge 44³ del 22 aprile 2023 convertito in legge 74/2023, che sostanzialmente stabilisce la possibilità per le Regioni di erogare al personale di supporto politico di Giunta e Consiglio un trattamento omnicomprensivo imputandolo direttamente al bilancio regionale e non al Fondo del salario accessorio del comparto.

Dunque la Regione Toscana approva la legge 23/2023 con cui si abroga la legge regionale 2/2023 e per il 2022 si conferma l'imputazione del trattamento economico del personale delle strutture politiche di Giunta e Consiglio al Fondo del salario accessorio ma incrementando quest'ultimo della spesa corrispondente alla spesa per l'emolumento sostitutivo del trattamento accessorio del personale di supporto agli organi politici sostenuta nel 2016 e comunque nel limite dell'articolo 23 comma 2 del decreto legislativo 75⁴ del 2017.

Secondo la Sezione della Corte dei conti, tale incremento è effettuato al di fuori delle fonti di alimentazione previste dal contratto collettivo e dalla legge statale, dunque la legge regionale 23/2023 si pone in violazione del riparto di competenze legislative fissato dalla Costituzione. Inoltre al punto 5 del preambolo della stessa legge 23/2023 si adombra una rideterminazione in aumento del limite di cui all'articolo 23 comma 2 del decreto legislativo 75/2017, anche questa disposizione non derogabile dal legislatore regionale. In altri termini, secondo la Sezione, l'incremento del Fondo previsto dalla legge regionale 23/2023 può

³ Decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche).

⁴ Decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a) e 2, lettere b), c) ed e) e 17, comma 1, lettera a), c), e), f), g), h), l), m), n), o), q), r), s), z) della legge 7 agosto 2015, n. 124 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

avvenire solo se non costituisce una misura aggiuntiva, ovvero ulteriore a quelle previste dal contratto collettivo e dalle leggi statali e sia consentita solo nell'ambito degli spazi della parte stabile del fondo non ancora utilizzati dall'amministrazione.

Dunque la Sezione regionale manifesta seri dubbi sulla legittimità degli incrementi del Fondo e della rideterminazione in aumento del tetto di cui all'articolo 23 comma 2 citato, operati con il decreto n. 12137 del 7 giugno 2023 attuativo della legge regionale 23/2023 in quanto l'incremento del fondo per euro 2.077,138,64 non trova giustificazione nel contratto collettivo in quanto finanziato con risorse aggiuntive ed ulteriori a quelle consentite dallo stesso (art. 67 comma 5 lettere a e b del CCNL) e la rideterminazione del limite di cui all'articolo 23 comma 2 citato operata in assenza dei presupposti previsti dall'articolo 15 comma 5 del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) come invece prospettato successivamente dall'amministrazione in sede di contraddittorio.

La Regione Toscana ha impugnato con ricorso del 3 agosto 2023 presso la Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, la decisione della Sezione regionale di controllo per la Toscana con cui non erano stati parificati i due capitoli del bilancio 2022 (decisione Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Toscana n.165/2023 del 21 luglio 2023).

Come vedremo con la sentenza/ordinanza della Corte dei conti n. 3/2024/DELC, le Sezioni riunite in sede giurisdizionale sollevano la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4 della legge regionale 23/2023 e delle disposizioni in materia della legge regionale 1/2009, giudicandole non manifestamente infondate, e sospendendo il giudizio.

L'articolo 4 della legge regionale 23/2023 risulta, secondo il Collegio, illegittimo poiché ha disposto una spesa priva di copertura normativa in quanto relativa ad un incremento del Fondo del salario accessorio senza il necessario fondamento della contrattazione collettiva e in violazione dell'articolo 117 secondo comma lettera 1) della Costituzione. L'illegittimità dell'articolo 4 per violazione delle competenze legislative dello stato in materia di ordinamento civile si traduce anche nella violazione dei principi posti a tutela degli equilibri di bilancio di cui agli articoli 97 comma 1, 119 comma 1 e sui parametri di cui agli articoli 3 e 36 della Costituzione.

Il Collegio solleva poi questione di legittimità costituzionale anche delle disposizioni di cui alla legge regionale 1/2009. Come noto, la possibilità di incrementare il Fondo del salario accessorio soggiace a due vincoli, oltre all'obbligo di rispettare il CCNL e delle leggi statali, anche quello di rispettare il tetto ai sensi dell'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 75/2017 dato dall'ammontare complessivo destinato nel 2016 dalla Regione al trattamento accessorio del personale. Tale disposizione è espressione, secondo la giurisprudenza costituzionale, del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

L'esclusione dal tetto del 2016 dell'importo erogato in base alla legge regionale 1/2009, che prevedeva trattamenti economici accessori per il personale di staff al di fuori della contrattazione collettiva e con imputazione degli stessi al bilancio regionale, deve secondo il Collegio passare necessariamente dal vaglio della legittimità costituzionale. La rideterminazione in aumento del tetto 2016 includendo al suo interno gli emolumenti erogati al personale di staff sulla base della legge regionale 1/2009 comporta tra l'altro per le Sezioni riunite, la violazione, da parte dell'articolo 4 della legge regionale 23/2023 e dei punti 3, 4, 5 del Preambolo, dell'articolo 117, comma terzo, della Costituzione per lesione del principio di coordinamento della finanza pubblica. Solo con la dichiarazione di illegittimità della legge regionale 1/2009 è possibile escludere dal tetto 2016 gli emolumenti erogati al personale di staff e ritenere violato il limite dell'articolo 23 comma 2 del decreto legislativo 75/2017 che fissa un limite al salario accessorio erogabile.

Le disposizioni della legge regionale 1/2009 interessate all'impugnazione sono quelle relative al trattamento economico del personale di supporto politico vigenti nel 2016 ed in particolare: l'articolo 42 commi 8, 9, 10, l'articolo 43 comma 5, l'articolo 44 comma 6 bis secondo periodo, l'articolo 45, l'articolo 49 commi 4 e 4ter, l'articolo 51 commi 5, 6 e 6bis, l'articolo 52 comma 5, l'articolo 58 comma 2.

La validazione del risultato di amministrazione dipende, secondo il Collegio, dalla legittimità costituzionale del titolo che ha generato la posta di spesa. Se infatti questo fosse dichiarato costituzionalmente illegittimo la spesa sarebbe priva di copertura finanziaria in violazione dell'articolo 81 comma terzo della Costituzione.

La rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale in via incidentale da parte delle Sezioni riunite della Corte dei conti, dell'insieme delle disposizioni citate costituisce un dato di particolare rilievo anche per la complessità e l'importanza politica dei temi trattati.

Per quanto concerne, infine, la potestà legislativa esercitata nelle leggi approvate, leggiamo nella relazione su "Produzione legislativa dell'anno 2023 e caratteri qualitativi" che, come risulta dal Visto, nel preambolo, sedici leggi affermano di rientrare nella potestà legislativa concorrente (art. 117 comma terzo Cost.), undici leggi fanno riferimento invece alla potestà legislativa residuale della Regione (art. 117 quarto comma Cost), quindici leggi invocano una competenza legislativa mista. Non si rilevano dunque cambiamenti degni di nota sotto questo profilo, rispetto all'annualità precedente, né vi sono state rivendicazioni di competenze da parte della Regione come testimonia la legge regionale 7/2023 cui si è sopra accennato, passata indenne al vaglio governativo.

IL CONTENZIOSO COSTITUZIONALE

Per quanto concerne il contenzioso costituzionale, nella relazione su “Contenzioso costituzionale” si rilevano, nel 2023, tre pronunce di merito che concludono giudizi di legittimità in via principale a seguito dell’impugnazione della Toscana di disposizioni della legge 197/2022⁵ e del decreto-legge 121/2021⁶ (sentenze 223/2023 e 6/2023) e la sentenza 68/2023 che dà luogo a parziale censura della normativa regionale, dichiarando l’illegittimità costituzionale dell’articolo 7 comma 1 della legge regionale 15/2022 (Disciplina dell’oleoturismo e dell’ospitalità agrituristica. Modifiche alla l.r. 30/2003).

L’ATTIVITÀ DEL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

Il Consiglio delle autonomie locali (CAL) ha proseguito le sue funzioni nel 2023 nella composizione prevista dalla legge regionale 63/2014 che come si ricorderà stabilisce in via straordinaria e transitoria che la composizione del CAL, nelle more della riforma della disciplina di quest’ultimo, sia limitata ai soli componenti di diritto e ai componenti elettivi che a seguito delle elezioni risultano confermati nella rispettiva carica.

Il CAL, riunitosi in dodici sedute, ha espresso diciannove pareri obbligatori: nove su proposte di legge, cinque su proposte di deliberazione e quattro sui regolamenti proposti dalla Giunta. Su sette proposte di legge non è stato espresso parere in virtù della decisione assunta nella seduta del 12 aprile 2022 di non esprimere parere sulle proposte di iniziativa consiliare.

Di rilievo, inoltre, l’attività di collaborazione con la sezione regionale di controllo della Corte dei conti che è proseguita con dodici richieste da parte di enti locali ex articolo 7, comma 8, della legge 131/2003 (cosiddetta legge La Loggia)..

Nel corso del 2023 è proseguito l’approfondimento relativo alla revisione della legge istitutiva del CAL al fine di rinnovarne il ruolo e le competenze all’interno dell’ordinamento regionale e per garantire che l’organismo possa operare in concreta rappresentanza delle autonomie territoriali anche in vista delle elezioni amministrative del 2024, sempre più vicine.

I REGOLAMENTI

Per quanto concerne la fonte regolamentare, il 2023 vede l’emanazione da parte del presidente della Giunta di sette regolamenti, anche se sei effettivi come si spiega nella specifica relazione sull’ “Attività regolamentare”, sostanzialmente

⁵ Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025).

⁶ Decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121 (Disposizioni urgenti in materia di investimenti e di sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e delle mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell’Agenzia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali).

uno in più rispetto al 2022. Tra di essi non figurano regolamenti di attuazione di leggi statali né di norme comunitarie.

Merita tuttavia ricordare l'emanazione del primo regolamento di manutenzione (d.p.g.r. 26 luglio 2023, n. 30/R) ai sensi dell'articolo 13 comma 2 della legge regionale 55/2008, con cui si è intervenuti in modifica di otto regolamenti e l'abrogazione di tre.

LE POLITICHE LEGISLATIVE

POLITICHE ISTITUZIONALI

Paola Garro

1. LE LEGGI DI MODIFICA E LA RATIFICA DELLA CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

La prima legge regionale da segnalare, tra quelle approvate dalla Prima Commissione consiliare permanente (Affari istituzionali, programmazione, bilancio) nel periodo considerato dal presente Rapporto sulla legislazione, è la legge regionale 7 gennaio 2023, n. 2 (Disposizioni in materia di personale delle strutture di supporto agli organi di governo ed organismi politici della Regione. Modifiche alla l.r. 1/2009). Tale legge attiene al trattamento economico accessorio del personale assegnato alle strutture di supporto agli organi di governo ed organismi politici della Regione Toscana, ed è stata proposta dalla Giunta regionale a seguito di una forte sollecitazione da parte della Corte dei conti, che in difetto di approvazione di un intervento legislativo sul tema specifico, avrebbe sollevato questione di legittimità costituzionale su una parte del rendiconto 2021, sulla quale non aveva dichiarato la parifica. Occorre, a questo punto, far cenno proprio alla vicenda che ha originato la legge *de qua*, poi successivamente abrogata.

Nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio 2021, la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Toscana, aveva rilevato alcune irregolarità attinenti al trattamento economico accessorio del personale assegnato alle strutture di supporto agli organi politici, personale che risultava beneficiario di emolumenti accessori istituiti dalla legge regionale 1/2009 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale). Le irregolarità concernevano, in primo luogo, l'istituzione e la disciplina con legge regionale di trattamenti economici accessori difformi da quelli previsti dal Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) a favore di tale categoria di personale, in quanto la materia retributiva, essendo riconducibile all'ordinamento civile, rientra nella potestà legislativa statale ex articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione. Tale competenza è stata effettivamente esercitata dallo Stato attraverso il decreto legislativo 165/2001⁷ che agli articoli 2 e 45 prevede una delega a favore della contrattazione collettiva nazionale in virtù della quale il trattamento economico fondamentale ed accessorio dei dipendenti pubblici deve essere stabilito dai contratti collettivi. L'altra criticità emersa riguardava l'imputazione al bilancio regionale, anziché al Fondo del salario accessorio, di tali emolumenti; l'errata imputazione avrebbe determinato, per i giudici contabili, un ingiustificato incremento della spesa di personale a carico del bilancio regionale non autorizzato dal CCNL e dalle norme statali,

⁷ Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

uniche fonti legittimate a disciplinare il trattamento economico dei dipendenti pubblici. L'emergere di tali criticità aveva comportato la sospensione del giudizio di parifica, limitatamente ai due capitoli di spesa interessati, al fine di attivare il contraddittorio con la Regione in ordine alla prospettata questione di legittimità costituzionale. Nelle more della sospensione, la Regione ha adottato un decreto dirigenziale, con il quale ha proceduto alla diversa imputazione della spesa al Fondo anziché al bilancio regionale, ed ha approvato la legge regionale 2 del 2023 che ha previsto l'abrogazione delle disposizioni della legge regionale 1 del 2009 relative al trattamento economico accessorio del personale di supporto agli organi politici regionali, riconducendo tale trattamento nell'ambito del CCNL e disponendone, a decorrere dall'anno 2022, l'imputazione al Fondo salario accessorio del personale del comparto, anziché al bilancio regionale, ad invarianza della consistenza delle risorse allocate sul medesimo Fondo. Le due misure descritte sono state ritenute dai giudici idonee a superare le criticità segnalate e a produrre, conseguentemente, il venir meno della rilevanza della questione di legittimità costituzionale prospettata. La Corte ha proceduto, quindi, alla parifica anche dei capitoli del rendiconto 2021 rimasti inizialmente sospesi. Con la successiva legge regionale 19 maggio 2023, n. 23, la Regione ha nuovamente legiferato sul tema, alla luce del decreto-legge 44/2023⁸ approvato medio tempore dallo Stato. L'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 44 dispone che le regioni possano applicare, senza aggravio di spesa, l'articolo 14 del decreto legislativo 165/2001, in tema di trattamento economico accessorio del personale degli uffici di staff degli organi politici, secondo i principi di cui all'articolo 27 del medesimo decreto legislativo. Per effetto di tale previsione, il trattamento accessorio del personale delle strutture di supporto di Giunta e Consiglio regionale potrà consistere in un trattamento omnicomprensivo ed essere imputato direttamente al bilancio, anziché al Fondo salario accessorio del personale del comparto. Con la legge regionale 23/2023 si è confermata l'applicabilità anche alla Toscana dell'articolo 14 del decreto legislativo 165/2001, prevedendo l'abrogazione della legge regionale 2/2023 nonché la reviviscenza delle norme della legge regionale 1/2009, inerenti al trattamento economico e giuridico del personale di staff dei vertici regionali, che erano state oggetto di abrogazione o modifica ad opera della medesima legge regionale 2/2023. La nuova legge ha dettato, altresì una disciplina specifica relativamente al Fondo 2022. Infatti ha confermato per l'anno 2022 l'imputazione al Fondo salario accessorio della spesa per gli emolumenti del personale delle strutture di supporto della Giunta e del Consiglio, e nel contempo ha disposto l'incremento del Fondo e la rimodulazione in aumento del relativo tetto attraverso disposizioni derogatorie delle norme statali. Proprio su questi aspetti si è nuovamente appuntata l'attenzione dei giudici contabili della sezione regionale di controllo, in sede di parifica del rendiconto 2022, per i quali le uniche fonti legittimate dall'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione,

⁸ Decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche).

all'incremento del Fondo e alla rimodulazione del relativo tetto di spesa sono il CCNL e la legge statale, e non certo la legge regionale. Pertanto, non sono stati parificati i due capitoli del bilancio 2022 che finanziano l'incremento del Fondo salario accessorio del personale di supporto agli organi politici per complessivi euro 2.077.138,64. Successivamente, la Regione ha impugnato presso la procura generale della Corte dei conti il capo della decisione n. 165/2023/PARI che non ha parificato i suddetti capitoli di spesa. Le sezioni riunite della Corte dei conti hanno controllato la legittimità della legislazione di spesa, ritenendola pregiudiziale alla verifica della legittimità dei saldi di spesa e delle relative coperture. Al termine di tale esame, le sezioni riunite hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4 della legge regionale 23/2023 ritenuto invasivo della sfera di competenza statale esclusiva in materia di "ordinamento civile" poiché dispone un incremento del Fondo per il salario accessorio non autorizzato dal CCNL e dalla legge statale che sono le uniche fonti legittimate a disciplinare il trattamento economico dei dipendenti pubblici ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione. Per i giudici contabili appare evidente l'illegittimità della previsione di una spesa da parte del legislatore regionale toscano privo della potestà legislativa in materia. La violazione del riparto delle competenze legislative determina una dinamica espansiva della spesa del personale regionale incidendo negativamente sugli equilibri di bilancio. Per i giudici non è quindi possibile procedere alla parificazione dei due capitoli inerenti a tale spesa senza sollevare la questione di legittimità costituzionale delle norme che la prevedono, ovvero l'articolo 4 della legge regionale 23/2023, nonché i corrispondenti articoli contenuti nella legge regionale 1/2009 che sono stati oggetto di reviviscenza e modifica ad opera della stessa legge regionale 23/2023. La questione di legittimità costituzionale delle suddette disposizioni appare ai giudici contabili non manifestamente infondata poiché qualora tali titoli legislativi di spesa fossero dichiarati costituzionalmente illegittimi, la spesa dagli stessi prevista sarebbe priva di copertura finanziaria e quindi lesiva dell'art. 81, terzo comma, Cost., con l'ulteriore conseguenza che sarebbe validato un risultato di amministrazione non corretto. Le sezioni riunite, pertanto, hanno sospeso il giudizio originato dal ricorso della Regione Toscana e disposto la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Al momento della predisposizione della presente relazione la questione è "sub iudicis".

La disamina delle leggi continua con la 6 del 28 febbraio 2023, (Istituzione dell'elenco degli operatori economici della Giunta regionale da invitare alle procedure negoziate per l'affidamento di lavori pubblici, nelle ipotesi previste dalla normativa vigente in materia di appalti. Modifiche alla l.r. 18/2019). Si tratta di un intervento legislativo proposto dalla Giunta regionale in prospettiva del termine della fase transitoria prevista dai decreti legge 76 del 2020 e 77 del 2021, e della piena applicazione della legge delega 78 del 2022, in particolare relativamente alla possibilità che venga meno, salvo casi eccezionali, di procedere a sorteggio degli operatori economici nelle procedure negoziate. Il meccanismo

del sorteggio viene sostituito dalla rotazione degli operatori iscritti negli elenchi. Da segnalare che l'iscrizione in elenco, nelle procedure negoziate, da strumento alternativo al bando o all'indagine di mercato seguiti da sorteggio, diviene strumento unico ordinario. Di conseguenza, si provvede a dotare gli uffici della Giunta regionale di un elenco degli operatori economici, articolato per soglie di importo e categorie di lavorazioni, da consultare nell'ambito delle procedure negoziate per l'affidamento di lavori nelle ipotesi previste dalla normativa vigente in materia di appalti pubblici. La legge prevede, altresì, la facoltà dell'utilizzo dell'elenco degli operatori economici della Giunta regionale anche da parte del Consiglio regionale e delle amministrazioni aggiudicatrici dell'intero territorio regionale, per assicurare in tal modo l'assolvimento del principio di rotazione attraverso lo scorrimento di un unico elenco utilizzato da più amministrazioni.

La legge regionale 28 febbraio 2023, n. 7 (Disposizioni in materia di linee guida per l'individuazione delle esigenze sociali di cui all'articolo 30, comma 1, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 "Codice dei contratti pubblici". Modifiche alla l.r. 18/2019), gergalmente definita dagli uffici "Il cuore oltre l'ostacolo", mira ad attribuire alla Giunta regionale il potere amministrativo di emanare linee guida valide per gli uffici regionali e degli enti dipendenti che contemplino quelle esigenze sociali specificate nell'articolo 30, comma 1, decreto legislativo 50/2016 da privilegiare nell'assegnazione degli appalti. La giurisprudenza ricorda come l'attribuzione al legislatore statale della competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza risponde alla necessità di garantire una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale. Nell'alveo di questa normazione, appare di palmare evidenza, rientra anche la definizione dei criteri di aggiudicazione delle gare, ivi compresa la specificazione dei criteri premiali. Ancora la sentenza della Corte costituzionale 4/2022, nel soffermarsi sulla putativa invocazione dell'articolo 30 del codice dei contratti pubblici a suffragio della tesi di legittimità di una legge piemontese, nega recisamente che la fonte regionale possa integrare quelle esigenze (sociali, ambientali, o di altro genere) già individuate dal legislatore statale quali criteri che possano prevalere sul principio di stretta economicità. Occorre a questo punto porre l'attenzione proprio sull'ultimo ragionamento svolto dalla Corte, per cogliere un primo significativo elemento di diversità nella legge in esame, rispetto a molte, se non tutte, le fattispecie finora esaminate dalla giurisprudenza costituzionale, non solo nella citata sentenza, ma in una linea di pronunce ormai consolidata. A ben vedere i proponenti, con il primo comma dell'articolo 6 bis, che risulta di nuova introduzione nella legge regionale 18/2019, non integrano il novero delle "esigenze" in grado di prevalere sul principio di stretta economicità, di cui all'articolo 30 del codice dei contratti pubblici; al contrario, attribuiscono alla Giunta regionale la competenza ad emanare linee guida, che specifichino in concreto tali esigenze. La legge regionale semplicemente sancisce la necessità di tale individuazione, in realtà in astratto già possibile. A proposito del carattere di "necessità" dello strumento amministrativo delle linee guida, si osserva come

queste integrino direttive, in difetto delle quali l'azione dei dirigenti sarebbe impossibilitata negli aspetti discrezionali, ovvero gli uffici non sarebbero posti in grado di esercitare la discrezionalità che porti a privilegiare l'una o l'altra esigenza. La norma quindi rappresenta in modo plastico la ripartizione delle competenze tra organo politico e organi tecnici – amministrativi, propria dell'ordinamento costituzionale. In effetti, anche a livello di ordinamento regionale, l'articolo 2, comma 2, lettera d), della legge regionale 1/2009 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale) riserva agli organi di direzione politica “la definizione delle priorità, dei piani e delle direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione”. Si può affermare che il primo comma della norma come approvata non pare quindi violare le competenze legislative esclusive dello Stato; tra l'altro, non constano precedenti in esatti termini nella giurisprudenza costituzionale. Venendo al secondo comma della norma, come approvata, il fatto che i proponenti si spingano a descrivere le esigenze sociali come rispondenti anche alla necessità di garantire un livello retributivo “adeguato ed attuale” dei lavoratori dipendenti del soggetto aggiudicatario, rappresenta una sorta di “corto circuito”, rispetto al ragionamento sopra svolto. È chiaro che descrivere le esigenze sociali nel modo specificato rappresenta una esplicitazione che rischia di “autoconfessare” la volontà di integrare il novero delle esigenze in grado di prevalere sul principio di stretta economicità, già individuate dallo Stato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva, di cui si è discusso. È anche vero, però, che il coraggio dimostrato dal legislatore regionale può equivalere a gettare il “cuore oltre l'ostacolo”, in quella eterna battaglia a favore dell'elemento sociale in economia. Si segnala che la proposta di legge (pdl 171) era stata redatta dall'Ufficio legislativo su specifica richiesta dei proponenti che erano dieci consiglieri del gruppo Partito Democratico (PD). Durante i lavori d'aula è stato presentato un emendamento a firma di tre consiglieri del gruppo di Fratelli d'Italia (FdI) che mirava a sostituire il comma 2 del nuovo articolo 6 bis della legge regionale 18/2019⁹, come introdotto dalla proposta di legge, ma l'emendamento è stato respinto per motivi di merito.

Con la legge regionale 10 marzo 2023, n. 10¹⁰ è stata ratificata, ai sensi degli articoli 117, ottavo comma, della Costituzione e 68 dello Statuto, l'intesa sottoscritta tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per l'istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. La competenza legislativa esercitata con la legge *de qua* è di tipo residuale, di cui al quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione, trattandosi di organizzazione delle modalità di esercizio delle competenze regionali. In fase di istruttoria in commissione, non è stato ritenuto, tuttavia, di integrare in tal senso il preambolo,

⁹ Legge regionale 16 aprile 2019, n. 18 (Disposizioni per la qualità del lavoro e per la valorizzazione della buona impresa negli appalti dei lavori, forniture e servizi. Disposizioni organizzative in materia di procedure di affidamento dei lavori. Modifiche alla l.r. 38/2007).

¹⁰ Legge regionale 10 marzo 2023, n. 10 (Ratifica dell'intesa tra le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per l'istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome).

citando anche il quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione, ancorché suggerito nella scheda di legittimità.

La legge regionale 14 marzo 2023, n. 11 (Disposizioni in materia di modalità formative della polizia locale. Modifiche alla l.r. 11/2020) verte sulla formazione e sull'aggiornamento del personale addetto al servizio di polizia locale, ambito di competenza legislativa residuale regionale ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione. Non è stata tuttavia accolta, neanche in questo caso, la proposta della scheda di legittimità di specificare il generico riferimento all'articolo 117 della Costituzione contenuto nei 'visti' del preambolo con l'espressa indicazione del quarto comma del medesimo articolo. La formazione della polizia locale toscana, in base alla previgente disciplina, risultava essere svolta esclusivamente attraverso la Fondazione Scuola interregionale di polizia locale di Modena, di cui la Regione Toscana è stata socio fondatore. Con l'intervento normativo in esame viene meno l'attribuzione in via esclusiva alla Fondazione delle attività formative che potranno, per il futuro, essere svolte e gestite in modo differenziato.

Con la legge regionale 28 marzo 2023, n. 14¹¹ sono state approvate le disposizioni di attuazione dell'articolo 34 bis dello Statuto, attraverso puntuali modifiche alla legge regionale 1 del 2009 che reca il testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale. L'articolo 2 della legge statutaria regionale 17 giugno 2022, n. 20 (Modifiche e integrazioni allo Statuto in materia di Sottosegretario alla Presidenza della Giunta regionale e di composizione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale)¹² ha inserito l'articolo 34 bis nello Statuto, istituendo la figura del Sottosegretario alla presidenza, con la funzione di coadiuvare il Presidente della Giunta regionale nello svolgimento dei compiti inerenti al suo mandato ed affidandone l'eventuale nomina al Presidente medesimo. Per assicurare l'efficace svolgimento dei compiti affidati al Sottosegretario alla presidenza, la legge in esame provvede a dotare tale nuova figura di una struttura di assistenza, parametrata su quella già prevista per gli assessori, prevedendo però una unità di personale in meno rispetto alla dotazione massima delle segreterie di assistenza agli assessori. In aula sono stati approvati quattro emendamenti, tesi a realizzare un minore esborso economico, la cui sostanza, oltre alla riduzione del numero degli addetti rispetto a quanto prevedeva il testo originario della proposta di legge, consiste nell'introduzione dell'obbligo di attingere dal personale regionale tutti i collaboratori, tranne il responsabile della segreteria, che può essere liberamente scelto tra i soggetti in possesso della professionalità richiesta.

La medesima legge statutaria n. 20 del 2022, oltre ad inserire l'articolo 34 bis, ha modificato anche l'articolo 14 dello Statuto reintroducendo, nell'Ufficio di

¹¹ Legge regionale 28 marzo 2023, n. 14 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 34 bis dello Statuto. Modifiche alla l.r. 1/2009).

¹² Per la legge statutaria n. 20 del 2022 si rinvia al Rapporto sulla legislazione - anno 2022 - Relazione sulle politiche istituzionali, par. 1 Leggi di modifiche statutarie.

presidenza del Consiglio regionale, i Segretari questori con il compito di coadiuvare il Presidente del Consiglio regionale nell'applicazione del regolamento e nell'assicurare la regolarità dello svolgimento dei lavori dell'assemblea. Dal momento che le funzioni attribuite al Sottosegretario alla presidenza della Giunta regionale, di cui alla legge regionale 14 di cui sopra, risultano ampie e di particolare pregnanza, tali da non consentire, per l'impegno richiesto e per i loro eventuali contenuti, la conciliabilità con altre funzioni istituzionali di rilievo consiliare, si è ritenuto necessario prevedere, con la successiva legge regionale 28 marzo 2023, n. 15¹³, l'incompatibilità della figura del Sottosegretario alla presidenza della Giunta regionale con una serie di cariche elencate nell'articolo 1, ovvero componente dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale; Presidente e vicepresidente di gruppo consiliare nonché componente dell'Ufficio di presidenza di commissione consiliare permanente. Nel caso in cui la nomina a Sottosegretario sia conferita ad un soggetto che ricopre una delle predette cariche, lo stesso viene invitato a rimuovere la situazione d'incompatibilità. Qualora la situazione non sia rimossa entro dieci giorni dal ricevimento dell'invito, il Consiglio regionale dichiara il soggetto decaduto dalla carica già rivestita. Si ricorda, infine, che il Consiglio regionale, con l'ordine del giorno 12 ottobre 2021, n. 185, collegato alla legge regionale statutaria 20/2022, si era impegnato a disciplinare i trattamenti economici delle figure dei Segretari questori e del Sottosegretario alla presidenza della Giunta regionale in modo tale da non comportare oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale. Pertanto, con la legge regionale 15 sono state approvate anche modifiche alla legge regionale 3/2009 con la previsione delle nuove figure istituzionali e la rideterminazione delle percentuali dell'indennità di funzione e del rimborso spese per l'esercizio del mandato spettanti ai consiglieri regionali, al Presidente ed ai componenti della Giunta regionale in modo tale da assorbire i costi derivanti dalle quote da destinarsi alle nuove cariche, nel rispetto dell'ordine del giorno 185/2021.

Il Consiglio regionale, in seguito all'approvazione della legge regionale 5 marzo 2021, n. 10 (Celebrazione della Festa dell'Europa. Modifiche alla l.r. 26/2009), celebra annualmente la Festa dell'Europa mediante l'organizzazione di eventi e iniziative *“volte alla promozione dell'integrazione europea e alla conoscenza delle istituzioni e delle politiche dell'Unione europea, con particolare attenzione alle iniziative dirette al consolidamento dell'identità europea fra i giovani”*. Nell'ambito del programma di tali iniziative per l'annualità 2022, disposto dall'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale d'intesa con l'Ufficio di presidenza della Commissione consiliare politiche europee e relazioni internazionali, è stato previsto il *“Premio miglior tesi di laurea David Sassoli”* da assegnare alle tesi di laurea discusse negli atenei toscani sul tema *“l'Europa, le Regioni e i Cittadini”*. Anche alla luce dell'importante riscontro ottenuto dall'iniziativa, si è ritenuto opportuno stimolare e valorizzare in modo permanente

¹³ Legge regionale 28 marzo 2023, n. 15 (Disposizioni di attuazione degli articoli 14 e 34 bis dello Statuto. Modifiche alla l.r. 3/2009).

l'apporto degli studenti alla diffusione della cultura europea rendendo parimenti onore ad una delle personalità che si è contraddistinta per aver contribuito in modo decisivo a promuovere la conoscenza delle istituzioni e dei valori comuni europei. In quest'ottica, con la legge regionale 10 maggio 2023, n. 21, si introduce all'interno della legge regionale 26/2009 la esplicita previsione del "Premio di laurea David Sassoli" al fine di renderlo un'iniziativa strutturale da organizzare annualmente nell'ambito delle celebrazioni afferenti alla Festa dell'Europa. La legge rinvia poi ad una deliberazione dell'Ufficio di presidenza, adottata d'intesa con l'ufficio di presidenza della commissione consiliare per le politiche europee per la determinazione del programma, delle modalità organizzative e del relativo finanziamento del premio di laurea.

La prima legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2023 (l.r. 11 maggio 2023, n. 22) si presenta con un tratto di originalità in quanto, oltre al carattere meramente manutentivo di alcune disposizioni, prevede anche l'attuazione di specifici impegni assunti con il Governo a seguito di esame di leggi regionali del 2022. Si ricordano preliminarmente i contenuti propri della legge di manutenzione, che sono definiti dall'articolo 13, comma 1, della legge regionale 55/2008 (Disposizioni in materia di qualità della normazione):

- a) correzione di errori materiali o imprecisioni;
- b) adeguamento dei rinvii interni ed esterni;
- c) inserimento di contenuti divenuti obbligatori per disposizioni comunitarie, nazionali o regionali;
- d) adeguamento a sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, della Corte europea dei diritti dell'uomo o della Corte costituzionale;
- e) interpretazione autentica di disposizioni regionali.

Il comma 2 del medesimo articolo prevede inoltre che *“Con una unica legge o un unico regolamento possono essere disposti periodici interventi di manutenzione di una pluralità di disposizioni, rispettivamente, legislative o regolamentari, nel limite in cui ciò riguardi esclusivamente i casi di cui al comma 1 e limitati adeguamenti che non comportano innovazioni sostanziali della disciplina della materia”*. Come sopra ricordato, la prima legge di manutenzione per l'anno 2023 innova rispetto al carattere singolo, per anno di riferimento, degli interventi manutentivi, focalizzandosi per ragioni di celerità sull'adempimento di impegni modificativi, di carattere meramente tecnico, di leggi regionali. Secondo una apprezzabile prassi ormai consolidata, infatti, nel rispetto del principio di leale collaborazione, gli uffici governativi che esaminano le leggi regionali contattano le strutture della Giunta regionale (di solito il settore Attività legislativa e giuridica e, per le tematiche finanziarie, la Direzione Programmazione e bilancio) esponendo in anticipo i motivi di perplessità, in modo che la Regione possa fornire spiegazioni o controdeduzioni, e segnalando eventuali imprecisioni o errori materiali immediatamente rilevabili. Sempre nell'ambito di questi contatti, che precedono di poco le sedute del Consiglio dei ministri a ridosso dei termini per

l'eventuale impugnazione davanti alla Corte costituzionale delle leggi regionali, il Governo manifesta la disponibilità a non sollevare questioni di legittimità su specifiche disposizioni purché la Regione si impegni a una tempestiva modifica delle stesse per superare le perplessità, non di rado concordando anche la stesura formale della modifica stessa. Tali impegni sono sottoscritti dal Presidente della Giunta regionale e trasmessi al Governo. In ragione del carattere tecnico e sostanzialmente “vincolato” dall’impegno si ritiene che quanto contenuto nella predetta legge, ossia un articolato specifico in cui trovano posto, appunto, le traduzioni normative dei menzionati scambi, integri le fattispecie previste dal comma 1, lettera a) e dal comma 2 del citato articolo 13 della legge regionale 55/2008.

Con la legge regionale 18 luglio 2023, n. 27¹⁴, è stato previsto il riordino dell'assetto organizzativo del servizio civile regionale, da attuarsi anche in parallelo con la riorganizzazione del servizio civile universale, operata dal legislatore statale. Si ricorda che a partire dalla sentenza della Corte costituzionale 16 luglio 2004, n. 228, è stata legittimata la possibilità di istituire un servizio civile regionale autonomo, specificando che le regioni hanno la possibilità di istituire e disciplinare un proprio servizio regionale, purché diverso da quello nazionale: la Regione Toscana ha quindi approvato la legge regionale 35/2006 ed emanato il relativo regolamento attuativo. A seguito dell’entrata in vigore del decreto legislativo 40/2017, è emersa la necessità di un riordino del sistema regionale di servizio civile di cui alla legge regionale 35/2006 e, pertanto, vengono introdotte alcune modifiche alla legge base. Occorre dare atto del completo accoglimento delle osservazioni della scheda di legittimità nel corso dell’esame della proposta di legge in commissione. Le tematiche che preoccupavano l’ufficio legislativo riguardavano la necessità di coordinare la prevista abolizione del certificato di idoneità dei giovani ammessi al servizio civile con il permanere di una copertura assicurativa per infortunio e la tutela della giovane che fosse costretta ad interrompere il servizio civile, a causa del periodo di astensione obbligatoria dalle mansioni in senso lato lavorative durante la gravidanza. Il livello fondamentale dei principi della tutela della sicurezza nei luoghi di lavoro (o comunque di prestazione di attività a fronte di contratto) e della tutela della maternità aveva indotto l’ufficio legislativo a non limitarsi a rimarcare problematicità, ma a spingersi a proporre l’inserimento di formulazioni tecniche (almeno nella forma dello scheletro) di carattere necessitato.

Si segnala che per il terzo anno consecutivo, la legge generale di manutenzione dell’ordinamento regionale prende casualmente il medesimo numero, ovvero il n. 29. La predetta legge contempla interventi su regolamenti ed altri atti deliberativi già disciplinati dalle leggi di settore modificate; non si tratta in alcun caso di regolamenti di attuazione della legge de qua. In generale, alcune osservazioni contenute nella scheda di legittimità hanno dato luogo ad una

¹⁴ Legge regionale 18 luglio 2023, n. 27 (Riordino dell'assetto organizzativo del servizio civile regionale. Modifiche alla l.r. 35/2006).

riscrittura del testo normativo sostanzialmente conforme alle osservazioni, oltre che ad una fattiva collaborazione con gli omologhi uffici della Giunta regionale, sia per quanto riguarda la tecnica legislativa in generale, sia per quanto riguarda la valutazione della natura manutentiva delle disposizioni. In aula, poi non sono stati approvati emendamenti.

Per la legge regionale 31 luglio 2023, n. 31 (Disciplina delle funzioni delle province e della Città metropolitana di Firenze in materia ambientale. Costituzione, in via transitoria, di ufficio comune per l'esercizio associato delle funzioni provinciali e della Città metropolitana di Firenze in materia di bonifica dei siti inquinati. Modifiche alla l.r. 25/1998, alla l.r. 30/2009 e alla l.r. 22/2015) si rinvia alla relazione "Politiche per la tutela dell'ambiente". Analogamente, si rinvia ad altra relazione, quella sulle "Politiche per la mobilità e le infrastrutture", per la legge regionale 12 dicembre 2023, n. 46 (Disposizioni in materia di personale dell'Autorità portuale regionale. Modifiche alla l.r. 23/2012).

2. LE LEGGI DI NATURA FINANZIARIA

Nel corso dell'anno preso in considerazione sono state approvate dalla Prima Commissione le seguenti leggi di natura finanziaria. Si inizia con la legge regionale 19 (Bilancio di previsione finanziario 2023-2025. Prima variazione) con la quale si provvede all'adeguamento degli stanziamenti di spesa del bilancio di previsione finanziario 2023-2025, annualità 2023, al fine di recuperare le risorse finanziarie necessarie ad assicurare l'equilibrio economico del bilancio consolidato del servizio sanitario regionale 2022. Tale adeguamento si concretizza nella iscrizione di maggiori spese alla cui copertura si provvede attraverso l'utilizzo degli accantonamenti di bilancio. Con la legge regionale 25 sono stati approvati interventi normativi collegati alla seconda variazione al bilancio di previsione 2023-2023, a sua volta approvata con la legge regionale n. 26. Con la legge regionale 31 luglio 2023, n. 33, è stato approvato l'assestamento del bilancio di previsione finanziario 2023-2025. Con la legge regionale 27 novembre 2023, n. 42 sono stati approvati interventi normativi collegati alla terza variazione al bilancio di previsione 2023-2025. Si tratta di legge che reca alcuni interventi a carattere prettamente discrezionale, espressione di scelte di merito e le stesse disposizioni presentano un certo carattere di eterogeneità. In aula, sono stati presentati ed approvati emendamenti di Giunta, aventi, tra l'altro, ad oggetto la sicurezza urbana e l'educazione alla legalità, oltre che la materia sanitaria. Alcune osservazioni contenute nella scheda di legittimità, relative in particolare all'articolo 31 (già 26, nel testo della proposta di legge n. 224), hanno dato luogo ad una riscrittura del testo normativo sostanzialmente conforme alle osservazioni, oltre che ad una fattiva collaborazione con gli omologhi uffici della Giunta regionale. Le osservazioni riguardavano, appunto, proprio l'articolo 26 della proposta, nei termini che seguono. In merito all'erogazione a privati di contributi per le attività ricettive in zone turistico-sciistiche, il testo rinvia ad una deliberazione della Giunta regionale la determinazione delle "modalità di

erogazione e rendicontazione...” delle risorse. L’espressione, pur presentandosi come corretta sul piano della ripartizione di competenza fra legge ed atti amministrativi, pare tacere sui criteri di concessione del contributo. Tali aspetti sono oggetto di quella che potremmo definire una “riserva di fonte” nel nostro ordinamento giuridico, recata a livello di legge ordinaria dall’articolo 12 della legge 241/1990. Questa disposizione è attuativa degli articoli 3 e 97 della Costituzione, relativamente alla necessità di garantire parità di accesso alle contribuzioni pubbliche a tutti i cittadini e, nello stesso tempo, il buon andamento dell’azione amministrativa. La disposizione della legge 241/1990, la legge generale in materia di procedimento amministrativo, impone che le amministrazioni procedenti predeterminino, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, criteri e modalità cui attenersi per l’attribuzione di qualsiasi vantaggio economico. L’assenza di vincoli, da prevedersi in atti di rango normativo, alla discrezionalità nell’attribuzione di vantaggi economici è fonte di illegittimità degli atti (Cons. Stato, sez. V, n. 7845/2019; Corte Conti, sez. giurisdizionale Lombardia, 15 marzo 2011, n. 145). L’espressione “forme previste dai rispettivi ordinamenti” è da intendersi, nel caso della Regione, se non come una vera e propria riserva di legge, come una riserva di normazione almeno alla fonte regolamentare. Le “forme” sono infatti da identificarsi con le fonti del diritto (nell’ordinamento regionale: Statuto, legge, regolamento; parere della Sezione di controllo della Corte dei conti Valle D’Aosta 10 ottobre 2013, n. 18). In difetto, devolvendo la definizione dei criteri di concessione dei contributi all’attività amministrativa, la garanzia costituzionale risulterebbe svuotata. Si aggiunga che il secondo comma dell’articolo 12 della legge 241/1990 impone che dagli atti di attribuzione in concreto dei vantaggi economici debba risultare il rispetto dei criteri predeterminati di cui al comma 1: è evidente, in tale situazione, che la predeterminazione, fungendo da parametro di legittimità per i provvedimenti, deve rivestire almeno la forma normativa secondaria, cioè regolamentare. Non può trattarsi di altro atto di semplice amministrazione attiva, dello stesso rango dei provvedimenti attuativi. Inoltre, in questi casi, si ravvisa, fra l’altro, la necessità di prevedere una norma di chiusura, che raccordi il numero di domande ammesse con lo stanziamento complessivo, onde evitare l’incapienza dello stesso (ad esempio prevedendo un meccanismo di riduzione proporzionale dei contributi astrattamente spettanti). Questi ultimi aspetti risultano particolarmente pregnanti alla luce del fatto che, una volta riconosciuto il contributo, la sua erogazione (o l’eventuale revoca come conseguenza dell’inadempimento del beneficiario) presuppongono situazioni giuridiche di diritto soggettivo, con conseguente attribuzione della giurisdizione al giudice ordinario (Cass. SS.UU. ord. 25213/2020, C.d.S. A.P. 6/2014). La legge regionale 43 ha approvato la terza variazione al bilancio di previsione finanziario 2023 – 2025. Si ricordano infine la legge regionale 28 dicembre 2023, n. 48 (Legge di stabilità per l’anno 2024), la legge regionale 28 dicembre 2023, n. 49 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l’anno 2024), la legge regionale 28 dicembre

2023, n. 50 (Bilancio di previsione finanziario 2024 – 2026), e la legge regionale 29 dicembre 2023, n. 51 (Misure urgenti a sostegno delle comunità e dei territori della Regione Toscana colpiti dai recenti eventi emergenziali).

POLITICHE AGRICOLE

Beatrice Pieraccioli

Nel periodo preso in esame sono state approvate tre leggi in materia di agricoltura, di competenza della Seconda Commissione consiliare permanente.

Due di esse intervengono su discipline vigenti apportandovi modifiche (l.r. 20/2023 e l.r. 40/2023) mentre nell'altro caso si tratta di un intervento nuovo che ridisegna la materia abrogando la normativa esistente (l.r. 36/2023).

Si evidenzia che tutte e tre le proposte di legge sono di iniziativa di Giunta.

1. LEGGE REGIONALE 27 APRILE 2023, N. 20 (DISPOSIZIONI IN MATERIA DI AGRICOLTURA SOCIALE IN TOSCANA. MODIFICHE ALLA L.R. 30/2003)

L'agricoltura sociale rappresenta un'occasione importante per lo sviluppo dell'agricoltura verso strategie multifunzionali e di diversificazione dell'attività agricola, consentendo di soddisfare i bisogni della collettività con ricadute positive non solo per coloro che vivono nelle aree rurali interessate, ma anche per tutti i possibili fruitori dei servizi prestati.

In tale ottica è stata emanata la legge regionale 27 aprile 2023, n. 20 (Disposizioni in materia di agricoltura sociale in Toscana. Modifiche alla l.r. 30/2003) volta ad adeguare la legislazione regionale a quanto disposto a livello statale dalla legge 141/2015 (Disposizioni in materia di agricoltura sociale), con cui il legislatore nazionale ha individuato le attività definibili di agricoltura sociale ed i soggetti legittimati a svolgerle, affidando alle Regioni il compito di istituire l'elenco degli operatori di agricoltura sociale, al fine di favorire il loro riconoscimento e sviluppare l'integrazione delle attività sociali sul territorio. Alla legge statale ha fatto seguito il decreto ministeriale 12550/2018, con il quale sono stati definiti requisiti minimi e modalità relative alle attività di agricoltura sociale.

La legge 141/2015 è stata emanata in ordine a una materia di competenza esclusiva statale, quale la "determinazione dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (articolo 117, comma 2, lettera m), Costituzione). In tal senso, la legge regionale, pur in una materia di competenza esclusiva come l'agricoltura (articolo 117, comma 4, Costituzione), deve adeguarsi alle disposizioni statali, nel rispetto della norma costituzionale citata.

Con la legge regionale 20/2023, si intende dunque, nel rispetto del quadro normativo nazionale, disciplinare lo svolgimento delle attività di agricoltura sociale in Toscana. Contestualmente si interviene sulla legge regionale 30/2003 (Disciplina delle attività agrituristiche, delle fattorie didattiche, dell'enoturismo e dell'oleoturismo in Toscana) per eliminare tutti i riferimenti alle attività sociali e di servizio per la comunità (agli articoli 1, 2, 14 e 17), che non potranno essere più

svolte nell'ambito delle attività agrituristiche, ma dovranno conformarsi alla nuova disciplina sull'agricoltura sociale.

Le attività di agricoltura sociale sono definite all'articolo 1 quali quelle volte all'inserimento socio-lavorativo dei disabili, dei soggetti svantaggiati e dei minori in età lavorativa inseriti in progetti di riabilitazione e sostegno sociale; prestazioni e attività sociali e di servizio per le comunità locali; prestazioni e servizi che affiancano e supportano le terapie mediche, psicologiche e riabilitative; progetti finalizzati all'educazione ambientale e alimentare, alla salvaguardia della biodiversità, alla diffusione della conoscenza del territorio, come ad esempio iniziative di accoglienza e soggiorno di bambini in età prescolare e di persone in difficoltà sociale, fisica e psichica.

I soggetti legittimati all'esercizio delle suddette attività sono gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del Codice civile in forma singola ed associata e le cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381¹⁵ il cui fatturato derivante dall'esercizio delle attività agricole svolte sia prevalente.

Le Fattorie sociali saranno inoltre caratterizzate da un segno distintivo con la dicitura "Fattoria sociale – Regione Toscana" e gli operatori saranno inseriti in un elenco regionale degli operatori di agricoltura sociale gestito tramite il sistema informativo dell'Agenzia regionale toscana per le erogazioni in agricoltura (ARTEA). Per poter essere iscritti all'elenco, gli operatori di agricoltura sociale devono essere in possesso di adeguate competenze derivanti da esperienza pratica triennale già acquisita o da frequenza ad un corso per operatore di fattoria sociale con verifica dell'apprendimento. L'iscrizione nell'elenco è inoltre subordinata a due tipi di adempimenti ovvero alla presentazione della Documento unico amministrativo (DUA) e della Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA).

Ai fini dello svolgimento delle attività di agricoltura sociale sono utilizzati gli edifici ad uso abitativo e i manufatti o gli annessi agricoli già esistenti dell'azienda agricola mentre è ammessa la realizzazione di nuovi nel rispetto dell'articolo 70 e 73 della legge regionale 65/2014 (Norme per il governo del territorio).

Nell'ambito delle attività di agricoltura sociale possono essere somministrati pasti, alimenti e bevande, ma soltanto nei confronti dei destinatari delle attività stesse e le attività possono svolgersi anche all'esterno delle strutture aziendali e dei beni fondiari della fattoria sociale.

L'attività di vigilanza e controllo è demandata ai comuni, che sono tenuti ad effettuare annualmente un controllo a campione sul dieci per cento delle fattorie sociali presenti sul loro territorio; la legge prevede le sanzioni amministrative in caso di violazione della normativa: in caso di reiterate violazioni il comune può provvedere alla sospensione temporanea dell'attività da tre a sei mesi.

¹⁵ Legge 8 novembre 1991, n. 381 (Disciplina delle cooperative sociali).

La legge istituisce anche la cabina di regia tecnica per l'agricoltura sociale, che sarà disciplinata con deliberazione di Giunta entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge; la cabina ha fra i suoi compiti quello di monitoraggio ed elaborazione delle informazioni sulla presenza e sullo sviluppo delle attività di agricoltura sociale e di raccolta e valutazione delle ricerche concernenti l'efficacia delle pratiche di agricoltura sociale. Sulla base di tali dati la Giunta presenterà, entro il 30 giugno di ogni anno, una relazione alla commissione consiliare competente.

Infine è prevista l'adozione di un regolamento di attuazione con cui verranno disciplinati in particolare le modalità per lo svolgimento delle attività, le competenze professionali e formative degli operatori, le modalità di iscrizione e cancellazione dall'elenco e per l'utilizzo del contrassegno.

La legge nasce dalla proposta di legge 142, che è stata esaminata ed approfondita da un gruppo di lavoro tecnico-politico che, dopo aver analizzato tutte le osservazioni pervenute dalle consultazioni e i rilievi espressi nelle schede di legittimità e fattibilità, ha riformulato alcune parti della proposta di legge. Il testo a fronte è stato inviato a tutti i componenti della commissione e successivamente sottoposto a votazione.

In aula sono stati presentati alcuni emendamenti ed è stata avanzata la richiesta di un rinvio in commissione per consentire un'istruttoria più approfondita, soprattutto per un emendamento della opposizione con implicazioni sul bilancio e privo di quantificazione degli oneri e copertura finanziaria.

La proposta di legge 142 è stata pertanto rinviata in commissione e nella seduta sono stati approvati tre emendamenti mentre l'emendamento della opposizione è stato respinto per mancanza di copertura finanziaria.

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

2. LEGGE REGIONALE 2 AGOSTO 2023 N. 36 (NORME IN MATERIA DI CERCA, RACCOLTA E COLTIVAZIONE DEL TARTUFO E DI VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO TARTUFICOLO TOSCANO)

Altro significativo intervento legislativo approvato dalla Seconda Commissione consiliare è costituito dalla legge regionale 36/2023 con cui si intende rivedere le vigenti norme regionali relative alla cerca e alla raccolta dei tartufi e alla valorizzazione del patrimonio tartufigeno, per adeguarle alle nuove esigenze del settore e al mutato contesto normativo.

La legge regionale 36/2023 abroga dunque la disciplina attualmente vigente (l.r. 50/1995 "Norme per la raccolta, coltivazione e commercio dei tartufi freschi e conservati destinati al consumo e per la tutela e valorizzazione degli ecosistemi tartufigeni") dettando una disciplina sostitutiva relativamente alla cerca, raccolta e coltivazione del tartufo.

Con tale intervento normativo la Regione esplica la propria competenza legislativa concorrente in materia di “valorizzazione dei beni ambientali” (sentenze Corte costituzionale 212 del 2006 e 167 del 2009) come tale soggetta al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale (articolo 117, terzo comma, Costituzione).

La legge statale 16 dicembre 1985, n. 752 (Normativa quadro in materia di raccolta, coltivazione e commercio dei tartufi freschi o conservati destinati al consumo) si pone quindi come legge-quadro nei confronti della legislazione regionale.

Rispetto alla normativa esistente, con la legge regionale 36/2023 si introducono le seguenti novità: si inseriscono le definizioni; si chiariscono i ruoli della Regione e dei comuni; si definiscono meglio le modalità e i luoghi ove esercitare le attività di cerca e raccolta dei tartufi; si aggiorna il calendario di raccolta ai nuovi cambiamenti climatici, ferma restando la finalità di tutela e conservazione delle aree tartufigene; si introduce, per il conseguimento dell'idoneità alla cerca e alla raccolta un percorso formativo con esame finale; si rivedono gli istituti del riconoscimento di tartufaia naturale controllata e quello della tartufaia coltivata, specificando le procedure per il riconoscimento, le regole da seguire all'interno di dette aree e introducendo limiti alle dimensioni della tartufaia naturale controllata. Tali limiti sono introdotti al fine di evitare “una eccessiva compressione del principio fondamentale della libertà di raccolta nei boschi e nei terreni non coltivati” e contemperano così il diritto alla libera ricerca con il rispetto del diritto alla raccolta riservata ai proprietari del fondo (sentenza Corte costituzionale 167/2009); si introduce il nuovo istituto dell'area addestramento cani da tartufo; si prevede un regolamento di attuazione della legge regionale; si aggiorna la disposizione finanziaria per gli interventi finalizzati alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio tartufigeno anche per tener conto della sopravvenuta normativa in materia di contabilità finanziaria.

Infine si stabilisce che le nuove norme si applichino soltanto dalla data di entrata in vigore del regolamento di attuazione e da quel momento è abrogata la legge attualmente vigente.

La Commissione nella seduta di illustrazione della proposta di legge ha deciso di istituire un gruppo di lavoro tecnico-politico per analizzare tutte le osservazioni pervenute sia dalle consultazioni sia dalle schede di legittimità e di fattibilità. Il testo iniziale ha subito modifiche sostanziali frutto del recepimento di osservazioni emerse durante le consultazioni, approvazione di emendamenti e recepimento di osservazioni contenute nelle schede di legittimità e fattibilità. Anche la norma finanziaria è stata riscritta in quanto la proposta era stata presentata nel 2022 per cui andava adeguata al bilancio 2023-2025.

La proposta di legge è stata approvata a maggioranza in commissione.

In aula è stato illustrato l'iter seguito dalla commissione per arrivare al voto del testo di legge e preannunciato un ordine del giorno collegato con il quale si

impegna la Giunta a reperire ulteriori risorse, ad aggiornare l'elenco dei comuni ricompresi nelle zone di provenienza del tartufo, ad aggiornare la mappatura delle aree tartufigene e a costituire un tavolo di confronto. L'ordine del giorno è stato approvato a maggioranza, così come è stata approvata a maggioranza la legge.

3. LEGGE REGIONALE 31 OTTOBRE 2023 N. 40 (CONCESSIONE A SCOPO DI PESCA DILETTANTISTICA ALLE ASSOCIAZIONI DEI PESCATORI. MODIFICHE ALLA L.R. 7/2005)

La legge in esame è volta ad introdurre nell'ordinamento regionale, mediante una modifica della disciplina regionale della pesca nelle acque interne (l.r. 7/2005¹⁶) la possibilità di dare in concessione alle associazioni piscatorie le attività di pesca dilettantistica al fine di assicurare un migliore presidio dei corpi idrici di interesse per la pesca.

La Regione Toscana nell'esercizio delle attività di gestione delle acque interne, della fauna ittica e della pesca sportiva si è avvalsa, in applicazione dell'articolo 4 bis della legge regionale 7/2005, delle associazioni di pescatori di rilevanza nazionale operanti sul territorio regionale e delle associazioni piscatorie dilettantistiche iscritte nell'apposito elenco regionale. La collaborazione instaurata ha prodotto effetti positivi, non solo dal punto di vista dell'efficacia nello svolgimento delle funzioni affidate ma anche in termini di valorizzazione e promozione delle acque interne regionali e del territorio ad esse connesso, sia per la presenza capillare sul territorio che in considerazione della naturale vocazione del mondo associazionistico allo svolgimento delle attività anche tramite azioni di animazione territoriale.

Al fine di assicurare un miglior presidio dei corpi idrici di interesse per la pesca in relazione alla tutela della fauna ittica ed alla promozione dell'attività alieutica, si introduce nell'ordinamento regionale la possibilità di dare in concessione alle associazioni le attività di pesca dilettantistica.

La concessione è rilasciata a titolo gratuito per una durata non superiore a dieci anni previo svolgimento di procedure selettive idonee ad assicurare il rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità ed efficacia. La durata della concessione, gli obblighi del concessionario e le modalità di pesca sono fissati nel disciplinare di concessione. Lo schema di disciplinare è approvato dalla Giunta regionale.

Nel corso dell'iter istruttorio, durato più di un anno, sono state introdotte numerose modifiche al testo iniziale della proposta di legge tenuto conto delle osservazioni contenute nella scheda di legittimità e delle osservazioni emerse durante le consultazioni. Un gruppo di lavoro Consiglio-Giunta è stato incaricato di riformulare il testo integrandolo con alcuni emendamenti tra cui uno particolarmente significativo e dibattuto con cui si è stabilita la possibilità di dare in concessione non più del quindici per cento delle acque interne di interesse per

¹⁶ Legge regionale 3 gennaio 2005, n. 7 (Gestione delle risorse ittiche e regolamentazione della pesca nelle acque interne).

la pesca dilettantistica. Altri emendamenti sono stati presentati in aula ed hanno riguardato l'introduzione di una verifica periodica da parte dell'ufficio competente relativamente al rispetto di quanto indicato nel disciplinare di concessione ed alla eventuale revoca della medesima in caso di gravi negligenze ed inadempienze. Inoltre è stata introdotta una esenzione dal pagamento della tessera associativa e del tesserino autorizzativo non solo per i minori di anni dodici ma anche per coloro che hanno compiuto settanta anni.

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

4. CONSIDERAZIONE CONCLUSIVE

L'attività legislativa del periodo in esame, in tema di agricoltura, suggerisce una riflessione di carattere generale.

Sono mutati i termini di contesto legislativo, sia ovviamente dai tempi della nascita dell'istituto regionale, sia anche dall'entrata in funzione del nuovo Titolo Quinto della Costituzione (nel 2002), che modificò, ampliandole di gran lunga, le competenze legislative regionali.

Oggi si può dire che non esistano più materie in cui il legislatore regionale non abbia ancora esercitato la sua competenza. Si deve piuttosto segnalare che gli interventi in materie già disciplinate, non sono di importanza marginale, di mero aggiornamento, quanto piuttosto, come nei casi considerati in questo rapporto, interventi che riscrivono la regolazione di interi settori.

Si veda infatti la disciplina delle fattorie sociali (l.r. 20/2023) che istituisce questa nuova realtà, regolando in modo innovativo gli interventi di agricoltura sociale previsti da norme precedenti, che vengono abrogate.

Lo stesso dicasi per la legge regionale 36/2023 che abroga la precedente legge sui tartufi, dettando una normativa nuova, pur nel contesto di una legge quadro statale esistente, normativa volta ad accogliere più mature esigenze di valorizzazione di una risorsa naturale.

La legge regionale 40/2023, in materia di pesca, introduce la possibilità di dare in concessione corpi idrici alle associazioni di pesca dilettantistica. Interviene con questo nuovo istituto al fine di favorire un migliore e più efficace presidio dei corpi idrici stessi.

Come si vede dunque, si tratta comunque di interventi legislativi decisamente rilevanti nel disciplinare nuovi aspetti e nuove esigenze determinatisi nell'ambito di materie in cui il legislatore regionale era già intervenuto.

POLITICHE PER LO SVILUPPO ECONOMICO

Claudia Prina Racchetto

1. PREMESSA

La produzione legislativa dell'anno 2023, per quanto concerne le politiche in esame, appare, sotto il profilo quantitativo, in linea con quella dell'anno precedente. Infatti, nell'arco temporale in considerazione, sono state approvate quattro leggi proprio come nell'anno 2022.

Si tratta di cifre lontane non tanto dalle sei dell'anno 2021 quanto piuttosto dalle undici del 2020, anni tra l'altro entrambi interessati dagli effetti della pandemia da COVID-19.

Sotto il profilo contenutistico, merita segnalare, in estrema sintesi, che gli interventi legislativi approvati hanno avuto ad oggetto materie eterogenee: dalle cave (cfr. la l.r. 24/2023 "Disciplina dei siti estrattivi in esaurimento da riqualificare. Modifiche alla l.r. 35/2015", per la cui disamina si rinvia alla Relazione in materia di Politiche per la tutela dell'ambiente), alle disposizioni per la qualità del lavoro e la valorizzazione della buona impresa negli appalti di lavori, servizi e forniture (cfr. la l.r. 7/2023 "Disposizioni in materia di linee guida per l'individuazione delle esigenze sociali di cui all'articolo 30, comma 1, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici). Modifiche alla l.r. 18/2019", per il cui esame si rinvia alla Relazione in materia di Politiche istituzionali), al sistema regionale degli interventi di sostegno alle imprese che è stato oggetto di un riordino complessivo mediante la legge regionale 13/2023, fino ad arrivare alla disciplina delle misure finanziarie urgenti a sostegno dei nuclei familiari e delle imprese colpiti dagli eventi alluvionali del novembre 2023 (cfr. l.r. 51/2023).

Diverse sono state, inoltre, le proposte di legge il cui iter non si è ancora concluso: si pensi, in particolar modo, alle due proposte di legge in materia di circolazione di crediti fiscali, di iniziativa consiliare sia della maggioranza che della minoranza, ed alla proposta di legge, di iniziativa della Giunta regionale, di modifica della legge regionale 28/2008 e concernente, nello specifico, i requisiti di accesso alla carica di Direttore generale della Società Sviluppo Toscana spa.

Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, a differenza dell'anno precedente che era stato contraddistinto da un ugual numero di leggi di iniziativa consiliare e leggi di iniziativa della Giunta regionale, nell'anno 2023 si è registrata la prevalenza, per quanto concerne le politiche in esame, di leggi di iniziativa della Giunta regionale.

Per quanto concerne il profilo della tecnica legislativa, si è trattato, per la quasi totalità (tre su quattro) di leggi di modifica di leggi vigenti. Fa eccezione soltanto la legge regionale 51/2023 (Misure urgenti a sostegno delle comunità e dei territori della Regione Toscana colpiti dai recenti eventi emergenziali).

Merita infine segnalare che, a differenza dell'anno passato in cui l'entrata in vigore delle leggi approvate era stata prevista nei termini ordinari, nell'anno in esame essa è stata prevista, in ugual misura, sia nei termini ordinari che anticipata al giorno stesso della pubblicazione o al giorno successivo.

2. RIORDINO DELLA DISCIPLINA REGIONALE DEL SISTEMA DI INTERVENTI PER IL SOSTEGNO ALLE IMPRESE

La legge regionale 13/2023, di iniziativa della Giunta regionale, è intervenuta ad apportare numerose e rilevanti modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2017, n. 71 (Disciplina del sistema regionale degli interventi di sostegno alle imprese) ovvero alla legge ordinamentale in tale materia.

In particolare, essa innova la disciplina del sostegno al sistema produttivo toscano tenendo conto dei processi evolutivi che si sono susseguiti negli ultimi anni in materia di transizione digitale e tecnologica, di ecosistema regionale del trasferimento tecnologico, di semplificazione, trasparenza e contenimento degli oneri amministrativi sia per le imprese che per le pubbliche amministrazioni.

Inoltre, a seguito di valutazioni circa la prima attuazione della legge regionale 71/2017, si è ritenuto opportuno apportare a quest'ultima delle modifiche anche al fine di razionalizzare le modalità operative ivi previste, soprattutto per i procedimenti di accesso alle agevolazioni regionali, oltre che di renderne il contenuto più chiaro e più facilmente comprensibile da parte delle imprese e di tutti i soggetti che ne sono i destinatari.

Per effetto, tra l'altro, di alcuni emendamenti approvati in commissione e conseguenti ad osservazioni contenute nel parere espresso dalla Commissione regionale pari opportunità, la legge ha previsto che le imprese beneficiarie di agevolazioni si impegnino ad adottare tutte le misure necessarie a contrastare le discriminazioni e le molestie nei luoghi di lavoro. Ciò al fine di favorire le pari opportunità ed il rafforzamento delle politiche di uguaglianza.

La legge è stata oggetto di consultazioni ampiamente partecipate nel corso delle quali è stato espresso un giudizio sostanzialmente positivo da parte delle associazioni di categoria intervenute. L'unica associazione che ha formulato un rilievo è stata Conflavoro PMI che ha chiesto una modifica dell'articolo relativo alla Consulta delle Imprese contestando il criterio stabilito al fine di determinare i soggetti che ne fanno parte ovvero la partecipazione al Tavolo di concertazione generale.

Per quanto concerne le modifiche apportate alla legge regionale 71/2017, esse attengono a diversi ambiti e, in estrema sintesi, riguardano gli aspetti di seguito indicati.

In primo luogo, la legge ridefinisce le finalità dell'intervento della Regione nell'economia toscana, con particolare riguardo ai processi di digitalizzazione del sistema delle imprese e alla transizione al digitale, all'introduzione dei principi del *Green Deal Europeo*, al consolidamento di imprese start-up e piccole-medie

imprese (PMI) innovative, alla diffusione di forme di economia collaborativa a vari livelli (anche mediante accordi di collaborazione e partenariato economico, finanziario e scientifico-tecnologico con altre istituzioni internazionali, nazionali e locali, protocolli d'intesa con investitori nazionali ed esteri e l'integrazione delle politiche regionali con le politiche locali), all'accompagnamento alle imprese per gli investimenti sul territorio toscano, al sostegno ai processi di risoluzione delle situazioni di crisi aziendale.

Per quanto concerne l'accompagnamento alle imprese, si prevede che la Regione, per sostenere e favorire gli investimenti delle stesse, in collaborazione con le associazioni di categoria extra-agricole che compongono il Tavolo di concertazione generale di cui alla legge regionale 1/2015, garantisca un accesso unico e coordinato con riguardo alle informazioni sulle opportunità di finanziamento pubblico regionale, nazionale e comunitario. Viene previsto altresì il raccordo con gli uffici regionali e il sistema istituzionale per le attività di carattere amministrativo e per iniziative di promozione dello sviluppo aziendale e territoriale nonché il raccordo con il sistema delle competenze della ricerca pubblica regionale e col sistema degli incubatori di start-up, il supporto e la promozione di progettualità integrata pubblico/privata e la collaborazione tra imprese.

Altra novità di rilievo attiene all'inserimento di un'apposita disciplina relativa al "*Sostegno alla transizione digitale e tecnologica*". Si regola pertanto il supporto e la promozione dei processi di trasformazione tecnologica e digitale e l'ecosistema del trasferimento tecnologico. Quest'ultimo si configura quale sistema di cooperazione in cui i diversi attori, pubblici e privati, concorrono nel favorire lo sviluppo delle applicazioni delle tecnologie digitali ai sistemi di produzione e dei servizi ed alla divulgazione, diffusione e trasferimento di conoscenze a favore delle imprese ed a supporto dell'applicazione delle innovazioni e delle tecnologie ai processi produttivi. Ciò anche attraverso aggregazioni costituite da imprese, organismi di ricerca, centri e infrastrutture per il trasferimento tecnologico, digital innovation hub, competence center, distretti tecnologici regionali e organizzazioni senza scopo di lucro.

Vengono poi introdotte alcune specificazioni riguardo agli interventi di sostegno alle imprese: essi sono attuati mediante la concessione di garanzie e controgaranzie, possono essere realizzati attraverso il fondo centrale di garanzia, il sostegno agli intermediari finanziari e ai confidi che svolgono attività di garanzia sul territorio regionale nonché attraverso la partecipazione al capitale di rischio delle imprese, oltre che con altri strumenti di finanza innovativa e alternativa.

In considerazione della recente modifica introdotta dalla normativa statale in tema di microcredito (d.lgs. 385/1993, art. 111) viene eliminato ogni riferimento agli importi per le agevolazioni concesse in tale forma.

Le disposizioni relative alla prestazione di garanzia su anticipazioni (c.d. fidejussione) non si applicano ai beneficiari pubblici di cui all'articolo 1, comma

2, del decreto legislativo 30/03/2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), in considerazione della loro natura e nel rispetto di particolari condizioni espressamente previste.

Si estende la programmazione negoziata ai progetti del settore del turismo prevedendo per essa un apposito fondo. Con essa ci si propone di favorire gli investimenti volti alla realizzazione degli interventi a carattere strategico, l'innovazione, l'incremento della capacità produttiva, la riduzione del divario tecnologico e la valorizzazione delle risorse del territorio.

In coerenza con quanto previsto dall'articolo 53 (Forme di sovvenzione) del Regolamento (UE) 1060/2021, per le procedure di accesso ai bandi si introducono nuove modalità di rendicontazione, semplificate e diverse dalla classica forma di rendicontazione (attraverso il rimborso dei costi ammissibili effettivamente sostenuti da un beneficiario), modalità, quest'ultima, che comunque rimane tra quelle previste.

Un altro importante intervento concerne l'istituzione di nuove sezioni del fondo unico per le imprese per il sostegno ai processi di risoluzione delle situazioni di crisi aziendale, per gli interventi finalizzati all'indennizzo dei danni materiali o immateriali subiti dalle imprese a seguito di eventi calamitosi o comunque eccezionali e aventi carattere emergenziale nonché per il sostegno alla transizione digitale.

Viene altresì istituito, al fine di favorire l'accesso al credito da parte delle micro, piccole e medie imprese, il fondo Nuova Finanza Toscana che prevede: fondi regionali di garanzia complementari e integrativi, risorse finalizzate all'abbattimento delle commissioni, fondi per finanziamenti agevolati di medio e lungo termine anche per il microcredito, risorse destinate ad altri strumenti finanziari (equity, quasi equity), risorse per la partecipazione a strumenti finanziari in partenariato con istituzioni finanziarie pubbliche e private.

In linea, poi, con quanto previsto dalla normativa statale ed europea, è rideterminato in cinque anni il periodo di stabilità delle operazioni: detto termine può essere ridotto a tre anni in presenza di interventi attuati esclusivamente in favore di PMI e sulla base di uno specifico atto adottato dalla Giunta regionale. Per gli investimenti in infrastrutture, il termine è fissato in dieci anni. In conseguenza di suddetta disposizione, sono state altresì modificate le disposizioni relative alla revoca parziale.

Al fine di contrastare il lavoro irregolare o sommerso, è introdotto l'obbligo (e conseguente revoca in caso di inadempimento) per i beneficiari di garantire l'applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro sottoscritto dalle parti sociali più rappresentative sul piano nazionale. Si prevede altresì l'esclusione dalle agevolazioni per due anni anziché tre in caso di adozione di provvedimenti per il contrasto del lavoro nero e sommerso.

Anche per gli investimenti in infrastrutture pubbliche sono rideterminati i tempi del mantenimento dell'investimento e della localizzazione dello stesso sul

territorio regionale (cd. divieto di delocalizzazione), in linea con quanto previsto dalle normative nazionali ed europee. Per i suddetti investimenti è prevista l'applicazione di disposizioni sul procedimento amministrativo (revoca, rimodulazione e riduzione delle agevolazioni, revoca parziale), ove compatibili.

Viene ridefinito l'ambito applicativo della disposizione relativa alla "Revoca delle agevolazioni" (art. 19) e si interviene su una serie di aspetti al fine di renderli maggiormente chiari. Si tratta, in particolare: del termine entro cui il beneficiario può rinunciare all'agevolazione ottenuta senza incorrere in sanzioni (rideterminato in novanta giorni); della ridefinizione della revoca a seguito del mancato rispetto del piano di rientro per le agevolazioni rimborsabili, per le cui modalità è fatto rinvio ai bandi; della ridefinizione in due anni del termine di esclusione dai bandi futuri per i beneficiari che sono stati oggetto di revoca (in linea con quanto previsto dalla normativa statale – d.p.r. 445/2000, come modificato con d.l. 72/2020 convertito con legge 77/2020); dell'introduzione, tra le cause di revoca totale, della mancanza dei requisiti e dell'inadempimento degli obblighi previsti dal bando.

Si interviene altresì anche sulla disciplina in tema di esclusione dalle agevolazioni, alle quali non possono accedere i soggetti nei cui confronti è in essere un debito scaduto e non pagato, di importo superiore a 5.000 euro e derivante da precedenti provvedimenti di revoca per agevolazioni alle imprese, fatta salva la possibilità di sanatoria entro il termine perentorio di trenta giorni dalla contestazione.

Un altro aspetto rilevante della nuova legge deve essere ravvisato nell'abrogazione del rimborso dei costi istruttori, che permane nella sola ipotesi di rinuncia all'agevolazione intervenuta oltre il novantesimo giorno. In tal caso, oltre alla revoca, è previsto il pagamento da parte del beneficiario di un rimborso che sarà determinato forfettariamente con atto di Giunta regionale in relazione ai costi istruttori sostenuti ed in proporzione all'entità dell'agevolazione.

Costituisce una innovazione apportata da tale legge anche l'introduzione di una specifica disciplina per quanto concerne gli interventi attivati a seguito di eventi calamitosi o comunque eccezionali, aventi carattere emergenziale, al fine di contrastarne le ricadute negative. Tali interventi sono disciplinati da specifiche normative, statali e regionali.

Si sostituisce, altresì, l'Osservatorio regionale delle imprese con la Consulta delle imprese, quale sede permanente di confronto e partecipazione sulle politiche riguardanti la crescita, lo sviluppo, la qualificazione e l'evoluzione dei sistemi di impresa dell'economia regionale.

La Consulta, presieduta dal Presidente della Giunta regionale o dall'assessore delegato, è composta dai rappresentanti delle associazioni di categoria extra-agricole, dei sindacati dei lavoratori, degli enti locali che compongono il Tavolo di concertazione generale ai sensi della legge regionale

1/2015. Il numero, le modalità di designazione dei componenti e il funzionamento della Consulta sono definiti con deliberazione della Giunta regionale.

Per quanto concerne i rilievi contenuti nella scheda di legittimità predisposta dal Settore di assistenza giuridica e legislativa, si evidenzia che non sono stati accolti, durante la procedura in sede referente, quelli relativi alla disciplina della Consulta delle imprese. A tal proposito era stato fatto presente che, in virtù del principio di legalità dell'azione amministrativa, avrebbero dovuto essere specificate in legge (e non rimesse integralmente ad una deliberazione della Giunta regionale) la sede presso la quale è istituita la Consulta delle imprese, le funzioni che essa svolge, il numero dei suoi componenti, la durata in carica degli stessi nonché la disciplina che si intende applicare sia per le modalità di designazione dei componenti che per la competenza alla nomina degli stessi. Alla deliberazione della Giunta regionale avrebbe dovuto essere rimessa soltanto la definizione delle modalità di organizzazione e funzionamento della Consulta.

In commissione è stata approvata una proposta di Risoluzione finalizzata a recepire, almeno in parte, le richieste avanzate dalla Commissione regionale pari opportunità nel parere da essa espresso sul testo della proposta di legge.

La legge è stata approvata a maggioranza.

3. MISURE URGENTI A SOSTEGNO DELLE COMUNITÀ E DEI TERRITORI DELLA REGIONE TOSCANA COLPITI DAI RECENTI EVENTI EMERGENZIALI

La legge regionale 51/2023, di iniziativa della Giunta regionale, è espressione della competenza legislativa regionale concorrente in materia di protezione civile ed è volta a istituire misure finanziarie a carattere straordinario per fronteggiare le conseguenze derivanti dagli eventi calamitosi verificatesi in alcuni comuni della Toscana nel mese di novembre 2023. Destinatari di tali misure sono i nuclei familiari, le attività economiche e produttive extra agricole e i liberi professionisti.

In relazione alle disposizioni della legge che prevedevano tali contributi straordinari, la scheda di legittimità predisposta dal Settore di assistenza giuridica e legislativa, suggeriva, in conformità all'articolo 12 della legge 241/1990 in materia di procedimento amministrativo, di esplicitare in legge i criteri per l'erogazione delle risorse previste.

Infatti, secondo quanto previsto da tale disposizione: *“La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi”*.

Tale predeterminazione non risulta e non può considerarsi integrata da alcuna deliberazione della Giunta regionale, dato anche che l'espressione “forme

previste dai rispettivi ordinamenti” è da intendersi, nel caso della Regione, come una riserva di normazione almeno alla fonte regolamentare.

Le “forme” sono infatti da identificarsi con le fonti del diritto che, nell’ordinamento regionale, sono Statuto, legge e regolamento (in tal senso il parere della Sezione di controllo della Corte dei Conti Valle d’Aosta 10 ottobre 2013 n. 18).

Si faceva, inoltre, presente che il rinvio ad una deliberazione della Giunta regionale della definizione di “requisiti di ammissibilità ulteriori” rispetto a quelli già previsti non fosse conforme al principio di legalità e dunque si suggeriva di eliminare tale previsione individuando i requisiti unicamente in legge.

La legge regionale è stata approvata in commissione nella versione assegnata, mentre sono stati predisposti per l’aula degli emendamenti che tenessero conto sia dei rilievi di legittimità che delle richieste emerse durante il dibattito, tra cui: la necessità di aumentare il massimale del contributo erogabile alle famiglie, di tenere conto anche dell’ISEE, di estendere l’ambito di applicazione del provvedimento anche alle Province di Massa-Carrara e Lucca.

Con tali emendamenti, in particolare:

- sono state estese alle province di Massa-Carrara e Lucca le misure di sostegno;
- lo stanziamento finanziario complessivo è passato da 27 a 37 milioni di euro;
- la quota destinata alle famiglie è passata da 15 a 25 milioni di euro e la cifra massima erogabile ad ogni famiglia è stata portata da 2.500 a 3.000 euro;
- è stato chiarito che le ulteriori risorse che potranno affluire al “Fondo Emergenza calamità” da parte di enti pubblici, fondazioni bancarie, istituti di credito, intermediari finanziari, soggetti privati andranno suddivise fra gli interventi a favore delle attività economiche e produttive extra agricole sulla base di appositi accordi con tali soggetti;
- sono stati riportati nell’alveo della legge regionale 12 dicembre 2017, n. 71 (Disciplina del sistema regionale degli interventi di sostegno alle imprese) gli interventi a favore delle attività economiche e produttive extra agricole, in considerazione della sua natura di legge ordinamentale in materia di interventi di sostegno alle imprese: questo per superare in parte i rilievi contenuti nella scheda di legittimità.

La legge è stata approvata all’unanimità.

4. LEGGI TRASVERSALI

Merita, infine, segnalare, per completare l’intero quadro di misure predisposte a favore dei settori economici toscani, la legge regionale 25/2023 (Interventi normativi collegati alla seconda variazione al bilancio di previsione 2023-2025) il cui articolo 29 ha previsto la necessità che la Regione Toscana, nell’ambito del controllo analogo esercitato sulla sua società “in house” Sviluppo Toscana S.p.A., disponga che una porzione dell’immobile “ex-Creaf”, ora Prato area innovazione e ricerca (P.AIR), di proprietà della stessa Sviluppo Toscana

S.p.A. ai sensi dell'articolo 19, comma 1, della legge regionale 1° agosto 2017, n. 40 (Interventi normativi relativi alla prima variazione al bilancio di previsione 2017 - 2019. Modifiche alle leggi regionali 29/2009, 59/2009, 55/2011, 77/2013, 86/2014, 82/2015, 89/2016 e 16/2017), sia utilizzata per la erogazione di servizi di sanità territoriale per il territorio pratese, in continuità con quanto già avvenuto nel periodo pandemico, riconoscendo tale finalità come prioritaria e prevalente su quella dettata dalla suddetta legge regionale 40/2017, intervenendo quindi con fonte di pari rango.

Tale ultima specificazione consegue ad un rilievo formulato nella scheda di legittimità predisposta dal Settore di assistenza giuridica e legislativa nella quale si faceva presente la necessità di integrare il punto del preambolo relativo a tale disposizione esplicitando la motivazione giuridica della necessità di intervenire con legge nei confronti di una società in house quale è Sviluppo Toscana S.p.a.

Ciò in considerazione sia della giurisprudenza non univoca in ordine alla natura di tali società (cfr., fra le altre, sentenza Consiglio di Stato n.1385/2020 e Cass. civ. sez. un. ordinanza n. 8186/2022) sia in considerazione dell'incertezza sulla applicabilità anche alle Regioni della giurisprudenza in materia di diritti dominicali dello Stato sui propri beni (sentenze Corte cost. n. 427/2004; 370/2008; 208/2011).

Merita, infine, ricordare anche la disposizione di cui all'articolo 21 della legge regionale 29/2023 (Legge generale di manutenzione dell'ordinamento regionale 2023), in materia di commercio, con la quale, per coordinare le disposizioni in materia di somministrazione di alimenti e bevande contenute nell'articolo 53 della legge regionale 62/2018 (Codice del Commercio), è stata inserita anche la fattispecie nella quale l'attività di somministrazione si svolga all'interno di un quartiere fieristico o di uno spazio fieristico. Ciò in quanto essa deve essere disciplinata alla stessa stregua delle altre fattispecie di attività di somministrazione escluse dal rispetto dei requisiti stabiliti dal comune ai sensi dell'articolo 49 del medesimo Codice del commercio.

POLITICHE SANITARIE E SOCIALI

Cesare Belmonte

LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE DELL'ANNO 2023 IN MATERIA SANITARIA E SOCIALE

PREMESSA

L'Assemblea legislativa regionale ha approvato sei provvedimenti legislativi in materia sanitaria, fra cui una proposta di legge al Parlamento, e una legge in materia socio-sanitaria.

Due leggi sono di iniziativa consiliare. Altri due provvedimenti muovono dalla unificazione di iniziative consiliari e giuntali.

Fra gli atti licenziati, spicca dunque il numero considerevole di provvedimenti derivati da iniziative consiliari.

Alcune leggi hanno carattere ordinamentale, incidendo sugli aspetti organizzativi del sistema sanitario regionale e del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

Con un primo intervento di natura ordinamentale sono stati disciplinati in via normativa l'organizzazione e il funzionamento degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico (IRCCS), prendendo le mosse dal riconoscimento ministeriale dell'Azienda ospedaliera-universitaria Mayer come IRCCS.

Nella sua versione originaria, la legge dilatava al massimo la potestà regionale di conformazione di questi enti, che dopo la riforma del titolo V della Costituzione non appartengono più all'area degli enti statali.

La legge è stata poi successivamente modificata, a seguito di interlocuzione col Governo, nelle parti in cui non era del tutto allineata coi contenuti dell'intesa Stato-Regioni che ha fissato i principi organizzativi della materia, in forza del rinvio alla sede pattizia effettuato dalla normativa statale.

Con un secondo intervento a carattere ordinamentale si è proceduto alla revisione delle procedure di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale, fra l'altro assicurando all'organismo deputato alle verifiche istruttorie un regime dei compensi analogo a quello dell'omologo organismo operante nell'ambito dell'accreditamento sanitario.

Gli altri interventi normativi rispondono ad esigenze settoriali, modificando la legislazione vigente in materia di ludopatìa, sicurezza sul lavoro, impianti protesici, riammissione scolastica.

Una particolare rilevanza politica riveste poi la proposta di legge al Parlamento approvata dall'Assemblea con cui si prevede un progressivo

incremento del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale nel periodo 2023 - 2027, fino a raggiungere una percentuale di finanziamento annuale non inferiore al 7,5 per cento del prodotto interno lordo (PIL) nominale tendenziale.

In tutto ciò, il nuovo ciclo della programmazione socio-sanitaria non è stato ancora avviato. Risulta pertanto difficile ricondurre i provvedimenti legislativi sinora illustrati nell'alveo di un organico disegno di sistema.

1. LE POLITICHE SANITARIE

1.1 CERTIFICAZIONI SANITARIE

Nell'ottica della semplificazione amministrativa, e sull'esempio di altre Regioni, la legge regionale 8/2023¹⁷ abolisce il certificato di riammissione scolastica dopo cinque giorni di malattia, previsto dalla normativa statale relativa ai servizi di medicina scolastica¹⁸.

Il Consiglio di Stato¹⁹ ha avuto modo di pronunciarsi positivamente sulla soppressione del predetto certificato (nel caso di specie il certificato era stato soppresso in via amministrativa dalla Regione Liguria).

Sull'assunto che i livelli essenziali di assistenza (LEA) devono essere interpretati alla luce dei principi di efficacia clinica, economicità e appropriatezza, il giudice amministrativo qualifica il certificato di riammissione scolastica come estraneo ai LEA in quanto rientrante fra i certificati non più rispondenti a fini di tutela della salute collettiva e quindi da espungere dall'ordinamento ai sensi dei provvedimenti statali regolativi dei LEA medesimi.

Il giudice amministrativo, a questo proposito, cita anche le osservazioni del gruppo di lavoro ministeriale a suo tempo istituito per la semplificazione delle procedure relative alle autorizzazioni, certificazioni ed idoneità sanitarie; gruppo di lavoro che aveva ritenuto scarsamente utile questo tipo di certificazioni in quanto "le malattie infettive sono spesso contagiose in fase di incubazione, ma raramente quando il soggetto è convalescente".

Siffatta opinione è condivisa anche dall'Organismo toscano per il governo clinico²⁰.

In sostanza, l'accertamento dello stato di non contagiosità viene ormai ritenuto dalla scienza medica superfluo, sia perché i rischi più alti si corrono nella

¹⁷ Legge regionale 28 febbraio 2023, n. 8 (Disposizioni di semplificazione delle certificazioni sanitarie in materia di tutela della salute in ambito scolastico. Modifiche alla l.r. 40/2009).

¹⁸ Art. 42, comma 6 del d.p.r. 22 dicembre 1967, n. 1518 (Regolamento per l'applicazione del titolo III del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 1961, n. 264, relativo ai servizi di medicina scolastica).

¹⁹ Sentenza n. 1276 del 14 marzo 2014.

²⁰ Parere espresso con decisione n. 3 del 21 gennaio 2020.

fase dell'incubazione, sia perché a scongiurare i rischi più bassi sono sufficienti le ordinarie misure di profilassi.

Sulla base degli orientamenti della comunità scientifica la Regione ha quindi ritenuto di abolire l'obbligo di presentazione dei certificati medici per la riammissione scolastica. In ogni caso, la soppressione del certificato non fa venire meno gli interventi di profilassi che i dipartimenti di prevenzione delle aziende sanitarie possono mettere in atto una volta ricevuta la denuncia delle malattie infettive che i medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta sono obbligati a presentare ai sensi del testo unico delle leggi sanitarie.

Restano inoltre ferme eventuali diverse previsioni contenute nei provvedimenti adottati, a livello nazionale o locale, per fronteggiare le malattie infettive e diffuse.

Infine, l'obbligo di produzione del certificato permane nei casi in cui il soggetto richiedente è tenuto alla presentazione del certificato nelle Regioni in cui vige una diversa disciplina.

La proposta di legge è stata approvata dalla Terza Commissione all'unanimità. La Quinta Commissione a sua volta ha audito rappresentanti del sistema scolastico, per poi esprimere parere secondario favorevole sull'atto.

Sulla scorta di quanto evidenziato nella scheda di legittimità, il preambolo è stato parzialmente riformulato per una migliore esplicitazione dei motivi dell'intervento normativo.

Con la legge regionale 29/2023²¹ l'obbligo di produzione della certificazione medica è stato poi soppresso anche ai fini della riammissione nell'ambito dei servizi educativi per la prima infanzia.

1.2 ISTITUTI DI RICOVERO E CURA A CARATTERE SCIENTIFICO

La legge regionale 12/2023²² ha per oggetto gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), tipologia di enti cui è riconducibile anche l'Azienda ospedaliera-universitaria (AOU) Meyer, riconosciuta come IRCCS di diritto pubblico con decreto ministeriale.

Gli IRCCS sono attualmente disciplinati dal decreto legislativo 288/2003²³, come recentemente riformato. La normativa statale distingue fra enti pubblici trasformati in fondazioni IRCCS e IRCCS di diritto pubblico diversi dalle fondazioni. Per questa seconda categoria di istituti la fonte statale rinvia ad una intesa in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni, intesa che è stata poi sottoscritta il 1° luglio 2004.

²¹ Legge regionale 20 luglio 2023, n. 29 (Legge generale di manutenzione dell'ordinamento regionale 2023).

²² Legge regionale 16 marzo 2023, n. 12 (Disposizioni in materia di istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici. Modifiche alla l.r. 40/2005).

²³ Decreto legislativo 16 ottobre 2003 n. 288 (Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'articolo 42, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3).

Lo scopo della legge è quello di determinare in concreto gli assetti istituzionali e organizzativi degli IRCCS di diritto pubblico diversi dalle fondazioni, alla luce della normativa statale e della predetta intesa.

La legge regionale tiene altresì conto dei principi espressi dalla Corte costituzionale nella sentenza²⁴ con la quale è stata dichiarata l'illegittimità della normativa statale nella parte in cui disciplinava analiticamente la composizione di alcuni organi degli IRCCS, assicurando al loro interno la presenza almeno paritaria dei rappresentanti designati dal Governo.

In tale occasione la Corte ha chiarito che dopo la riforma del titolo V della Costituzione lo Stato non può più riservare “mediante obblighi legislativi, alcune designazioni ministeriali in ordinari organi di gestione o di controllo di enti pubblici che non appartengono più all'area degli enti statali.”

La legge regionale individua i seguenti organi degli IRCCS di diritto pubblico: Consiglio di indirizzo e verifica; direttore generale; direttore scientifico; collegio sindacale e collegio di direzione. Il direttore generale a sua volta è coadiuvato dal direttore sanitario e dal direttore amministrativo.

Il Consiglio di indirizzo e verifica definisce le linee strategiche e di indirizzo dell'attività dell'istituto. Le funzioni attribuite all'organo ricalcano quelle previste dall'intesa del 2004.

Il direttore scientifico è la figura che caratterizza la natura degli IRCCS, ossia il contestuale esercizio della pratica clinica e della ricerca.

La legge detta altresì norme transitorie per il passaggio dall'AOU Meyer alla AOU Meyer IRCCS.

Sulla proposta di legge si sono svolte le audizioni del Direttore dell'Azienda Meyer e del Direttore della Fondazione Monasterio.

La scheda di legittimità evidenziava due possibili criticità.

Da un lato, i requisiti previsti per gli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo coincidono in toto coi requisiti richiesti per le corrispondenti figure delle aziende sanitarie, dal decreto legislativo 502/1992²⁵, senza che vi sia alcun rinvio alle norme del decreto legislativo 288/2003, che prevedono requisiti specifici per gli incarichi apicali negli IRCCS.

Dall'altro, appariva dubbio il potere normativo regionale di prescrivere in via unilaterale, al di fuori di una previa intesa con lo Stato, vuoi la presenza di membri ministeriali nel Consiglio di indirizzo e verifica, vuoi l'espressione di un parere ministeriale nell'ambito del procedimento di approvazione degli statuti degli IRCCS.

In sede di disamina governativa della legge regionale il Ministero della salute e il Ministero dell'economia e delle finanze hanno sottolineato la necessità

²⁴ Sentenza 23 giugno 2005, n. 270.

²⁵ Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, recante il riordino della disciplina in materia sanitaria.

che gli IRCCS di diritto pubblico si uniformino allo schema tipo di regolamento di organizzazione e funzionamento allegato all'atto di intesa prima citato, al fine di garantire la sussistenza di caratteristiche comuni ed uniformi sul territorio nazionale.

La Regione si è impegnata a modificare la legge alla luce di tali osservazioni. Questo impegno è stato assolto con la legge di manutenzione dell'anno 2023, la già richiamata legge regionale 29/2023, introducendo una serie di modifiche normative che adeguano la disciplina regionale all'intesa del 2004 rafforzando altresì il ruolo del Ministero della salute nella materia de qua.

In sintesi, l'organizzazione degli IRCCS è demandata non più ad una fonte statutaria, bensì ad un regolamento di organizzazione e funzionamento.

Cambia anche il procedimento preordinato all'adozione dell'atto organizzativo fondamentale. Lo schema di regolamento, adottato dal direttore generale, è trasmesso alla Giunta regionale e al Ministero della salute, che lo approvano nei quaranta giorni successivi al ricevimento. Nel testo precedente, sia la Giunta che il Ministero esprimevano solo un parere, non vincolante per il direttore.

Analoghi correttivi sono stati apportati nella norma transitoria che disciplina il passaggio della AOU Meyer ad AOU Meyer IRCCS.

Altre modifiche riguardano la disciplina degli organi. Per la revoca dell'incarico del direttore generale, non è più previsto il parere del Ministro della salute; così come non è più prevista la possibilità di rinnovo del direttore scientifico.

1.3 LUDOPATIA

La legge regionale 28/2023²⁶, di iniziativa consiliare, innova la legge regionale 57/2013²⁷ vietando ai minori l'utilizzo di apparecchi per il gioco che distribuiscono tagliandi, cosiddette "ticket redemption", sull'assunto che queste macchine da gioco, seppur non strettamente ascrivibili al gioco d'azzardo in quanto non eroganti premi in denaro, possano risultare particolarmente nocive per tali soggetti.

L'intervento normativo è riconducibile alla potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute. La Regione Toscana in questo modo si allinea ad altre Regioni²⁸ che avevano già introdotto nei rispettivi ordinamenti misure analoghe a fini di contrasto del gioco d'azzardo patologico.

²⁶ Legge regionale 19 luglio 2023, n. 28 (Divieti per i minori in materia di prevenzione della ludopatia. Modifiche alla l.r. 57/2013).

²⁷ Legge regionale 18 ottobre 2013, n. 57 (Disposizioni per il gioco consapevole e per la prevenzione del gioco d'azzardo patologico).

²⁸ Emilia Romagna, Piemonte, Valle d'Aosta.

L'inosservanza del divieto comporta l'applicazione di una sanzione pecuniaria. Inoltre, i proventi delle sanzioni sono incamerati per il settanta per cento dai comuni, ai fini dell'esercizio dell'attività di vigilanza e controllo.

La legge rinvia al regolamento di attuazione della legge regionale 57/2013 la definizione delle modalità di applicazione del divieto in questione. Infine, si prevede che il divieto e la sanzione si applicano a decorrere dall'entrata in vigore delle disposizioni regolamentari di attuazione del divieto stesso.

La scheda di legittimità evidenziava alcune criticità.

In primo luogo, non era chiaro se fosse rimessa alla fonte regolamentare la puntuale individuazione degli obblighi che devono essere assolti dai gestori in funzione dell'applicazione del divieto. In tal caso occorre subordinare l'operatività del divieto all'adozione delle previsioni regolamentari attuative del suddetto divieto.

In secondo luogo, l'atto normativo non accompagnava la violazione del divieto con una specifica misura sanzionatoria. Trovava dunque applicazione il medesimo regime sanzionatorio (sanzioni amministrative pecuniarie e obblighi di non fare) previsto per la mancata osservanza delle distanze minime dai "luoghi sensibili" indicati dalla legge regionale 57/2013.

Si tratta tuttavia di fattispecie di divieto che non sono affatto omogenee. E a causa di questa disomogeneità una delle sanzioni previste per l'inosservanza delle distanze minime, ovvero la chiusura degli apparecchi per il gioco con vincita in denaro mediante sigilli, non era applicabile al caso di specie, proprio perché le "ticket redemption" non erogano vincite in denaro.

Appariva di dubbia applicabilità anche un'altra delle sanzioni previste in tema di distanze minime, ossia la chiusura dell'attività in quanto tale, alla luce di recenti orientamenti della giurisprudenza amministrativa.

Nello specifico, nell'esaminare una norma²⁹ della Regione Emilia Romagna istitutiva del medesimo divieto della legge toscana, il TAR Emilia Romagna³⁰ osservava come siffatta norma non comportasse alcuna ingiustificata o sproporzionata limitazione dell'attività economica svolta dagli operatori che utilizzano apparecchi da gioco che distribuiscono ticket redemption, "non essendo fra l'altro prevista la chiusura degli esercizi che utilizzano tali apparecchi".

La scheda rilevava altresì la mancanza di una norma attestante la neutralità finanziaria dell'intervento normativo.

Durante l'esame della proposta di legge da parte della Terza Commissione sono stati approvati alcuni emendamenti che hanno modificato il testo normativo alla luce dei predetti rilievi.

²⁹ Art. 6, comma 8 bis della l.r. Emilia Romagna 5/2013.

³⁰ TAR Emilia Romagna, sentenza n. 639 del 2021.

Come prima evidenziato, il divieto è ora assistito da una specifica e autonoma sanzione amministrativa. Inoltre, sia il divieto che la sanzione si applicano, in ragione delle modifiche apportate al testo originario, a decorrere dall'entrata in vigore delle disposizioni regolamentari di attuazione del divieto stesso, onde consentire agli operatori di adottare le misure di prevenzione e controllo previste dalla fonte regolamentare stessa.

1.4 STRESS TERMICO

La legge regionale 35/2023³¹, di iniziativa consiliare, prevede che nell'ambito degli accordi interistituzionali in materia di sicurezza dei luoghi di lavoro di cui alla legge regionale 28/2019³² debba essere prestata particolare attenzione alla prevenzione dei rischi legati all'esposizione a temperature estreme dei lavoratori (stress termico).

L'atto è riconducibile alla potestà legislativa concorrente regionale in materia di tutela e sicurezza del lavoro e in materia di tutela della salute. Il preambolo argomenta in maniera esaustiva le ragioni dell'intervento normativo rilevando come assuma un ruolo sempre più cruciale il cambiamento climatico e il suo impatto sulla sicurezza e salute dei lavoratori.

La Regione Toscana ha già avuto modo di formulare una serie di linee di indirizzo per la protezione dei lavoratori dai rischi causati dalle elevate temperature; linee di indirizzo previamente approvate dal Comitato regionale di coordinamento delle attività di prevenzione e vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Inoltre, il Piano regionale della prevenzione 2020-2025, approvato sulla base del Piano nazionale della prevenzione, prevede una specifica azione finalizzata al raggiungimento degli obiettivi del progetto di ricerca di livello nazionale "Workclimate", progetto cui partecipano anche l'Azienda unità sanitaria locale Toscana Centro, l'Azienda unità sanitaria locale Toscana Sud Est e il consorzio "LaMMa".

Questo progetto di ricerca si prefigge di approfondire le conoscenze in merito agli effetti delle condizioni di stress termico ambientale sui lavoratori, ed ha prodotto l'elaborazione di appositi strumenti operativi di allerta.

Sulla scorta di tali presupposti, la prevenzione del rischio da stress termico negli ambienti di lavoro viene identificata come specifica tematica da trattare nell'ambito degli accordi interistituzionali in materia di sicurezza dei luoghi di lavoro di cui alla legge regionale 28/2019.

³¹ Legge regionale 2 agosto 2023, n. 35 (Disposizioni in materia di prevenzione dello stress termico nei luoghi di lavoro. Modifiche alla l.r. 28/2019).

³² Legge regionale 4 giugno 2019, n. 28 (Forme di collaborazione interistituzionale in tema di sicurezza del lavoro, ambiente, salute e cultura della legalità).

1.5 IMPIANTI PROTESICI MAMMARI

La legge regionale 41/2023³³ modifica la legge regionale 40/2005³⁴ istituendo il registro regionale degli impianti protesici mammari, per le finalità di monitoraggio sia clinico che epidemiologico specificamente previste dalla legge 86/2012³⁵.

La norma richiama il regolamento ministeriale³⁶ attuativo della suddetta legge statale, che disciplina i tipi di dati trattabili e le operazioni eseguibili, i soggetti che possono avere accesso ai dati del registro, le garanzie e le misure di sicurezza da adottare nel trattamento dei dati personali, nonché le modalità di attribuzione di un codice identificativo univoco del soggetto interessato.

Per quanto concerne gli altri registri di patologia, si rinvia ad un regolamento regionale la regolazione delle modalità di trattamento dei dati.

L'originaria proposta di legge prevedeva inoltre che ulteriori contenuti di rilevanza regionale del registro degli impianti protesici mammari fossero disciplinati con apposito atto della Giunta regionale, nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali.

A quest'ultimo riguardo, la scheda di legittimità osservava che il citato regolamento ministeriale ha provveduto ad una complessiva e uniforme regolazione della materia, disciplinando in maniera analitica sia il registro nazionale degli impianti protesici mammari, sia i registri regionali. E proprio in quanto regolativo anche dei registri regionali il suddetto regolamento statale è stato adottato non solo previo parere favorevole del Garante per la protezione dei dati personali, ma anche previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, come richiesto dalla legge 86/2012, secondo il principio della leale collaborazione.

Pertanto, la scheda esprimeva il dubbio che la disposizione con cui si abilitava la Giunta ad individuare contenuti del registro regionale ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa statale, potesse eccedere la competenza normativa regionale.

Infine, si segnalava che nel demandare ad una fonte regolamentare regionale la disciplina attuativa degli altri registri di patologia, la legge regionale attribuiva alla fonte secondaria funzioni più limitate rispetto a quelle già rimesse a quest'ultima dalla norma previgente.

Su mandato della Terza Commissione, i competenti uffici della Giunta e del Consiglio hanno proceduto ad un confronto tecnico sulle tematiche di cui

³³ Legge regionale 14 novembre 2023, n. 41 (Istituzione del registro degli impianti protesici mammari. Sostituzione dell'articolo 20 ter della l.r. 40/2005).

³⁴ Legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale).

³⁵ Legge 5 giugno 2012, n. 86 (Istituzione del registro nazionale e dei registri regionali degli impianti protesici mammari).

³⁶ Decreto Ministro della salute 19 ottobre 2022, n. 207 (Regolamento recante istituzione del registro nazionale degli impianti protesici mammari).

sopra. Ciò ha portato all'approvazione da parte della commissione di una serie di emendamenti che hanno permesso il superamento delle predette criticità.

1.6 FABBISOGNO SANITARIO NAZIONALE

L'Assemblea ha approvato una proposta di legge al Parlamento³⁷ con cui si prevede un progressivo incremento del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale nel periodo 2023 - 2027, fino a raggiungere una percentuale di finanziamento annuale non inferiore al 7,5 per cento del PIL nominale tendenziale.

E altresì disposto che i criteri del riparto del fondo sanitario nazionale fra le Regioni e le Province autonome debbano tener conto anche dell'indice di vecchiaia e della speranza di vita alla nascita della loro popolazione residente.

La premessa da cui muove la norma ora illustrata è che occorra incrementare, in maniera stabile, il livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN) avvicinandolo alla media degli altri paesi europei e portandolo in linea con le raccomandazioni dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE).

Una seconda norma, modificativa del decreto-legge 35/2019³⁸, da un lato dispone che le Regioni assicurano il governo della spesa relativa alle aziende ed enti del servizio sanitario regionale garantendo l'equilibrio economico; dall'altro prevede la disapplicazione sia della normativa statale in materia di limiti di spesa per il personale degli enti del servizio sanitario nazionale; sia della normativa statale sul limite delle risorse per il trattamento accessorio del personale.

Siffatta previsione tende a superare i vincoli di spesa puntuali relativi ai suddetti aggregati di spesa.

L'obiettivo perseguito è quello di eliminare, secondo quanto riportato nella relazione illustrativa, gli elementi di rigidità che condizionano fortemente la possibilità da parte delle Regioni di perseguire il raggiungimento degli obiettivi di salute previsti dalla programmazione sanitaria regionale.

La copertura finanziaria dell'intervento normativo viene identificata nelle maggiori risorse derivanti dalla crescita economica prevista dai documenti di programmazione economica e finanziaria; e in subordine da meccanismi e misure aggiuntive di contrasto all'evasione ed elusione fiscale e contributiva.

La proposta di legge al Parlamento è accompagnata da una succinta relazione tecnico-finanziaria, redatta ai sensi della legge 196/2009³⁹.

³⁷ Deliberazione del Consiglio regionale 7 novembre 2023, n. 80 (Testo unificato delle proposte di legge al Parlamento n. 13 e n. 14 "Sostegno finanziario al sistema sanitario nazionale a decorrere dall'anno 2023"). Atto pubblicato sul BURT n. 47 del 22 novembre 2023.

³⁸ Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria).

³⁹ Art. 17, comma 6 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

L'atto nasce dall'unificazione, disposta dalla Terza Commissione ai sensi del regolamento interno dell'Assemblea legislativa, di due proposte di legge di pari oggetto: una di iniziativa consiliare, l'altra di iniziativa della Giunta regionale.

Il testo unificato è stato elaborato da un gruppo di lavoro tecnico-politico, partecipato dai competenti uffici di Giunta e di Consiglio.

1.7 IMPIANTI CREMATORI

La normativa statale⁴⁰ prevede che le Regioni elaborino piani regionali di coordinamento per la realizzazione dei crematori da parte dei comuni, anche in associazione tra essi, tenendo conto della popolazione residente, dell'indice di mortalità e dei dati statistici sulla scelta crematoria da parte dei cittadini di ciascun territorio comunale.

La suddetta normativa fissa altresì il principio che esige la realizzazione di almeno un crematorio per Regione.

In attuazione della disciplina statale, la legge regionale 29/2004⁴¹ a sua volta prevede che il Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale approvi il piano regionale di coordinamento con cui sono definite le linee guida per la realizzazione dei crematori da parte dei comuni, anche in forma associata.

Benché sia stata inserita nella legge regionale 29/2004 una norma di indirizzo con cui si sollecitava la presentazione della proposta per l'approvazione del primo piano regionale di coordinamento entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale 66/2013, modificativa della prima, vi sono stati fino ad ora ritardi nell'approvazione di questo piano.

Ciò premesso, la legge regionale 44/2023⁴² dispone in via transitoria, nelle more dell'approvazione del primo piano regionale di coordinamento, che per un periodo di dodici mesi dall'entrata in vigore della legge stessa non possano essere realizzati nuovi impianti crematori ad eccezione di quelli i cui progetti di costruzione siano già stati approvati dai comuni ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 285/1990⁴³.

Le motivazioni su cui si fonda la norma transitoria sono esplicitate nel preambolo dell'atto.

Sotto un primo profilo, pur in assenza di un piano regionale di coordinamento, si argomenta che gli impianti crematori risultano distribuiti in maniera diffusa sul territorio toscano⁴⁴. Richiamando le indagini svolte, si

⁴⁰ Legge 30 marzo 2001, n. 130 (Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri).

⁴¹ Legge regionale 31 maggio 2004, n. 29 (Affidamento, conservazione e dispersione delle ceneri derivanti dalla cremazione dei defunti).

⁴² Legge regionale 29 novembre 2023, n. 44 (Disposizioni in materia di impianti crematori. Modifiche alla l.r. 29/2004).

⁴³ Decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285 (Approvazione del regolamento di polizia mortuaria).

⁴⁴ Allo stato, sono attivi dieci impianti di cremazione.

conclude altresì che gli impianti, oltre ad essere adeguati alla richiesta toscana, abbiano perfino contribuito in alcuni casi al fabbisogno di altre Regioni.

Sotto altro profilo, il preambolo rammenta che il Consiglio regionale aveva sollecitato con apposite mozioni⁴⁵ la Giunta regionale a procedere all'approvazione del piano regionale di coordinamento e contemporaneamente ad assumere un'iniziativa legislativa volta a sospendere gli iter autorizzativi dei nuovi impianti.

L'atto nasce dall'unificazione, disposta dalla Terza Commissione ai sensi del regolamento interno dell'Assemblea legislativa, di due proposte di legge di pari oggetto: una di iniziativa consiliare, l'altra di iniziativa della Giunta regionale.

Il testo unificato è stato elaborato da un gruppo di lavoro tecnico-politico, partecipato dai competenti uffici di Giunta e Consiglio.

L'unificazione dei testi ha consentito il superamento di talune criticità presenti nella prima delle due proposte di legge.

Tale proposta non consentiva il rilascio di "nuove autorizzazioni". Si trattava di una formulazione impropria, giacché la realizzazione dei crematori non è soggetta a specifico regime autorizzativo, ma è comunque subordinata all'approvazione di un progetto di costruzione da parte del Comune. Occorreva pertanto precisare che l'oggetto del divieto non è il rilascio di nuove autorizzazioni ma la realizzazione di nuovi impianti.

Al contempo, in via cautelativa e a tutela delle situazioni di legittimo affidamento, appariva necessario precisare che il divieto non si applica in caso di progetti di costruzione che siano già stati approvati dai comuni.

Infine, poiché non poteva esservi certezza sui reali tempi di approvazione del piano regionale di coordinamento, si raccomandava sempre in via cautelativa di fissare un termine finale di operatività del divieto.

L'assenza di un termine ultimo avrebbe potuto comportare una compressione "sine die" delle competenze comunali in ordine alla realizzazione e gestione dei crematori, e dunque una possibile lesione degli ambiti di autonomia riconosciuti a tali enti dall'articolo 114 della Costituzione.

Come accennato, tali criticità sono state superate mediante l'unificazione delle due proposte di legge.

⁴⁵ Mozioni n. 1692 del 12 giugno 2019 e n. 1129 del 21 febbraio 2023.

2. LE POLITICHE SOCIALI

2.1 ACCREDITAMENTO SOCIALE

La legge regionale 45/2023⁴⁶ innova la legge regionale 82/2009⁴⁷, in materia di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato.

La legge interviene su taluni aspetti relativi al procedimento di accreditamento delle strutture da parte della Regione, o comunque connessi a tale procedimento.

A questo riguardo, fra le misure introdotte spiccano la segnalazione al Comune di eventuali irregolarità relative al provvedimento di autorizzazione, come emerse durante l'istruttoria dell'istanza di accreditamento; la necessità di una nuova richiesta di accreditamento in caso di rilascio di una nuova autorizzazione a seguito di trasferimento in altra sede o di modifica della tipologia di servizio erogato; la decadenza automatica dell'accREDITAMENTO nel caso in cui la struttura non sia in grado di effettuare la verifica dell'attività svolta e dei risultati raggiunti a causa di una sua inattività per almeno un anno.

Sotto altro aspetto, viene previsto un compenso per i componenti del gruppo tecnico regionale di valutazione di cui si avvale la Giunta regionale ai fini dell'effettuazione dei controlli sulle strutture. Si tratta di un organismo disciplinato, sotto il profilo della composizione e del funzionamento, dal regolamento di attuazione⁴⁸ della legge regionale 82/2009.

Per quanto concerne l'accREDITAMENTO dei servizi di assistenza domiciliare, gli operatori con cittadinanza extracomunitaria devono produrre apposita documentazione rilasciata dalla competente autorità dello Stato estero, ai sensi del d.p.r. 445/2000⁴⁹.

Nella versione originaria la proposta di legge riconosceva ai componenti del gruppo tecnico regionale di valutazione prima citato, diversi dal coordinatore, una indennità di presenza, oltre al già previsto rimborso delle spese sostenute.

La norma non chiariva, come osservato nella scheda di legittimità, la natura dell'emolumento, ovvero se integrasse una vera e propria indennità o un gettone di presenza.

Occorreva altresì verificare la compatibilità della predetta "indennità" rispetto alle misure di contenimento dei costi relative agli organi collegiali degli

⁴⁶ Legge regionale 29 novembre 2023, n. 45 (Riordino del sistema di accREDITAMENTO delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato. Modifiche alla l.r. 82/2009).

⁴⁷ Legge regionale 28 dicembre 2009, n. 82 (AccREDITAMENTO delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato).

⁴⁸ Regolamento 11 agosto 2020, n. 86/R.

⁴⁹ Decreto Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000 n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa), art. 3, comma 4.

enti che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, come stabilite dalla normativa statale⁵⁰.

Parimenti, non risultavano esplicitati i motivi per i quali gli operatori individuali fossero tenuti al possesso dei soli requisiti specifici definiti con atto della Giunta regionale, e non anche di quelli generali dettati dal regolamento di attuazione della legge regionale 82/2009; così come non venivano spiegati i motivi per i quali non fosse più previsto il parere dell'azienda USL in sede di controllo sui servizi alla persona di natura socio sanitaria.

Infine, per quanto concerne la norma finanziaria, si invitava a chiarire i motivi per i quali la maggior parte degli stanziamenti destinati al finanziamento dei compensi a favore dei valutatori fossero a carico della spesa sanitaria, ancorché la legge intervenga in materia di accreditamento dei servizi sociali e l'attività di controllo svolta dai valutatori abbia per oggetto non solo strutture socio-sanitarie, ma anche strutture sociali in senso stretto.

Su mandato della Terza Commissione, è stato avviato un confronto tecnico fra i competenti uffici della Giunta e del Consiglio ai fini della disamina e del superamento delle criticità riscontrate dagli uffici consiliari.

La proposta di legge è stata quindi emendata in più parti dalla Commissione sulla scorta degli esiti del predetto confronto.

Tutto ciò ha comportato, fra l'altro, la rimodulazione della norma finanziaria e la conseguente ampia riformulazione della relazione tecnico-finanziaria.

Quest'ultima recita che per la quota sanitaria gli oneri stimati trovano copertura finanziaria a valere sugli stanziamenti di bilancio già disponibili destinati alle spese relative all'accreditamento delle strutture sociali e socio-sanitarie.

Per quanto riguarda la parte sociale, inizialmente non contemplata dall'iniziativa legislativa, gli oneri stimati trovano adesso copertura finanziaria sul capitolo di bilancio destinato alle spese relative all'accreditamento delle strutture per minori.

La relazione tecnico-finanziaria recita che quest'ultimo capitolo presenta la necessaria disponibilità, non trova impiego in attività già programmate, e, pertanto, la variazione di bilancio suddetta non è tale da compromettere i programmi di spesa futuri.

La dimostrazione dell'assenza di effetti pregiudizievoli dei programmi di spesa si è resa necessaria, alla luce della giurisprudenza costituzionale e degli orientamenti della magistratura contabile, trattandosi di una legge che imputa la spesa al bilancio, tendenzialmente vincolato all'attuazione della legislazione già vigente.

⁵⁰ Decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica).

2.2 INTEGRAZIONE SOCIO-SANITARIA

Nella seduta del 13 dicembre 2023 la Terza Commissione consiliare ha approvato una iniziativa legislativa che è poi divenuta la legge regionale 2/2024⁵¹.

Innovando la legge regionale 41/2005⁵², siffatta legge subordina la realizzazione di strutture residenziali e semiresidenziali, pubbliche e private, che erogano interventi e servizi ad integrazione socio-sanitari, alla verifica di compatibilità rispetto al fabbisogno regionale, recependo un principio statuito dalla normativa statale.

In via transitoria, nelle more dell'approvazione della deliberazione intesa a disciplinare le modalità di svolgimento della suddetta verifica, e, comunque non oltre il 31 dicembre 2026, non è consentito realizzare, e autorizzare, da parte del Comune, le strutture prima menzionate che siano localizzate ad una distanza inferiore ad un chilometro dalle strutture medesime.

Per una più approfondita disamina di questa legge si rinvia al rapporto della prossima annualità.

3. LE LEGGI TRASVERSALI

3.1 LEGGE DI MANUTENZIONE

La già citata legge regionale 29/2023 detta talune disposizioni a finalità manutentiva in materia sanitaria e sociale.

Gli interventi in materia di IRCCS e in materia di certificazione scolastica e prescolastica sono già stati precedentemente illustrati. In tema di farmaceutica, viene rimodulato il termine per l'apertura delle farmacie prelate dai comuni.

Inoltre, l'ordinamento regionale si adegua alle sopravvenute disposizioni statali in materia di conferimento degli incarichi di direzione complessa nell'ambito del servizio sanitario nazionale, nonché in materia di comitati etici territoriali per la sperimentazione clinica.

Nel primo caso, la scelta dell'incaricato non è più operata nell'ambito di una terna di candidati predisposta dalla commissione aggiudicatrice sulla base dei punteggi attribuiti, ricorrendo viceversa l'obbligo di procedere alla nomina del candidato che abbia conseguito il miglior punteggio.

Nel secondo caso, si dispone che con propria deliberazione la Giunta regionale costituisca i quattro comitati etici territoriali previsti per la Toscana dal

⁵¹ Legge regionale 6 febbraio 2024, n. 2 (Disposizioni in materia di verifica di compatibilità per le strutture residenziali e semiresidenziali ai sensi dell'articolo 8 ter, comma 3, del d.lgs. 502/1992).

⁵² Legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale).

provvedimento ministeriale⁵³ di riferimento, affidando la nomina dei relativi componenti al direttore della competente direzione regionale.

3.2 MANOVRE FINANZIARIE E DI BILANCIO

Alcuni degli interventi normativi collegati alle variazioni di bilancio hanno interessato ambiti socio-sanitari.

La legge regionale 25/2023⁵⁴ riduce, a decorrere dal 1° gennaio 2024, l'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive per le aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP), determinandola nella misura del 2,98 per cento. Ciò viene motivato con la necessità di fronteggiare i maggiori costi e spese sopportati dalle ASP nel periodo pandemico.

Viene poi confermato anche per l'annualità 2023 il contributo all'Azienda USL Toscana Centro per il supporto all'attività di vigilanza nell'ambito del piano straordinario di controlli per il lavoro sicuro nella corrispondente area vasta.

Inoltre, per agevolare l'erogazione di servizi di sanità territoriale per il territorio pratese, la società in house Sviluppo Toscana S.p.A. è stata autorizzata a concedere in uso alla predetta azienda sanitaria, una porzione di un immobile di sua proprietà.

La legge regionale 42/2023⁵⁵ a sua volta prevede che l'ubicazione di una farmacia in isole nelle quali questa costituisca l'unico punto di dispensazione dei farmaci rientri fra i requisiti richiesti per la determinazione dei contributi cui accedono le farmacie disagiate.

La stessa legge incrementa lo stanziamento complessivo destinato al sostegno di interventi di rinnovamento del patrimonio strutturale e strumentale delle aziende sanitarie, al fine di garantire la copertura degli investimenti realizzati nell'annualità 2023.

Inoltre, sono previsti contributi straordinari per la realizzazione di un centro di cure intermedie e per l'ampliamento di una residenza sanitaria assistenziale.

Con la legge regionale 48/2023⁵⁶ viene rifinanziato il programma di interventi per il recupero delle eccedenze alimentari e per la loro redistribuzione a coloro che assistono persone in stato di grave disagio sociale e di indigenza, così come sono rifinanziati gli interventi contro la violenza di genere.

⁵³ Decreto del Ministro della salute 26 gennaio 2023 (Individuazione di quaranta comitati etici territoriali).

⁵⁴ Legge regionale 3 luglio 2023, n. 25 Interventi normativi collegati alla seconda variazione al bilancio di previsione 2023–2025.

⁵⁵ Legge regionale 27 novembre 2023, n. 42 (Interventi normativi collegati alla terza variazione al bilancio di previsione 2023–2025).

⁵⁶ Legge regionale 28 dicembre 2023, n. 48 (Legge di stabilità per l'anno 2024).

È poi confermato anche per gli anni 2024 e 2025 il contributo straordinario all'Azienda USL Toscana Centro per i controlli sulla sicurezza dei luoghi di lavoro nell'area pratese.

Infine, la legge regionale 49/2023⁵⁷ autorizza la Giunta regionale a concedere un contributo straordinario al Comune di Firenze per concorrere alle spese di realizzazione di un progetto finalizzato all'apertura di un centro di socializzazione per anziani presso strutture già esistenti. La concessione del contributo è subordinata alla stipula di un accordo fra la Regione e il Comune di Firenze, che ne disciplini le modalità di erogazione e rendicontazione.

⁵⁷ Legge regionale 28 dicembre 2023, n. 49 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2024).

POLITICHE CULTURALI

Sofia Zanobini

1. PREMESSA

Nel corso del 2023 la Quinta Commissione consiliare ha esaminato in sede referente due proposte di legge di iniziativa dell'Ufficio di presidenza, afferenti all'esercizio della competenza legislativa concorrente e residuale, e una proposta di legge al Parlamento per la promozione della lettura libera nelle scuole, presentata dal gruppo consiliare del Partito Democratico.

2. LE LEGGI REGIONALI PER LA PROMOZIONE DELLA CULTURA

Le due proposte di legge regionale sono state approvate dall'aula rispettivamente con legge regionale 7 febbraio 2023, n. 4 (Interventi del Consiglio regionale per la realizzazione delle finalità statutarie in materia di sviluppo sostenibile, cultura e turismo) e con legge regionale 31 luglio 2023, n. 34 (Contributi del Consiglio regionale per la realizzazione delle finalità statutarie in materia di cultura. Rifinanziamento degli interventi previsti dalla l.r. 4/2023 per la promozione della lettura) con le quali, sostanzialmente, il Consiglio regionale, nella sua funzione di organo di rappresentanza della comunità toscana, ha inteso esercitare il massimo sforzo per il raggiungimento delle finalità statutarie relative, in particolare, all'accesso alla cultura, alla valorizzazione del patrimonio storico-artistico regionale, nonché delle distinte identità culturali del patrimonio toscano.

La cultura, infatti, riveste una posizione centrale nell'ambito delle dinamiche dello sviluppo sociale ed economico della Toscana come attestato anche dal programma di governo 2020 – 2025, approvato dal Consiglio regionale con la risoluzione 21 ottobre 2020, n. 1, che annovera, fra gli obiettivi della legislatura in corso, quello di rafforzare il sistema culturale nel suo insieme, facilitando la creazione di un ecosistema culturale sempre più robusto ed innovativo.

La legge regionale 4/2023, dal contenuto articolato, ha disciplinato diverse tipologie di intervento.

In primo luogo, al fine di garantire il diritto alla conoscenza di ognuno e l'accesso alla cultura come bisogno individuale e collettivo, il legislatore toscano ha inteso contribuire all'organizzazione, da parte dei comuni, di iniziative quali bibliobus, letture ad alta voce, laboratori intorno al libro, l'istituzione di punti di lettura all'interno dei quartieri, premi letterari, fiere, finalizzate a promuovere la lettura come pratica quotidiana diffusa. Ciò in quanto la lettura, come dimostrato ormai da tempo, costituisce una attività salutare e strumento indispensabile per la crescita personale di ogni individuo, portatrice di benefici quali il potenziamento della comprensione, l'ampliamento del bagaglio conoscitivo, lo sviluppo

dell'immaginazione, della curiosità, della creatività e delle capacità attentive, nonché strumento di socializzazione e comunicazione. L'iniziativa, oltretutto, si è inserita nell'ambito delle finalità individuate dagli Stati generali della Cultura, ovvero il percorso "Fai contare la Cultura. Toscana creativa 2030" promosso dalla Giunta e dal Consiglio regionale (assessorato alla cultura e Quinta Commissione) per avviare una verifica, insieme agli operatori e alle istituzioni del settore, sulle condizioni in cui si realizza l'offerta culturale in Toscana e sulle regole che disciplinano il lavoro, l'organizzazione e il finanziamento dei progetti culturali.

Inoltre, in coerenza con le finalità statutarie di sostenere il pieno sviluppo della persona e il principio del rispetto della dignità personale, il legislatore regionale ha ritenuto opportuno erogare ai comuni un contributo per l'acquisto, da parte delle scuole, di arredi destinati agli studenti con disabilità per una migliore inclusione scolastica, stimolarne lo sviluppo dell'area psicomotoria e sensoriale, coinvolgerli in attività di gioco ed apprendimento e favorirne l'integrazione con i coetanei.

Sempre con l'obiettivo di sostenere la cultura, la tradizione e l'identità toscane è stato previsto il finanziamento di due specifici progetti. Il primo denominato "Carta dell'identità culturale toscana", rivolto ai diciottenni e destinato ad arricchire il bagaglio culturale e formativo di questi ultimi, è stato finalizzato ad incentivare i giovani a viaggiare e a scoprire il territorio regionale attraverso un percorso che, partendo dal Palazzo del Pegaso, sede del Consiglio regionale della Toscana, coinvolgesse le dieci province toscane. E' stato altresì previsto che al termine del viaggio, da concludersi nuovamente al Palazzo del Pegaso, fosse consegnata la "Carta dell'identità culturale toscana" quale riconoscimento ai giovani che abbiano acquisito dieci esperienze significative durante il loro itinerario attraverso il territorio delle province toscane. Il secondo è stato ideato al fine di valorizzare le distinte identità culturali ed economiche del territorio regionale, contribuire alla valorizzazione dell'artigianato artistico e tradizionale toscano mediante la promozione di prodotti che avessero i requisiti previsti dall'articolo 19 della legge regionale 22 ottobre 2008, n. 53 (Norme in materia di artigianato e semplificazione degli adempimenti amministrativi a carico delle imprese). Pertanto, il legislatore ha previsto il finanziamento di un progetto denominato "Vetrina dell'artigianato toscano", volto ad assicurare a tali prodotti una visibilità privilegiata in luoghi contraddistinti da elevata frequentazione, in particolare di turisti, quali porti, aeroporti, stazioni ferroviarie.

Ritenendo opportuno sostenere economicamente realtà associative che avessero come scopo quello di valorizzare, promuovere, coordinare ed incrementare la tradizione dei presepi in quanto sintesi di ingegno, arte e tradizione, e in quanto trasformano l'evento della natività in vere e proprie opere d'arte, il legislatore regionale ha altresì inteso sostenere economicamente l'organizzazione di iniziative quali mostre, concerti che, oltre alla proposta presepiale in primo luogo, consentissero di dare visibilità e far rivivere località del territorio toscano collocate al di fuori dei tradizionali circuiti turistici,

contribuendo in tal modo anche allo sviluppo di sinergie virtuose e di un turismo sostenibile. E' stata quindi prevista l'erogazione di un contributo all'associazione Città dei Presepi, dietro presentazione di un progetto finalizzato alla valorizzazione, promozione e diffusione, anche mediante social network, della tradizione presepiale sul territorio regionale toscano. Essa costituisce una associazione storicamente riconosciuta a livello nazionale, particolarmente radicata sul territorio regionale toscano in quanto diciassette dei suoi venti associati sono toscani. Promuove, infatti, in Toscana la valorizzazione della tradizione presepiale e contribuisce alla conoscenza delle zone di presepi quali luoghi d'arte.

Occorre ricordare che il Consiglio regionale, nell'ambito delle finalità statutarie di tutela e valorizzazione del patrimonio storico, artistico e paesaggistico, nonché delle distinte identità culturali del territorio toscano, ha approvato la mozione 14 settembre 2022, n. 1004 (In merito alla valorizzazione dei progetti culturali di eccellenza promossi dagli enti locali toscani), con la quale si è impegnato a valorizzare i progetti culturali di eccellenza promossi dagli enti locali della Toscana valutando di intervenire, mediante il coinvolgimento dell'Ufficio di presidenza, sulla legge regionale 9 aprile 2015, n. 46 (Disciplina delle iniziative istituzionali del Consiglio regionale per la valorizzazione delle finalità statutarie. Abrogazione della l.r. 26/2001), al fine di prevedere uno specifico riconoscimento finalizzato a sostenere quelle attività che, per durata nel tempo, coinvolgimento del tessuto sociale di riferimento e capacità di promuovere il territorio regionale su uno scenario nazionale ed internazionale, contribuiscono a rafforzare ed innovare il sistema culturale della Toscana.

A tal fine, nelle more della eventuale modifica della legge regionale 46/2015, con la legge regionale 4/2023 il legislatore toscano ha ritenuto opportuno sostenere con sempre maggiore incisività, gli enti locali promotori di progetti culturali di qualità aventi le caratteristiche sopra richiamate. Pertanto è stato individuato il Comune di Bibbiena che ha rappresentato, da oltre quarant'anni, un punto di riferimento per la valorizzazione della cultura fotografica, con iniziative di rilievo internazionale, anche grazie alla collaborazione avviata nel 2005 con la Federazione italiana associazioni fotografiche (FIAF) che ha portato ad istituire il Centro italiano della fotografia d'autore (CIFA). Riconoscendo questa eccellenza il legislatore ha ritenuto di conferire al Comune di Bibbiena un contributo una tantum per l'anno 2023 da destinare all'organizzazione di iniziative aventi come finalità la promozione e valorizzazione della fotografia d'autore. Il secondo Comune individuato come destinatario di contributo è stato Abetone-Cutigliano per l'organizzazione dell'iniziativa avente come finalità la promozione e valorizzazione della manifestazione "Pinocchio sugli sci". Tale manifestazione è nata fra il 1981-1983 per celebrare il centenario della pubblicazione "Le avventure di Pinocchio" di Carlo Lorenzini. Costituisce una gara internazionale di sci alpino iscritta nel calendario ufficiale della Federazione internazionale sci fra le grandi classiche dello sci alpino giovanile, nonché l'evento nazionale più importante

dedicato ai giovani sciatori di tutta Italia dagli otto ai quindici anni. Essa ha la peculiarità di avere contestualmente una valenza turistica, culturale e sportiva e dunque ha riscosso negli anni un sempre maggiore successo anche grazie alla organizzazione diffusa sull'intero territorio, alla celebrità del personaggio di Pinocchio e alla circostanza di essere aperta a tutti i giovani sciatori.

Passando in rassegna, più nel dettaglio, la disciplina della legge regionale 4/2023 si evidenziano di seguito i contenuti essenziali dei quattro distinti capi, in cui la legge è suddivisa.

Capo I (Interventi per la mobilità sostenibile, la promozione della lettura nonché per l'inclusione scolastica degli studenti con disabilità):

Il primo degli interventi previsti in questo capo è finalizzato a promuovere le condizioni per uno sviluppo sostenibile. Esso consiste nella concessione, da parte del Consiglio regionale, di contributi ai comuni, una tantum per il solo anno 2023, fino al limite massimo di 550.000 euro per l'acquisto e la posa in opera di colonnine per la ricarica dei veicoli elettrici nonché per l'acquisto di veicoli elettrici.

Per la promozione della lettura in ambito scolastico, il Consiglio regionale ha concesso, una tantum per il solo anno 2023, contributi ai comuni fino al limite massimo di 200.000 euro per l'organizzazione di iniziative finalizzate a promuovere la lettura sul territorio regionale. All'organizzazione diretta di tali iniziative da parte dello stesso Consiglio regionale è stata invece destinata, una tantum per il solo anno 2023, la somma massima di 50.000 euro.

L'ultimo intervento previsto è consistito nella concessione da parte del Consiglio regionale ai comuni, una tantum per il solo anno 2023, di contributi fino al limite massimo di 300.000 euro per l'acquisto da parte delle scuole di arredi destinati agli studenti. Ciò al fine di consentire agli studenti disabili una migliore inclusione scolastica, stimolarne lo sviluppo dell'area psicomotoria e sensoriale, coinvolgerli in attività di gioco ed apprendimento e favorirne l'integrazione con i coetanei.

L'articolo 4, che contiene le disposizioni procedurali relative all'intero capo, in particolare, ha previsto che i contributi in esso disciplinati venissero concessi, con procedura automatica, in misura fissa di ammontare predeterminato per l'anno 2023 sulla base del numero delle domande validamente presentate secondo quanto stabilito nell'avviso pubblico e protocollate secondo l'ordine cronologico di presentazione. E' stato altresì specificato che i contributi non potessero comunque essere concessi in misura superiore ai 15.000 euro.

Capo II (Progetti "Carta dell'identità culturale toscana" e "Vetrina dell'artigianato toscano"):

Tale capo ha individuato due distinti progetti la "Carta dell'identità culturale toscana" e la "Vetrina dell'artigianato toscano", la cui predisposizione e realizzazione è stata affidata a Fondazione Sistema Toscana, soggetto *in house*

della Regione. A tal fine, è stato previsto il finanziamento una tantum per l'annualità 2023 di euro 250,000.

Capo III (Interventi di valorizzazione della tradizione presepiale):

All'articolo 8 si è prevista l'erogazione di un contributo a favore dell'associazione Città dei Presepi per sostenere, appunto, la tradizione presepiale. Tale contributo è stato concesso una tantum per l'anno 2023 entro il limite dell'importo di 50.000,00 euro. L'articolo 9 ha stabilito che l'erogazione del contributo all'associazione Città dei Presepi avvenisse per l'intero ammontare, previa presentazione di un progetto finalizzato alla valorizzazione, promozione e diffusione, anche mediante social network, della tradizione presepiale sul territorio regionale toscano. E' stata, altresì, prevista la presentazione al Consiglio regionale, entro il 31 dicembre 2023, della relazione sull'impiego dei contributi da parte dell'associazione Città dei Presepi.

L'articolo 10, infine, ha previsto che, in caso di inadempimento dell'obbligo relativo alla presentazione della relazione di cui all'articolo 9, il Consiglio regionale disponesse la revoca del contributo e la restituzione della somma, maggiorata degli interessi legali a decorrere dalla data di erogazione sino alla data di restituzione.

Capo IV (Interventi di valorizzazione dei progetti culturali di eccellenza promossi dagli enti locali toscani):

In tale capo sono stati disciplinati i due distinti interventi finalizzati alla valorizzazione di progetti culturali di eccellenza promossi dagli enti locali toscani.

Si è trattato, in particolare, della concessione, una tantum nell'anno 2023, di un contributo al Comune di Bibbiena (articolo 12) entro il limite massimo dell'importo complessivo di 75.000 euro per l'organizzazione di iniziative finalizzate alla valorizzazione e promozione della fotografia d'autore. L'erogazione del contributo è stata subordinata alla stipulazione di un accordo tra il Consiglio regionale e il Comune di Bibbiena volto a definire i rispettivi obblighi e le modalità di erogazione e di rendicontazione del contributo.

L'articolo 13, invece, ha previsto la concessione al Comune di Abetone-Cutigliano di un contributo una tantum nell'anno 2023 entro il limite massimo dell'importo complessivo di euro 25.000,00 per l'organizzazione di iniziative finalizzate alla promozione della manifestazione "Pinocchio sugli sci". Anche in questo caso l'erogazione del contributo è stata subordinata alla stipulazione di un accordo tra il Consiglio regionale e il Comune di Abetone-Cutigliano volto a definire i rispettivi obblighi e le modalità di erogazione e di rendicontazione del contributo.

La Quinta Commissione, in sede referente, ha espresso parere favorevole a maggioranza nella seduta del 31 gennaio 2023 e l'aula ha approvato la proposta di legge a maggioranza nella seduta del 31 gennaio 2023.

L'alto numero di domande di adesione pervenute agli uffici consiliari con particolare riferimento all'organizzazione delle iniziative finalizzate a promuovere

la lettura sul territorio regionale ha attestato la bontà delle scelte operate e il conseguente successo delle iniziative previste e finanziate dalla legge regionale 4/2023, sopra richiamata.

A fronte quindi del particolare interesse dimostrato dai comuni, il Consiglio regionale ha ritenuto opportuno intervenire approvando un ulteriore sostegno economico che consentisse il finanziamento di un maggior numero di progetti.

Con la legge regionale 34/2023, pertanto, il legislatore ha previsto l'impiego di parte della quota libera dell'avanzo di amministrazione – risultata dall'assestamento delle previsioni di bilancio consiliare 2023-2024-2025 – per procedere ad un ulteriore stanziamento per incrementare “una tantum” le risorse originariamente previste dalla legge regionale 4/2023, per la promozione della lettura per un importo pari a euro 500.000,00.

La Quinta Commissione, in sede referente, ha espresso parere favorevole all'unanimità nella seduta del 26 luglio 2023 e l'aula ha approvato la proposta di legge all'unanimità nella seduta del 26 luglio 2023.

3. LA PROPOSTA DI LEGGE AL PARLAMENTO PER LA PROMOZIONE DELLA LETTURA LIBERA

Sempre nell'ottica di promuovere l'accesso alla cultura ed in coerenza con le attività previste dagli Stati generali della cultura, con deliberazione del Consiglio regionale 5 aprile 2023, n. 35 “Proposta di legge al Parlamento n. 10 (Disposizioni per l'introduzione delle attività di lettura libera nel primo e nel secondo ciclo di istruzione. Modifiche alla legge 13 febbraio 2020, n. 15 “Disposizioni per la promozione e il sostegno della lettura”)” il Consiglio regionale ha inteso proporre al Parlamento una modifica della legge 15/2020.

Nel dettaglio, la proposta mira a modificare l'articolo 5 della legge 13 febbraio 2020, n. 15 (Disposizioni per la promozione e il sostegno della lettura) prevedendo l'inserimento nello stesso dei commi 4 bis, 4 ter, e 4 quater.

Con il comma 4 bis si dispone che le istituzioni scolastiche del primo e del secondo ciclo di istruzione, nell'ambito dell'autonomia loro riconosciuta, mediante apposita previsione nel curriculum di istituto, disciplinino la pratica della “lettura libera”. La lettura libera viene definita come attività periodica di lettura autonoma degli studenti da svolgersi sotto la supervisione di un docente all'interno del monte orario obbligatorio previsto dagli ordinamenti vigenti.

Il comma 4 ter dispone in merito alle modalità attuative, che vengono demandate ad un decreto del Ministro dell'istruzione e del merito da adottarsi entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge. Nella disciplina di tali modalità attuative, viene previsto che si debba tenere conto della necessità: 1) di assicurare agli alunni e agli studenti autonomia nella scelta del materiale di lettura, fatti salvi gli indirizzi generali adottati da ciascun istituto scolastico; 2) di disporre che la lettura avvenga prevalentemente su supporto cartaceo, ferma restando la

possibilità, anche in relazione a specifiche esigenze didattiche e di inclusione, di utilizzare dispositivi digitali; 3) di stabilire che le predette attività di lettura libera debbano avere una durata continuativa di almeno 15 minuti e che, ferma restando l'autonomia di ciascun istituto, debbano essere preferibilmente fissate con cadenza quotidiana ad inizio della giornata scolastica.

Il comma 4 quater, infine, specifica che dall'attuazione delle disposizioni di legge non devono derivare incrementi o modifiche dell'organico del personale scolastico, né ore d'insegnamento eccedenti rispetto all'orario obbligatorio previsto dagli ordinamenti vigenti.

Con l'articolo 2 si dispone in merito alla clausola di invarianza finanziaria specificando che si debba provvedere all'attuazione della legge nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

La Quinta Commissione, in sede referente, ha espresso parere favorevole all'unanimità nella seduta del 23 marzo 2023 e l'aula ha approvato la proposta di legge all'unanimità, nella seduta del 5 aprile 2023.

POLITICHE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO E IN MATERIA DI ENERGIA

Domenico Ferraro

1. PREMESSA

Dopo numerosi anni in cui si sono ripetute, con costanza, le modifiche legislative alla legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio), con numerosi articoli modificati e con l'aggiunta di altri nuovi, l'anno 2023 si è caratterizzato per l'assenza di una legge organica di modifica.

Per l'anno 2023 si segnalano solo limitate modifiche, con interventi puntuali, dovuti a particolari situazioni descritte di seguito.

In realtà, l'anno appena trascorso, si è caratterizzato per la presentazione della proposta di legge 211 che presentava diversi articoli modificativi della legge regionale 65/2014.

La proposta di legge, depositata nell'agosto del 2023 ha visto la sua illustrazione, delle specifiche audizioni e la presentazione di due emendamenti da parte della Giunta regionale ma i lavori si sono interrotti e la sua approvazione ancora non è stata programmata.

I lavori della Quarta Commissione consiliare si sono concentrati, in particolare, su atti di pianificazione territoriale. Si ricorda il Piano regionale dei rifiuti adottato ed approvato ai sensi dell'articolo 19 della legge regionale 65/2014.

L'approvazione del Piano rifiuti ha assorbito buona parte del lavoro istruttorio della commissione consiliare nel corso dell'anno passato.

Il Piano dei rifiuti è atto di governo del territorio, come disposto dall'articolo 9 della legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati) e segue le procedure previste dalla legge regionale 65/2014.

Il Piano dei rifiuti, considerato obiettivo di legislatura, ha assorbito numerosi approfondimenti della commissione prima dell'adozione dell'atto. Sono state necessarie dieci sedute della Quarta Commissione per illustrare le diverse parti del piano, oltre alle audizioni di diversi soggetti portatori di interessi in materia.

Attualmente il piano è in attesa della valutazione delle osservazioni pervenute, da parte degli uffici tecnici della giunta regionale, prima della sua definitiva approvazione da parte del Consiglio regionale.

Un'altra proposta di legge, la 206 (Norme in materia di manutenzione del territorio) di iniziativa consiliare, interessa anche le competenze della Seconda Commissione consiliare e pertanto è stata assegnata in congiunta tra le due commissioni consiliari Seconda e Quarta.

La proposta è stata illustrata alle Commissioni in seduta congiunta, in data 3 ottobre 2023. La proposta di legge è ancora in attesa di essere calendarizzata dopo che le audizioni furono formalizzate ma poi annullate.

Le materie interessate dalla relazione riguardano materie di competenza della Quarta Commissione come il “*governo del territorio*” e dall’altra, anche la materia “*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia*”. Entrambe sono materie concorrenti come disciplinate dall’articolo 117 della Costituzione.

Dopo aver ricordato che nelle materie a legislazione concorrente, spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato, si esamina, di seguito, la produzione legislativa Toscana in ambito del governo del territorio e l’energia.

Si sottolinea che la materia “*governo del territorio*” 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*”.

2. INTERVENTI LEGISLATIVI IN MATERIA DI GOVERNO DEL TERRITORIO

Nel corso dell’anno 2023, non vi sono stati interventi legislativi rilevanti di modifica della legge regionale 65/2014, contrariamente agli anni passati, dove ogni anno, a partire dall’anno successivo all’approvazione della legge regionale, le modifiche sono state molto numerose.

Durante l’anno 2023 sono state approvate due modifiche puntuali della legge regionale 65/2014.

La prima modifica è avvenuta con legge regionale 11 maggio 2023, n. 22 (Prima legge di manutenzione dell’ordinamento regionale. Attuazione impegni con il governo a seguito di esame di leggi regionali del 2022).

L’articolo 2 della legge regionale 22/2023 ha rivisto gli accordi procedurali nel rispetto del codice dei beni culturali modificando l’articolo 152 della legge regionale 65/2014.

Con questa modifica legislativa, la Regione ha contro dedotto a due note inviate alla fine dell’anno 2022 da parte del ministero dell’ambiente e dei beni culturali con le quali richiedeva delle precisazioni legislative da introdurre nella legge regionale 38/2022⁵⁸.

In seguito, il 9 gennaio 2023, si è aggiunta una nuova nota con una esplicita richiesta di modifica alla legge regionale 65/2014.

Nello specifico si richiedeva di precisare all’articolo 152, comma 3 bis, della legge regionale 65/2014 (in precedenza modificata dalla l.r. 38/2022 citata sopra), che gli accordi procedurali per la semplificazione del procedimento di

⁵⁸ Legge regionale 11 novembre 2022, n. 38 (Disposizioni per favorire la definizione di modulistica unificata e standardizzata e per la semplificazione di procedimenti in materie di competenza regionale. Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 39/2005 e 65/2014).

rilascio dell'autorizzazione paesaggistica sono stipulati nel rispetto delle disposizioni 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. 137).

Rispetto a queste richieste il Presidente della Regione ha assunto l'impegno ad apportare le modifiche come concordate e successivamente approvate con la "prima legge di manutenzione", la legge regionale 22/2023.

Per inciso, la prima legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2023, ha superato il vaglio di legittimità costituzionale da parte del Governo che con decisione del Consiglio dei ministri del 6 luglio 2023 ha deciso di non impugnare la legge in oggetto.

Un secondo intervento normativo è avvenuto con l'introduzione del nuovo articolo 252 quinquies nella legge regionale 65/2014 avvenuto con l'articolo 10 della legge regionale 28 dicembre 2023, n. 48 (Legge di stabilità per l'anno 2024).

Si tratta di una modifica legislativa avvenuta con un emendamento in aula durante la discussione prima dell'approvazione della legge regionale 48/2023.

Il Presidente Giani, in fase di discussione in aula, ha presentato un pacchetto di emendamenti alla proposta di legge 227 che sarebbe diventata legge regionale 48/2023 in cui era contenuto anche l'emendamento alla legge regionale 65/2014.

L'emendamento ha previsto una modifica del preambolo della proposta di legge in esame e il nuovo punto 8 del preambolo ha giustificato l'introduzione dell'articolo 252 quinquies nella legge regionale 65/2014 richiamando la situazione di emergenza correlata agli eventi alluvionali dell'ottobre e novembre del 2023.

In questo caso le amministrazioni interessate da tali eventi calamitosi, chiamate a fronteggiare con interventi urgenti la grave situazione, sono state impedito, di fatto, nello svolgimento delle funzioni relative alla redazione degli strumenti di pianificazione urbanistica.

Vista la situazione, si rendeva necessario prevedere una proroga (di tre mesi) fino al 31 marzo 2024 dei termini di efficacia delle previsioni urbanistiche contenute nei piani operativi e dei termini di efficacia delle previsioni urbanistiche di cui all'articolo 55, comma 5 e 6, della legge regionale 1/2005, con esclusione di quelle comportanti vincoli preordinati all'esproprio, contenute nei regolamenti urbanistici.

Si precisa, che il riferimento all'articolo 55 della legge regionale 1/2005 è stato fatto perché in alcuni comuni toscani sono vigenti gli strumenti della pianificazione urbanistica in adempimento della legge regionale 1/2005, in seguito abrogata e poi sostituita dalla legge regionale 65/2014.

La relazione illustrativa e tecnico-finanziaria dell'emendamento forniva inoltre ulteriori spiegazioni del perché fosse necessario intervenire con urgenza con l'emendamento ricordato.

Qui veniva specificato, in maniera più precisa il contenuto del nuovo articolo 252 quinquies che dispone in merito alla proroga dei termini di efficacia previsti dall'articolo 1 della legge regionale 29 maggio 2020, n. 31 (Proroga dei termini con riferimento agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica per il contenimento degli effetti negativi dovuti all'emergenza COVID-19) prorogando ulteriormente i termini al 31 marzo 2024 per i comuni in stato di emergenza in conseguenza degli eccezionali eventi meteorologici verificatesi a partire dal 29 ottobre 2023.

Per inciso, la legge di stabilità per l'anno 2024 ha superato il vaglio di legittimità costituzionale da parte del Governo con delibera del Consiglio dei ministri del 15 febbraio 2024 che ha deciso di non impugnare la legge in oggetto.

Con la prima legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2023, legge regionale 22/2023, già ricordata, gli articoli 3, 4 e 5 apportano alcune modifiche alla legge regionale 30/2015.

La legge regionale 19 marzo 2015, n. 30 in materia di valorizzazione del patrimonio naturalistico ambientale regionale è la legge di riferimento per le aree protette regionali, in particolare per i tre parchi regionali.

L'origine delle modifiche è avvenuta a fronte di una nota del Ministero dell'Ambiente del settembre 2022 alla quale il Presidente della Regione ha risposto impegnandosi a realizzare le modifiche richieste.

Pertanto, le modifiche degli articoli 69, 87 e 88 della legge regionale 30/2015 sono servite ad evitare l'impugnazione governativa dinanzi alla Corte costituzionale.

In concreto, si tratta di tre modifiche necessarie a chiarire alcuni punti estremamente tecnici ma ritenuti necessari dal Ministero dell'Ambiente, quali il chiarimento che le condizioni d'obbligo eventualmente previste dalla pronuncia conclusiva della valutazione di incidenza (VINCA) devono essere predeterminate a livello regionale con apposito atto, in coerenza con le "*Linee guida nazionali per la valutazione di incidenza (VINCA), direttiva 92/43/CEE Habitat art. 6, paragrafi 3 e 4*", oggetto di intesa ai sensi dell'articolo 8, comma 6 della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale n. 303 del 28 dicembre 2019.

3. LE POLITICHE PER L'ENERGIA

In materia di energia non si segnalano nuove leggi regionali nel corso del 2023.

Si evidenzia che la Regione Toscana aveva approvato nel corso del 2022 la legge regionale 42/2022⁵⁹, di origine consiliare, che ha introdotto nell'ordinamento regionale, la promozione ed il sostegno delle comunità

⁵⁹ Legge regionale 28 novembre 2022, n. 42 (Promozione e sostegno delle comunità energetiche rinnovabili).

energetiche rinnovabili (CER). Molte regioni italiane erano già intervenute su identica materia nel corso degli anni precedenti in particolare nel biennio 2021-2022.

Nonostante l'intervento legislativo la Regione Toscana non ha visto realizzarsi in maniera significativa la diffusione delle comunità energetiche rinnovabili nel proprio territorio.

Le comunità energetiche sono considerate uno strumento centrale nell'ambito delle politiche per la transizione ecologica toscana, hanno l'obiettivo di intraprendere la riconversione energetica verso fonti rinnovabili e neutralità climatica nel rispetto dell'obiettivo vincolante, per l'Unione europea, di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55 per cento rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030.

Il processo di diffusione delle CER ha subito un forte rallentamento, soprattutto a causa del ritardo con il quale si andava completando il quadro normativo statale di riferimento.

A tal proposito si segnala che un ordine del giorno del Consiglio regionale, il 628, approvato nella seduta del Consiglio regionale del 27 luglio 2023, collegato alla deliberazione 27 luglio 2023, n. 60 relativo all'approvazione del Documento di economia e finanza regionale DEFR per il 2024, impegnava la Giunta regionale a sollecitare l'intervento del Governo nazionale al fine di adottare tempestivamente la disciplina attuativa dettata dal decreto legislativo 199/2021 in materia di Comunità energetiche rinnovabili (CER).

Il ritardo nell'emanazione di tale disciplina ha comportato forti ritardi per la diffusione territoriale delle CER.

Si invitava inoltre a chiedere di modificare la disciplina nazionale a partire dalle previsioni normative del decreto legislativo 199/2021, indicando alcuni punti essenziali.

4. BREVI NOTE CONCLUSIVE. UN CENNO ALLE PROSPETTIVE PER IL 2024

Di seguito alcuni elementi significativi avvenuti nel corso dell'anno 2023 di questa undicesima legislatura che inizia ad intravedere la propria conclusione con le prossime elezioni regionali previste nel 2025.

Il primo elemento da sottolineare è che il costante aumento del numero di proposte di legge d'iniziativa consiliare, per le materie governo del territorio ed energia, che hanno visto una tendenza alla crescita costante negli ultimi 3-4 anni, nel corso dell'anno 2023 ha subito una battuta d'arresto

Il secondo elemento significativo è che in materia di governo del territorio erano attese alcune modifiche importanti nel corso del 2023 con la proposta di legge 211, su proposta della Giunta regionale ma, come già accennato sopra, la proposta di legge non ha ancora completato il suo iter di approvazione.

Si ricorda che questa proposta di legge ha contenuti piuttosto significativi che attendono di tramutarsi in legge regionale con modifiche della legge regionale 65/2014. In questa sede si può solo accennare che tra le modifiche in cantiere vi è anche la modifica della disciplina relativa alla conferenza di co-pianificazione.

Il terzo elemento da evidenziare conferma la tendenza, oramai consolidata anche per l'anno 2023, che, anche in caso di limitate e puntuali modifiche legislative, le stesse si caratterizzano per un elevato “*contenuto tecnico*”.

La materia governo del territorio presenta di per sé un tasso elevato di complessità tecnica, tale complessità è ancora maggiore nel caso in cui si verifica l'intreccio con altre materie, in particolare l'ambiente e l'energia.

Il quarto elemento da ricordare del 2023 riguarda la presentazione di una proposta di legge di modifica statutaria, la 3, di origine consiliare.

La proposta intende inserire all'articolo 4 dello Statuto, uno dei principi cardine della legge regionale 65/2014 che riguarda la limitazione del consumo di nuovo suolo.

La legge regionale 65/2014 presenta numerosi articoli che trattano questo argomento. La proposta di legge completerà il suo iter nel corso dell'anno 2024.

Il quinto elemento da evidenziare è il costante problema degli emendamenti presentati direttamente in aula, dove, in alcuni casi non è possibile svolgere una preventiva istruttoria legislativa, e non si riesce a valutare la coerenza degli emendamenti stessi rispetto all'ordinamento regionale. Si ricorda che ciò è avvenuto anche nel caso dell'introduzione dell'articolo 252 quinquies nella legge regionale 65/2014 da parte dell'articolo 10 della legge regionale 48/2023 (Legge di stabilità per l'anno 2024).

Per i dettagli dei contenuti della “legge di stabilità regionale” si rinvia alla lettura dell'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regione, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), in particolare all'articolo 36 (Principi generali in materia di finanza regionale), comma 4.

Con queste due ultime modifiche legislative, la legge regionale 65/2014 ha raggiunto il numero complessivo di quasi 280 articoli. Inoltre, si sottolinea che dal giorno della sua pubblicazione, la legge regionale 65/2014 ha raggiunto l'esorbitante numero di 526 modifiche. Ancora, la legge regionale 65/2014 è in assoluto la legge regionale con il maggior numero di articoli in Italia, rispetto a tutte le altre leggi regionali italiane.

Naturalmente emergono con chiarezza le difficoltà operative nel gestire una legge regionale così complessa ed articolata a cui si rinvia, in altra sede, l'opportuna riflessione.

Infine, in materia di energia, è stata pubblicata di recente la legge 2 febbraio 2024, n. 11. Si tratta di una legge di conversione, con modifiche, del decreto-legge

9 dicembre 2023, n. 181 (Disposizioni urgenti per la sicurezza energetica del Paese, la promozione del ricorso alle fonti rinnovabili di energia, il sostegno alle imprese a forte consumo di energia e in materia di ricostruzione nei territori colpiti dagli eccezionali eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023).

Con quest'ultimo provvedimento legislativo il quadro legislativo statale sembra oramai quasi completamente realizzato, raggiungendo l'obiettivo finale di incentivare in maniera importante, la costituzione delle comunità energetiche rinnovabili (CER) in maniera diffusa su tutto il territorio nazionale.

Viene confermata anche per l'anno 2023 l'importante fase, che potremmo definire "precontenziosa", tra ministeri e Regione al fine di evitare eventuali impugnative da parte del governo, di parti di legge ritenute in contrasto con le competenze esclusive statali. Rientra nella fattispecie dei rapporti precontenziosi tra i diversi ministeri di riferimento e la Regione Toscana, necessari ad evitare eventuali impugnative governative. I rimedi sono stati individuati attraverso la legge di manutenzione ricordata sopra.

Con riferimento alla tecnica redazionale dei testi normativi, in particolare per testi di elevata complessità tecnica, viene frequentemente suggerito di utilizzare al meglio il preambolo della legge regionale al fine di motivare ed illustrare le disposizioni più tecniche e complesse altrimenti difficilmente comprensibili. Si ricorda, come esempio, la legge regionale 24/2022 che a fronte di 18 articoli di legge presenta anche 18 punti nel considerato del preambolo.

Anche per l'anno appena concluso, si evidenzia il costante richiamo, attraverso le schede di legittimità, alla corretta applicazione delle tecniche redazionali. Nella quasi totalità delle proposte di legge esaminate sono stati suggeriti aggiustamenti di carattere formale e correzioni ai testi proposti.

POLITICHE PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE

Francesca Casalotti

1. PREMESSA

Nel corso del 2023 le proposte di legge aventi ad oggetto interamente profili attinenti alla materia ambientale esaminate dalla Quarta Commissione e approvate dal Consiglio regionale sono state soltanto tre ed hanno riguardato alcuni interventi importanti di modifica di leggi vigenti. In particolare, i due interventi normativi più significativi hanno riguardato la normativa regionale relativa all'inquinamento atmosferico, alla bonifica dei siti inquinati e alla disciplina dei siti estrattivi dismessi.

2. INQUINAMENTO ATMOSFERICO

La legge regionale 29 marzo 2023, n. 16 (Nuove disposizioni finalizzate al conseguimento dei valori limite per il materiale particolato PM₁₀ e il biossido di azoto NO₂, previsti dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155, di attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente. Modifiche alla l.r. 74/2019) interviene a modificare la legge regionale 10 novembre 2019, n. 74 (Disposizioni urgenti per il rispetto nel territorio della Toscana degli obblighi previsti dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155, di attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente) con lo specifico obiettivo di conferire maggiore efficacia alle misure urgenti che erano state introdotte per porre fine alle procedure di infrazione comunitarie in materia di qualità dell'aria, nelle more dell'avvio della modifica del piano regionale per la qualità dell'aria ambiente (PRQA).

La modifica della legge regionale 74/2019 si è resa necessaria per assicurare un'efficace presidio dell'attuazione delle misure urgenti previste nella legge regionale 74/2019 stessa ai fini dell'ottemperanza della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, pronunciata il 10 novembre 2020 nella causa (C-644/18) nei confronti dell'Italia in relazione al superamento sistematico e continuativo dei valori limite applicabili alle concentrazioni di particelle PM₁₀ previsti dalla direttiva 2008/50/CE in materia di qualità dell'aria e alla mancata previsione di misure appropriate affinché il periodo di superamento dei valori limite sia il più breve possibile.

Inoltre la Corte di giustizia dell'Unione europea in data 12 maggio 2022, in riferimento alla causa C-573/2019, ha dichiarato l'Italia, inadempiente rispetto agli obblighi stabiliti dalla direttiva 2008/50/CE in materia di qualità dell'aria, anche in relazione al superamento sistematico e continuato, del valore limite annuale fissato per il biossido di azoto e alla mancata adozione di misure appropriate affinché il periodo di superamento dei valori limite sia il più breve possibile.

Con particolare riferimento al superamento del valore limite relativo al PM₁₀ in Toscana, ad oggi, si riscontra che nella zona IT0909 “Valdarno pisano e piana lucchese” tale superamento riguarda la sola stazione della rete regionale di LU-Capannori. Onde evitare l’aggravamento della procedura ai sensi dell’articolo 260, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE) da cui deriverebbero pesanti sanzioni pecuniarie, si è reso necessario supportare le azioni volte a far sì che il periodo di superamento sia il più breve possibile, con la previsione di adeguate forme di controllo e monitoraggio nonché di disposizioni sanzionatorie a presidio dell’osservanza delle misure previste.

In considerazione del fatto, evidenziato dal progetto di ricerca Patos 3 realizzato dall’Università di Firenze, che la principale sorgente di inquinamento è la combustione da biomassa⁶⁰, già nel 2021 con la legge regionale 2 agosto 2021, n. 26 (Ulteriori misure urgenti per il conseguimento dei valori limite giornalieri per il materiale particolato PM₁₀, previsti dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155, di attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell’aria ambiente. Modifiche alla l.r. 74/2019) erano state introdotte limitazioni all’utilizzo dei generatori di calore alimentati a biomassa con classe di prestazione emissiva inferiore alle “3 stelle”⁶¹. A tale riguardo, preme ricordare che tali limitazioni si applicano dal 1° novembre al 31 marzo di ogni anno, in presenza di sistemi alternativi di riscaldamento, nei comuni in cui non è rispettato il valore limite delle concentrazioni relativo al materiale particolato (PM₁₀) previsto dal decreto legislativo 155/2010 e posti a un’altitudine inferiore ai 200 metri e sono comunque accompagnate da misure di incentivazione per la sostituzione degli impianti di riscaldamento civile a biomassa con impianti alternativi a basse emissioni, già previste dall’Accordo di programma stipulato con il Ministero della Transizione ecologica e appositamente istituite con la legge regionale 97/2020⁶².

La necessità dell’intervento normativo è stata quindi giustificata dalla considerazione che ad un anno dall’approvazione del divieto sopra descritto, i superamenti registrati nel 2021 sono stati 50 rispetto ai 51 rilevati nel 2020 in cui il divieto strutturale non era vigente⁶³.

Il percorso di approvazione della legge è stato piuttosto lungo e complicato e ha visto la partecipazione di vari soggetti alle sedute della commissione (Lamma e ARPAT, sindaci dei territori interessati dagli sforamenti dei valori limite di

⁶⁰ Tale sorgente nelle giornate di superamento contribuisce per il 53 per cento.

⁶¹ Sul punto si veda il regolamento adottato con decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare 7 novembre 2017, n. 186 (Regolamento recante la disciplina dei requisiti, delle procedure e delle competenze per il rilascio di una certificazione dei generatori di calore alimentati a biomasse combustibile solide).

⁶² Legge regionale 29 dicembre 2020, n. 97 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l’anno 2021).

⁶³ Inoltre nel 2022 nei primi mesi dell’anno (gennaio- febbraio) i superamenti rilevanti erano risultati già 27, lasciando prevedere che con ogni probabilità anche nel 2022 il valore limite di 50 µg/m³ giornalieri da non superare per più di 35 volte durante l’anno solare non sarebbe stato rispettato.

qualità dell'aria, ANCI). Inoltre, il Consiglio delle autonomie locali ha espresso un parere condizionato all'accoglimento di alcune osservazioni volte a chiarire meglio le competenze dei comuni in questa materia, a seguito delle quali la Presidente De Robertis ha proposto ai commissari un testo della proposta di legge riformulato.

L'obiettivo della legge consiste nel presidiare l'attuazione delle misure urgenti per la qualità dell'aria sia in relazione al superamento dei valori limite applicabili alle concentrazioni di particelle PM₁₀ previsti dalla direttiva 2008/50/CE sia in relazione al superamento del valore limite annuale fissato per il biossido di azoto.

Sotto questo profilo, per assicurare la completa ed effettiva attuazione delle misure di rafforzamento previste dalla legge regionale 74/2019, la legge interviene a rafforzare gli strumenti per il monitoraggio e la vigilanza e l'esercizio dei poteri sostitutivi, già previsti dalla stessa legge regionale 74/2019 nonché per l'esercizio del diritto di rivalsa della Regione nel caso la stessa sia chiamata a sopportare oneri finanziari nell'ambito dei procedimenti di cui all'articolo 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 per violazioni degli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria imputabili alla mancata ottemperanza, da parte dei comuni, alle disposizioni previste dalla legge stessa (art. 2 che modifica l'art. 1 della l.r. 74/2019)

In particolare, si prevede che i comuni presidiano e monitorano l'osservanza delle misure urgenti di rafforzamento, provvedendo, sulla base delle indicazioni contenute nelle linee guida di cui all'articolo 2, lettera g), numero 1) della legge regionale 9/2010⁶⁴, alla programmazione di controlli, anche in loco, alla redazione di un rapporto di monitoraggio relativo allo stato di attuazione delle azioni previste nei Piani di azione comunale (PAC) e agli esiti dei controlli effettuati da inviare entro il 31 maggio di ogni anno agli uffici competenti della Giunta regionale.

Inoltre, per presidiare il rispetto delle limitazioni all'utilizzo di generatori di calore alimentati a biomassa si introduce una specifica sanzione amministrativa, quale misura deterrente da affiancare agli incentivi per la sostituzione degli impianti di riscaldamento civile a biomassa con impianti alternativi a basse emissioni già previsti nell'accordo di programma promosso dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (ora MiTE) per il miglioramento della qualità dell'aria nella Regione Toscana (art. 3 che introduce nella l.r. 74/2019 l'art. 1 bis).

A tal proposito si fa presente che la misura della sanzione è stata ridotta a seguito di un emendamento di alcuni consiglieri del Partito democratico (PD) che ha portato la sanzione da un minimo di 500 ed un massimo di 5000 ad un minimo di 300 ed un massimo di 3000. Inoltre, il Consiglio delle autonomie locali (CAL) ha espresso un parere condizionato all'accoglimento di alcune osservazioni volte

⁶⁴ Legge regionale 11 febbraio 2010, n. 9 (Norme per la tutela della qualità dell'aria ambiente).

a chiarire meglio le competenze dei comuni in questa materia, a seguito delle quali la Presidente De Robertis ha proposto ai commissari un testo della proposta di legge riformulato.

3. BONIFICA DEI SITI INQUINATI

La legge regionale 31 luglio 2023, n. 31 (Disciplina delle funzioni delle province e della Città metropolitana di Firenze in materia ambientale. Costituzione, in via transitoria, di ufficio comune per l'esercizio associato delle funzioni provinciali e della Città metropolitana di Firenze in materia di bonifica dei siti inquinati. Modifiche alla l.r. 25/1998, alla l.r. 30/2009 e alla l.r. 22/2015) interviene nella disciplina delle funzioni delle province e della Città metropolitana di Firenze in materia di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati al fine di adeguare l'ordinamento regionale al consolidato orientamento giurisprudenziale in merito alle competenze poste in capo alle province dalla parte IV del decreto legislativo 152/2006, c.d. Codice dell'ambiente.

A tal proposito si è reso necessario adeguare, con urgenza, l'ordinamento regionale a quanto statuito dalla recente giurisprudenza, di legittimità e di merito, riguardo alle funzioni attribuite direttamente alle province ai sensi della parte IV del decreto legislativo 152/2006. In particolare, è necessario adeguare l'ordinamento regionale a quanto dichiarato dal Consiglio di Stato nel parere 01875/2022 che, da ultimo, ha rilevato l'incompetenza della Regione a svolgere le funzioni che il decreto legislativo 152/2006 attribuisce direttamente alle province in materia di bonifica dei siti inquinati.

Già la Corte costituzionale, con la sentenza 129/2019, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lettera d), numero 1, della legge della Regione Toscana 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) e dell'articolo 5, comma 1, lettere e) e p), della legge della Regione Toscana 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati), nella parte in cui attribuivano alla Regione le competenze già esercitate dalle province in materia di controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti e accertamento delle relative violazioni, e di verifica e controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate.

Tale sentenza, tuttavia, contiene un refuso nel suo dispositivo. La Corte, infatti, dopo aver chiaramente ed esattamente individuato i contenuti delle norme da dichiarare illegittime (ossia le norme che *"attribuiscono alla Regione Toscana le competenze già esercitate dalle Province in materia di controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti e accertamento delle relative"*) nel dispositivo ha fatto rinvio alle lettere e) e p) dell'articolo 5, comma 1, della legge regionale 25/1998 (relative, rispettivamente,

alle funzioni in materia di autorizzazioni semplificate per il ciclo dei rifiuti e a quelle in materia di bonifica di siti contaminati) e non alla lettera d) della medesima norma (relativa alle funzioni di controllo in materia di rifiuti).

A seguire, la Regione ha proceduto all'adeguamento dell'ordinamento regionale alla sentenza 129/2019, seguendo quanto statuito nel dispositivo della sentenza - che contiene il refuso - e con la legge di manutenzione del 2020 ha disposto l'abrogazione delle lettere e) e p) del comma 1 dell'articolo 5 della legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati). In tal modo è stata però cancellata dall'ordinamento regionale la lettera p) dell'articolo 5, comma 1 della legge regionale 25/1998 che riguarda tutte le funzioni amministrative concernenti la bonifica dei siti inquinati attribuite alle regioni ed alle province ai sensi del titolo V, della parte IV, del decreto legislativo 152/2006, e non riservate ai comuni dalla legge regionale 10 luglio 2006, n. 30 (Funzioni amministrative di competenza comunale in materia di bonifica di siti contaminati) che, in realtà non erano state oggetto di esame da parte della Corte costituzionale.

Da ultimo è poi intervenuto il Consiglio di Stato, il quale si è pronunciato in merito ad un ricorso straordinario presentato al Presidente della Repubblica rilevando l'incompetenza della Regione a svolgere le funzioni che il decreto legislativo 152/2006 attribuisce direttamente alle province in materia di bonifica dei siti inquinati. Il Consiglio di Stato ha espressamente sancito che la pronuncia di incostituzionalità relativa al trasferimento delle competenze delle province alla Regione in materia di procedure semplificate relative ai rifiuti debba comunque ritenersi estesa anche alle disposizioni sulla bonifica dei siti inquinati, per le medesime ragioni. Da ciò è derivata l'urgenza di procedere alla celere riattribuzione alle province e alla Città metropolitana di Firenze delle funzioni amministrative concernenti la bonifica dei siti inquinati.

4. SITI ESTRATTIVI DISMESSI

La legge 7 giugno 2023, n. 24 (Disciplina dei siti estrattivi in esaurimento da riqualificare. Modifiche alla l.r. 35/2015) interviene a modificare la legge regionale 35 del 2015 in materia di cave con lo specifico obiettivo di disciplinare il recupero, sia sotto il profilo ambientale sia di messa in sicurezza, delle aree estrattive con limitate potenzialità estrattive residue, non oggetto di autorizzazione rilasciate negli ultimi cinque anni antecedenti l'entrata in vigore della legge stessa.

La previgente disciplina non contemplava, infatti, interventi di recupero e riqualificazione nelle aree interne ai giacimenti, prevedendo questa possibilità solo per le aree estrattive dismesse esterne ai giacimenti. La nuova fattispecie che si vuole disciplinare riguarda "siti estrattivi in esaurimento da riqualificare", che ricadono internamente al giacimento individuato dal Piano regionale cave: si tratta di aree già oggetto di pregressa attività estrattiva, per le quali i quantitativi di materiale estraibile si possono ritenere in esaurimento rispetto alla potenzialità

estrattiva dell'area interessata ed in cui vi è la necessità di consentire il recupero ambientale, senza andare ad incidere sul dimensionamento dello stesso Piano regionale cave.

I comuni individuano nei propri strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica tali aree indicando un percorso al fine di assicurarne il riuso e il recupero. Il comune può rilasciare l'autorizzazione per il recupero e la riqualificazione ambientale con la previsione di interventi estrattivi, a condizione che l'attività di escavazione sia esclusivamente finalizzata e funzionale al recupero ambientale e di messa in sicurezza del sito. Deve essere infine prevista la deperimetrazione dei giacimenti dei siti estrattivi in esaurimento, specificando che la stessa non costituisce variante al Piano regionale cave.

Per incentivare il recupero di tali siti, i quantitativi di materiale estratto commercializzabile non sono computati ai fini degli obiettivi di produzione sostenibile attribuiti dal piano cave ai comprensori e si prevede la possibilità di commercializzare il materiale estratto in una quantità tale da consentire la compensazione economica dell'intervento di recupero e di messa in sicurezza e comunque per quantità non superiori al trenta per cento di quanto già estratto nel sito al momento della cessazione dell'attività estrattiva.

Il sito estrattivo recuperato e riqualificato non può essere oggetto di successiva autorizzazione per l'esercizio di attività estrattiva e negli strumenti urbanisti comunali viene escluso dal perimetro del giacimento senza che ciò costituisca variante al Piano cave.

Si prevede inoltre che la nuova disciplina introdotta non si applichi alle cave di materiali per usi ornamentali.

5. BREVE CENNO ALLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI AMBIENTE CONTENUTE NELLE LEGGI “TRASVERSALI”

Con riferimento alla materia “ambiente”, nell'anno 2023 alcune disposizioni si rinvengono in leggi così dette “trasversali” e dunque in quelle leggi di natura economico finanziaria o manutentiva aventi rilevanza in molti ambiti materiali attribuiti alla competenza legislativa della Regione: legge regionale 11 maggio 2023, n. 22 (Prima legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2023. Attuazione impegni con il Governo a seguito di esame leggi regionali del 2022)⁶⁵ e legge regionale 20 luglio 2023, n. 29 (Legge generale di manutenzione dell'ordinamento regionale 2023).

⁶⁵ In particolare si vedano gli articoli 7 e 8 con riferimento al contenuto del piano della transizione ecologica, per cui si prevede che il punto 2 del preambolo e l'articolo 1 della legge regionale 11 ottobre 2022, n. 35, che ha istituito il piano regionale per la transizione ecologica “PRTE”, contengano un riferimento al rispetto delle disposizioni comunitarie e nazionali di riferimento, nonché al rispetto di quanto stabilito dal piano per la transizione ecologica e per la sicurezza energetica di cui all'articolo 57 bis del d.lgs 152/2006, occorre aggiornare il quadro programmatico della Regione in relazione ai nuovi obiettivi di cui al precedente punto 1, volti a definire un percorso verso la transizione ecologica.

In particolare, questa ultima legge contiene due disposizioni molto interessanti perché autoqualificantesi di “interpretazione autentica”. Si ricorda a tal proposito che fra i contenuti tipici della legge di manutenzione l’articolo 13 della legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55 (Disposizioni in materia di qualità della normazione) prevede l’interpretazione autentica di disposizioni regionali⁶⁶.

Com’è noto tale tipologia di interpretazione è quella che è resa dall’autore dell’atto-legge; al contrario quindi dell’interpretazione dottrinale e giurisprudenziale, l’interpretazione autentica rivendica tradizionalmente una particolare autorità in quanto proviene dall’autore dell’atto il quale meglio di ogni altro soggetto può chiarirne il significato. La legge di interpretazione autentica è dunque costituita da disposizioni con cui si dice che altre disposizioni devono essere interpretate in un determinato significato e si caratterizza per il fatto che opera retroattivamente, derogando al principio generale e non codificato di irretroattività della legge⁶⁷. Sul punto la Corte costituzionale ha sempre adottato uno scrutinio di stretta costituzionalità per cui il carattere interpretativo deve essere riconosciuto solo ad una legge che, fermo il tenore testuale della norma interpretata (la disposizione), ne chiarisce il significato interpretativo (la norma) ovvero privilegia una fra le tante interpretazioni possibili.⁶⁸

La prima disposizione di interpretazione autentica è contenuta nell’articolo 20 “*Sanzioni. Diritto di rivalsa. Interpretazione autentica dell’articolo 1 bis, comma 4, della l.r. 74/2019*” e prevede che la disposizione di cui al comma 4 dell’articolo 1 bis della legge regionale 10 dicembre 2019, n. 74 (Disposizioni urgenti per il rispetto nel territorio della Toscana degli obblighi previsti dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155, di attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa

⁶⁶ L’articolo 13 della l.r. 55/2008 prevede in particolare che “*Il Consiglio e la Giunta, nell’esercizio delle rispettive competenze, assicurano la costante manutenzione dell’ordinamento normativo regionale, in particolare per quanto attiene a: a) la correzione di errori materiali o imprecisioni; b) l’adeguamento dei rinvii interni ed esterni; c) l’inserimento di contenuti divenuti obbligatori per disposizioni comunitarie, nazionali o regionali; d) l’adeguamento a sentenze della Corte di giustizia dell’Unione europea, della Corte europea dei diritti dell’uomo o della Corte costituzionale; e) l’interpretazione autentica di disposizioni regionali*”.

⁶⁷ Nell’ordinamento giuridico italiano il principio di irretroattività è disciplinato dall’articolo 11, comma 1, delle Preleggi del codice civile, secondo il quale “*la legge non dispone che per l’avvenire, essa non ha effetto retroattivo*” ed è comunque derogabile. Solo nell’ordinamento penale è inderogabile in forza di quanto previsto dall’articolo 25, comma 2, della Costituzione, secondo il quale “*nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso*”. In ambito penalistico l’irretroattività si manifesta come un principio non derogabile da parte della legge ordinaria perché cristallizzato in una fonte del diritto di rango gerarchicamente sovraordinato, mentre negli altri settori dell’ordinamento giuridico questo principio è suscettibile di deroga, in applicazione del canone *lex posterior derogat priori*. L’interpretazione autentica della legge pone una serie di delicate questioni che non possono essere esposte e analizzate in questa sede, con riferimento alla quale è comunque opportuno ricordare che con riferimento agli ambiti diversi dal diritto penale la giurisprudenza costituzionale ha dichiarato che il “*principio di irretroattività della legge*” è derogabile esclusivamente quando venga richiesto dal metodo di ragionevolezza, senza mai “*incidere arbitrariamente sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti*”. Sul punto cfr. per tutti G. Verde, Alcune considerazioni sulle leggi interpretative nell’esperienza più recente, in Osservatorio sulle fonti, 2023, n. 3, 25-43.

⁶⁸ Corte costituzionale sentenza 155 del 1990.

alla qualità dell'aria ambiente)” si interpreta nel senso che “*la Regione ha diritto di recuperare dai comuni inadempienti, riconosciuti responsabili dell'infrazione in esito all'istruttoria dell' articolo 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea) o in sede di successiva contestazione giudiziale della stessa, gli oneri eventualmente anticipati, o comunque corrisposti oltre la misura della propria responsabilità in sostituzione dei comuni medesimi, anche mediante forme di compensazione ai sensi della normativa vigente*”.

La seconda disposizione è l'articolo 25 “*Funzioni di vigilanza e controllo. Interpretazione autentica dell'articolo 14, commi 1 e 3, della l.r. 80/2015*” che dispone che “*in coerenza con la clausola di salvaguardia di cui all'articolo 135, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) che fa salve le diverse attribuzioni affidate con legge ad altre autorità, i commi 1 e 3 dell'articolo 14 della legge regionale 28 dicembre 2015, n. 80 (Norme in materia di difesa del suolo, tutela delle risorse idriche e tutela della costa e degli abitati costieri) si interpretano nel senso che la Regione è individuata quale autorità competente all'accertamento e all'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dalla parte terza del medesimo decreto, inclusa quella prevista dall'articolo 133, comma 8, in materia di violazione degli obblighi di installazione e manutenzione dei dispositivi per la misurazione delle portate e dei volumi d'acqua nonché di trasmissione dei risultati delle misurazioni.*”.

Disposizioni di carattere finanziario in materia di ambiente sono poi contenute nelle leggi aventi contenuto economico finanziario, come collegati, stabilità, interventi di natura economico finanziaria⁶⁹.

⁶⁹ Cfr. legge regionale 3 luglio 2023, n. 25 (Interventi normativi collegati alla seconda variazione al bilancio di previsione 2023–2025), art. 18 “Contributo straordinario per intervento di bonifica della falda soggiacente al SIN/SIR di Massa. Modifiche all'articolo 37 della l.r. 40/2022”; legge regionale 27 novembre 2023, n. 42 (Interventi normativi collegati alla terza variazione al bilancio di previsione 2023–2025), Art. 15 Interventi per la qualità dell'aria ed efficientamento degli impianti termici. Modifiche all'articolo 13 della l.r. 97/2020; legge regionale 28 dicembre 2023, n. 48 (Legge di stabilità per l'anno 2024); legge regionale 28 dicembre 2023, n. 49 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2024).

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. EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA

Nell'ambito delle politiche per la mobilità e infrastrutture sono da menzionare le leggi così dette "trasversali", contenenti norme e disposizioni in queste materie: legge regionale 11 maggio 2023, n. 22 (Prima legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2023. Attuazione impegni con il Governo a seguito di esame leggi regionali del 2022); legge regionale 3 luglio 2023, n. 25 (Interventi normativi collegati alla seconda variazione al bilancio di previsione 2023–2025); legge regionale 20 luglio 2023, n. 29 (Legge generale di manutenzione dell'ordinamento regionale 2023); legge regionale 27 novembre 2023, n. 42 (Interventi normativi collegati alla terza variazione al bilancio di previsione 2023–2025); legge regionale 28 dicembre 2023, n. 48 (Legge di stabilità per l'anno 2024); legge regionale 28 dicembre 2023, n. 49 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2024).

Sono interventi di natura economico finanziaria o manutentivi, essendo previsti da svariate disposizioni contenute in leggi di manutenzione, collegati, stabilità. Si menzionano, in generale per quanto riguarda mobilità e infrastrutture sul territorio regionale, interventi per l'estensione del sistema tramviario, per collegamenti e continuità territoriale con le isole, interventi nei porti, manutenzione di strade, interventi per la viabilità locale, manutenzione della rete ciclabile, agevolazioni pedaggi, interventi per i collegamenti ferroviari.

In materia di porti si segnala l'approvazione della legge regionale 12 dicembre 2023, n. 46 (Disposizioni in materia di personale dell'Autorità portuale regionale. Modifiche alla l.r. 23/2012). Con le modifiche apportate alla legge regionale istitutiva dell'Autorità portuale regionale (APR), che svolgeva la propria attività con personale dipendente o avvalendosi del personale comandato o distaccato degli enti locali e della Regione, si è voluta garantire alla medesima APR una struttura adeguata, in termini di risorse umane, per l'esercizio delle funzioni ad essa attribuite, e pertanto, al fine di garantire la piena funzionalità dell'ente, il personale dell'APR è stato ricondotto nel ruolo unico regionale.

2. EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA

Con la legge regionale n. 18 del 7 aprile 2023 (Determinazione dei limiti massimi di costo degli interventi di edilizia residenziale pubblica (ERP). Modifiche alla l.r. 77/1998) si modifica la legge regionale 3 novembre 1998, n. 77

(Riordino delle competenze in materia di edilizia residenziale pubblica, sostituendo la lettera g) del comma 1, dell'articolo 2 di detta legge.

Lo scopo della modifica è stato quello di stabilire in legge che la Regione determina i requisiti oggettivi da rispettare nella realizzazione degli interventi, nonché i limiti di costo, secondo criteri conformi ai parametri del decreto ministeriale 5 agosto 1994 come periodicamente aggiornati, e in misura eventualmente superiore a tali limiti, qualora ciò derivi dall'applicazione del vigente prezzario dei lavori della Toscana.

La legge 457/1978⁷⁰ ed in particolare l'art. 4 lett. g) stabilisce che le Regioni provvedano a definire i costi massimi ammissibili per gli interventi di edilizia sovvenzionata e agevolata, nell'ambito dei limiti stabiliti dal Comitato per l'edilizia residenziale pubblica (C.E.R).

Con successivo decreto ministeriale 5 agosto 1994 sono stati determinati i limiti massimi di costo per gli interventi di edilizia residenziale sovvenzionata e di edilizia residenziale agevolata.

Il decreto legislativo 112/1998 avente ad oggetto "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" ha soppresso il C.E.R. e ha trasferito alle Regioni ed agli enti locali le funzioni in materia di edilizia sociale.

In attuazione del decreto legislativo 112/98 è stata emanata la legge regionale 77/1998 di riordino del sistema delle competenze in materia di edilizia residenziale pubblica in Regione Toscana; in particolare l'articolo 2 stabilisce che la Regione, fra l'altro, "determina i limiti di costo e i requisiti oggettivi da rispettare nella realizzazione degli interventi".

In tale quadro normativo si inserisce il prezzario dei lavori pubblici (previsto adesso dal d.lgs 36/2023, in particolare articolo 41) che costituisce, altresì, lo strumento di riferimento per la quantificazione del limite di spesa dell'opera da realizzare e per la definizione degli importi a base di gara negli appalti pubblici di lavori.

L'applicazione del prezzario regionale è necessaria ai fini della determinazione del congruo costo dei materiali, delle attrezzature e delle lavorazioni, determinazione funzionale a consentire il rapido avvio delle gare di appalti pubblici di lavori in un contesto profondamente segnato da costi esorbitanti dei processi produttivi.

In merito ai massimali di costo per la realizzazione di edifici ERP, la Regione Toscana dunque manteneva il sistema derivante dall'applicazione del menzionato decreto ministeriale 5 agosto 1994, e poiché il rispetto dei limiti di costo non risultava essere sempre compatibile con l'applicazione del prezzario regionale aggiornato, è stata prevista la possibilità di determinare i limiti massimi

⁷⁰ Legge 5 agosto 1978, n. 457 (Norme per l'edilizia residenziale pubblica).

di costo eventualmente superiori a quelli stabiliti dal decreto ministeriale, qualora ciò derivi dall'applicazione del vigente prezziario dei lavori della Toscana.

L'entrata in vigore il giorno successivo alla pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana (BURT), è stata inserita con emendamento presentato in aula.

ATTIVITÀ ISTRUTTORIA IN COMMISSIONE

Francesco Dreoni

PREMESSA

Le funzioni svolte dalle commissioni consiliari permanenti Prima, Seconda, Terza, Quarta e Quinta sono definite dal regolamento interno 24 febbraio 2015 n. 27 (Regolamento dell'Assemblea legislativa regionale), più precisamente dall'articolo 26 all'articolo 58 e dal relativo allegato che ne specifica le materie di competenza. Tali articoli ne determinano la composizione, le attività, le modalità di convocazione, l'esame degli atti, l'organizzazione dei lavori nonché i termini con cui sono espressi i pareri sugli atti assegnati e tutte le attività connesse alla valutazione, fra le quali rientrano anche le iniziative volte all'acquisizione di tutte le informazioni utili, suggerimenti e osservazioni che possono coadiuvare le commissioni per le materie di loro competenza, nonché esercitare le funzioni di monitoraggio, valutazione e controllo sugli effetti prodotti dalle politiche regionali.

In questo quadro si collocano, fra l'altro, tutte le attività svolte nel procedimento legislativo, all'interno del quale il ruolo delle commissioni assume grande rilievo, rappresentando una parte fondamentale per l'attività preparatoria, l'analisi e il confronto dei componenti della commissione sulle proposte di legge presentate.

La relazione intende illustrare i dati relativi alle attività realizzate nel corso del 2023 dalle commissioni permanenti, frutto di un lavoro complesso e articolato svolto nell'ambito delle prerogative attribuite dallo Statuto.

1. LE COMMISSIONI CONSILIARI NEL QUARTO ANNO DELLA LEGISLATURA

Il quarto anno della undicesima legislatura ha visto completa ripresa delle attività in presenza, comprese le sedute delle commissioni, per i consiglieri e il personale di supporto della struttura consiliare.

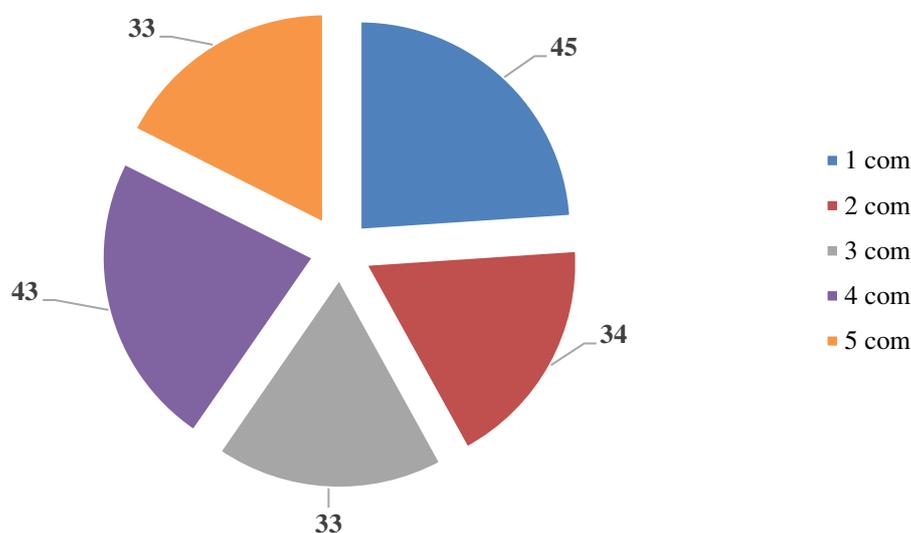
La partecipazione alle sedute in modalità telematica rimane comunque un'opzione per i consiglieri non facenti parte della commissione, per il personale di supporto della Giunta regionale e per i soggetti esterni che devono partecipare alle sedute in ragione dei provvedimenti trattati o in quanto invitati per lo svolgimento di audizioni.

Tabella n. 1 - Numero sedute commissioni permanenti – anno 2023

Commissione	Nr sedute	di cui congiunte
Prima	45	8
Seconda	34	8
Terza	33	2
Quarta	43	7
Quinta	33	3

Il grafico successivo indica la ripartizione del numero di sedute che sono state svolte dalle commissioni nel corso del 2023

Grafico n. 1 – Sedute delle Commissioni nel 2023



Le sedute convocate in forma congiunta, per l'esame di provvedimenti o di argomenti di competenza di due o più commissioni, hanno visto la composizione illustrata nella tabella che segue.

Tabella n. 2 - Composizione delle sedute congiunte – anno 2023

Commissione	Numero
Seconda – Quarta	4
Prima – Seconda	3
Prima - Quarta	3
Prima – Terza	1
Prima – Quinta	1
Seconda – Aree interne	1
Terza – Quinta	1
Quinta – Aree interne	1

Nel corso del 2023 la Quarta Commissione ha svolto varie sedute congiunte con la Prima Commissione per l'analisi di proposte di legge relative a temi ambientali e infrastrutturali, e con la Seconda Commissione per l'analisi di proposte di legge inerenti la disciplina in materia di cave e di inquinamento.

Altre sedute congiunte delle Commissioni sono state effettuate per lo svolgimento di audizioni su tematiche comuni.

Nel corso del 2023 è proseguita l'integrazione organizzativa tra le segreterie delle varie commissioni, comportando sempre maggior coordinamento e omogeneità nelle procedure e nei procedimenti connessi all'espletamento delle funzioni esercitate.

2. ASSEGNAZIONE DELLE PROPOSTE DI LEGGE

La prima tabella evidenzia le proposte di legge che sono state assegnate alle commissioni permanenti nel corso dell'anno 2023 e per le quali è stato avviato l'iter istruttorio. I dati evidenziano la tipologia di assegnazione (per parere referente, secondario, istituzionale).

Tabella n. 3 – Assegnazione delle proposte di legge alle commissioni permanenti e proponente - anno 2023

commissione	Parere			proponente		
	referente	secondario	Istituzionale (solo 1 com)	Giunta regionale	Consiglio regionale	iniziativa popolare
Prima	23	-	-	19	4	-
Seconda	5	13		3	2	-
Terza	16	13		6	10	
Quarta	6	11		3	3	-
Quinta	6	11		2	4	-
Cong. I-II	4			1	3	-
Cong. I-IV	2			1	1	-
Cong. I-V	2			1	1	
Cong. II-IV	2			1	1	-
totale	66	48		37	29	-

Complessivamente sono state assegnate 66 proposte di legge per l'espressione del parere referente, di cui 6 proposte di legge al Parlamento. Il calcolo non contempla le proposte di legge statutarie. Le assegnazioni per pareri in forma congiunta risultano essere 10: in questo caso si tratta di proposte che

riguardano in maniera determinante materie di competenza attribuibili a più commissioni.

La tabella appena illustrata dà conto anche degli altri due profili esercitati dalle commissioni permanenti nell'iter legislativo. In 48 casi, le proposte di legge sono state assegnate alle commissioni per richiedere anche il parere secondario, come previsto dall'articolo 44 del regolamento interno.

Il parere istituzionale obbligatorio, di cui all'articolo 46 del regolamento interno è attribuito in via esclusiva alla Prima Commissione per la verifica della legittimità e della coerenza del testo di legge presentato rispetto all'ordinamento statutario e costituzionale. Anche nel corso del 2023 nessuna proposta di legge è stata assegnata ai fini del suddetto parere. A titolo comparativo, nel corso del penultimo anno della decima legislatura (2019) le assegnazioni per parere istituzionale obbligatorio risultano essere 8.

Anche nel corso del 2023, analizzando le proposte di legge assegnate alle commissioni, si denota che l'iniziativa consiliare prevale rispetto a quella della Giunta regionale, in virtù del fatto che tra le 23 proposte di legge assegnate alla Prima Commissione, ben 9 riguardano materie legate alla programmazione finanziaria ed economia della Regione (leggi di bilancio, relative variazioni e norme collegate) per le quali l'iniziativa legislativa è per legge di prerogativa della Giunta regionale.

3. LE PROPOSTE DI LEGGE LICENZIATE DALLE COMMISSIONI PERMANENTI: ESITO FINALE

L'analisi successiva è riferita all'esito finale delle proposte di legge che sono state licenziate ed inviate all'aula per l'esame e la votazione definitiva nel corso del 2023. Più precisamente si tratta di una verifica sull'esito dei relativi pareri referenti rilasciati dalle commissioni permanenti. La verifica ha riguardato le seguenti informazioni, brevemente riassunte: il numero degli atti licenziati, e l'esito (favorevole o contrario).

Complessivamente sono state licenziate 44 proposte di legge che hanno avuto esito favorevole (tra cui tre proposte di legge al Parlamento, di cui due assegnate alla Terza Commissione e una alla Quinta Commissione).

Tabella n. 4 – Proposte di legge licenziate. Esito del parere referente – anno 2023

Commissione	favorevole	contrario	Totale
Prima	21	-	21
Seconda	5	-	5
Terza	11	-	11
Quarta	1	-	1
Quinta	3	-	3
Prima - Seconda	1	-	1

Commissione	favorevole	contrario	Totale
Prima – Quarta	1	-	1
Seconda - Quarta	1	-	1
Totale	44		44

La Terza Commissione ha licenziato una proposta di legge sul tema della conservazione e dispersione delle ceneri dei defunti. Tale proposta di legge è scaturita dall'unificazione di due distinte proposte di legge (assegnate nel corso del 2023), i cui testi, a conclusione di un lavoro istruttorio effettuato dagli uffici, sono confluiti in unico testo poi sottoposto al parere della commissione.

Per alcune proposte di legge, sono stati costituiti appositi gruppi di lavoro, sia di natura tecnica, composti da dipendenti degli uffici di supporto della Giunta e del Consiglio, sia di natura tecnico politica, comprendenti anche rappresentanti della Giunta regionale e di gruppi consiliari.

In particolare, nel corso del 2023, sono stati istituiti gruppi di lavoro per le seguenti proposte di legge:

- proposta di legge 142 - Disposizioni in materia di agricoltura sociale in Toscana e modifiche alla L.R. 30/2003;
- proposta di legge 145 - Concessione della pesca dilettantistica alle associazioni dei pescatori. Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 7 (Gestione delle risorse ittiche e regolamentazione della pesca nelle acque interne);
- proposta di legge 147 - Disposizioni per l'istituzione delle palestre della salute. Modifiche alla l.r. 21/2015);
- proposta di legge 174 - Disposizioni in materia di distanze minime tra le strutture residenziali soggette ad autorizzazione di cui all'articolo 21, comma 1, lettera a) della l.r. 41/2005 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale);
- proposta di legge 178 - Determinazione dei limiti massimi di costo degli interventi di edilizia residenziale pubblica "E.R.P.". Modifica della legge regionale 77/1988;
- proposta di legge 182 - Disposizioni in merito alla trasformazione delle aziende di servizi alla persona (ASP). Modifiche alla l.r. 43/2004);
- proposta di legge 193 - Proroga delle graduatorie del servizio sanitario regionale;
- proposta di legge 201 - Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2009, n. 82 (Accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato).

Sono stati istituiti anche gruppi di lavoro per le seguenti proposte di legge al Parlamento:

- proposta di legge al Parlamento 13 - Disposizioni in materia di finanziamento della spesa sanitaria. Modifica al 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);
- proposta di legge al Parlamento 14 - Proposta di legge di iniziativa regionale rivolta alle Camere concernente "Sostegno finanziario al sistema sanitario nazionale a decorrere dall'anno 2023".

4. ALTRI PROFILI ESERCITATI DALLE COMMISSIONI PERMANENTI: IL PARERE ISTITUZIONALE ED IL PARERE SECONDARIO

A perfezionamento delle informazioni di carattere generale risulta utile anche un breve riferimento agli altri profili esercitati dalle commissioni permanenti: il parere istituzionale e il parere secondario.

Nel 2023 la Prima Commissione non ha licenziato nessun parere istituzionale. Rispetto a quanto già evidenziato in precedenza, nel corso della presente legislatura non sono stati assegnati pareri istituzionali obbligatori.

Nel secondo caso, l'analisi dei pareri secondari su proposte di legge espressi dalle cinque commissioni, per gli aspetti di competenza, restituisce l'esito seguente:

Tabella n. 5 – Proposte di legge. Esito dei pareri secondari - anno 2023

Commissione	favorevole	contrario	non espresso	Totale
Prima	-	-	-	-
Seconda	13	-	-	13
Terza	13	-	-	13
Quarta	11	-	-	11
Quinta	11	-	-	11
Totale	48	-	-	48

5. I PROCESSI PARTECIPATIVI SULLE PROPOSTE DI LEGGE (CONSULTAZIONI E AUDIZIONI)

I processi partecipativi promossi dalle commissioni permanenti sono svolti al fine di garantire la più ampia partecipazione dei soggetti interessati alla fase istruttoria di atti normativi e di programmazione. In tal senso le commissioni hanno a disposizione vari strumenti per acquisire informazioni e poter ottenere eventuali osservazioni provenienti dalle rappresentanze del mondo produttivo, economico e sociale, nonché di enti e istituzioni scientifiche e universitarie.

Le commissioni nel corso degli anni hanno fatto ampio ricorso alle consultazioni disciplinate all'articolo 52 dal regolamento interno. Tali processi partecipativi, sono stati svolti sia in presenza che in modalità telematica.

Le consultazioni rappresentano un momento significativo di partecipazione di vari soggetti che con il loro contributo di osservazioni, suggerimenti e pareri, possono supportare la commissione nell'assumere decisioni in ordine al provvedimento su cui sono chiamati ad esprimersi; le consultazioni sono trasmesse in diretta streaming.

I soggetti invitati alle consultazioni possono anche presentare memorie scritte e proporre modifiche o integrazioni alle proposte di legge.

Le audizioni previste dall'articolo 53 del regolamento interno, sono anch'esse dirette ad acquisire elementi di valutazione necessari ai fini dell'istruttoria; tale attività è realizzata all'interno di una seduta di commissione e sono gli stessi soggetti esterni che possono chiedere di essere ascoltati.

I quadri successivi illustrano le consultazioni e le audizioni promosse dalle cinque commissioni permanenti nel corso del 2023.

PRIMA COMMISSIONE		
Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 25 gennaio 2023	Signori Marco Ravaglia e Alessandro Spinelli (SIPL)	Proposta di legge n. 170 Recesso dalla Fondazione Scuola interregionale di polizia locale di Modena. Modifica della Legge Regionale 19 febbraio 2020, n. 11 (Norme in materia di sicurezza urbana integrata e Polizia Locale. Modifiche alla L.R. 22/2015)
Audizione 7 febbraio 2023	Segretario generale UPLI - Massimiliano Mancini Presidente CERCHIO BLU - Graziano Lori	Proposta di legge n. 170 Recesso dalla Fondazione Scuola interregionale di polizia locale di Modena. Modifica della Legge Regionale 19 febbraio 2020, n. 11 (Norme in materia di sicurezza urbana integrata e Polizia Locale. Modifiche alla L.R. 22/2015)
Audizione 4 maggio 2023	RSU di Regione Toscana	Proposta di legge n. 190 Disposizioni in materia di personale delle strutture di supporto agli organi politici. Abrogazione della l.r. 2/2023 e modifiche alla l.r. 1/2009
Audizione 19 settembre 2023	Sindaco del Comune di Lajatico Sindaco del Comune di Peccioli	Proposta di legge n. 215 Istituzione del Comune di Alta Valdera, per fusione dei Comuni di Lajatico e Peccioli
Consultazione 14 novembre 2023 Congiunta con Quarta Commissione	ANCI Toscana, UPI, Associazioni delle categorie economiche, Assotir, Garante per la Concorrenza ed il Mercato, Associazioni degli agricoltori, Associazioni dei consumatori, Organizzazioni sindacali	Proposta di legge n. 217 Costituzione della Società Toscana Strade S.p.a. Modifiche alle leggi regionali 88/1998 e 30/2005.

SECONDA COMMISSIONE		
Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
Consultazione 13 gennaio 2023	Associazione Tartufai senesi Associazione Tartufai del Garbo Associazione Tartufai delle Colline Sanminiatesi Associazione Tartufai Barberinesi Associazione Tartufai del Mugello Associazione Tartufai bassa Valdelsa Associazione Tartufai Valli Aretine Associazione Tartufai Maremma Grossetana Associazione Tartufai Appenninica Sestinese Associazione Tartufai dell'alta Val di Cecina Associazione Tartufai della Val di Bisenzio Unione Regionale Associazioni Tartufai Toscani (URATT) Associazione Nazionale delle Città del Tartufo	Proposta di legge n. 157 Norme in materia di cerca, raccolta e coltivazione del tartufo e di valorizzazione del patrimonio tartuficolo toscano.
Consultazione 24 gennaio 2023	ANCI Toscana, UPI, Arci Pesca, Fipsas Toscana, Pescatori a Mosca, Enal caccia- pesca, Libera caccia, Associazione italiana libera pesca sport, Arcipescafisa nazionale	Proposta di legge n. 145 Concessione della pesca dilettantistica alle associazioni dei pescatori. Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 7 (Gestione delle risorse ittiche e regolamentazione della pesca nelle acque interne)''
Consultazione 5 ottobre 2023	Associazioni delle categorie economiche Associazioni delle Cooperative Organizzazioni Agricole Consorzi di bonifica della Toscana Ente Terre regionali Toscane	Proposta di legge n. 196 Disciplina degli oneri tributari e fiscali gravanti sui concessionari dei beni del patrimonio agricolo forestale della Regione (PAFR). Modifiche alla L.R. 39/2000

TERZA COMMISSIONE		
Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
Consultazione 22 giugno 2023	ANCI Toscana, CONI Comitato regionale Toscana CIP Comitato italiano. Paralimpico	Proposta di legge n. 113 Disposizioni in merito al regolamento attuativo locale per l'affidamento in gestione degli impianti sportivi. Modifiche alla l.r. 21/2015. Proposta di legge n. 86 Nuove disposizioni in merito al regolamento attuativo locale. Modifiche alla L.R. 21/2015.
Audizione 22 giugno 2023	Direttori Generali delle Aziende Usl Toscana Centro- Sud Est- Nord Ovest ANCI Toscana Direttore UO Medicina dello Sport e Riabilitativa Direttore Scuola di Specializzazione in Medicina dello Sport e dell'Esercizio Físico Università di Siena	Proposta di legge n. 147 Disposizioni per l'istituzione delle palestre della salute. Modifiche alla l.r. 21/2015

TERZA COMMISSIONE		
Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 29 giugno 2023	Gestori RSA Legacoop Confcooperative	Proposta di legge n. 182 Disposizioni in merito alla trasformazione delle aziende di servizi alla persona (ASP). Modifiche alla l.r. 43/2004 Proposta di legge n. 174 Disposizioni in materia di distanze minime tra le strutture residenziali soggette ad autorizzazione di cui all'articolo 21, comma 1, lettera a) della l.r. 41/2005 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale).
Audizione 13 luglio 2023	ANCI Toscana e Federsolidarietà	Proposta di legge n. 182 Disposizioni in merito alla trasformazione delle aziende di servizi alla persona (ASP). Modifiche alla l.r. 43/2004 Proposta di legge n. 174 Disposizioni in materia di distanze minime tra le strutture residenziali soggette ad autorizzazione di cui all'articolo 21, comma 1, lettera a) della l.r. 41/2005 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale).
Audizione 20 settembre 2023	Presidente del Soccorso alpino e speleologico	Proposta di legge n. 185 Disposizioni in materia di soccorso alpino e speleologico

QUARTA COMMISSIONE		
Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 11 gennaio 2023	Sindaci dei Comuni ricadenti nell'area di superamento dei livelli limite previsti dal d.lgs. 155/2010	Proposta di legge n. 152 Nuove disposizioni finalizzate al conseguimento dei valori limite per il materiale particolato PM10 e il biossido di azoto NO2, previsti dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155, di attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente. Modifiche alla l.r. 74/2019.
Audizione 14 febbraio 2023	Gestori del Servizio Idrico Integrato, CISPEL, ANCI, UPI, Autorità Idrica Toscana, Assessore Monni	Proposta di legge n. 173 Ulteriori disposizioni urgenti in materia di occupazioni del demanio idrico da parte dei gestori del servizio idrico integrato. Modifiche alla l.r. 20/2021, alla l.r. 57/2017 e alla l.r. 80/2015
Audizione 14 febbraio 2023	ANCI, Assessore Regione Toscana all'Ambiente - Monia Monni	Proposta di legge n. 152 Nuove disposizioni finalizzate al conseguimento dei valori limite per il materiale particolato PM10 e il biossido di azoto NO2, previsti dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155, di attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente. Modifiche alla l.r. 74/2019.

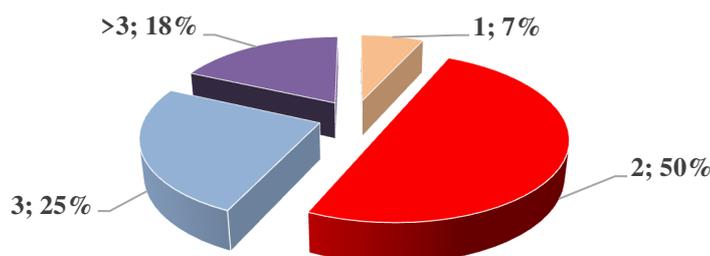
QUARTA COMMISSIONE		
Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 3 ottobre 2023	ANCI, ARPAT, Fondazione Ugo Bordoni, Asso-telecomunicazioni (Asstel) Associazioni ambientaliste	Proposta di legge n. 205 Modifiche alla legge regionale 6 ottobre 2011, n. 49 (Disciplina in materia di impianti di radiocomunicazioni)
Consultazione 14 novembre 2023 Congiunta con Prima Commissione	ANCI, Upi, Associazioni delle categorie economiche, Assotir, Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato, Associazioni degli agricoltori, Associazioni dei consumatori, Organizzazioni sindacali	Proposta di legge n. 217 Costituzione della Società Toscana Strade S.p.a. Modifiche alle leggi regionali 88/1998 e 30/2005.
Audizione 14 novembre 2023	ANCI, Istituto Nazionale Urbanistica, UPI, Rete Toscana Professioni Tecniche, Associazioni ambientaliste	Proposta di legge n. 211 Semplificazioni procedurali in materia di conferenza di copianificazione e adeguamento al DPR 380/2001. Modifiche alla legge regionale 10 novembre 2014, n.65 (Norme in materia di governo del territorio)

QUINTA COMMISSIONE		
Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 02 febbraio 2023	Associazioni dei dirigenti scolastici	Proposta di legge n. 172 Disposizioni di semplificazione delle certificazioni sanitarie in ambito scolastico. Modifiche alla L.R. 40/2009

6. LEGGI LICENZIATE, NUMERO DI SEDUTE, DISTRIBUZIONE TEMPORALE DELLE ATTIVITÀ

Ulteriori valutazioni in merito alle attività svolte dalle commissioni permanenti possono essere dedotte da una serie di indicazioni riguardo i tempi utilizzati dalle commissioni per licenziare i testi delle proposte di legge, come riportato dal grafico successivo.

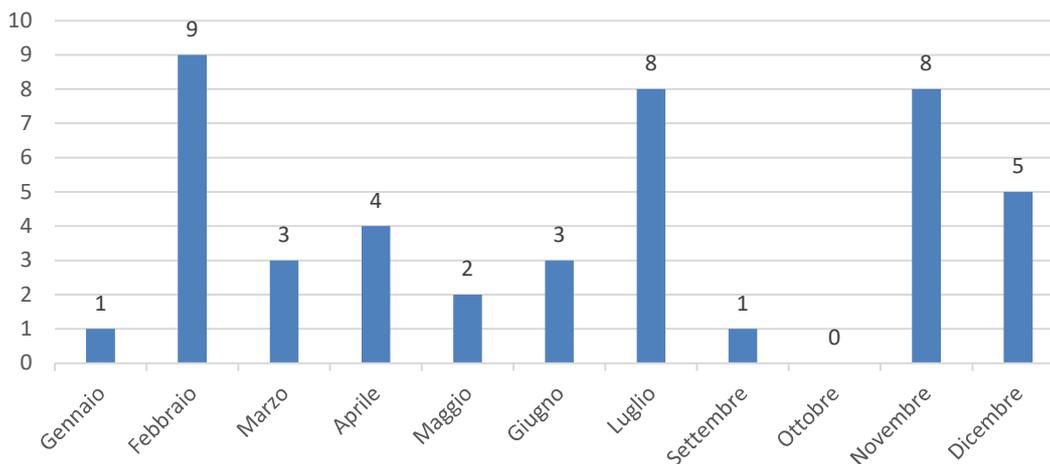
Grafico n. 2 - Proposte di legge licenziate e numero di sedute utilizzate - anno 2023



La metà delle proposte licenziate sono state esaminate nel corso di due sedute.

È altresì interessante fornire alcune informazioni in merito alla distribuzione temporale delle proposte di legge licenziate dalle commissioni nel 2023.

Grafico n. 3 – Proposte di legge licenziate. Distribuzione temporale – anno 2023



Si fa presente che giugno\luglio e novembre\dicembre sono mesi in cui le attività di tutte le commissioni sono rivolte, in via prioritaria, all'espressione dei pareri secondari e referente riguardo la legge di bilancio di previsione annuale e pluriennale, nonché alle sue variazioni e agli interventi collegati a quest'ultima.

7. ATTIVITÀ DELLE COMMISSIONI PERMANENTI SUGLI ALTRI PROCEDIMENTI

Come noto le attività delle commissioni non si esauriscono nella sola valutazione delle proposte di legge, ma intervengono in molte altre istruttorie, relative ad altri procedimenti su cui sono chiamate ad esprimere il proprio parere: è il caso delle proposte di deliberazione al consiglio regionale, dei pareri *ex lege*, dei pareri sui regolamenti di attuazione delle leggi regionali (articolo 42 dello statuto), dei pareri sugli enti dipendenti (articolo 50 dello statuto).

Svolgono inoltre altre attività, fra cui il controllo preventivo sulle nomine e sulle designazioni di competenza della giunta, esaminano interrogazioni e mozioni, acquisiscono elementi informativi sulle proprie materie di competenza tramite audizioni o altre attività, fra cui le indagini conoscitive e visite istituzionali. Pertanto si è ritenuto opportuno dedicare una breve sintesi delle informazioni in merito a tutti gli altri procedimenti che vedono un impegno da parte delle commissioni permanenti.

La tabella successiva riepiloga sinteticamente le principali tipologie di pareri su provvedimenti che sono stati licenziati nel corso del 2023.

Tabella n. 6 - Altri procedimenti licenziati dalle commissioni – anno 2023

		Prima	Seconda	Terza	Quarta	Quinta	Cong.	Totale
Delibere CR	parere referente	8	32	4	25	5	-	74
	Parere	-	4	4	4	4	-	16
	Sec. merito							
Pareri ex lege		-	7	2	5	5	-	19
Pareri articolo 42 dello Statuto		1	3	1	1	2	1	9
Pareri articolo 50 Statuto		-	2	6	1	-	-	9
Proposte di risoluzioni		6	3	4	1	-	-	14

Per quanto riguarda l'esame delle mozioni in commissione è opportuno specificare che lo stesso può originare da procedimenti diversi: vi sono mozioni assegnate direttamente alle commissioni (qualora le stesse trattino contenuti strettamente locale) o mozioni rinviate dal Consiglio alle commissioni al fine di una riformulazione o modifica del contenuto. Nel primo caso il procedimento termina in commissione; nella seconda fattispecie l'atto d'indirizzo è riproposto all'attenzione dell'aula per la definitiva valutazione.

Il quadro successivo indica il numero delle mozioni assegnate per ogni commissione permanente nel 2023 evidenziando i due diversi procedimenti in base ai quali viene fatta l'assegnazione. Si segnala il numero significativo di atti rimessi direttamente all'esame delle singole commissioni così come previsto dall'articolo 175 comma 3 del regolamento interno, che determinano un impegno diretto nei confronti della giunta regionale.

Tabella n. 7 – Mozioni assegnate - art. 175 c. 3 e art. 176 c. 9 - anno 2023

Mozioni	Prima	Seconda	Terza	Quarta	Quinta	Totale
assegnate direttamente alla Commissione (art. 175 comma 3)	-	2	4	29	18	53
rinviate dall'Aula alla commissione (art. 176, comma 9)	1	1	10	-	-	12
Totale	1	3	14	29	18	65

Un ultimo dato numerico è quello relativo allo svolgimento delle interrogazioni che sono state assegnate alle commissioni nel 2023.

Tabella n. 8 – Interrogazioni orali assegnate - anno 2023

	Prima	Seconda	Terza	Quarta	Quinta	Totale
Interrogazioni orali	-	1	5	3	-	9

L'attività di ascolto descritta nel precedente paragrafo 6, relativa alle audizioni e consultazioni sulle proposte di legge, non esaurisce il novero dei processi partecipativi che le commissioni possono attivare sugli altri provvedimenti di carattere non normativo alla loro attenzione o su materie di propria competenza, indipendentemente dagli affari assegnati mediante l'ascolto di rappresentanti di enti, associazioni ed altri soggetti della società civile.

L'articolo 52 del regolamento interno prevede anche che possano essere organizzate consultazioni su provvedimenti di carattere programmatico, per promuovere la più ampia partecipazione dei soggetti interessati alla fase istruttoria e finalizzate ad acquisire osservazioni e proposte sugli atti assegnati per l'espressione del parere referente.

Il successivo articolo 53 prevede l'organizzazione di audizioni dirette ad acquisire elementi di valutazione necessari a fini delle materie di propria competenza, indipendentemente dai provvedimenti assegnati alla commissione e senza una necessaria connessione al procedimento legislativo in senso stretto.

L'iniziativa di tali audizioni, come previsto anche dalla norma, proviene spesso da istanze di soggetti esterni quali associazioni, comitati di cittadini o da enti territoriali.

PRIMA COMMISSIONE		
Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
Consultazione 7 febbraio 2023 e 15 febbraio 2023	Associazioni di categoria settori agricoltura, artigianato, industria e commercio Associazione di categoria delle cooperative Cispel Fidi Toscana Associazione Bancaria Italiana Unioncamere Ordini professionali Organizzazioni sindacali Associazioni ambientaliste Università di Firenze, Pisa e Siena Scuola Superiore Sant'Anna Scuola Normale Superiore di Pisa Università per Stranieri di Siena	Proposta di risoluzione 239 Piano regionale di Sviluppo 2021-2025

PRIMA COMMISSIONE		
Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
	Scuola IMT Altì Studi Lucca CNR Firenze e Pisa Parchi regionali e nazionali ANAS RFI - Rete Ferroviaria Italiana - Direzione territoriale Trenitalia Spa Autostrade per l'Italia Soa SALT – Società Autostrada Ligure Toscana	
Audizione 28 marzo 2023	Regione Toscana Assessore Infrastrutture digitali Stefano Ciuffo	Proposta di risoluzione 239 Piano regionale di Sviluppo 2021-2025
Audizione 28 marzo 2023	Regione Toscana Direttore Programmazione e Bilancio Dott Paolo Giacomelli	In merito al Bilancio della Giunta regionale
Audizione 11 aprile 2023	Regione Toscana Direttore Competitività territoriale Dott. Paolo Ernesto Tedeschi	In merito ai fondi europei
Audizione 21 giugno 2023	Presidente Fondazione per la formazione Politica e Istituzionale Alessia Ballini	In merito al funzionamento e attività della Fondazione per la formazione Politica e Istituzionale Alessia Ballini
Audizione 19 settembre 2023	CGIL, CISL e UIL	Mozione n. 1301 In merito alla sicurezza idraulica e alla valorizzazione dei caselli idraulici strumentali al servizio di presidio idraulico del territorio.
Audizione 3 ottobre 2023	Direttore IRPET	In merito al Rapporto annuale IRPET - Fra ciclo economico, decreto lavoro e PNRR, quale congiuntura per le imprese, le famiglie e i territori in Toscana.
Audizione 31 ottobre 2023	Uffici della Giunta regionale	Mozione n. 1301 In merito alla sicurezza idraulica e alla valorizzazione dei caselli idraulici strumentali al servizio di presidio idraulico del territorio.

SECONDA COMMISSIONE		
Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 10 gennaio 2023	Dr. Valerio Fabiani Ufficio di Gabinetto Giunta regionale	In merito all'attuale condizione del mondo del lavoro e allo stato delle crisi aziendali in atto
Audizione 10 gennaio 2023	Direttore di Ente Terre regionali Toscane	In merito alla gestione della banca della terra

SECONDA COMMISSIONE		
Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 19 gennaio 2023	Anci, Agenzia Regionale Recupero Risorse Spa, CNA Toscana installazione e impianti, Confartigianato Termoidraulici, Commissione reg. dei soggetti professionali, Federazione Architetti Toscana, Architetti Firenze Federazione Ingegneri degli ordini Toscana, INARSIND Toscana, Comitato regionale toscano geometri, Collegio Geometri di Firenze, Periti Industriali "termotecnici", Adiconsum Toscana, Federconsumatori ed utenti Toscana, Confconsumatori federazione reg. Toscana, Cittadinanzattiva Toscana Codacons Toscana, Movimento difesa del cittadino, Adusbef Toscana, Movimento consumatori Toscana, Adoc Toscana, AECI regionale Toscana	Parere ex art. 42 dello Statuto n. 14 Regolamento di attuazione emanato ai sensi dell'articolo 23 sexies della legge regionale 24 febbraio 2005, n.39 (Disposizioni in materia di energia): Esercizio, controllo, manutenzione ed ispezione degli impianti termici. Disciplina della prestazione energetica degli edifici. Attestato di prestazione energetica. Abrogazione del regolamento emanato con d.p.g.r.25/2015 e del regolamento emanato con d.p.g.r.17/R/2010
Audizione 7 febbraio 2023	Assessora Regione Toscana agro-alimentare, caccia e pesca - Stefania Saccardi Assessora Regione Toscana istruzione e formazione - Alessandra Nardini	Proposta di Risoluzione n. 239 Programma regionale di sviluppo 2021-2025. Adozione
Audizione 14 febbraio 2023	Regione Toscana Assessore Economia, attività produttive, politiche del credito e turismo - Leonardo Marras Assessora Ambiente, economia circolare, difesa del suolo, lavori pubblici e Protezione Civile - Monia Monni Assessora Politiche sociali, edilizia residenziale pubblica e cooperazione internazionale - Serena Spinelli Assessore Infrastrutture, mobilità e governo del territorio - Stefano Baccelli	Proposta di Risoluzione n. 239 Programma regionale di sviluppo 2021-2025. Adozione
Audizione 28 febbraio 2023	Regione Toscana Assessore Infrastrutture digitali, rapporti con gli enti locali e sicurezza Stefano Ciuoffo	Proposta di Risoluzione n. 239 Programma regionale di sviluppo 2021-2025. Adozione
Audizione 28 febbraio 2023	Irpet	In merito al rapporto "Tra inflazione, legge di bilancio e PNRR: effetti e prospettive per l'economia toscana
Audizione 18 luglio 2023	Dr. Valerio Fabiani Ufficio di Gabinetto Giunta regionale	In merito all'attuale condizione del mondo del lavoro e allo stato delle crisi aziendali in atto
Audizione 18 luglio 2023	Assessora Alessandra Nardini	In merito alle politiche in materia di lavoro

SECONDA COMMISSIONE		
Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 29 novembre 2023	Presidente del Consorzio di Bonifica Medio Valdarno	Audizione di approfondimento a seguito dei gravi eventi alluvionali che hanno recentemente colpito la Toscana ed in considerazione della Risoluzione approvata dal Consiglio regionale nella seduta dell'8 novembre 2023, n. 298.

TERZA COMMISSIONE		
Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 11 gennaio 2023	Regione Toscana Assessora Politiche sociali, edilizia residenziale pubblica e cooperazione internazionale - Serena Spinelli	Sulla relazione annuale sulla condizione abitativa in merito alle politiche regionali in materia di Edilizia residenziale pubblica (ERP)
Audizione 25 gennaio 2023	Regione Toscana Assessore Infrastrutture digitali, rapporti con gli enti locali e sicurezza - Stefano Ciuffo	In merito alle politiche migratorie e al Piano regionale di sviluppo (PRS)
Audizione 2 febbraio 2023	Regione Toscana Assessore Diritto alla salute e sanità Bezzini Simone	In merito alla deliberazione Corte dei Conti n. 10/2023/VSG - La gestione delle liste di attesa nel servizio sanitario regionale della Toscana
Audizione 8 febbraio 2023	Dott. Massimo Braganti	Determinazione n. 22 ex art. 50, comma 2, dello Statuto Ente di supporto tecnico-amministrativo regionale (ESTAR). Proposta nomina del Direttore Generale)
Audizione 8 febbraio 2023	Presidente della Regione Toscana Eugenio Giani	In materia di politiche dello sport e sulle azioni previste nel Piano regionale di sviluppo (PRS)
Audizione 14 febbraio 2023	Prof. Antonio Davide Barretta, Direttore Generale Azienda Ospedaliera Universitaria Senese	In merito allo schema di Statuto dell'Azienda Ospedaliera Universitaria Senese.
Audizione 28 febbraio 2023	Direttore generale della Fondazione Gabriele Monasterio	Determinazione ex art. 50 dello Statuto n. 23 Nomina del Direttore generale della Fondazione Toscana Gabriele Monasterio per la ricerca medica e di sanità pubblica
Audizione 28 febbraio 2023	Referenti per la Toscana Associazione Italiana Disprassia Età Evolutiva (AIDEE)	In merito alle problematiche e metodologie terapeutiche della disprassia;
Audizione 02 marzo 2023 Congiunta con la Quinta Commissione	Enti e Istituzioni con progettualità in merito al welfare culturale	In merito a Stati generali della Cultura - Promozione del benessere e della salute attraverso l'arte e la cultura
Audizione 16 marzo 2023	ANCI Toscana, Misericordie della Toscana, Croce Rossa Italiana, Pubblica assistenza	In merito alle problematiche relative al trasporto sanitario in Toscana
Audizione 23 marzo 2023	Intersindacale medica della Dirigenza Medica, Sanitaria e Veterinaria Toscana, del Coordinamento Nursind Toscana, dei Sindacati CGIL, CISL e UIL della Toscana FIALS della Toscana	In merito alle problematiche della sanità regionale

TERZA COMMISSIONE		
Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 23 marzo 2023	Coordinamento Centri di riabilitazione toscani	In merito alle criticità nella gestione dei centri di riabilitazione toscani
Audizione 06 aprile 2023	Dottoressa Matarrese Daniela	Determinazione ex art. 50 dello Statuto n. 24 Nomina del Direttore dell'Azienda Ospedaliero-Universitaria Careggi. Dottoressa Daniela Matarrese
Audizione 25 maggio 2023	Audizione del Direttore della Direzione Sanità, welfare e coesione sociale	In merito alle problematiche relative al trasporto sanitario in Toscana
Audizione 7 giugno 2023	Direttore di ANCI Toscana	In merito al nuovo modello organizzativo del sistema di trasporto sociale così come da deliberazione Giunta regionale n. 1545/2022.
Audizione 15 giugno 2023	Direzione Sanità, welfare e coesione sociale della Regione Toscana	In merito all'ipotesi di riforma dei Consultori
Audizione 22 giugno 2023	Intersindacale medici, Nursind, Cgil, Cisl, Uil, Fials, Ordini e Associazioni professionali	In materia di sicurezza degli operatori sanitari e socio sanitari
Audizione 29 giugno 2023	Vicepresidente del Consiglio dei cittadini per la salute della Regione Toscana	in merito alla relazione sull'attività svolta dal Consiglio dei cittadini
Audizione 13 luglio 2023	AOU Senese, Pisana, Careggi e Meyer, AUSL Toscana, ARS, Casa Marta, Fondazione Maruzza	In merito cure palliative in Toscana
Audizione 13 luglio 2023	C.R.I. Croce Rossa Italiana comitato della Toscana- ANPAS Comitato Regionale Toscano- Confederazione delle Misericordie della Toscana	In merito alle attività di assistenza socio-sanitaria e trasporto sanitario di emergenza urgenza nel territorio regionale. Mozione n. 1273 In merito alle misure per sostenere le associazioni di volontariato toscane (Misericordie, ANPAS, Croce Rossa e Croce Bianca) che svolgono attività di assistenza socio-sanitaria e trasporto sanitario di emergenza urgenza nel territorio regionale
Audizione 19 luglio 2023	Regione Toscana Assessore Diritto alla salute e sanità Bezzini Simone	In materia di sicurezza degli operatori sanitari e socio sanitari del SSR
Audizione 19 luglio 2023	Sindacato NURSING UP	In materia di sicurezza degli operatori sanitari e socio sanitari del SSR
Audizione 19 luglio 2023	Audizione dei direttori generali delle aziende sanitarie della Toscana	In materia di sicurezza degli operatori sanitari e socio sanitari del SSR
Audizione 1 agosto 2023	Dott. Paolo Morello Marchese	Determinazione ex art. 50 dello Statuto n. 27 Azienda ospedaliero-universitaria Meyer IRCCS. Proposta di nomina del Direttore generale

TERZA COMMISSIONE		
Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 5 ottobre 2023	Audizione del Dott. Valerio Mari	Determinazioni n. 29 ai sensi dell'articolo 50, comma 2, dello Statuto Azienda USL Toscana Centro. Proposta di nomina del Direttore generale
Audizione 17 ottobre 2023	Audizione della dott.ssa Katia Belvedere, direttore generale dell'Istituto per lo Studio, la prevenzione e la rete oncologica (ISPRO),	In merito al piano di screening oncologico regionale
Audizione 2 novembre 2023	Responsabile del Settore "Sanità digitale e innovazione" della Regione Toscana	In merito alla digitalizzazione della Sanità regionale toscana e all'attuazione del P.N.R.R.
Audizione 14 novembre 2023	Associazione SOS Volterra in rappresentanza delle altre associazioni del territorio	In merito al "ripristino del servizio pediatrico all'Ospedale Santa Maria Maddalena di Volterra"
Audizione 14 novembre 2023	Presidenti dell'ANCI Toscana e dell'UPI Toscana	In merito all'attuazione delle politiche sull'immigrazione
Audizione 14 novembre 2023	Regione Toscana Assessore Infrastrutture digitali, rapporti con gli enti locali e sicurezza - Stefano Ciuffo	in merito allo stato di attuazione delle politiche regionali della Toscana sull'immigrazione
Audizione 28 novembre 2023	Direttore generale Ausl Toscana nord ovest	In merito all'Ospedale di Volterra
Audizione 28 novembre 2023	Coordinamento Toscano delle Associazioni per la Salute Mentale e AISMe (Associazione italiana per la salute mentale)	In merito alle politiche regionali in materia di salute mentale in Toscana
Audizione 28 novembre 2023	Responsabile del Settore "Assistenza sanitaria territoriale" della Giunta regionale e della direttrice del Centro di Riferimento regionale sulle criticità relazionali	In merito alle politiche regionali in materia di salute mentale in Toscana
Audizione 28 novembre 2023	Direttori generali delle Aziende Ospedaliero-Universitarie e Sanitarie locali della Toscana	In merito alle politiche regionali in materia di salute mentale in Toscana
Audizione 7 dicembre 2023	Assessora Serena Spinelli	In merito: - all'attuazione della Delibera n.843 del 02-08-2021 e della -della decisione della G.R. n.40 del 9 ottobre 2023: Relazione al Consiglio regionale per l'anno 2023, concernente lo stato di attuazione della L.R. 11/2017. "Disposizioni in merito alla revisione degli ambiti territoriali delle zone distretto. Modifiche alla L.R. 40/2005 ed alla L.R. 41/2005"
Audizione 13 dicembre 2023	Prof. Barretta Direttore Generale AOU Senese	Determinazioni n. 31 ai sensi dell'articolo 50, comma 2, dello Statuto Azienda ospedaliero-universitaria Senese. Proposta di nomina del Direttore generale

QUARTA COMMISSIONE		
Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 25 gennaio 2023	Rappresentanti di RFI e Trenitalia	In merito alle problematiche del trasporto ferroviario in Toscana e sulle prospettive di implementazione dello stesso
Consultazione 30 maggio 2023	Gestori impianti trattamento rifiuti in Toscana	Proposta di deliberazione n. 301 Adozione del Piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati - Piano regionale dell'economia circolare.
Consultazione 6 giugno 2023	ANCI - UPI - UNCEM - CISPEL - INU - Associazioni delle categorie economiche - Associazioni Cooperative - Ordini professionali - Università Firenze, Pisa, Siena - ATO Toscana Centro, ATO Toscana Costa, ATO Toscana Sud	Proposta di deliberazione n. 301 In merito alla PDD n. 301 - Adozione del Piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati - Piano regionale dell'economia circolare.
Consultazione 20 giugno 2023	Associazioni Ambientaliste - Organizzazioni Agricole - OO.SS. CGIL, CISL, UIL - UGL - Ente Parco regionale della Maremma - Ente Parco regionale Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli - Ente Parco regionale Alpi Apuane - Gestori impianti trattamento rifiuti in Toscana - Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa	Proposta di deliberazione n. 301 Adozione del Piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati - Piano regionale dell'economia circolare
Audizione 21 giugno 2023	Garante regionale dell'informazione e della partecipazione per il governo del territorio - Cispel - Autorità Portuale Regionale	Proposta di deliberazione n. 301 Adozione del Piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati - Piano regionale dell'economia circolare
Consultazione 28 giugno 2023	Consorzi di aziende settore riciclo rifiuti (Conai - Ricrea - Cial- Comieco - Rilegno - Corepla- Biorepack- Coreve - Autorità garante della Concorrenza e del mercato	Proposta di deliberazione n. 301 In merito alla PDD n. 301 - Adozione del Piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati - Piano regionale dell'economia circolare
Audizione 4 luglio 2023	Enti del Terzo Settore-Gestori impianti trattamento rifiuti in Toscana - Associazione Tessile Riciclato Italia (ASTRI)	Proposta di deliberazione n. 301 Adozione del Piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati - Piano regionale dell'economia circolare
Audizione 5 luglio 2023	Autorità Idrica Toscana -ATO Toscana Centro, ATO Toscana Costa, ATO Toscana Sud - Associazione Zero Waste Italy - Presidente Osservatorio Regionale della legalità	Proposta di deliberazione n. 301 Adozione del Piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati - Piano regionale dell'economia circolare
Audizione 12 luglio 2023	Comune di Capraia e Limite - Comune di Montecatini Val di Cecina - Corertex - Consorzio per il riuso ed il riciclo tessile - ARPAT	Proposta di deliberazione n. 301 Adozione del Piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati - Piano regionale dell'economia circolare
Audizione 29 novembre 2023 congiunta con Seconda Commissione	Presidente del Consorzio di Bonifica Medio Valdarno	Approfondimento a seguito dei gravi eventi alluvionali che hanno recentemente colpito la Toscana ed in considerazione della Risoluzione approvata dal Consiglio regionale nella seduta dell'8 novembre 2023, n. 298
Audizione 29 novembre 2023	Segretario Generale dell'Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino Settentrionale	Approfondimento a seguito dei gravi eventi alluvionali che hanno recentemente colpito la Toscana ed in considerazione della Risoluzione approvata dal Consiglio regionale nella seduta dell'8 novembre 2023, n. 298

8. QUARTA COMMISSIONE – IL PROCEDIMENTO DI ADOZIONE DEL PIANO REGIONALE DI GESTIONE DEI RIFIUTI E BONIFICA DEI SITI INQUINATI – PIANO REGIONALE DELL'ECONOMIA CIRCOLARE.

I lavori della Quarta Commissione, nel corso del 2023, sono stati interessati dall'istruttoria relativa alla proposta di deliberazione n. 301 (adozione del Piano di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati – Piano regionale dell'economia circolare), assegnata alla commissione in data 21 marzo 2023 e il cui iter di adozione si è concluso in data 25 settembre 2023.

Il Piano rappresenta il principale strumento di indirizzo, programmazione e attuazione delle politiche regionali di settore in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati, in coerenza con il Programma regionale di sviluppo (PRS) e comprende al contempo lo sviluppo di azioni di economia circolare.

Il Piano è atto di governo del territorio il cui procedimento di approvazione è disciplinato dalla legge regionale 65 del 10 novembre 2014 in materia di governo del territorio che stabilisce l'approvazione del piano mediante due distinte fasi: l'atto di adozione e l'atto di approvazione del piano.

La legge regionale 65/2014 prevede che, a seguito dell'atto di adozione entrino in vigore apposite misure di salvaguardia, vigenti nel periodo transitorio dall'adozione all'approvazione. Successivamente, la fase (60 giorni) in cui i soggetti pubblici e privati, inclusi i singoli cittadini, possono esprimere le proprie osservazioni e infine l'approvazione finale del piano comprensivo delle controdeduzioni alle osservazioni presentate e le eventuali conseguenti revisioni del piano.

La tabella precedente fornisce un primo quadro informativo sul quadro dei lavori realizzati per l'istruttoria del piano, relativo alle consultazioni e alle audizioni. In totale, la commissione ha tenuto nove sedute per l'esame dell'atto e per l'organizzazione delle audizioni e tre sessioni di consultazioni.

Prima della conclusione dell'iter istruttorio in commissione, numerosi soggetti che avevano partecipato alle audizioni e alle consultazioni, hanno inviato documenti scritti contenenti osservazioni, che sono state esaminate ai fini dell'istruttoria e dell'adozione dell'atto, anche al fine di prevedere proposte emendative. In totale, sono pervenuti 16 documenti contenenti osservazioni, provenienti da: gestori dei servizi, associazioni di categorie, associazioni ambientaliste.

QUINTA COMMISSIONE		
Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 13 novembre 2023	Ufficio Scolastico Regionale per la Toscana - Organizzazioni sindacali presenti in Commissione regionale permanente tripartita - Assessora regionale all'Istruzione	Piano di dimensionamento scolastico e accorpamento degli istituti, con particolare riferimento alle aree interne della Toscana
Audizione 31 ottobre 2023	Autorità regionali di gestione del POR-FESR e del POR-FSE	Stati generali della cultura Gli strumenti di finanziamento comunitario per il settore culturale - Aggiornamento
Audizione 17 ottobre 2023	Università e Scuole di studi universitari della Toscana, Azienda regionale per il diritto allo studio universitario, Consigli territoriali degli studenti, Comuni	In merito a Tutela del diritto allo studio e caro affitti per gli studenti
Audizione 3 ottobre 2023	Ufficio scolastico regionale, Forum Regionale delle Associazioni dei Genitori della Scuola (FoRAGS), Gruppo di lavoro interistituzionale regionale (GLIR), delle associazioni dei dirigenti scolastici e Direzione Istruzione, formazione	In merito a Settimana scolastica corta: opportunità e riflessioni
Audizione 8 giugno 2023	Commissario straordinario della Fondazione Teatro del Maggio Musicale Fiorentino	In merito alla situazione della Fondazione Teatro del Maggio Musicale Fiorentino
Audizione 8 giugno 2023	Azienda della Regione Toscana per il Diritto allo studio universitario	In merito a Diritto allo studio universitario
Audizione 25 maggio 2023	Musei dell'arte contemporanea in Toscana	Stati generali della Cultura Lo stato dell'arte del contemporaneo in Toscana
Audizione 11 maggio 2023	Alessandra Nardini, Assessora regionale all'Istruzione, formazione professionale, università e ricerca, impiego, relazioni internazionali e politiche di genere	Stati generali della Cultura La formazione e l'aggiornamento delle figure professionali che operano nel campo dell'impresa culturale
Audizione 13 aprile 2023	Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Toscana	Stati generali della Cultura Attività culturali svolte con il coinvolgimento delle persone detenute negli istituti penitenziari toscani
Audizione 13 aprile 2023	Soggetti attuatori di attività teatrali svolte con il coinvolgimento delle persone detenute	In merito a Stati generali della Cultura - Attività teatrali svolte con il coinvolgimento delle persone detenute negli istituti penitenziari toscani
Audizione 3 aprile 2023	Fondazione Toscana Spettacolo	In merito agli esiti degli Stati generali dello Spettacolo svolti nel 2022
Audizione 23 marzo 2023	Associazione ToscanABILE	In merito ad attività e iniziative di inclusione sociale in ambito artistico e culturale
Audizione 16 marzo 2023	Autorità regionali di gestione del POR-FESR e del POR-FSE	Stati generali della Cultura Gli strumenti di finanziamento comunitario per il settore culturale
Audizione 9 marzo 2023	Federvivo	Stati generali della Cultura: Audizione dei rappresentanti di Federvivo in merito allo spettacolo dal vivo
Audizione 9 marzo 2023	Onorevole Chiara Gribaudo e Rappresentanze sindacali	Stati generali della Cultura Audizione dell'onorevole Chiara Gribaudo e delle Rappresentanze

QUINTA COMMISSIONE		
Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
		sindacali in merito alla normativa nazionale in materia di spettacolo e alla sua attuazione
Audizione 2 marzo 2023	Enti e Istituzioni con progettualità in merito al welfare culturale	Audizione congiunta con la Terza Commissione in merito a Stati generali della Cultura - Promozione del benessere e della salute attraverso l'arte e la cultura
Audizione 23 febbraio 2023	Fondazione sistema Toscana Area cinema e mediateca Presidente ANEC nazionale Presidente di ANEC Toscana Presidente CNA Cinema e Audiovisivo Toscana	Stati generali della Cultura Comparto cinema e audiovisivo: normativa regionale e qualificazione del settore
Audizione 23 febbraio 2023	Alessio Falorni - Sindaco del Comune di Castelfiorentino, Renzo Boldrini - Coordinatore RAT Residenze artistiche della Toscana, Professoressa Germana Giorgerini	Stati generali della Cultura Residenze artistiche in Toscana: nuove progettualità per l'aggregazione culturale
Audizione 9 febbraio 2023	Coordinamento della rete promoter della Toscana KeepOn LIVE - Associazione di categoria Live Club e Festival italiani Associazione Music Pool Alessandro Cecchi Leonardo Sgrilli Andrea Pelati	Stati generali della Cultura Comparto della musica dal vivo: normativa, albo degli operatori e loro formazione professionale
Audizione 25 gennaio 2023	Professoressa Germana Giorgerini	Stati generali della Cultura Sostegno, sviluppo e valorizzazione del settore musicale in Toscana
Audizione 25 gennaio 2023	Assessora Politiche culturali, educative e giovanili del Comune di Follonica - CasermArcheologica di Sansepolcro - Progetto GiovaniSi	In merito a Stati generali della Cultura - Trasformazione e riutilizzo di spazi a fini culturali e sociali per la rigenerazione urbana
Audizione 12 gennaio 2023	Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana - IRPET	In merito alla ricerca: "Il lavoro nei settori culturali: inquadramento con le fonti statistiche ufficiali e risultati delle indagini dirette promosse dalla commissione regionale"

9. QUINTA COMMISSIONE - STATI GENERALI DELLA CULTURA ATTIVITÀ E INIZIATIVE SVOLTE NEL 2023

Il rapporto di legislazione 2022 aveva evidenziato l'inizio del percorso partecipativo interamente dedicato alla cultura e denominato *Fai contare la Cultura. Toscana creativa 2030*. L'iniziativa, promossa dalla Quinta commissione consiliare e portata avanti con il coinvolgimento diretto delle Presidenze della Giunta e del Consiglio regionale della Toscana ha proseguito le attività anche nel 2023.

«[...] L'obiettivo posto è stato quello di realizzare un momento di verifica, insieme agli operatori e alle istituzioni del settore sulle condizioni in cui si realizza l'offerta culturale in Toscana oggi e sulle regole che disciplinano il lavoro, l'organizzazione e il finanziamento dei progetti culturali: ciò anche ai fini di comprendere i punti di forza e di debolezza della legge regionale 25 febbraio 2010, n. 21 (Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali)

e affrontare una puntuale revisione della normativa regionale. Un'attività che si esplica quindi anche ai sensi dell'articolo 32 del Regolamento Interno del Consiglio regionale e riguardo alle attività previste per le commissioni permanenti [...]»

L'iniziativa rientra fra le prerogative delle commissioni permanenti previste dall'articolo 32 del Regolamento interno del Consiglio.

9.1 FAI CONTARE LA CULTURA. TOSCANA CREATIVA 2030: LE ATTIVITÀ SVOLTE NEL 2023

I lavori degli Stati generali sono proseguiti durante il 2023 concentrando l'attività su alcuni versanti principali:

- ascolto su tematiche di rilievo, individuate nella prima fase dei lavori (distribuzione questionari, raccolta e analisi dei dati), con particolare riferimento al tema dei lavoratori dello spettacolo, dell'impresa culturale e dei sistemi organizzativi che ruotano intorno ad essa;
- verifica e redazione di proposte modificative al testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali (legge regionale 25 febbraio 2010, n. 21);
- iniziative partecipative con il coinvolgimento diretto di categorie specifiche di imprese culturali;
- presentazione di una proposta di legge al Parlamento per l'introduzione della pratica della lettura libera nelle scuole.

Riguardo al primo punto, la Commissione ha svolto gran parte del proprio lavoro tramite la convocazione di audizioni, inserite all'ordine del giorno delle sedute. Le audizioni di rappresentanti di enti e associazioni o di altri soggetti (art. 53 del Regolamento interno) sono realizzate al fine di acquisire elementi conoscitivi ed effettuare approfondimenti. Nel caso degli Stati generali della Cultura sono stati poste all'attenzione le seguenti tematiche:

- Lavoro nei settori culturali: inquadramento con le fonti statistiche ufficiali e con gli esiti delle indagini svolte;
- Stati generali dello Spettacolo 2022;
- Spettacolo dal vivo (Federvivo, Comparto della musica dal vivo);
- Sostegno, sviluppo e valorizzazione del settore musicale in Toscana;
- Comparto cinema e audiovisivo: normativa regionale e qualificazione del settore;
- Arte contemporanea in Toscana;
- Promozione del benessere e della salute attraverso l'arte e la cultura;
- Attività culturali e teatrali svolte negli istituti penitenziari;
- Rigenerazione urbana: trasformazione e riutilizzo di spazi a fini culturali e social;

- Residenze artistiche in Toscana e nuove progettualità per l'aggregazione culturale;
- Normativa nazionale in materia di spettacolo e sua attuazione;
- Formazione e aggiornamento delle figure professionali nel campo dell'impresa culturale;
- Gli strumenti di finanziamento comunitario per il settore culturale.

Parallelamente ai lavori svolti in commissione, il gruppo di lavoro già costituito nel 2022 per la realizzazione degli Stati generali ha promosso due ulteriori occasioni di ascolto. Il 1° giugno 2023 sono stati ascoltati *opinion leader* sul tema delle Istituzioni culturali riconosciute in ambito regionale e nazionale. Il 15 giugno è stata realizzata una riunione operativa riguardo la valorizzazione dei patrimoni e dei servizi delle reti documentarie toscane (biblioteche e archivi) e della lettura.

Sul versante della legge regionale 25 febbraio 2010, n. 21 (Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali) è stato predisposto un tavolo dedicato, con il diretto coinvolgimento della Direzione generale della Giunta regionale, del Settore di assistenza giuridica e legislativa del Consiglio regionale oltreché dello staff di supporto alla Quinta Commissione permanente. Sulla base delle sollecitazioni pervenute, con sei incontri finalizzati, il tavolo ha individuato i possibili interventi di adeguamento alla normativa vigente. Gli esiti del lavoro sono stati successivamente portati all'attenzione dell'Assessorato di riferimento per una serie di ulteriori verifiche interne utili ai fini del perfezionamento della proposta modificativa del testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali (l.r. 21/2010).

Al fine di ampliare il processo partecipativo sui temi culturali, gli Stati generali hanno promosso anche una serie di eventi rivolti ai soggetti che operano nell'ambito culturale. In particolare si evidenzia:

- “Leggere liberi, leggere forte”: presentazione della proposta di legge al Parlamento per sostenere la lettura libera nelle scuole – febbraio 2023;
- “Scuola e territori”: incontro dei soggetti privati e istituzionali che fanno cultura nelle scuole – marzo 2023;
- “Verso il Salone del Libro di Torino: Gli Stati generali della Cultura incontrano gli editori toscani”: incontro-confronto con la filiera dell'editoria – novembre 2023.

Il sostegno alla cultura diffusa si è infine concretizzato con la presentazione e la successiva approvazione della proposta di legge al Parlamento dedicata alla lettura libera. Il testo è stato presentato dai consiglieri regionali e con il supporto tecnico dell'Ufficio legislativo.

La proposta mira a rendere organica l'attività di “lettura libera” introducendola all'interno dell'ordinamento italiano con particolare riferimento al primo e al secondo ciclo di istruzione e si sviluppa con la modifica della legge

15/2020 (Disposizioni per la promozione e il sostegno della lettura), all'articolo 5 (Promozione della lettura a scuola).

La Commissione ha espresso parere favorevole alla proposta nel marzo 2023 e il Consiglio regionale ha approvato all'unanimità la proposta di legge al Parlamento nella seduta del 5 aprile 2023 (deliberazione numero 35 del 5 aprile 2023).

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

Luisa Roggi

PREMESSA

In analogia con quanto avvenuto negli anni precedenti, si espone in sintesi, per l'anno 2023, l'attività di assistenza svolta dall'ufficio Analisi di fattibilità e valutazione delle politiche alle sei commissioni permanenti, non comprendendo tra queste la Commissione di controllo che, per sua peculiare funzione, non necessita di assistenza da parte dell'ufficio.

Di seguito sono riportati alcuni elementi che a giudizio dei funzionari⁷¹ (due unità) che assistono le sei commissioni meritano di essere evidenziati per gli aspetti tecnici di pertinenza che hanno caratterizzato l'attività dell'ufficio.

Tali elementi non esauriscono, ovviamente, l'apporto tecnico-professionale svolto dall'ufficio a beneficio delle commissioni. Altri elementi vengono qui tralasciati sia per esigenza di sintesi della relazione, sia per la complessità descrittiva del supporto tecnico dato, dovuta anche alle modalità operative che spesso si svolgono in contesti di sovrapposizione di sedute e di attività che richiedono la presenza simultanea dello stesso funzionario referente.

La relazione è divisa in due parti - l'analisi ex ante e l'analisi ex post - riferite alle due fasi rispetto alle quali può essere ricondotta, nell'iter normativo, l'attuazione degli interventi e delle politiche regionali, distinguendo il periodo precedente da quello successivo all'approvazione delle leggi con le quali vengono introdotti gli interventi stessi.

1. L'ANALISI EX ANTE

1.1 LE SCHEDE DI FATTIBILITÀ

Nell'analisi ex ante rientra l'analisi di fattibilità delle proposte di legge, ai sensi dell'articolo 45 dello Statuto, degli articoli 4 e 7 della legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55 (Disposizioni in materia della qualità della normazione) e degli articoli 150 e 153 del regolamento 24 febbraio 2015, n. 27 (Regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale). Gli esiti dell'analisi sono esposti nella "scheda preliminare per la valutazione delle proposte di legge"⁷² che nella fase istruttoria delle proposte di legge assegnate all'esame delle commissioni

⁷¹ Nel 2023 è rimasta invariata la ripartizione delle commissioni alle quali i due funzionari prestano assistenza:

- Luisa Roggi: III Commissione, IV Commissione, Commissione Politiche europee e relazioni internazionali;
- Francesca Cecconi: I Commissione, II Commissione, V Commissione.

⁷² La scheda viene comunque chiamata, appunto, scheda di fattibilità.

permanenti rientra nella documentazione a corredo ed è funzionale all'espressione del parere da parte della commissione stessa. La scheda viene redatta per tutte le proposte di legge assegnate per il parere referente, con esclusione di limitati casi non rispondenti a "criteri di inclusione" predefiniti⁷³ e viene trasmessa alla commissione che deve esprimere tale parere. In alcuni specifici casi, a richiesta del Presidente, viene predisposta la scheda anche al fine di ottenere ulteriori elementi funzionali al parere secondario della commissione.

Infine, nei casi di proposte aventi carattere trasversale⁷⁴ l'ufficio provvede sistematicamente anche alla formulazione di schede più sintetiche, da inviare alle commissioni chiamate ad esprimere il parere secondario; in tal caso vengono esposti, sul testo in esame, solo gli eventuali rilievi riguardanti le materie di rispettiva competenza.

Passiamo ora ad un breve esame delle leggi regionali del 2023, nonché delle schede predisposte dall'ufficio nella fase di esame in commissione delle proposte che le hanno originate.

Il numero totale delle leggi è pari a 44. Considerando le leggi portate direttamente in aula senza istruttoria nella commissione competente per la materia di riferimento (una legge), e quelle relative a proposte non rispondenti ai criteri prestabiliti per la redazione della scheda (6 leggi), otteniamo le 37 leggi di pertinenza per la scheda di fattibilità, una delle quali è la legge statutaria regionale 14 febbraio 2023, n. 5 (Modifiche allo Statuto in tema di richiamo al principio dell'antifascismo come valore fondante dell'azione regionale). Sono dunque 36 le leggi ordinarie del 2023 sulle cui corrispondenti proposte doveva essere redatta la scheda. Nella tabella 1 sono riportati alcuni dati di dettaglio per le 36 leggi.

Tabella n. 1 – Leggi approvate nel 2023 e relative schede per la valutazione delle proposte di legge

Leggi ordinarie approvate rientranti nei criteri di inclusione		Leggi con scheda		Schede su leggi approvate
Totale	36	36	Con osservazioni	61
			18	

⁷³ I criteri, adottati dal mese di marzo 2011, prevedono la redazione della scheda per le proposte di legge assegnate alle commissioni permanenti per il parere referente - anche nel caso in cui non siano da segnalare possibili criticità di attuazione sul piano organizzativo, sul piano procedurale, o su quello finanziario. Sono escluse dalla redazione della scheda le leggi di bilancio (previsione, variazioni ed assestamento) e la legge di approvazione del rendiconto.

⁷⁴ Tali leggi sono: legge di manutenzione, legge di stabilità, legge collegata alla legge di stabilità, interventi normativi collegati alle variazioni di bilancio.

Tutte le 36 leggi sono state corredate della relativa scheda, trasmessa nel corso della fase istruttoria alla commissione competente per l'espressione del parere referente. Per le stesse leggi è stato comunque predisposto un totale di 61 schede, ottenuto considerando quanto segue:

- a) sulla legge regionale 29 novembre 2023, n. 44 (Disposizioni in materia di impianti crematori. Modifiche alla l.r. 29/2004) sono confluite due distinte proposte di legge, la 204 (Affidamento, conservazione e dispersione delle ceneri derivanti dalla cremazione dei defunti. Modifica alla l.r. 29/2004) di iniziativa consiliare, e la 207 (Affidamento, conservazione e dispersione delle ceneri derivanti dalla cremazione dei defunti. Modifica alla l.r. 29/2004) avanzata dalla Giunta regionale. Per ciascuna delle due proposte, come dovuto, è stata predisposta la scheda, (motivo per il quale è da aggiungere un'altra scheda alle 36 già considerate);
- b) come già detto a proposito delle leggi aventi carattere trasversale, non sono mancate schede finalizzate al rilascio del parere secondario da parte delle commissioni non referenti su proposte che si sono concretizzate in 2 leggi di manutenzione dell'ordinamento regionale (la 22/2023 e la 29/2023), 2 leggi inerenti interventi normativi collegati a variazioni di bilancio (la 25/2023 e la 42/2023), oltreché alla legge di stabilità per il 2024 (l.r. 48/2023) e la legge inerente disposizioni finanziarie collegate alla stabilità (l.r. 49/2023). Si tratta di altre 24 schede predisposte dall'ufficio che, in aggiunta alle precedenti, determinano un totale di 61 schede redatte sulle 36 leggi approvate.

Naturalmente, quanto detto riguarda l'attività di redazione delle schede connessa alle leggi approvate nell'anno. Se si considerano le schede complessivamente redatte dall'ufficio nel corso del 2023, comprendendo quelle relative a proposte che non hanno completato l'iter di approvazione, e si fa riferimento a entrambe le tipologie di parere, le schede ammontano a 81.

Pertanto, anche nel 2023 l'ufficio ha dato, nel rispetto delle competenze, il proprio contributo per una migliore stesura dei testi all'esame delle commissioni di riferimento, prima della successiva approvazione in aula. L'evidenziazione delle criticità già segnalate nella scheda di fattibilità e, quando richiesto, anche riferite ai consiglieri nel corso delle sedute delle commissioni, ha reso possibile dare suggerimenti per la modifica del testo in esame e proporre soluzioni sulle eventuali nuove istanze sopraggiunte durante i lavori di istruttoria.

Nell'anno, si conferma il frequente ricorso alla metodologia di lavoro basata sull'avanzamento di istruttoria sulle proposte di legge realizzata nell'ambito di gruppi costituiti ad hoc, nei quali sono stati esaminati anche i rilievi segnalati nella scheda prodotta dall'ufficio e si è pervenuti a una proposta di integrazione o di riformulazione del testo assegnato, in accordo alle diverse e specifiche competenze dei funzionari degli uffici tecnici del Consiglio e della Giunta regionale coinvolti (nonché degli eventuali componenti e rappresentanti politici della commissione per quanto concerne gli aspetti di merito).

Citiamo ora, a mero titolo esemplificativo, alcune leggi del 2023 i cui lavori istruttori in commissione sono stati caratterizzati da interessanti aspetti riguardo all'attività di supporto data dall'ufficio. Citiamo tali esempi in ordine cronologico di approvazione della legge stessa.

La legge regionale 29 marzo 2023, n. 16 (Nuove disposizioni finalizzate al conseguimento dei valori limite per il materiale particolato PM₁₀ e il biossido di azoto NO₂ previsti dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n.155, di attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente. Modifiche alla l.r. 74/2019) ha avviato il suo percorso nella Quarta Commissione verso la fine del 2022. La proposta di legge 152 di iniziativa della Giunta regionale, infatti, è stata assegnata nel mese di novembre di quell'anno ed è stata attentamente esaminata nei mesi successivi, fino alla definitiva approvazione.

Il tema affrontato è di estremo interesse, poiché riguarda la materia della qualità dell'aria ambiente e la riduzione dell'inquinamento. In particolare, la proposta di legge faceva seguito a due procedure di infrazione della Commissione europea nei confronti dell'Italia, per il superamento dei valori limite consentiti rispetto a due inquinanti, cioè il particolato (PM₁₀) ed il biossido di azoto (NO₂).

L'intervento normativo, pertanto, proponeva la modifica della legge regionale 74/2019, in materia di qualità dell'aria ambiente, allo scopo di inserire ulteriori disposizioni per il contenimento delle sorgenti di emissione di tali inquinanti, con l'introduzione di ulteriori limitazioni all'utilizzo di generatori di calore alimentati a biomassa.

Nella fase di esame della proposta, come evidenziato nella pertinente scheda di fattibilità, l'ufficio ha posto l'accento sulla necessità di sintonizzare alcuni passaggi, al fine di chiarire le disposizioni e renderne più agevole l'applicazione da parte dei soggetti attuatori.

La legge regionale 18 luglio 2023, n. 28 (Divieti per i minori in materia di prevenzione della ludopatia. Modifiche alla l.r. 57/2013) ha iniziato l'iter nella Terza Commissione nel mese di febbraio 2023, con la proposta di legge 179. Di iniziativa consiliare, la proposta aveva l'intento di inserire il divieto di utilizzo ai minori degli apparecchi che distribuiscono tagliandi (cosiddetti ticket redemption), operando una modifica alla legge regionale 57/2013 (Disposizioni per il gioco consapevole e per la prevenzione del gioco d'azzardo), cioè l'introduzione di un nuovo comma all'articolo della legge che disciplina le distanze minime consentite dai cosiddetti luoghi sensibili e i divieti riguardanti l'apertura di centri scommesse e spazi per il gioco lecito.

Accogliendo i suggerimenti posti nella scheda, il proponente ha ritenuto di trasformarli in emendamenti, con i quali il divieto all'uso dei ticket redemption da parte dei minori è stato inserito con un articolo dedicato alla disposizione, in modo tale da ottenere un duplice obiettivo:

- a) distinguere la disciplina relativa alle due diverse tipologie di macchine da gioco (quelle che prevedono premi in denaro, classificate tra i giochi d'azzardo, e

quelle che non prevedono vincite in denaro e pertanto, ad oggi, non rientranti nei giochi d'azzardo);

b) dare maggiore enfasi al divieto che ora si introduce, anche separando le sanzioni connesse a tale divieto.

La legge è stata così approvata, a chiusura dei lavori istruttori in Terza Commissione, a metà anno 2023.

La legge regionale 29 novembre 2023, n. 44 (Disposizioni in materia di impianti crematori. Modifiche alla l.r. 20/2004), è il frutto della sintesi di due diverse proposte - la proposta di legge 204, di iniziativa consiliare, e la proposta di legge 207, della Giunta regionale, simili tra loro nell'intento di non consentire la realizzazione di nuovi impianti crematori su tutto il territorio regionale, in attesa dell'approvazione del Piano regionale di coordinamento previsto dalla legge regionale 29/2004 (Affidamento, conservazione e dispersione delle ceneri derivanti dalla cremazione dei defunti).

Come infatti rilevato nelle schede predisposte per la Terza Commissione, referente per i due atti, la Giunta regionale avrebbe dovuto presentare al Consiglio il primo Piano regionale, per la sua approvazione, entro la fine dell'anno 2014. Pertanto, considerato il notevole ritardo con il quale si sarebbe adempiuto all'approvazione del piano stesso, è stato evidenziato che la disposizione presente nelle due proposte, e valevole per un periodo transitorio, sarebbe stata utile per bloccare eventuali comportamenti distorsivi dei comuni rispetto alle effettive esigenze regionali, in termini di consenso alla realizzazione di nuovi impianti crematori.

L'esame delle proposte è stato svolto congiuntamente nell'ambito di un gruppo di lavoro tecnico-politico costituito allo scopo, finalizzato alla formulazione di un unico testo di legge, sul quale è confluita la soluzione normativa data agli stimoli dei proponenti.

1.2 LE CLAUSOLE VALUTATIVE

Le "clausole valutative" sono uno strumento per la valutazione ex post, anche periodica, sul raggiungimento delle finalità e degli effetti prodotti dagli atti normativi e dalle politiche regionali introdotte; con queste il Consiglio regionale può dunque 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*".

Le clausole valutative consentono pertanto di prefigurare (quindi nella fase ex ante) la valutazione dei risultati ottenuti con l’attuazione degli interventi regionali (quindi, ex post) fin dalla fase di progettazione o di istruttoria degli interventi normativi.

Nella tabella successiva sono riportati gli estremi della sola legge approvata nel 2023 che prevede una clausola valutativa, con il riferimento al pertinente articolo:

Tabella n. 2 – Le clausole valutative nelle leggi regionali del 2023

Estremi della legge regionale	Articolo contenente la clausola
l.r. 20/2023 - Disposizioni in materia di agricoltura sociale in Toscana. Modifiche alla l.r. 30/2003	articolo 11

Riguardo al percorso che ha portato all’inserimento della clausola valutativa nella legge regionale 27 aprile 2023, n. 20 si evidenzia che la proposta di legge 142 era stata presentata dalla Giunta regionale con un articolo di rendicontazione alla commissione consiliare competente. Nella scheda per l’istruttoria l’ufficio ha suggerito di sviluppare l’articolo in una clausola valutativa, proponendo i quesiti valutativi che la Seconda Commissione, chiamata a esprimere il parere referente, ha accolto, mantenendo comunque invariata la rubrica dell’articolo, chiamato “Monitoraggio e valutazione”.

Il Consiglio regionale della Toscana ha iniziato a introdurre le clausole valutative nella legislazione regionale nei primissimi anni duemila. Come mostra la Tabella 3, ad oggi sono in totale 83 le clausole valutative approvate su leggi regionali⁷⁵, compresa quella inserita nel 2023. Le clausole vigenti sono però 73, poiché nel corso degli anni sono state abrogate alcune leggi che ne erano dotate.

Tabella n. 3 – Le clausole valutative nelle leggi regionali

Clausole valutative	Numero
Nuove, approvate nel 2023	1
Totale approvate	83
Totale vigenti	73

Ricordiamo ancora una volta che nel quantificare le clausole valutative introdotte nella legislazione regionale non si tiene conto delle generiche norme di rendicontazione al Consiglio da parte della Giunta regionale, spesso previste nei testi normativi assegnati per il parere delle commissioni. Tali norme devono essere

⁷⁵ Non consideriamo, in tale contesto, le norme di rendicontazione inserite nelle deliberazioni, nei primi anni di utilizzo di questo strumento.

ben distinte dalle clausole valutative: mentre queste ultime hanno una peculiare finalità valutativa che si estrinseca in una struttura caratteristica dell'articolo di legge, le norme di rendicontazione hanno una generica finalità informativa⁷⁶ al Consiglio. L'ufficio dà comunque un contributo anche per il completamento ed il miglioramento delle norme di questa tipologia, quando non ravvisi l'opportunità di trasformarle in clausole vere e proprie, come è accaduto anche nel 2023.

Il fatto che nell'anno sia solo una la clausola valutativa introdotta è da interpretare come il risultato di un duplice fenomeno: a) da parte del proponente, la consapevolezza ancora non completamente acquisita riguardo ai possibili strumenti tecnici per l'analisi attuativa e di efficacia delle leggi introdotte e b) da parte dell'ufficio, l'attenzione meticolosa alla selezione delle leggi sulle quali suggerirne l'inserimento.

2. L'ANALISI EX POST

2.1 LE NOTE INFORMATIVE

Le "Note informative sull'attuazione delle politiche regionali" sono documenti redatti dall'ufficio nei quali vengono illustrati - dopo elaborazione, eventuale integrazione e successiva sistematizzazione - i dati e le informazioni contenute nelle relazioni prodotte dagli uffici della Giunta regionale⁷⁷, in ottemperanza a quanto prevedono le clausole valutative a cui sono riferite. Le Note descrivono in maniera sintetica le modalità di attuazione della legge regionale di riferimento e i risultati raggiunti rispetto alle finalità perseguite, oltre che le eventuali criticità rilevate proprio nell'applicazione delle disposizioni.

Nel 2023 è stato predisposto un documento di questo tipo (Tabella 4).

Tabella n. 4 – Le Note informative sull'attuazione delle politiche regionali redatte nel 2023*

Numero	Titolo della Nota informativa	Legge di riferimento
49/2023	I distretti rurali in Toscana: le attività svolte e le potenzialità del modello distrettuale nella cornice della l.r. 17/2017	Legge regionale 5 aprile 2017, n. 17 (Nuova disciplina dei distretti rurali)

* La numerazione delle Note informative è progressiva, a decorrere dal primo documento redatto nel 2005.

⁷⁶ Tali norme sono di solito rubricate in uno dei seguenti modi: *Relazione*, *Relazione annuale*, *Relazione del Consiglio*.

⁷⁷ Si tratta delle relazioni correntemente chiamate "di ritorno" nel linguaggio tecnico utilizzato nell'ambito di Progetto CAPIRE.

La Nota informativa 49, dal titolo “I distretti rurali in Toscana: le attività svolte e le potenzialità del modello distrettuale nella cornice della l.r. 17/2017”, è stata redatta a partire dalle relazioni prodotte dal Settore attività gestionale sul livello territoriale di Lucca e Massa. Distretti rurali, biologici e del cibo della Direzione agricoltura e sviluppo rurale della Giunta regionale, in risposta all’articolo 11 (Clausola valutativa) della legge regionale 5 aprile 2017 (Nuova disciplina dei distretti rurali).

Come definito dal decreto legislativo 228/2001⁷⁸, i distretti rurali sono i sistemi produttivi locali caratterizzati da un’identità storica e territoriale omogenea derivante dall’integrazione fra attività agricole ed altre attività locali, nonché dalla produzione di beni o servizi di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali. Lo stesso decreto legislativo ha attribuito alle Regioni il compito della loro individuazione e ha consentito alle pubbliche amministrazioni di promuovere i sistemi locali tramite contratti di collaborazione tesi alla valorizzazione dei prodotti tipici, biologici e di qualità.

Come rilevato in altre occasioni, anche riguardanti materie diverse da quella in questione, spesso le relazioni trasmesse al Consiglio in risposta alle clausole valutative sono incomplete rispetto alla totalità delle informazioni richieste nei quesiti valutativi. Il redattore, in questo modo, deve provvedere all’integrazione ricorrendo a una richiesta suppletiva, anche informale, agli uffici competenti della Giunta regionale, o ricorrere ad altre fonti, diverse dall’amministrazione regionale. In particolare, nel caso della Nota 49, per il reperimento dei dati inerenti le erogazioni alle imprese agricole, è stato necessario ricorrere ai dati di Agenzia regionale toscana per le erogazioni in agricoltura (ARTEA).

In sintesi, la Nota evidenzia quanto segue:

- a) investire su soggettività interdipendenti radicate nei sistemi locali, come quelle che si possono individuare nella definizione di “distretto”, è una leva di sviluppo per tutto il territorio nel quale queste si trovano ad operare;
- b) le amministrazioni pubbliche possono implementare azioni di sistema per la massimizzazione dell’interesse pubblico e per la riduzione delle disuguaglianze tra i vari territori, nel segno dell’equità;
- c) le attività dei distretti rurali possono estendersi a tutte le fasi del ciclo produttivo locale, valorizzando la gestione delle risorse idriche, quella degli scarti, delle infrastrutture materiali e immateriali...“l’unione fa la forza”

⁷⁸ Decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228 (Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell’articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57)

2.2 LE RICERCHE VALUTATIVE

Oltre che con clausole valutative, è stabilito che le attività di controllo e di valutazione in Consiglio regionale possono essere esercitate anche mediante la realizzazione di “ricerche valutative”, peculiari analisi di approfondimento sull’attuazione delle leggi e per la valutazione delle politiche, svolte successivamente all’approvazione delle politiche regionali, utilizzando metodologie che possano assicurare la loro qualità scientifica e la terzietà. Con le ricerche valutative è possibile:

- a) valutare *se e come* le politiche sono state attuate;
- b) stimare i loro *effetti*.

L’attività di valutazione delle politiche nel Consiglio regionale della Toscana è disciplinata in particolare dall’articolo 19 dello Statuto, che tra i poteri delle commissioni permanenti comprende “*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 che stabilisce le procedure per l’individuazione annuale da parte dell’Ufficio di presidenza del Consiglio regionale di una o più leggi o politiche su cui realizzare la verifica d’impatto, in base al programma di attività predisposto dalle commissioni permanenti.

Nel 2023 non sono state richieste ricerche valutative. Rimangono dunque 6 le ricerche valutative commissionate, in modo discontinuo, tutte realizzate dall’Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET), nell’ambito delle quali l’ufficio ha avuto il ruolo tecnico di coordinamento tra il committente (il Consiglio) e l’ente realizzatore.

Si conferma ancora una volta che, tra i due filoni di attività che l’ufficio presta per l’assistenza ai consiglieri e alle commissioni, le attività collocabili temporalmente nella fase *ex post*⁷⁹ sono da ritenersi ancora non del tutto consolidate. A tal fine, data la sussistenza degli strumenti istituzionali, normativi e regolamentari per l’esercizio della funzione di valutazione delle politiche propria del Consiglio, si conferma la disponibilità a collaborare per l’esercizio della funzione e a fornire, su richiesta, supporto specialistico.

⁷⁹ Si ricorda che la distinzione tra fase *ex ante* e fase *ex post* è riferita temporalmente all’attuazione degli interventi e delle politiche regionali. Sul piano normativo, rispetto all’approvazione delle leggi con le quali vengono introdotti gli interventi, le due fasi sono riconducibili: la prima, al periodo precedente all’approvazione; la seconda, al periodo successivo.

PROFILI TECNICI DELL'INIZIATIVA LEGISLATIVA

Alessandro Tonarelli

L'ATTIVITÀ IN SINTESI

Nel 2023 il plenum del Consiglio regionale si è riunito 44 volte, quattro delle quali in forma solenne, in occasione, rispettivamente, del Giorno della Memoria (27 gennaio), del Giorno del Ricordo (10 febbraio), della Giornata dell'Europa (4 maggio, seduta non celebrata nel 2022) e della Festa della Toscana (30 novembre).

Il dato complessivo è inferiore di 3 sedute, pari al 6 per cento, a quello dell'anno precedente, allorché le sedute furono 47, e si colloca al di sotto della media delle ultime tre legislature, pari a 46 sedute per anno.

Leggermente migliore è il dato inerente all'attività delle commissioni consiliari permanenti le quali, rispetto al 2022, si sono riunite solo 4 volte in meno, passando da 228 a 224 per un calo del 2 per cento.

Come nel 2022, la riduzione del numero complessivo delle sedute dell'aula e delle commissioni è accompagnata da una decrescita più che proporzionale della produzione di atti. Quel che cambia nel 2023 è l'intensità con cui ciò avviene, quest'anno molto minore rispetto al precedente.

In rapporto al 2022, il numero complessivo di atti approvati cala di 38 unità, passando da 346 a 308, per un decremento dell'11 per cento.

Questa flessione si esprime con intensità diversa a seconda della tipologia di atto considerata. Relativamente modesto è, infatti, il calo delle leggi approvate, per le quali i 3 casi in meno rispetto al 2022 corrispondono ad una variazione negativa del 7 per cento. Diversamente, per le deliberazioni, la riduzione di 18 atti approvati (da 110 a 92), corrisponde a una riduzione del 16,3 per cento. Un dato, quello relativo alle deliberazioni consiliari, che merita attenzione essendo questa tipologia di atto quella storicamente più stabile quanto a profilo quantitativo, originando, per la sua maggior parte, da atti gestionali inerenti a insiemi definiti di enti e di situazioni giuridiche. Una riduzione percentuale così forte è la massima finora registrata in questo report.

All'interno delle deliberazioni approvate si delinea un quadro segnato dalla sempre forte incidenza di atti di nomina – che però si presentano in numero alquanto ridotto rispetto all'anno precedente (28 deliberazioni vs 51) – da una quota stabile di atti inerenti alla gestione di bilancio del Consiglio stesso (9 complessivi: 8 delibere di variazione di bilancio e una di approvazione del preventivo 2024) e un folto gruppo di atti regolativi degli enti partecipati, per un totale di 33 deliberazioni, suddivise in 15 di espressione di parere preventivo e 18 di approvazione dei bilanci consuntivi.

Figurano poi 4 deliberazioni dedicate al rinnovo dell'ufficio di presidenza del Consiglio stesso e 2 proposte di legge al Parlamento.

Degne di particolare nota, infine, le 5 deliberazioni inerenti alla programmazione generale dell'ente Regione (DEFR, nota integrativa, bilancio consolidato) e quella di adozione del Piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati – Piano dell'economia circolare.

A livello delle mozioni approvate il calo risulta ancor più marcato: con ben 30 casi in meno (da 111 a 81), questi atti flettono di ben il 30 per cento rispetto al dato del 2022.

Diversamente, gli altri atti di indirizzo politico – risoluzioni e ordini del giorno – incrementano, sia pure di poco in termini assoluti, la loro presenza rispetto al 2022, con tassi di crescita percentuale davvero significativi, rispettivamente del 20 e del 9 per cento (+8 e + 5 rispettivamente, in valori assoluti).

A seguire, i dati di sintesi:

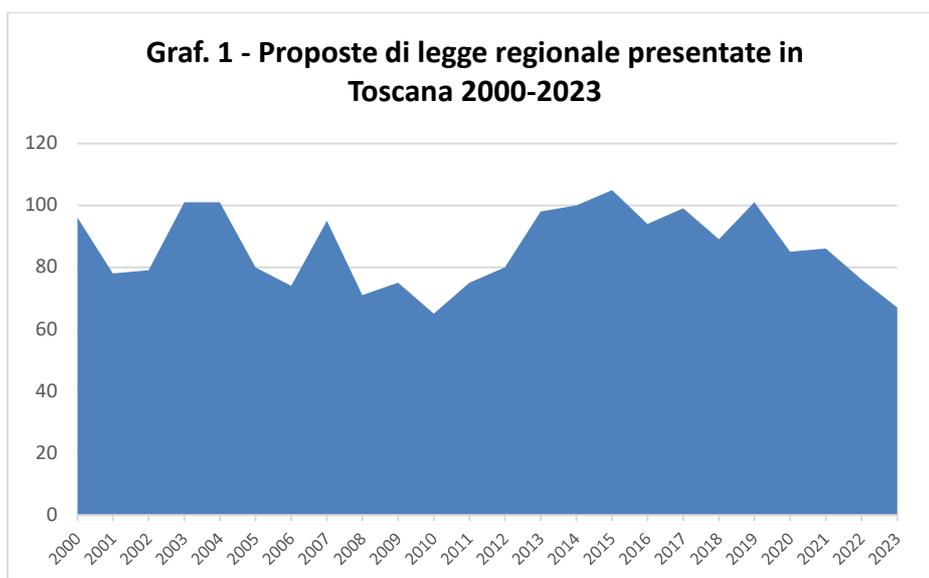
- **Leggi approvate:** 41 (-3 rispetto al 2022);
- **Deliberazioni approvate:** 92 (- 18 rispetto al 2022);
- **Mozioni approvate:** 81 (- 30 rispetto al 2022);
- **Risoluzioni approvate:** 39 (+ 8 rispetto al 2022);
- **Ordini del giorno approvati:** 55 (+ 5 rispetto al 2022).

SEZIONE I - INIZIATIVA LEGISLATIVA

Il ripiegamento dell'attività consiliare nei suoi vari ambiti che si è appena descritto, si estende anche al segmento dell'iniziativa legislativa che, nell'anno appena trascorso, con un'accentuazione addirittura un po' più forte rispetto all'anno precedente 2022, continua una ormai lunga parabola discendente. Le proposte di legge presentate nel 2023, infatti, incluse quelle statutarie e quelle al Parlamento⁸⁰, sono state 67 a fronte delle 76 presentate nel 2022, per una decrescita di 9 unità; identica a quella del 2022 rispetto al 2021, ma più marcata rispetto ad essa in termini percentuali (da -11 a - 13 per cento su base annua).

Il numero di proposte presentate scende quindi molto al di sotto del valore medio annuo storico, pari a 87 proposte, e si colloca immediatamente a ridosso del valore minimo rilevato nella storia di questo rapporto, cioè le 65 proposte di legge presentate del 2010. Vale la pena osservare che nelle ultime due legislature non si era mai scesi al di sotto delle 80 proposte l'anno (Grafico 1).

⁸⁰ In questa relazione le proposte di legge al Parlamento presentate ai sensi dell'articolo 11 dello Statuto, sono sempre state considerate insieme alle proposte di legge regionali ordinarie e statutarie e sono state sottoposte alle medesime elaborazioni quantitative.



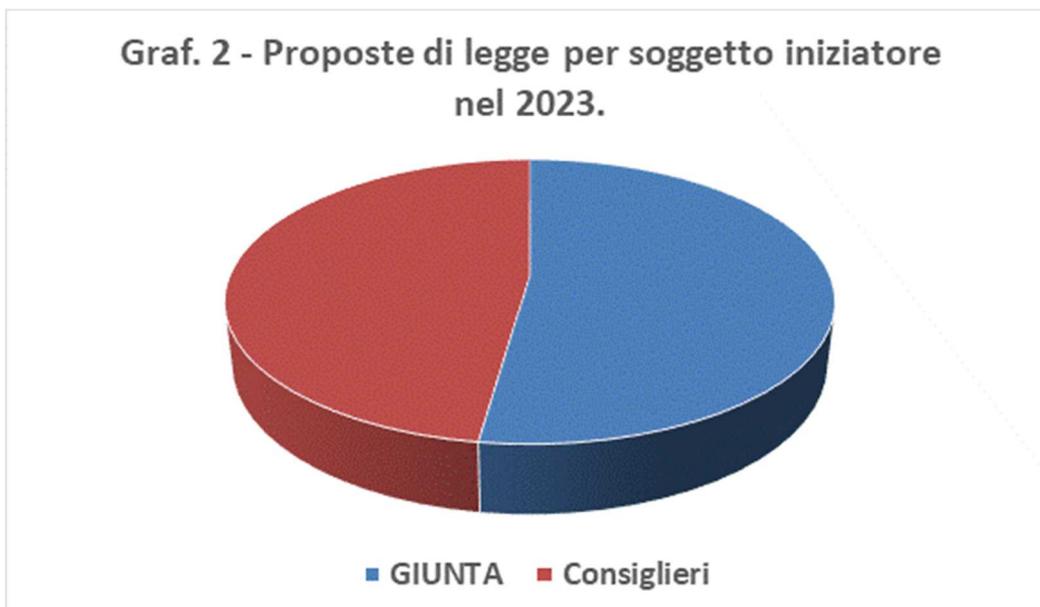
* Inclusive le proposte di legge statutarie e di iniziativa popolare e al Parlamento.

Altri aspetti degni di nota sono:

- a) la perdurante assenza dell'iniziativa popolare e ai sensi dell'articolo 74 dello Statuto;
- b) il raddoppio delle proposte di legge al Parlamento (da 3 a 6);
- c) il mantenimento dell'iniziativa legislativa statutaria, con 2 proposte.

Il paragone con l'anno omologo della precedente legislatura, cioè il terzo anno intero della decima, il 2018, testimonia la presenza, in quello, di un numero di proposte di legge molto superiore: ben 84 (+17 proposte) delle quali 4 statutarie e una di iniziativa degli enti locali.

SOGGETTI INIZIATORI: Le 67 proposte di legge presentate si ripartiscono tra consiglieri e Giunta regionale nella misura di 32 a 35, rispettivamente pari al 48 e al 52 per cento del totale, invertendo i rapporti di forza affermati nel 2022 che presentavano cifre quasi identiche ma diversamente orientate (Grafico 2).



* Include le proposte di legge statutarie, di iniziativa popolare e al Parlamento.

In comparazione con i precedenti anni della legislatura il contributo dell'iniziativa consiliare si conferma come robusto e stabile, almeno per ciò che attiene al numero degli atti presentati. Diverso, invece, è il quadro per quanto riguarda la loro complessità e articolazione.

DIMENSIONI: Per quanto attiene al profilo quantitativo delle proposte di legge si rileva che esso, nel 2023, dopo molti anni di costante riduzione e un biennio di stasi (2021 e 2022), torna a crescere, sia pure di poco, riequilibrando marginalmente il rapporto tra la presente legislatura e le tre precedenti (Tabella 1).

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

Anni	N. medio articoli	N. medio commi
2019	9	18
2020	7	15
2021	9	19
2022	9	18
2023	10	19
Media VIII leg.	12	27
Media IX leg.	12	29
Media X leg.	11	25
Media XI leg.	8	17

* incluse le proposte di legge statutarie e di iniziativa popolare e al Parlamento.

La crescita sopra riportata deriva da dinamiche opposte per quanto attiene a Giunta e consiglieri, con la prima in sensibile crescita sia per il numero medio di articoli che di commi, e i secondi, invece, in forte flessione per entrambi, in particolare per il numero medio di commi che quasi si dimezza rispetto al 2022 (da 11 a 6, Tabella 2).

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

ANNI	N. MEDIO ARTICOLI		N. MEDIO COMMII	
	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
2020	8	5	16	10
2021	11	7	19	18
2022	13	5	26	11
2023	16	3	31	6

Una più puntuale descrizione del quadro generale appena accennato emerge dalle distribuzioni delle proposte di legge per classi di ampiezza in articoli e commi di cui alle tabelle 3 e 4.

Nel dettaglio, le proposte di legge maggiori per estensione sono presenti in misura molto contenuta, pari rispettivamente al 9 e al 14 per cento, ma in leggera crescita sul 2022; diversamente, le classi includenti testi brevi o brevissimi (da 1 a 5 articoli e da 1 a 10 commi), si confermano come quelle a maggior densità di proposte.

Va notato, a tale proposito, che questa costante tendenza, nel 2023 risulta inasprirsi rispetto all'anno precedente producendo un addensamento nella prima classe di grandezza delle due tabelle, quella delle proposte fino a 5 articoli e fino al 10 commi, che nel caso degli articoli supera la metà dell'insieme e che nel caso dei commi raggiunge quasi i due terzi. Come atteso, con fortissime differenze tra Giunta e consiglieri, per i quali la classe risulta quasi coincidere col totale. L'iniziativa della Giunta, inoltre, riesce a coprire tutte le classi di ampiezza, a differenza di quella consiliare che presenta ben due classi vuote, e lo fa secondo una graduazione priva cioè di addensamenti troppo pronunciati su di una classe specifica.

Il risultato è una conformazione molto difforme delle distribuzioni di Giunta e consiglieri, con il ridursi di questi ultimi alla frequentazione quasi esclusiva delle classi includenti proposte inferiori ai 10 articoli e ai 20 commi.

Nel contesto di una robusta presenza dell'iniziativa consiliare, ciò esercita un peso decisivo nello spostare i valori generali verso il basso.

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

ARTICOLI	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
Da 1 a 5	11	31%	25	78%	36	54%
Da 6 a 10	12	34%	6	19%	18	27%
Da 11 a 15	3	9%	1	3%	4	6%
Da 16 a 20	3	9%	-	0%	3	4%
Oltre 20	6	17%	-	0%	6	9%
TOTALE	35	100%	32	100%	67	100%

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

COMMI	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
Da 1 a 10	17	49%	26	81%	43	64%
Da 11 a 20	6	17%	5	16%	11	17%
Da 21 a 30	2	6%	1	3%	3	4%
Da 31 a 40	1	3%	-	-	1	1%
Oltre 40	9	26%	-	-	9	14%
TOTALE	35	100%	32	100%	67	100%

ESITI: Le 41 leggi approvate nel 2023 testimoniano il perdurante riflusso della produzione legislativa regionale della Toscana, peraltro in armonia con un fenomeno di portata più ampia, come riportato nell'ultimo rapporto nazionale.

E tuttavia, dovendosi ciò misurare con un volume dell'iniziativa che si riduce in modo più che proporzionale alla produzione legislativa, (-3 leggi approvate; -9 proposte presentate) non stupisce osservare come il tasso di conversione entro l'anno delle proposte di legge presentate cresca in modo significativo passando dal 49 per cento del 2022 al 57 per cento, valore questo pienamente nella media delle ultime due legislature⁸¹ (Tabella 6).

Tutto ciò si applica sia al tasso di successo delle proposte di legge presentate dalla Giunta regionale, che resta sostanzialmente stabile, sia a quello delle proposte di origine consiliare che cresce di due punti percentuali passando dal 32 al 34 per cento.

Il recupero della capacità di conversione esercita un'azione benefica rispetto alla quota di atti giacenti, che nel giro di un anno si riduce di quasi il 10 per cento attestandosi su valore decisamente in linea col più recente passato (Tabella 6).

L'anno 2023 si caratterizza, dunque, per una sensibile riduzione del sovraccarico legislativo maturato da inizio legislatura, testimoniando così un forte recupero di efficacia del circuito commissioni-aula. E tutto ciò, pare di poter dire, grazie ad un miglioramento della qualità intrinseche al processo decisionale consiliare, atteso che questo, stanti i dati illustrati in premessa, non ha affatto beneficiato di un maggior numero di sedute, né dell'aula né delle commissioni.

⁸¹ Nel tasso di conversione sono comprese anche le proposte al Parlamento.

Tabella n. 5 – Origine ed esito delle proposte di legge presentate nel 2023

	CONSIGLIERI		GIUNTA		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
Presentate	32	48%	35	52%	67	100%
Di cui approvate	13	34%	25	66%	38	100%
Respinte	-	-	-	-	-	-
Ritirate	-	-	1	100%	1	100%
Decadute	-	-	-	-	-	-
Improcedibili	-	-	-	-	-	-
Giacenti	19	68%	9	32%	28	100%

* incluse le pdl al Parlamento e le statutarie

** Percentuali calcolate per riga

Tabella n. 6 – Valori caratteristici del procedimento legislativo 2017-2023

ANNI	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017
Numero di p. di legge presentate	67	76	85	85	101	88	99
Di cui approvate	38	37	46	60	59	54	52
Tasso di successo Giunta	66%	67%	77%	81%	79%	84%	76%
Tasso di successo consiglieri	34%	32%	32%	48%	30%	33%	25%
Tasso di conversione globale	57%	49%	55%	71%	58%	61%	52%
Quota atti giacenti	42%	51%	44%	28%	41%	29%	42%

ATTIVISMO INDIVIDUALE E INTEGRAZIONE POLITICA: A dispetto della sua riduzione a livello generale, l’iniziativa consiliare manifesta un grado molto più forte di diffusione. A fronte di un calo nel numero degli atti presentati rispetto al 2022 (da 40 a 32) si assiste, infatti, ad una partecipazione molto più intensa alla loro fattura.

Nello specifico (Tabella 7) osserviamo innanzitutto come il numero medio pro-capite di proposte sottoscritte dai consiglieri si impenni passando dalle 3,5 del 2022 alle 6,4 del 2023.

Tabella n. 7 - Consiglieri regionali per numero di proposte di legge sottoscritte nel 2022 e 2023

N. proposte sottoscritte	2023	2022
Nessuna	2	0
Da 1 a 2	5	11
Da 3 a 4	13	10
Da 5 a 6	2	6
Oltre 6	18	13
Pdl medie pro-capite	6,4	3,4

Similmente cresce da 13 a 18 il numero di consiglieri con oltre 6 proposte sottoscritte raggiungendo così quasi la metà del collegio.

Parallelamente a ciò emerge un limitato fenomeno di riflusso totale dall'iniziativa, prima assente, che però coinvolge un numero davvero limitato di consiglieri. I restanti valori di tabella 7 riportano solo ridotti movimenti collaterali alla più forte e generalizzata tendenza alla condivisione.

Tendenza che si impone anche a dispetto della presenza, sino al settembre 2023, del Gruppo Misto, il quale, con un solo consigliere tende a ridurre per inerzia il valore medio pro capite di proposte, attesa la perdurante e generalizzata predilezione dei consiglieri a presentare proposte di legge monogruppo.

Il quadro sopra descritto, tanto nei suoi tratti generali quanto nelle limitate variazioni, risulta obbedire in primo luogo a una discriminante politica.

Sono infatti i gruppi di maggioranza, e in particolare quello del Partito democratico (PD), che nel 2023 mostrano una più forte tendenza alla condivisione delle proposte, portando nel circuito un gran numero di atti sottoscritti da più consiglieri, cosicché ben 17 dei 22 consiglieri del PD (escluso il Presidente della Giunta) figurano nel gruppo oltre le 6 proposte presentate e lo stesso vale per uno dei due dell'Italia viva (IV). Correlato a ciò è il forte numero di proposte a sottoscrizione multipla presentate dal PD: tutte le 14 presentate come gruppo singolo.

Simile per certi versi a quello del PD è il comportamento del gruppo della Lega, al cui interno la condivisione delle proposte è totale essendo tutte e tre le sue proposte di legge mono-sigla sottoscritte da tutti e sette i suoi consiglieri. Un dato certamente rimarchevole, al quale solo il numero limitato di proposte presentate impedisce di esercitare un'influenza più profonda sulla tendenza complessiva.

Diversamente, i consiglieri dei restanti gruppi di opposizione manifestano una tendenza divergente astenendosi non solo dall'aggregazione tra gruppi e nel proprio gruppo, ma anche dalla stessa attività propositiva.

La mobilitazione dei gruppi nell'arena legislativa è dunque assai diseguale. Prendendo come indicatore di ciò il rapporto fra consistenza numerica dei vari gruppi e il numero di sottoscrittori di ogni singola proposta di legge presentata dal medesimo gruppo, vediamo come questo indice vari molto, passando dal 100 della Lega e dell'IV al 60 per cento espresso dal gruppo del PD, al 50 per cento del Movimento 5 stelle, al 40 per cento di Fratelli d'Italia (sono esclusi i gruppi con un solo consigliere).

Sotto questo profilo il dato dell'Ufficio di presidenza si mantiene molto positivo, esprimendo, per le quattro proposte di legge presentate, un livello di condivisione pari all'85 per cento delle sottoscrizioni potenziali.

Al netto di ciò, osserviamo l'apporto finale dei singoli gruppi all'iniziativa consiliare prendendo in esame i dati di tabella 8, nella quale figura il numero di proposte sottoscritte da almeno un componente di ciascuno dei gruppi consiliari.

Il dato di gran lunga più degno di nota è che, dopo la parentesi del 2022, il principale gruppo della maggioranza riprende saldamente il primato delle proposte di legge presentate: con un dato di ben 20 proposte di legge presentate (da solo o in associazione ad altri gruppi) il PD si afferma di gran lunga come principale motore dell'iniziativa legislativa consiliare ispirandone ben i due terzi. L'azione di un più generale fattore che potremmo definire "attivazione della maggioranza" viene poi bene in luce osservando che il secondo gruppo più attivo è quello dell'IV il quale, con due soli consiglieri, partecipa al 22 per cento del volume dell'iniziativa, affiancato dal gruppo della Lega interessato dalla dinamica di cui si è appena detto.

Nettamente più staccati si trovano infine gli altri gruppi di opposizione, tra i quali occorre puntare un faro su quello di Fratelli d'Italia il cui contributo all'iniziativa legislativa consiliare letteralmente si dimezza, passando dal 32 per cento del 2022 all'attuale 16.

Tabella n. 8 - Proposte di legge presentate per gruppo consiliare (incluse quelle presentate da più gruppi) e loro incidenza sulle 32 proposte di iniziativa consiliare presentate nel 2023

GRUPPI CONSILIARI	N. PROPOSTE DI LEGGE	% SUL TOTALE DELLE 32 PDL CONSILIARI
PD	20	66%
IV	7	22%
LN	7	22%
F.d.I.	5	16%

GRUPPI CONSILIARI	N. PROPOSTE DI LEGGE	% SUL TOTALE DELLE 32 PDL CONSILIARI
M5S	3	9%
Forza Italia	3	9%
Gruppo misto	2	6%

* I dati includono anche le proposte di legge firmate da consiglieri facenti parte dell'Ufficio di presidenza, i cui valori sono stati calcolati ed attribuiti ai gruppi di appartenenza

Spostando l'attenzione dal livello di integrazione nei gruppi a quello tra gruppi, il 2023 stempera appena il carattere dominante della tendenziale impermeabilità alla contaminazione tra gruppi e la loro tendenza a mobilitarsi, come regola, solo a livello di sigla.

Come si vede dai dati di tabella 9, nel 2023 la quota, molto ampia, di leggi sottoscritte da consiglieri di un solo gruppo arretra leggermente – dall'85 all'82 per cento – mentre torna a comparire, dopo l'eclisse del 2022, un'iniziativa legislativa incardinata sulle coalizioni. Si tratta di due sole proposte di legge elaborate dall'Ufficio di presidenza (le p.d.l. 231 e 232) sulle quali tuttavia non c'è stato l'accordo dei due rappresentanti del centrodestra.

Accanto ad esse sopravvive una ridottissima quota di proposte presentate da aggregazioni trasversali (4 casi), costituita in parti uguali da iniziative dell'Ufficio di presidenza del Consiglio aventi per oggetto materie inerenti a profili statutari e allo status del personale delle segreterie, e da iniziative consiliari a basso potere divisivo, vale a dire la proposta di legge al Parlamento 10 concernente l'introduzione delle attività di lettura libera nel primo e nel secondo ciclo di istruzione e la proposta di legge 181 per l'istituzione del Premio di laurea "David Sassoli".

Tabella n. 9 - Le proposte di legge di iniziativa consiliare per tipo di aggregazione di proponenti nel 2022 e nel 2023

AGGREGAZIONI	2023	%	2022	%
Monopartitiche	26	82%	34	85%
Coalizionali	2	6%	-	-
Interschieramento	4	12%	6	15%
Totale	32		40	100%

Per concludere, la chiave di lettura smobilitazione delle “opposizioni/attivazione della maggioranza” trova buona conferma nei dati di tabella 10, dai quali si ricava che, a differenza dei due anni precedenti della legislatura, il contributo complessivo delle opposizioni è molto basso nel 2023, con sole 10 proposte su 32.

Per converso, la quota dei gruppi di maggioranza complessivamente intesi sale da poco più di un quarto del 2022 a ben oltre la metà del totale del 2023 (18 su 32) mostrando la volontà di interrompere una fase di riflessione ed affiancare con più decisione la Giunta nell’attuazione del programma di governo.

Tabella n. 10 - Proposte di legge di iniziativa consiliare per coalizione

	2023	2022
Solo gruppi di maggioranza	18	11
Gruppi di maggioranza e minoranza	4	6
Solo gruppi di minoranza	10	23
TOTALE	32	40

MATERIE: In premessa, e a livello generale, va detto che anche quest’anno una quota importante di proposte di legge è costituita da pochi provvedimenti trasversali e molto articolati. Accanto ad essi figura un certo numero di proposte caratterizzate dai tratti dell’emergenza e della specificità a cui fa seguito una quota consistente di proposte di interventi manutentivi a carattere settoriale e micro settoriale.

Si ascrivono al primo raggruppamento la seconda e la terza variazione al bilancio 2023, la legge di stabilità per il 2024 e il bilancio 2024, tutti ricompresi nella materia Bilancio, così come le proposte di legge dei collegati alla seconda e terza variazione, il collegato al bilancio di previsione 2024 e le leggi di manutenzione normativa, ricadenti invece nella voce multisettore.

A questo proposito va rimarcato che nel 2023 tali proposte, poi approvate, sono state ben due e non una come di norma. Si tratta delle leggi regionali 22 e 29/2023. La prima nasce a seguito dell’intesa raggiunta col Governo centrale in merito alla modifica di uno stock di leggi regionali per le quali era stata paventata da questo l’impugnazione. Essa ha quindi un’estensione limitata, è dettata dall’urgenza ed è sostanzialmente eterodiretta. La sua dichiarata natura manutentiva serve a fornire, con un solo atto, una risposta riparatrice immediata a una pluralità di leggi, senza passare per la più complessa predisposizione di singoli provvedimenti di modifica. Diversamente, la seconda proposta di legge di manutenzione si conforma in modo più piano ai caratteri normalmente assunti

dalle leggi annuali di manutenzione e prescritti dall'articolo 13, commi 1 e 2 della legge regionale 55/2088, abbracciando il complesso della legislazione regionale previgente secondo un disegno sistematico e preventivo elaborato dagli uffici.

Scendendo a un livello di maggior dettaglio, la classificazione per materia delle 67 proposte di legge presentate (Tabella 11), consegna, nel 2023 ancora più che nel 2022, un quadro di fortissima polarizzazione. Se nell'anno precedente erano state 26 le voci della consueta tabella a restare prive di copertura, nel 2023 il loro numero ascende a 26. Determina questo risultato, non solo la riduzione complessiva del numero di proposte (-9, calo già di per sé significativo), ma anche il loro dirigersi verso un insieme alquanto delimitato di materie.

L'iniziativa consiliare esprime questa tendenza in maniera più forte intervenendo in 13 soltanto delle 47 voci in tabella; per contro, la propensione della Giunta non pare granché diversa, disponendo peraltro su di una iniziativa riservata in materia di bilancio che anche nel 2023 ha attivato cospicuamente.

Non molte, infine, risultano le materie presidiate per effetto di uno solo dei due soggetti iniziatori, prevalendo invece, e molto largamente, gli episodi di concorrenza nello stesso settore tematico.

A livello aggregato la distribuzione per materie risulta quindi, oltre che notevolmente appiattita su valori minimi e con molti vuoti, anche fortemente sovraccarica in corrispondenza di pochissime voci estremamente sollecitate (Grafico 3).

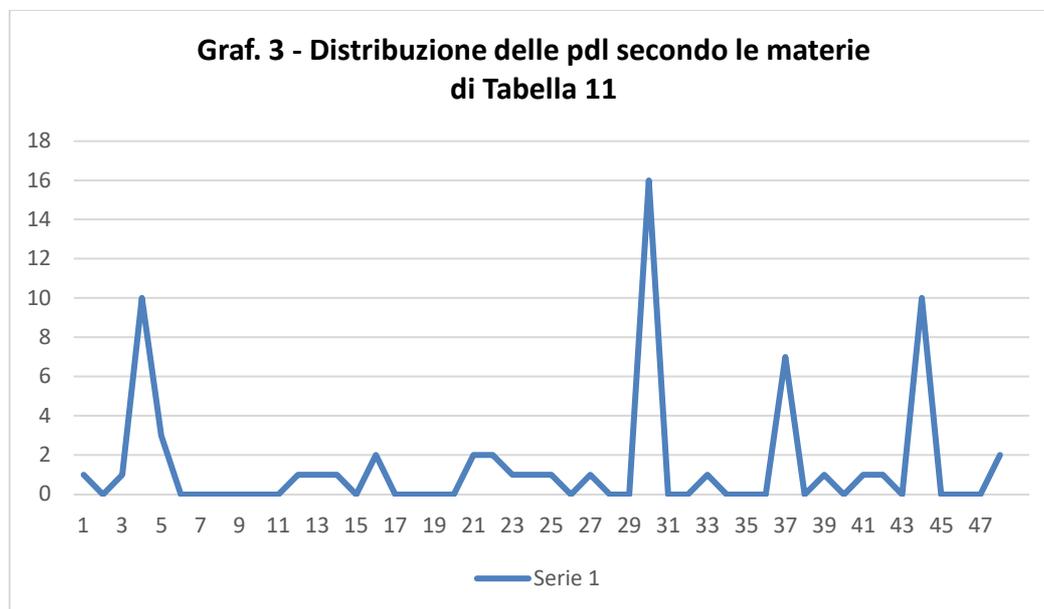


Tabella n. 11 - Proposte di legge per materia e soggetto proponente nel 2023.

MACRO SETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONS.RI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	1.Organi della Regione		1	1
	2.Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e incompatibilità			
	3.Rapporti internazionali e con Unione europea	1		1
	4.Personale e amministrazione	6	4	10
	5.Enti locali e decentramento	2	1	3
	6.Altro Ordinamento istituzionale			
	7. Multimateria			
Sviluppo economico e attività produttive	8.Artigianato			
	9.Professioni			
	10.Industria			
	11.Sostegno all'innovazione per i settori produttivi			
	12.Ricerca, trasporto e produzione di energia	1		1
	13.Miniere e risorse geotermiche	1		1
	14.Commercio, fiere e mercati		1	1
	15.Turismo (incluso agriturismo e t. rurale, ititurismo)			
	16.Agricoltura e foreste	1	1	2
	17.Caccia, pesca e itticoltura			
	18.Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito.			
	19.Altro Sviluppo economico e attività produttive			
	20. Multimateria			
Territorio ambiente e infrastrutture	21.Territorio e urbanistica	1	1	2
	22.Protezione dell'ambiente, e gestione dei rifiuti	1	1	2
	23.Risorse idriche e difesa del suolo		1	1
	24.Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; etc...)	1		1
	25.Viabilità	1		1
	26. Trasporti			
	27. Protezione civile	1		1
	28. Altro Territorio e ambiente (per es.: usi civici)			
	29. Multimateria			
Servizi alle persone e alla comunità	30.Tutela della salute	4	12	16
	31.Alimentazione			
	32.Servizi sociali			
	33.Istruzione scolastica e universitaria		1	1
	34.Formazione professionale			
	35.Lavoro			
	36.Previdenza complementare e integrativa			
	37.Beni e attività culturali	1	6	7
	38.Ricerca scientifica e tecnologica			
	39.Ordinamento della comunicazione	1		1
	40.Spettacolo			
	41.Sport		1	1
	42.Altro Servizi alle persone e alle comunità		1	1
	43. Multimateria			
Finanza	44.Bilancio	7		7
	45.Contabilità regionale			
	46.Tributi			
	47. Multimateria			
	48. Proposte di legge multisettore	5		5
TOTALE		35	32	67

L'elemento più caratterizzate di ciò è la proliferazione di proposte in materia di salute: ben 16, una in più delle già numerose 15 del 2022, ma presentate stavolta a fronte di 67 proposte totali e non di 76. Come di consueto in questa materia è l'iniziativa consiliare a farla da padrona con 12 proposte a fronte delle 4 di Giunta, ma stavolta non sono i gruppi di opposizione ad assumere l'iniziativa

quanto quelli di maggioranza i quali sottoscrivono ben 9 delle proposte consiliari in materia di sanità.

Le proposte di questa materia spaziano in vari e multiformi ambiti, dalla prevenzione dello stress termico alla proroga delle graduatorie del servizio sanitario regionale; si distinguono per la particolare caratura politica due proposte di legge al Parlamento: la n. 15 per l'introduzione dell'educazione all'emotività, all'affettività e alla sessualità nell'ambito dell'insegnamento trasversale dell'educazione civica presentata dal PD e il testo unificato della 13 e della 14, una della Giunta e una del gruppo PD, in merito alle modalità di finanziamento del sistema sanitario nazionale.

A dispetto di un così forte addensamento sulla materia Salute, il resto del macrosettore Servizi alle persone e alle comunità risulta intensamente frequentato dall'iniziativa, sia consiliare che di Giunta, vantando ben 11 ulteriori proposte di legge sulle altre sue materie. Ben 7 di esse, 6 delle quali presentate dai consiglieri concernono la materia dei beni e delle attività culturali; tra di esse figurano: la proposta di legge per l'istituzione del Premio di laurea David Sassoli; il rifinanziamento degli interventi previsti dalla legge regionale 4/2023 per la promozione della lettura, le ulteriori disposizioni in materia di agevolazioni fiscali per il sostegno della cultura e per la valorizzazione del paesaggio in Toscana; gli interventi del Consiglio regionale per la celebrazione dell'80 anniversario della Liberazione e per la commemorazione delle vittime delle stragi nazifasciste e le iniziative del Consiglio regionale per il recupero del patrimonio culturale e storico dei comuni danneggiati dagli eventi alluvionali del 2023.

È presente, infine, nel macrosettore una proposta di legge statutaria del gruppo PD inerente alla garanzia dei diritti di cittadinanza digitale al fine di favorire l'accesso ai servizi della pubblica amministrazione e la partecipazione democratica.

Il macrosettore servizi alla persona finisce così per risultare di gran lunga quello maggiormente percorso dall'iniziativa legislativa, con ben 27 proposte sulle 67 complessive (Tabella 12).

Il secondo macrosettore più frequentato è quello dell'ordinamento istituzionale, con 15 proposte introdotte nella misura di 9 a 6 dalla Giunta e dai consiglieri. In esso la voce più rappresentata è quella personale ed amministrazione, per effetto di due proposte in tema di circolazione dei crediti fiscali e due in materia di personale delle segreterie degli organi politici a cui si affiancano altri interventi in materia di appalti e di enti dipendenti, la disciplina di ciascuno dei quali è stata puntualmente sottoposta a revisione con una specifica e molto articolata proposta di legge della Giunta (la n. 210, poi approvata nel 2024).

Il macrosettore sviluppo economico, nonostante le 13 voci che lo compongono, è quello che nel 2023 è parso maggiormente in sofferenza, con solo 5 proposte di legge presentate, due delle quali in materia di agricoltura.

Leggermente migliore la situazione del macrosettore Territorio e Ambiente, con 8 proposte di legge, 5 delle quali presentate dalla Giunta. Tra di esse spiccano la n. 230 finalizzata ad erogare sostegni urgenti alle comunità residenti nei territori colpiti dai gravi eventi meteorologici del mese di novembre e la proposta di legge statutaria n. 3, presentata dal gruppo misto, in materia di contenimento del consumo di suolo.

Tabella n. 12 - Distribuzione dell'iniziativa legislativa per macrosettori e soggetto proponente nel 2023

MACROSETTORE	GIUNTA	CONSIGLIERI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	9	6	15
Sviluppo economico e attività produttive	3	2	5
Territorio, ambiente e infrastrutture	5	3	8
Servizi alle persone e alle comunità	6	21	27
Finanza regionale	7	-	7
Multisetto	5	-	5
TOTALE	35	32	67

PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL'ANNO 2023 E CARATTERI QUALITATIVI

Carla Paradiso

1. INTRODUZIONE

Questa parte del Rapporto annuale sulla legislazione regionale della Toscana monitora la produzione normativa avendo riguardo ad una serie di parametri, ormai consolidati, di tipo qualitativo, come la classificazione delle leggi per materia, per tipologia normativa e per tecnica redazionale, che servono ad individuare l'ambito in cui le normative svolgono la loro azione; e di tipo quantitativo, cioè che fanno riferimento a fattori 'fisici' delle leggi, quali la loro dimensione (numero degli articoli, dei commi, delle parole e dei caratteri).

2. LA PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL'ANNO 2023

Nel 2023 le leggi approvate sono state 44⁸², di cui una di modifica statutaria, proseguendo così nella linea di riduzione della legislazione iniziata con il primo anno completo di legislatura, il 2021, che ha visto l'emanazione di 49 leggi e di 43 nel secondo anno. Una forte diminuzione rispetto alle 82 leggi del 2020, anno sostanzialmente di fine legislatura, ma anche in diminuzione rispetto al corrispondente anno della legislatura precedente, cioè il 2018, che aveva visto approvate 58 leggi compresa una legge di modifica statutaria. Se si confronta il dato del 2023 con quello del 2022 il dato è in crescita di una sola unità e non modifica la tendenza ad una riduzione del corpus normativo rispetto alla legislatura precedente.

La differenza è maggiormente apprezzabile se si confronta il dato totale dei corrispettivi anni della precedente legislatura in cui sono state approvate 229 leggi di cui due di modifica statutaria, mentre nell'attuale legislatura al 31 dicembre 2023 sono stati licenziati 148 testi di legge, di cui due sono leggi di modifica statutaria.⁸³

L'undicesima legislatura si apre e prosegue, dunque, con una significativa riduzione degli atti normativi. Il terzo anno completo della legislatura conferma quanto già rilevato: il carattere distintivo di questa legislatura è una consistente riduzione del corpo normativo rispetto alla legislatura precedente.

⁸² Il dato differisce da quello presente nella relazione sull'iniziativa legislativa perché tre proposte di legge sono state approvate in aula alla fine del 2022, ma risultano promulgate e pubblicate nel 2023 (l.r. 1, 2 e 4 del 2023), quindi conteggiate e analizzate nel 2023 in questa parte del rapporto dedicato alle leggi effettivamente in vigore nell'anno.

⁸³ Nella decima legislatura sono state licenziate complessivamente quattro leggi di modifica statutaria (l.r. 23/2017; 64/2018; 4/2019; 46/2020), di cui due nel periodo preso in considerazione. Nell'undicesima legislatura le leggi di modifica statutaria sono la 20/2022 e la 5/2023.

Tabella n. 1 - Produzione legislativa della undicesima legislatura anni 2020 - 2021 - 2022 - 2023

ANNO	ANNO 2020 ⁸⁴	ANNO 2021	ANNO 2022	ANNO 2023
NR. LEGGI	12	49	43 (di cui 1 l.r. statutaria)	44 (di cui 1 l.r. statutaria)

Come per l'anno precedente, l'iniziativa legislativa delle leggi dell'anno 2023 si distribuisce esclusivamente tra i due attori principali, cioè la Giunta e il Consiglio⁸⁵; non ci sono state proposte di legge di iniziativa popolare o provenienti da enti locali che siano state approvate⁸⁶.

Delle 44 leggi approvate, 35 sono di iniziativa giuntale⁸⁷, pari al 79,5%; 8 sono di provenienza consiliare e corrispondono al 18,2%. Un ultimo testo deriva dall'unificazione di due proposte di legge provenienti da entrambi i promotori e corrisponde al 2,3% del totale delle leggi pubblicate.

Una prima considerazione da fare riguarda il dimezzamento del tasso di successo dell'iniziativa consiliare rispetto all'anno precedente, per il quale si rimanda al paragrafo dedicato.

Tabella n. 2 - Produzione legislativa anni 2020-2021-2022-2023 - undicesima legislatura - divisa tra leggi d'iniziativa di giunta e leggi d'iniziativa consiliare

ANNO	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALI	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
2020 ^(XI leg.ra) (84)	9	75%	2	16,7%	12 (11 +1 di iniziativa GR e CR - 8,3%)	100
2021	37	75,5%	12	24,5%	49	100
2022	27	62,8%	16	37,2%	43	100
2023	35	79,5%	8	18,2%	44 (43+ 1 di iniziativa GR e CR - 2,3%)	100

⁸⁴ Per l'anno 2020 i dati segnalati corrispondono al periodo ottobre - dicembre 2020, cioè dall'inizio della undicesima legislatura.

⁸⁵ Per la produzione di iniziativa consiliare si rimanda anche al paragrafo dedicato alla produzione dei consiglieri.

⁸⁶ In questa parte del Rapporto non si prendono in considerazione le proposte di legge al Parlamento.

⁸⁷ Come per l'anno 2022, anche nel 2023 risulta essere di iniziativa della Giunta la legge di modifica statutaria (l.r. 5/2023 "Modifiche allo Statuto in tema di richiamo al principio dell'antifascismo come valore fondante dell'azione regionale").

Per quanto riguarda invece il procedimento di approvazione seguito dalle 44 leggi del 2023, solo una proposta di legge, di iniziativa dell'Ufficio di presidenza, ha seguito un iter di approvazione abbreviato perché direttamente presentata all'aula, senza quindi passare dall'esame della commissione di merito. Con la nuova legislatura il numero delle proposte presentate direttamente in aula è decisamente inferiore rispetto agli anni delle legislature precedenti in cui erano state presentate ed esaminate direttamente dall'aula un massimo di diciotto proposte nel 2014 (5 di Giunta e 13 di Consiglio) e di quattordici nel 2015 (2 di Giunta e 12 di Consiglio). Il numero è poi sceso nell'ordine di numeri ad una cifra, rientrando in quelli che si possono definire dati fisiologici, tornando a salire nel 2019 e 2020 con rispettivamente dieci e undici leggi approvate direttamente dall'aula. Negli ultimi tre anni il numero si è mantenuto bassissimo, da tre nel 2021 ad un solo testo nel 2023, come si vede dalla tabella 3.

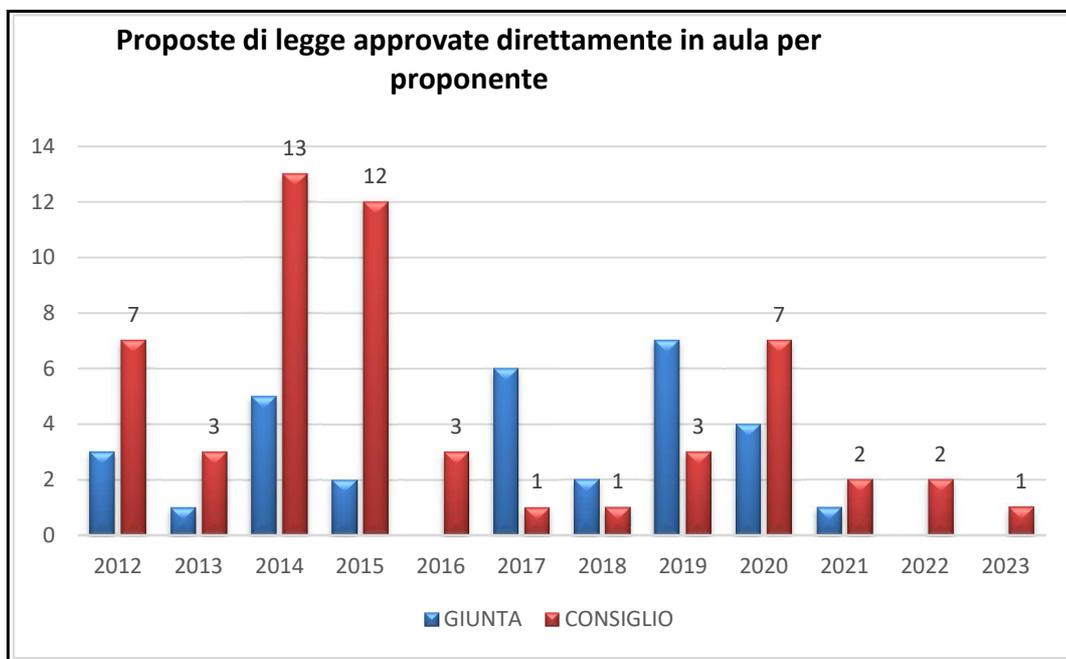
È evidente che il ricorso ad un iter abbreviato di approvazione delle leggi è rientrato in un uso fisiologico di tale istituto reso necessario dall'urgenza di offrire rapide soluzioni a problemi sopravvenuti, attenendosi così il più possibile all'ordinario procedimento di partecipazione dei consiglieri alla formazione delle leggi e al contemporaneo dibattito nelle sedute delle commissioni per materia. I dati del 2023 confermano un andamento in costante diminuzione negli anni, sia pure non lineare.

Come spesso è stato segnalato, anche in questo caso la legge proviene dall'Ufficio di presidenza ed è, quindi, espressione di tutte le componenti ivi presenti, sia di maggioranza che di opposizione. La legge regionale di cui si parla (l.r. 37/2023) detta disposizioni relative ai criteri prioritari per la selezione del personale delle segreterie di supporto agli organismi politici del Consiglio e modifica il corrispondente articolo della legge regionale 1 del 2009, introducendo una deroga, per il gruppo misto o per i gruppi monocellulari, alla norma che prevedeva di scegliere, in parte, gli addetti alle segreterie politiche tra il personale che aveva già prestato servizio presso i gruppi consiliari o altri uffici di supporto agli organismi politici nella legislatura precedente.

Tabella n. 3 - Numero di proposte di legge approvate direttamente in aula

PROPOSTE DI LEGGE APPROVATE DIRETTAMENTE IN AULA PER PROPONENTE			
NR	GR	CR	TOT
2012	3	7	10
2013	1	3	4
2014	5	13	18
2015	2	12	14
2016	0	3	3
2017	6	1	7
2018	2	1	3
2019	7	3	10
2020	4	7	11
2021	1	2	3
2022	0	2	2
2023	0	1	1

Grafico n. 1 - Proposte di legge approvate direttamente in aula per proponente



3. DIMENSIONI FISICHE DELLE LEGGI

Questa parte della presente relazione è dedicata ai risultati della rilevazione degli elementi che compongono le leggi: articoli, commi e caratteri. Si tratta di una rilevazione prettamente quantitativa che ha il compito di evidenziare la corposità del complesso delle leggi regionali nell'anno preso in esame. Lo scopo di questo tipo di rilevazione è di rendere maggiormente l'idea dell'impatto che la singola legge e ancor più l'intera produzione annuale può avere sull'ordinamento regionale complessivo.

Nel caso delle leggi toscane che contengono la motivazione alla legge inserita in un preambolo anteposto all'articolato che è parte integrante delle leggi, è conteggiato anche il preambolo nei suoi due elementi costitutivi, visto e considerato, e nella rilevazione per caratteri e per parole che quindi concorre alla 'pesantezza' delle leggi, mentre non ha alcun peso in relazione al conteggio degli articoli e ai commi.

La produzione normativa del 2023 con le sue quarantaquattro leggi è composta complessivamente da 563 articoli, 1194 commi, 107.611 parole e 615.122 caratteri (Tabella 4).

Il confronto con i dati dell'anno precedente evidenzia che, a fronte di una sola unità in più, il numero dei singoli componenti le leggi regionali esaminate è più pesante, si noti particolarmente la differenza con l'anno precedente nel caso degli articoli: a fronte di una sola legge regionale in più c'è un aumento di novanta articoli; ma la differenza è evidente anche rispetto al 2021 le cui quarantanove leggi sono composte da 483 articoli, sempre meno rispetto alle quarantaquattro leggi regionali del 2023. La stessa differenza si nota in relazione agli altri elementi rilevati; dal che è possibile dedurre che le leggi regionali del 2023 hanno una 'pesantezza' maggiore.

Tabella n. 4 - Leggi regionali del 2020, del 2021, del 2022 e del 2023 per composizione complessiva in base agli articoli, ai commi, alle parole e ai caratteri

ANNI	2020 ⁸⁸	2020 (XI LEGISLATURA)	2021	2022	2023
LEGGI	82	12	49	43	44
ARTICOLI	827	111	483	473	563
COMMI	1665	236	920	952	1194
PAROLE	162.655	24.339	96.803	93.650	107611
CARATTERI	939.025	137.970	561.361	539.488	615.122

⁸⁸ I dati riguardano l'intero anno.

La tabella 5, 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, per il solo anno 2023.

Tabella n. 5 - Leggi regionali del 2023 per composizione complessiva in base agli articoli, ai commi e ai caratteri suddivisa per soggetto proponente e totali

	GIUNTA	CONSIGLIO	GR + CR	TOTALI
ARTICOLI	525	36	2	563
COMMI	1.133	59	2	1194
PAROLE	99.576	7.231	804	107.611
CARATTERI	566.768	43.663	4.691	615.122

L'analisi degli elementi quantitativi rileva, come sempre, la maggiore composizione complessiva delle leggi di iniziativa giuntale per quanto riguarda gli articoli, i commi, le parole e i caratteri rispetto alle leggi di iniziativa consiliare, dovuta ad una più numerosa presenza di leggi di iniziativa dell'esecutivo.

Entrando più nello specifico della rilevazione dei dati solo quattro leggi regionali si possono definire maggiormente consistenti, sono tutte di origine giuntale, in particolare la legge regionale di manutenzione annuale dell'ordinamento formata da 87 articoli e 117 commi (l.r. 29/2023), tre leggi a carattere finanziario, la legge regionale di stabilità con 54 articoli e 104 commi (l.r. 48/2023) e i due testi di legge collegati alla seconda e alla terza variazione di bilancio rispettivamente con 53 articoli e 163 commi (l.r. 25/2023) e 55 articoli e, ugualmente, 163 commi (l.r. 42/2023).

Altre trenta leggi sono composte da un minimo di 1 ad un massimo di 10 articoli, di queste, diciannove testi non superano i 5 articoli, di cui 6 sono di provenienza consiliare; anche la legge di modifica statutaria è composta da un numero minimo di articoli e commi, cioè da un articolo e due commi. Le altre undici leggi sono composte da un minimo di 6 articoli ad un massimo di 10, per la maggior parte sono leggi di iniziativa della Giunta (10 su 11). Infine dieci leggi vanno da un minimo di 12 articoli ad un massimo di 29 articoli e, ad eccezione della legge regionale 4/2023, sono tutte di iniziativa della Giunta.

Tra le otto leggi regionali di iniziativa consiliare la più corposa, per quanto attiene agli elementi quantitativi, è la legge regionale 4/2023 dedicata alla realizzazione delle finalità statutarie in materia di sviluppo sostenibile, cultura e turismo con 14 articoli e 33 commi. Le altre sette leggi regionali di iniziativa consiliare non superano i 6 articoli e gli 8 commi.

3.1. DIMENSIONI FISICHE DEL PREAMBOLO

A partire dal 2009, le leggi regionali toscane premettono all'articolato un preambolo⁸⁹ contenente le motivazioni della legge. Come già ricordato nei precedenti rapporti, l'obbligo di motivare le leggi e i regolamenti è stato introdotto con lo Statuto della Regione Toscana entrato in vigore nel 2005, la motivazione è parte integrante della legge ed è caratteristica esclusiva delle leggi toscane.

Il preambolo, parte integrante della legge, rientra nell'analisi inerente alle dimensioni fisiche solo per la sua composizione in caratteri⁹⁰, non essendo composto come il testo delle leggi in articoli, parole e commi. La particolarità del preambolo, quindi, richiede un esame a parte dei suoi elementi costitutivi, cioè i 'visto' e i 'considerato'.

Le leggi del 2023 contengono 315 'visto' e 385 'considerato', compreso il preambolo della legge di modifica statutaria.

Per quanto riguarda la distribuzione in base al proponente, le ventisette leggi di iniziativa giuntale contengono 273 'visto' e 332 'considerato'; le otto leggi provenienti dall'iniziativa consiliare sono composte da 35 'visto' e 45 'considerato'.

La presenza di numerose leggi di modifica fa sì che in alcuni casi sia necessario intervenire a modificare anche il preambolo. Nel 2023 quattro leggi hanno modificato il preambolo di cinque leggi⁹¹, tutte le leggi regionali che modificano il preambolo provengono, come iniziativa, dalla Giunta.

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 2023, su una media di 7,15 'visto'; mentre la media dei 'considerato' per l'anno 2023 si attesta a 8,75, quasi un punto in più rispetto all'anno precedente la cui media era di 7,8.

⁸⁹ Il preambolo è anteposto all'articolato ed è suddiviso in due parti: la prima parte, denominata 'visto', contiene il quadro giuridico e le fasi essenziali del procedimento; la seconda parte, denominata 'considerato', raccoglie la motivazione vera e propria dell'intervento normativo introdotto con l'articolato.

⁹⁰ 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.

⁹¹ Le quattro leggi regionali che modificano il preambolo sono: 11/2023 (Disposizioni in materia di modalità formative della polizia locale. Modifiche alla l.r. 11/2020); 16/2023 (Nuove disposizioni finalizzate al conseguimento dei valori limite per il materiale particolato PM₁₀ e il biossido di azoto NO₂, previsti dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155, di attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente. Modifiche alla l.r. 74/2019); 22/2023 (Prima legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2023. Attuazione impegni con il Governo a seguito di esame di leggi regionali del 2022); l.r. 29/2023 (legge generale di manutenzione dell'ordinamento regionale 2023).

4. CLASSIFICAZIONE PER POTESTÀ LEGISLATIVA

La classificazione della produzione normativa relativa alla potestà legislativa esercitata si basa su quanto riportato nella parte dei 'visto' presente nel preambolo che, oltre a specificare quali sono le disposizioni normative che supportano ciascuna legge, individua le norme relative alla potestà legislativa esercitata. L'inserimento di tale indicazione, nel preambolo, è previsto dal protocollo d'intesa stipulato tra Giunta e Consiglio nel 2010-2011⁹², in attuazione dell'articolo 20 della legge regionale 55/2008 in materia di qualità della normazione.

La produzione normativa dell'anno 2023 vede esercitata la potestà legislativa concorrente in diciassette leggi, pari al 39,5%, in nove leggi si esercita la potestà residuale (25,6%). La maggior parte delle leggi attesta nel preambolo l'esercizio di entrambe le potestà nella stessa legge: quindici leggi su quarantatré, pari al 34,9 per cento, escludendo la legge regionale di modifica statutaria.

Facendo riferimento all'iniziativa, escludendo la legge di modifica statutaria, le trentaquattro leggi regionali provenienti dalla Giunta sono per il 44,1 per cento classificate nella categoria concorrente (15 leggi), mentre la potestà residuale è stata esercitata nel 26,4 per cento delle leggi (9 leggi) e la potestà mista nel 29,5 per cento dei casi (10 leggi).

Le otto leggi di iniziativa consiliare esercitano in cinque leggi la cosiddetta potestà mista, pari al 62,5 per cento, altre due leggi, pari al 25 per cento, sono classificate come esercizio della potestà residuale regionale e, in una legge, cioè il 12,5 per cento, si esercita la potestà concorrente.

⁹² Atto d'intesa approvato con delibera dell'Ufficio di presidenza del 27 settembre 2010, n. 65, per il Consiglio regionale e con decreto del Presidente della Giunta regionale 5 gennaio 2011, n. 1 per la Giunta.

Grafico n. 2 - Potestà legislativa per soggetto proponente anno 2023

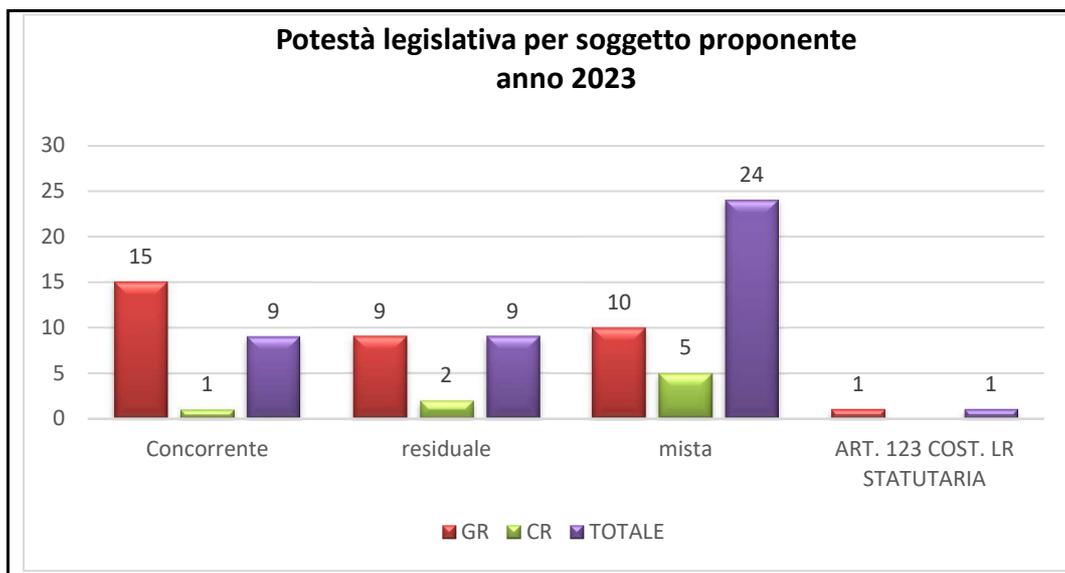


Tabella n. 6 - Distribuzione delle leggi in forza di potestà legislativa per la undicesima legislatura (anni 2020 – 2021 – 2022 - 2023)

	POTESTÀ CONCORRENTE		POTESTÀ RESIDUALE (O ESCLUSIVA)		MISTA		TOTALE	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
2020^(*)	3	25,0	2	16,7	7	58,3	12	100
2021	17	34,7	11	22,4	21	42,9	49	100
2022	9	21,4	9	21,4	24	57,2	42 (+ 1 LR STATUTARIA)	100
2023	17	39,5	11	25,6	15	34,9	43 (+1 LR STATUTARIA)	100

(*) I dati del 2020 riguardano ottobre – dicembre cioè i mesi che rientrano nella undicesima legislatura

Per un confronto con la precedente legislatura si veda la tabella sottostante:

Tabella n. 7 - Distribuzione delle leggi in forza di potestà legislativa per la decima legislatura (anni 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020)

ANNO	POTESTÀ CONCORRENTE		POTESTÀ RESIDUALE (O ESCLUSIVA)		MISTA		TOTALE	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
2015*	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 ⁹³	100
2018	16	27,6	17	29,3	25	43,1	58 ⁹³	100
2019	18	26,4	22	32,4	28	41,2	68 ⁹³	100
2020*	16	22,9	12	17,1	42	60	70 ⁹³	100

(*) I dati del 2015 riguardano il periodo giugno – dicembre e i dati del 2020 sono riferiti a gennaio - settembre e rientrano nella decima legislatura

5. CLASSIFICAZIONE PER TIPOLOGIA NORMATIVA

La produzione normativa annuale è classificata anche sotto il profilo della tipologia normativa, cioè individuando le leggi che si occupano del profilo istituzionale, le leggi di settore, le leggi di manutenzione, quelle di bilancio e quelle classificabili come provvedimentali e così via. Per le leggi regionali del 2023 la classificazione ha confermato l'andamento degli anni e delle legislature precedenti. La maggior parte degli atti si colloca nella tipologia manutentiva⁹⁴, cioè 27 leggi sul totale di 43⁹⁵ sono testi che vanno a modificare leggi già esistenti, pari al 62,8 per cento.

Le rimanenti sedici leggi sono distribuite tra altre 5 voci: istituzionale, settore, provvedimento, bilancio e intersettoriale.

Nel dettaglio: due leggi sono classificate come istituzionali, tre leggi rientrano nella voce settore, e riguardano diverse materie; tre leggi sono state classificate alla voce intersettoriale, si tratta in parte di interventi normativi collegati alle leggi finanziarie, in altri casi di interventi su più settori contemporaneamente; sette sono leggi di bilancio (leggi di stabilità, rendiconto,

⁹³ Comprende anche la legge di modifica statutaria.

⁹⁴ Sono escluse le leggi di variazione di bilancio che pure, spesso, intervengono a modificare testualmente la legge del bilancio previsionale, mentre nella classificazione per tecnica redazionale tali leggi sono inserite tra le leggi di novellazione o di tecnica mista.

⁹⁵ Esclusa la legge di modifica statutaria che potrebbe essere anch'essa classificata nella tipologia della manutenzione.

bilancio previsionale e sue variazioni); una legge rientra tra le leggi provvedimento, categoria che dopo il deciso aumento, avutosi nel 2020, dovuto alle varie leggi approvate a supporto delle categorie penalizzate dalla crisi economica creata dalla emergenza epidemiologica, vede diminuire il ricorso a questa tipologia.

Le due leggi classificate come istituzionali la prima tratta di disposizioni in materia di personale delle strutture di supporto agli organi di governo ed organismi politici della Regione. Modifiche alla l.r. 1/2009 (l.r. 2/2023), la seconda è la ratifica dell'intesa tra le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per l'istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (l.r. 10/2023).

Alla voce settore, le tre leggi così classificate si occupano di contributi in materia di cultura per la realizzazione delle finalità statutarie (l.r. 34/2023) e di disposizioni per la valorizzazione del tartufo sostenendone la ricerca, la raccolta e la coltivazione (l.r. 36/2023). Infine una terza tratta di agricoltura sociale (l.r. 20/2023).

Alla voce intersettoriale afferiscono tre leggi di cui due relative a disposizioni legate al bilancio (l.r. 25 e l.r. 49), una terza legge regionale dispone interventi del Consiglio regionale per la realizzazione delle finalità statutarie in materia di sviluppo sostenibile, cultura e turismo (l.r. 4/2023).

Per quanto riguarda la categoria provvedimento, l'unica legge regionale afferente a questa tipologia introduce misure urgenti a sostegno dei territori e della popolazione colpita da eventi emergenziali (l.r. 51/2023).

La numerosa 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, spesso su leggi già modificate negli anni precedenti.

Anche nel caso della produzione manutentiva approvata nel corso del 2023, le materie interessate sono diverse e numerose, solo per citarne alcune, si va da interventi a sostegno dell'economia regionale e delle imprese (l.r. 1 e 13) a normativa relativa alla materia dei contratti pubblici sia istituendo un elenco degli operatori da invitare alle procedure negoziate di affidamento dei lavori, sia cercando di salvaguardare il livello retributivo dei lavoratori in appalto, promuovendo la tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico (l.r. 6, 7 e 35); interventi in materia ambientale e di patrimonio edilizio (l.r. 16 e 18); interventi in materia di tutela della salute e in ambito sociale (l.r. 8, 12, 27, 28, 41 e 44); diversi interventi riguardano la materia istituzionale (l.r. 2, 14, 15, 23, 31, 37). Infine vanno citate anche le leggi di manutenzione ordinaria dell'ordinamento regionale, previste dalla legge regionale 55/2008⁹⁶, che nel 2023 sono state due, la

⁹⁶ Si ricorda che la legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55 (Disposizioni in materia di qualità della normazione) all'articolo 13 prevede la possibilità di intervenire con un unico testo di legge per

legge regionale 11 maggio 2023, n. 22 (Prima legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2023. Attuazione impegni con il Governo a seguito di esame leggi regionali del 2022) e la legge regionale 20 luglio 2023, n. 29 (Legge generale di manutenzione dell'ordinamento regionale 2023) con le quali si interviene a modificare rispettivamente sei e diciannove leggi.

Per quanto riguarda l'impatto sulle leggi di base, le modifiche, nella maggior parte dei casi, intervengono su una singola legge e sono composte, da un numero di articoli limitati, che vanno da due soli articoli ad un massimo di quattordici, eccetto la legge regionale 13/2023 che, con 29 articoli, riordina la disciplina del sistema di interventi per il sostegno alle imprese, modificando la normativa del 2017 (l.r. 71).

Le complessive ventisette leggi manutentive presenti nella produzione legislativa dell'anno in esame, insieme ad altre disposizioni presenti in testi prevalentemente a contenuto non di novellazione e classificate come tecnica mista, per quanto riguarda la tecnica redazionale, introducono modifiche su 104 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 modificate⁹⁷.

Tabella n. 8 - Classificazione delle leggi per tipologia normativa dell'undicesima legislatura (anni 2020, 2021, 2022 e 2023)

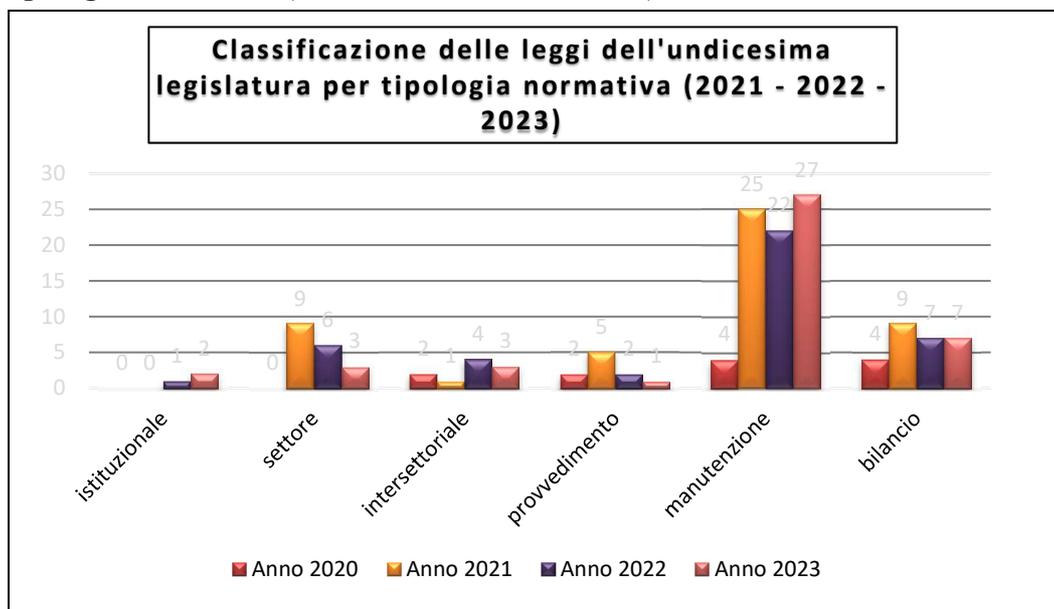
Tipologia delle leggi	Anno 2020		Anno 2021		Anno 2022		Anno 2023	
	Nr	%	Nr	%	Nr	%	Nr	%
istituzionale	0	0	0	0	1	2,4	2	4,6
settore	0	0	9	18,4	6	14,3	3	7,0
intersectoriale	2	16,7	1	2,0	4	9,6	3	7,0
riordino	0	0	0	0	0	0	0	0
semplificazione	0	0	0	0	0	0	0	0
testi unici	0	0	0	0	0	0	0	0

correggere errori materiali, per l'adeguamento di rinvii interni ed esterni, per l'adeguamento a sentenze della Corte di giustizia europea e della Corte costituzionale, o per l'interpretazione autentica di disposizioni regionali, nel limite in cui tali interventi non comportino innovazioni sostanziali della disciplina della materia.

⁹⁷ Si veda anche il paragrafo 7 sulla classificazione per tecnica redazionale e il paragrafo 9.2 dedicato alle leggi in vigore.

Tipologia delle leggi	Anno 2020		Anno 2021		Anno 2022		Anno 2023	
	Nr	%	Nr	%	Nr	%	Nr	%
provvedimento	2	16,7	5	10,2	2	4,8	1	2,3
interpretazione	0	0	0	0	0	0	0	0
manutenzione	4	33,3	25	51,0	22	52,3	27	62,8
bilancio	4	33,3	9	18,4	7	16,6	7	16,3
Totale	12	100	49	100	42⁹⁸	100	43⁹⁸	100

Grafico n. 3 - Classificazione delle leggi dell'undicesima legislatura per tipologia normativa (2020 – 2021 – 2022 – 2023)



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.

Le quarantatré leggi ordinarie del 2023 occupano tutti i sei macrosettori che compongono la classificazione (Tabella 9) e si distribuiscono su ventuno delle

⁹⁸ Dalla classificazione per tipologia normativa è stata esclusa la legge di modifica statutaria, che volendo classificarla andrebbe nella voce manutenzione.

quarantotto voci, il 43,7 per cento. Nell'anno precedente le quarantadue leggi ordinarie occupavano venti voci, corrispondente al 41,6 per cento; nel 2021 le quarantanove leggi si distribuivano su diciotto voci, il 37,5 per cento delle quarantotto voci esistenti; nel 2020 le ottantuno leggi ordinarie si distribuivano su ventotto voci per il 58,3 per cento delle materie.

Nel 2023 il macrosettore più frequentato, con undici leggi, è quello relativo all'Ordinamento istituzionale, mentre ne raccoglie nove il macrosettore dei Servizi alla persona e alla comunità, seguono con sette leggi la materia della Finanza regionale e con sei il Multisetto; al macrosettore Sviluppo economico e attività produttive sono ascritti ugualmente sei interventi, infine quattro leggi sono state classificate nel macrosettore Territorio, ambiente e infrastrutture.

Il macrosettore Ordinamento istituzionale su sette voci ne vede impegnate cinque. Si tratta quasi sempre di interventi di modifica su normativa già esistente. Alle voci Organi della Regione e Rapporti internazionali e con l'Unione europea fanno riferimento a ciascuna una legge, la voce Personale e amministrazione ne conta quattro, una legge è classificata Enti locali e decentramento; infine una legge è inserita alla voce Altro (tutto ciò che non è compreso nelle voci precedenti), una legge è stata classificata Multimateria perché inerisce a più materie dello stesso macrosettore.

Le nove leggi che rientrano nella classificazione Servizi alla persona e alla comunità operano su cinque delle quattordici voci che compongono il macrosettore. Alla Tutela della salute appartengono tre leggi, tre alla voce Servizi sociali, una alla voce Multimateria perché si tratta di legge che dispone su materie diverse, ma appartenenti allo stesso macrosettore. Infine le altre due leggi rientrano, una per ciascuna, alle voci Beni e attività culturali e Altro.

Le sette leggi classificate nel macrosettore Finanza regionale, suddiviso in quattro voci, appartengono tutte alla voce Bilancio e si tratta della legge di bilancio, delle variazioni, dell'assestamento, del rendiconto annuale e della legge di stabilità.

Il macrosettore Multisetto è composto da un'unica voce e raccoglie i testi di legge non ascrivibili ad altre materie come, ad esempio, i collegati, le leggi di semplificazioni o le leggi di manutenzione annuale; nel 2023 sono state sei le leggi inserite sotto questa classificazione.

Le sei leggi relative allo Sviluppo economico e attività produttive si ritrovano in quattro delle tredici voci in cui si suddivide il macrosettore: Miniere e risorse geotermiche (1), Agricoltura e foreste (2), Caccia, pesca e itticoltura (1), Altro (2).

Per il macrosettore Territorio ambiente e infrastrutture, le quattro leggi si distribuiscono su quattro delle nove voci in cui si suddivide, ciascuna con una legge: Territorio e urbanistica (1), Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti (1), Opere pubbliche (1), Protezione civile (1).

Tabella n. 9 - Classificazione per materie e soggetto proponente per l'anno 2023

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2023	2023	2023
Ordinamento istituzionale Tot 2023 = 11	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	4	1	5
	5. Enti locali e decentramento	1		1
	6. Altro (per es: persone giuridiche private, sistema statistico regionale, etc.)	1		1
	7. Multimateria	1	1	2
Sviluppo economico attività produttive Tot 2023 = 5	8. Artigianato			
	9. Professioni (incluse le nuove figure professionali: per es., naturopata, etc.)			
	10. Industria			
	11. Sostegno all'innovazione per i settori produttivi			
	12. Ricerca, trasporto e produzione di energia			
	13. Miniere e risorse geotermiche	1		1
	14. Commercio, fiere e mercati			
	15. Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)			
16. Agricoltura e foreste	2		2	

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2023	2023	2023
	17. Caccia, pesca e itticoltura	1		1
	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.)	2		2
	20. Multimateria			
Territorio ambiente e infrastrutture Tot 2023= 4	21. Territorio e urbanistica (incluso demanio; edilizia)	1		1
	22. Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	1		1
	23. Risorse idriche e difesa del suolo			
	24. Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; aeroporti; etc)	1		1
	25. Viabilità			
	26. Trasporti			
	27. Protezione civile	1		1
	28. Altro (per es.: usi civici)			
	29. Multimateria			
Servizi alla persona e alla comunità Tot 2023 = 9	30. Tutela della salute	2		2+1 (GR-CR) 3
	31. Alimentazione			
	32. Servizi sociali	2	1	3
	33. Istruzione scolastica e universitaria			

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2023	2023	2023
	34. Formazione professionale			
	35. Lavoro			
	36. Previdenza complementare e integrativa			
	37. Beni e attività culturali		1	1
	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
	43. Multimateria		1	1
Finanza regionale Tot 2023 = 7	44. Bilancio	7		7
	45. Contabilità regionale			
	46. Tributi			
	47. Multimateria			
Multisetto ⁹⁹ Tot 2023 = 7	48. Multisetto	5	1	7
	TOTALE	34	8	43 (esclusa la l.r. statutaria)

⁹⁹ 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.

Grafico n. 4 - Classificazione per macrosettore – anno 2023



7. LA CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI IN BASE ALLA TECNICA REDAZIONALE

Sotto il profilo della tecnica redazionale, le quarantatré leggi ordinarie prodotte nel 2023 si collocano per il 62,8 per cento 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.

Alla voce testo nuovo sono ascritti dodici testi di legge corrispondenti al 27,9 per cento della produzione legislativa esaminata.

Altre quattro leggi sono state inserite alla voce tecnica mista (9,3%), si tratta di un testo che per prevalenza è stato ascritto alla voce istituzionale nel caso della classificazione per tipologia normativa, e di altre leggi di variazione di bilancio che contengono sia testo nuovo che articoli di modifica puntuale alla legge annuale di bilancio.

Come da diversi anni a questa parte anche per il 2023 non è stato approvato alcun testo unico.

I risultati di questa classificazione, confermano che anche la produzione normativa regionale del 2023 si caratterizza per un uso piuttosto accentuato della tecnica di ‘novellazione’ con il 62,8 per cento, un dato nuovamente superiore al 50 per cento come peraltro in anni precedenti, ad eccezione del 2021 (49%): 57,1 nel 2022, 50,7 per cento del 2020, 52,3 per cento del 2019 e 54,4 per cento nel 2018. Questo dato va letto insieme alla rilevazione dei testi classificati alla voce ‘tecnica mista’, cioè quattro leggi, corrispondenti al 9,3 per cento del totale. Queste ultime sono leggi, come già detto, che introducono disposizioni nuove nell’ordinamento, ma contemporaneamente svolgono operazioni di modifica su leggi già in vigore e quindi di novellazione dei testi esistenti.

Resta quindi confermata la preferenza attribuita al mantenimento dei testi già esistenti e alla loro trasformazione, prima di giungere, eventualmente, alla loro sostituzione con testi nuovi.

Tabella n. 10 - Distribuzione delle leggi in base alla tecnica redazionale

TECNICA REDAZIONALE	ANNO 2023	
	NR LEGGI	%
Testo nuovo	12	27,9
Novella ¹⁰⁰	27	62,8
Tecnica mista	4	9,3
Testo unico	0	0
Totale	43	100

8. LE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

Le proposte di legge di iniziativa consiliare che, nel 2023, hanno superato con successo il vaglio dell'assemblea consiliare sono otto sul totale delle quarantaquattro¹⁰¹ leggi approvate nell'anno e corrispondono al 18,2 per cento.

La produzione di iniziativa consiliare del 2023 risulta, in percentuale, decisamente in decremento rispetto ai dati del 2022 (37,2), la diminuzione risulta del 19 per cento; in numeri assoluti si tratta di otto leggi in meno, nel 2022 le leggi regionali di iniziativa consiliare sono state sedici. La produzione legislativa del 2023 evidenzia quindi una decisa riduzione del tasso di successo nell'attività normativa dei consiglieri¹⁰².

Le leggi regionali di iniziativa consiliare del 2023 sono state espressione dell'Ufficio di presidenza in quattro casi su otto e quindi espressione della maggioranza e, almeno di una, opposizione¹⁰³; tre proposte di legge sono di iniziativa di uno dei partiti della maggioranza, il Partito Democratico (PD), in un solo caso si tratta di una proposta sottoscritta dalla maggioranza (PD e Italia viva) e da alcuni componenti delle opposizioni.

Di seguito la tabella riassuntiva dell'incidenza delle leggi di iniziativa consiliare dall'inizio della undicesima legislatura.

¹⁰⁰ Non è stata classificata la legge di modifica statutaria che pure adotta la tecnica della novellazione.

¹⁰¹ Compresa la legge regionale di modifica statutaria proposta dall'esecutivo.

¹⁰² L'attività dei consiglieri non si limita alle proposte di legge e quindi una diminuzione in questa categoria potrebbe essere stata compensata da altre attività per le quali si rimanda alla relazione dedicata alla iniziativa legislativa.

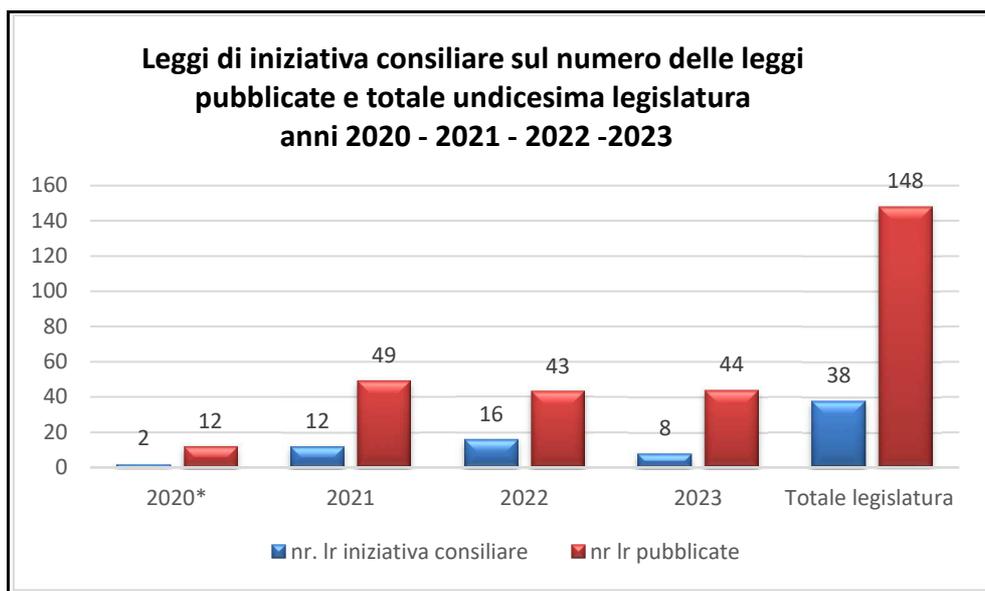
¹⁰³ Il gruppo politico di minoranza del Movimento 5 Stelle non ha alcun rappresentante nell'Ufficio di presidenza.

Tabella n. 11 - Leggi di iniziativa consiliare ed incidenza sul numero totale delle leggi della undicesima legislatura (anni 2020 – 2021 – 2022 - 2023)

ANNO	NR. LR INIZIATIVA CONSILIARE	NR LR PUBBLICATE	INCIDENZA IN PERCENTUALE
2020*	2	12	16,7
2021	12	49	24,5
2022	16	43	37,2
2023	8	44	18,2
Totale legislatura	38	148	25,6

* Per l'anno 2020 il periodo considerato va da ottobre a dicembre, inizio della undicesima legislatura

Grafico n. 5 - Leggi di iniziativa consiliare sul numero delle leggi pubblicate e totale undicesima legislatura – anni 2020 – 2021 – 2022 - 2023



8.1 ANALISI PER TIPOLOGIA NORMATIVA DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

Considerando la produzione legislativa del 2023, l'esame sotto il profilo della tipologia normativa vede sei leggi alla voce manutenzione; le altre due leggi appartengono una alla categoria settore e l'altra alla tipologia intersettoriale.

La categoria manutenzione raccoglie la maggior parte delle leggi di iniziativa consiliare, e con sei leggi, cioè il 75 per cento, 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. Anche se non manca almeno un intervento più corposito e cioè la legge regionale 4/2023 (Interventi del Consiglio regionale per la realizzazione delle finalità statutarie in materia di sviluppo sostenibile, cultura e turismo) che raggiunge i 14 articoli e i 33 commi.

Gli interventi manutentivi sono di natura istituzionale per quattro casi, (l.r. 7/2023, l.r. 15/2023, l.r. 21/2023, l.r. 37/20239); in un caso si tratta di interventi sociali (l.r. 28/2023), e in un altro caso di tutela del lavoro (l.r. 35/2023).

Tabella n. 12 - Tipologia delle leggi di iniziativa consiliare approvate nella undicesima legislatura (anni 2020, 2021, 2022 e 2023)

ANNO	2020*		2021		2022		2023	
	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%
ISTITUZIONALE	0	0	0	0	0	0	0	
SETTORE	0	0	2	16,7	4	25	1	12,5
INTERSETTORIALE	0	0	0	0	0	0	1	12,5
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	0	0	3	25,0	2	12,5	0	0
INTERPRETAZIONE	0	0	0	0	0	0	0	0
MANUTENZIONE	2	100	7	58,3	10	62,5	6	75
BILANCIO	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTALE LEGGI AD INIZIATIVA CONSILIARE	2	100	12	100	16	100	8	100

* Per l'anno 2020 il periodo considerato va da ottobre a dicembre, inizio della undicesima legislatura

8.2 DISTRIBUZIONE PER MACROSETTORE DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

La distribuzione per macrosettore e per materia della produzione legislativa di iniziativa consiliare del 2023 occupa tre dei sei ambiti individuati, con quattro leggi presenti nell'Ordinamento istituzionale, tre leggi nel macrosettore dei Servizi alla persona e alla comunità e una legge può essere ascritta al Multisetto (Tabella 13).

I macrosettori sono a loro volta suddivisi in complessive 48 voci che identificano le materie. Delle 48 voci, le otto leggi di iniziativa consiliare coprono otto materie, cioè il 16,6 per cento delle voci.

Le materie in cui si situano le leggi di iniziativa consiliare sono: Organi della Regione (1), Rapporti internazionali e con l'Unione europea (1), Personale e amministrazione (1), Multimateria per l'Ordinamento istituzionale (1), Servizi sociali (1), Beni e attività culturali (1), Multimateria nel macrosettore Servizi alla persona e alla comunità (1), Multisetto (1).

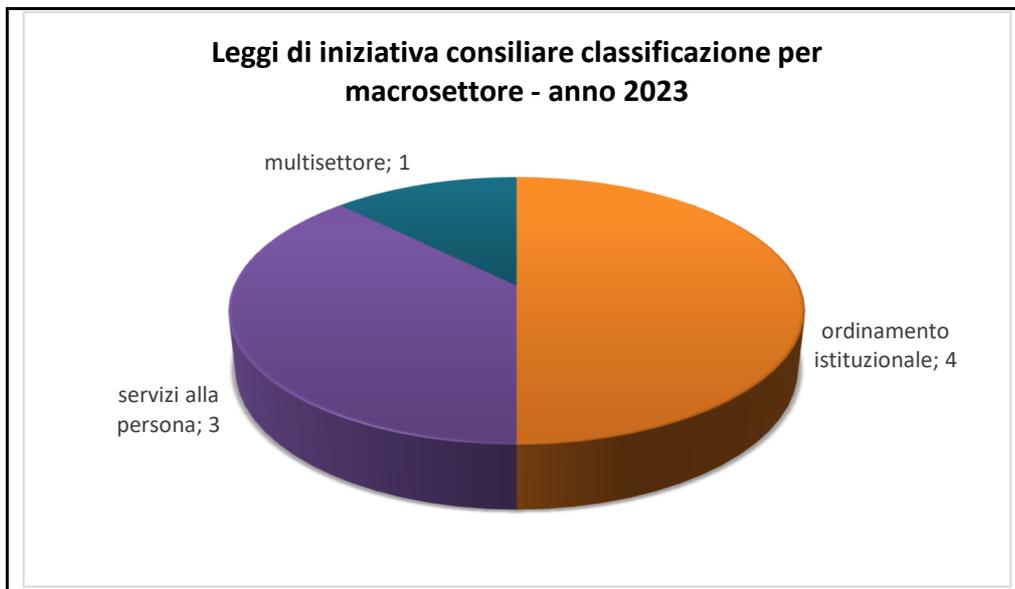
Il profilo della distribuzione per macrosettori e per materie conferma, come anche la tipologia normativa, la caratteristica delle leggi di iniziativa consiliare di occuparsi non solo dei settori e delle materie che si consideravano tradizionalmente affidati all'iniziativa assembleare.

Tabella n. 13 - Classificazione per macrosettore undicesima legislatura (anni 2020, 2021, 2022 e 2023) per le leggi di iniziativa consiliare

ANNI ----- MATERIE	2020*	2021	2022	2023	TOTALI
ORDINAMENTO ISTITUZIONALE	2	3	2	4	11
SVILUPPO ECONOMICO	0	2	3	0	5
SERVIZI ALLA PERSONA	0	7	7	3	17
TERRITORIO AMBIENTE	0	0	4	0	4
FINANZA REGIONALE	0	0	0	0	0
MULTISETTORE	0	0	0	1	1
TOTALI	2	12	16	8	38

* Per l'anno 2020 il periodo considerato va da ottobre a dicembre, inizio della undicesima legislatura

Grafico n. 6 - Leggi di iniziativa consiliare - Classificazione per macrosettore - anno 2023



9. TECNICA LEGISLATIVA, LEGGI IN VIGORE, ENTRATA IN VIGORE DELLE LEGGI

9.1. TECNICA LEGISLATIVA

Riguardo all'esame della produzione dell'anno 2023 dal punto di vista della tecnica legislativa, essa 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. Mentre è da segnalare una riduzione delle leggi regionali per le quali si prevede un'entrata in vigore anticipata.

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 (Tabella 10), la percentuale delle leggi di modifica sulla produzione annuale si attesta al 62,8 per cento, mentre un altro 9,3 per cento delle leggi contiene sia disposizioni nuove che norme di modifica puntuale ed espressa a leggi esistenti, cosiddetta tecnica mista.

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 VIGORE

Le leggi formalmente in vigore nell'ordinamento della Regione Toscana alla fine dell'anno 2023 sono 1.450. La determinazione delle leggi in vigore avviene sul piano formale sottraendo al numero complessivo delle leggi emanate (3.719) il numero delle leggi espressamente abrogate (2.269).

La Regione Toscana, ormai da molto tempo, cerca di far emergere dal numero delle leggi formalmente in vigore il numero delle leggi regionali toscane *sostanzialmente* in vigore. Questo dato è ricavato sottraendo dal dato formale le leggi di bilancio, comprese le variazioni, le leggi di rendicontazione annuale, e il numero delle leggi che contengono solo modifiche e che quindi sono confluite interamente nel testo base. Applicando questo criterio e svolgendo questo tipo di sottrazioni alla fine del 2023 l'ordinamento toscano risulta composto da circa 780 leggi ritenute sostanzialmente in vigore.

Tra le leggi regionali in vigore si segnalano quelle leggi che hanno subito numerosissime modifiche nel tempo e che anche per il 2023 hanno continuato ad essere novellate.

La legge regionale che ha subito e che continua ad essere novellata costantemente è la 40/2005, in materia di servizio sanitario regionale, che dal 2005 al 2023 è stata modificata da 54 leggi regionali e ciascuna legge è intervenuta su più articoli e disposizioni; una media di tre leggi di modifica all'anno.

Altra legge su cui si interviene quasi ogni anno e a volte più volte nello stesso anno, è la legge regionale 1 del 2009 in materia di organizzazione e ordinamento del personale che è stata modificata da 36 leggi di cui 4 solo nel 2023.

Proseguendo nell'exkursus delle leggi regionali che negli anni hanno subito un numero consistente di modifiche vanno segnalate anche la legge regionale 25/1998 (in materia di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati) che, con l'ultimo intervento del 2023, è stata modificata da 39 leggi; la legge regionale 32/2002, in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro, che a fine 2023 ha raggiunto 37 leggi di modifica. Ma si segnala anche la legge regionale 3/2009 (Testo unico delle norme sui consiglieri e sui componenti della Giunta regionale) con 23 leggi di modifica.

E tra le leggi un po' più recenti si segnalano la legge regionale 65/2014 (Norme per il governo del territorio) che è stata modificata da 30 leggi tra cui 6 nel 2017, 4 nel 2019, 3 nel 2020, una volta nel 2021, da tre leggi nel 2022 e da ultimo con altre tre leggi nel 2023; la legge regionale 68/2011 (Norme sul sistema di autonomie locali) modificata da 30 leggi regionali.

Come già specificato nei precedenti rapporti e nel paragrafo dedicato alla tecnica legislativa, formalmente gli interventi manutentivi sono effettuati, quasi

sempre, applicando correttamente le regole della novellazione, ciononostante un eccessivo uso delle modifiche rende difficile la lettura dei testi soprattutto perché in molti casi sono operazioni profondamente modificative dei testi previgenti, che delineano una normativa diversa rispetto a quella inizialmente contenuta nella legge alla sua prima entrata in vigore.

9.3. ENTRATA IN VIGORE

Le leggi regionali ordinarie entrate in vigore anticipatamente nel 2023, sono 20 su 44, pari al 45,5 per cento. Hanno, invece, la normale entrata in vigore dal quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione il 54,5 per cento delle leggi regionali dell'anno 2023, cioè 24 leggi su quarantaquattro.

Per la prima volta dopo diversi anni più del 50 per cento delle leggi approvate hanno un'entrata in vigore secondo la normale previsione di legge, invertendo la tendenza ad anticipare l'applicazione delle leggi.

Per entrata in vigore anticipata si intende che la legge entra in vigore il giorno dopo la pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana, oppure, come in diversi altri casi, l'entrata in vigore è prevista per il giorno stesso della pubblicazione.

Delle 20 leggi del 2023 con l'entrata in vigore anticipata, 13 leggi prevedono l'entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione, e 7 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. 25, 26, 32, 33, 42, 43, 48, 49, 50 del 2023).

Ma hanno l'entrata in vigore al giorno stesso della pubblicazione anche due leggi in materia di personale di supporto agli organismi politici (l.r. 2 e l.r. 23) e la legge regionale relativa alle misure urgenti a sostegno della popolazione colpita dagli eventi alluvionali.

Le restanti leggi che prevedono l'entrata anticipata a partire dal giorno successivo alla pubblicazione sono leggi che dispongono interventi di varia natura: dal sostegno all'economia toscana e alle imprese (l.r. 1/2023 e l.r. 13/2023), all'istituzione di un elenco di operatori economici (l.r. 6/2023), alla ratifica dell'intesa relativa all'istituzionalizzazione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome (l.r. 10/2023), alla determinazione dei limiti massimi dei costi per gli interventi di edilizia pubblica residenziale (l.r. 18/2023), alla modifica della disciplina per l'esercizio associato delle funzioni provinciali e della città metropolitana di Firenze in materia di bonifica dei siti inquinati (l.r. 31/2023), fino alle disposizioni relative ai contributi erogati dal Consiglio regionale per la realizzazione delle finalità statutarie in materia di cultura (l.r. 34/2023).

Sette delle venti leggi con entrata in vigore anticipata apportano modifiche a leggi già esistenti¹⁰⁴.

Tabella n. 14 - Entrata in vigore delle leggi della undicesima legislatura

	ENTRATA IN VIGORE “NORMALE”		ENTRATA IN VIGORE ANTICIPATA		ENTRATA IN VIGORE POSTICIPATA		TOTALE	
	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%
ANNO 2020	2	16,7	10	83,3	0	0	12	100
ANNO 2021	16	32,6	32	65,4	1	2,0	49	100
ANNO 2022	17	40,5	25	59,5	0	0	42	100
ANNO 2023	24	54,5	20	45,5	0	0	44	100

10. ALCUNI ELEMENTI DI RIFLESSIONE

La produzione legislativa dell’anno 2023 permette di evidenziare alcuni elementi che si confermano negli anni ed alcune inversioni di tendenze:

1. la produzione del 2023, conferma la diminuzione già rilevata nell’anno precedente;
2. la competenza legislativa più esercitata dalla Regione quest’anno è la potestà concorrente, contrariamente ai dati degli anni precedenti quando era prevalente la potestà “mista”;
3. si conferma il dato di una produzione annuale composta in maggior parte da leggi di manutenzione, cioè di modifica espressa delle leggi esistenti;
4. l’iniziativa consiliare continua ad essere presente ma, per la prima volta, diminuisce la sua percentuale di successo;
5. per la prima volta dopo diversi anni c’è un’inversione di tendenza nell’entrata in vigore prevalendo l’uso dell’entrata in vigore ‘normale’ (54,5 per cento) rispetto all’entrata in vigore anticipata¹⁰⁵ delle leggi.

¹⁰⁴ Non sono state conteggiate le modifiche introdotte dalle leggi di bilancio (variazioni, rendiconto, stabilità).

¹⁰⁵ Cfr. i rapporti degli anni precedenti relativi ai paragrafi sull’entrata in vigore.

PARTECIPAZIONE AL PROCESSO LEGISLATIVO

COMMISSIONE DI CONTROLLO

Matteo Santoro

La Commissione di controllo, dal combinato disposto dell'articolo 20 dello Statuto e dell'articolo 64 del regolamento interno di attuazione, esercita un'importante attività di monitoraggio e verifica nell'ambito dell'attuazione della politica regionale, quale organo chiamato a esprimersi sulla coerenza dei procedimenti rispetto al programma regionale di sviluppo e al documento di economia e finanza regionale. La sua attività si svolge esercitando funzioni di controllo, consultive, referente e di vigilanza.

Nell'anno 2023 la Commissione ha esaminato complessivamente 13 atti e più precisamente 3 proposte di deliberazioni e 10 proposte di legge.

1. FUNZIONE DI CONTROLLO

La Commissione ha espresso 1 parere preventivo sullo stato di attuazione delle politiche regionali e sulla coerenza degli atti con la programmazione regionale generale e di settore, prestando particolare attenzione alla verifica della congruità, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, nonché della corretta gestione delle risorse umane e finanziarie messe a disposizione in vista del raggiungimento degli obiettivi programmatici. Nessun atto è stato dichiarato improcedibile.

Infine sono stati esaminati ai fini delle "osservazioni", per i profili di coerenza con i documenti di programmazione generale alla Prima Commissione, 9 atti inerenti proposte di legge sul bilancio regionale di previsione, sul bilancio pluriennale, l'asestamento e le variazioni e la proposta di legge finanziaria con successive modifiche.

2. FUNZIONE REFERENTE

Sulla proposta di deliberazione 316, concernente il rendiconto del Consiglio regionale relativo all'anno finanziario 2022, divenuta poi delibera del Consiglio regionale 48/2023, la Commissione ha espresso parere favorevole a maggioranza, auspicando che l'avanzo di amministrazione venisse utilizzato per migliorare beni e servizi strumentali per l'esercizio delle funzioni del Consiglio regionale e delle sue articolazioni.

L'avanzo di amministrazione è derivato in buona parte da accantonamenti 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 in cui anche il Governo centrale richiede alla finanza pubblica una maggiore cautela.

Lo schema di rendiconto, di cui alla proposta di deliberazione 316/2023, è quello di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 118/2011¹⁰⁶, 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 192, concernente il rendiconto generale della Regione Toscana relativo all'anno finanziario 2022, divenuta poi legge regionale 32/2023, la commissione, chiamata con funzione referente, 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 2022 presenta un disavanzo finanziario, il quale deriva dal debito autorizzato e non contratto (i cd. mutui a pareggio); pur essendone diminuita la quota, rimane comunque di importo rilevante e in grado di condizionare le decisioni sulle politiche di spesa.

In conclusione, sulla base delle disposizioni di legge vigenti, la Regione Toscana consegue a rendiconto un equilibrio di bilancio comprensivo delle quote accantonate e vincolate nell'avanzo di amministrazione.

Sulla proposta di deliberazione 353 (Bilancio consolidato per l'anno 2022 - Approvazione ai sensi del D.Lgs. 118/2011 - Art. 68), divenuta poi delibera del Consiglio regionale 67/2023, la commissione ha espresso parere favorevole a maggioranza.

Il bilancio consolidato della Regione Toscana per l'esercizio 2022 evidenzia un risultato economico positivo. Quasi tutti i soggetti inclusi nel perimetro del consolidamento, ad eccezione di Fidi Toscana, Co.Svi.G. e dell'Autorità portuale regionale (i cui dati non sono stati trasmessi in maniera definitiva entro il termine utile per la redazione del bilancio consolidato e che quindi ha presentato un preconsuntivo), hanno chiuso l'esercizio in utile.

Il risultato di esercizio consolidato deriva dalla somma della gestione caratteristica con quelle finanziaria e straordinaria:

¹⁰⁶ Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

- la gestione caratteristica consiste nell'insieme delle attività "tipiche" svolte dalla Regione e dagli enti/società e dalle quali conseguono proventi e sostengono costi di produzione;
- la gestione finanziaria consiste nell'insieme di operazioni legate al reperimento delle risorse finanziarie e investimenti finanziari;
- la gestione straordinaria consiste nell'insieme di operazioni non correlate alle attività tipiche, nonché proventi e oneri di competenza degli esercizi precedenti, che derivano da incrementi/decrementi del valore di attività e/o passività.

Il risultato di esercizio 2022 è cresciuto rispetto all'esercizio precedente tornando quindi a valori positivi e ciò permette un miglioramento della situazione patrimoniale.

Al risultato di esercizio hanno concorso:

- un significativo incremento della gestione caratterizzata dal risultato positivo del bilancio dell'Ente capogruppo, dovuto essenzialmente a un incremento dei componenti positivi, in particolare delle entrate di natura tributaria;
- una consistente diminuzione della gestione straordinaria, riconducibile a trasferimenti in conto capitale ad aziende e enti del Servizio sanitario per ripiano di disavanzi pregressi e ad insussistenze dell'attivo, relative alla cancellazione di residui attivi della contabilità finanziaria, al netto dell'utilizzo del Fondo svalutazione crediti, mentre le sopravvenienze passive sono costituite soprattutto da rimborso di imposte e tasse;
- un miglioramento del risultato della gestione finanziaria, determinato dalla diminuzione del totale degli interessi pagati sul debito regionale, dal miglioramento della voce "svalutazioni" di attività finanziarie e dall'incremento di interessi attivi per attività di recupero coattivo di tributi regionali.

3. FUNZIONE 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, dei contratti di servizi e forniture.

Infine la commissione ha proceduto ad audizioni e incontri con gli assessori, con i dirigenti ai quale è affidata la gestione del patrimonio regionale e con i rappresentanti degli enti dipendenti della Regione.

Tabella n. 1 – Audizioni svolte dalla Commissione (anno 2023)

Audizione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 30 gennaio	Responsabile settore Contratti della Giunta Regionale	In merito attività contrattuale di forniture e servizi della Giunta regionale consuntivo anno 2021 e programmazione biennio 2023/24
Audizione 6 febbraio	Presidente della Regione Toscana	In merito al progetto di costituzione di Toscana Strade S.p.A (società in <i>house</i> della Regione Toscana)
Audizione 27 febbraio	Direttore Mobilità, Infrastrutture e TPL Dirigente Settore “Programmazione Grandi infrastrutture di trasporto e viabilità regionale” Avvocatura Generale della Regione Toscana	In merito al progetto di costituzione di Toscana Strade S.p.A (società in <i>house</i> della Regione Toscana)
Audizione 6 marzo	Dirigente Settore “Programmazione e finanza locale”	In merito al PRS
Audizione 3 aprile	Dirigente Settore “Supporto tecnico Amministrativo per la valorizzazione del patrimonio pubblico in ambito regionale” Amministratore Unico di Sviluppo Toscana S.p.A. Direttore della “direzione Attività Produttive”	In merito in merito alla costruzione della terza torre di Novoli; In merito all'ex Creaf;
Audizione 26 giugno	Presidente di Firenze Fiera S.p.A.	In merito al piano industriale della società
Audizione 25 settembre	Direttore “Beni, Istituzioni, Attività Culturali e Sport”	In merito al Pecci di Prato
Audizione 9 ottobre	Direttore del Centro Pecci di Prato Presidente del Centro Pecci di Prato	In merito al Pecci di Prato
Audizione 27 novembre	Direttore Generale ESTAR Direttore Amministrativo ESTAR Assessore alla Cultura del Comune di Prato	In merito al patrimonio e all’attività contrattuale dell’ente In merito al Pecci di Prato

COMMISSIONE POLITICHE EUROPEE E RELAZIONI INTERNAZIONALI

Matteo Santoro

Con l'undicesima legislatura in Consiglio Regionale, nasce la nuova Commissione per le politiche europee e gli affari internazionali che va a sostituire la Commissione istituzionale politiche europee e affari internazionali.

La rilevanza del ruolo assegnato alle Regioni nel contesto europeo e nazionale richiedeva la riorganizzazione del sistema, normativo e organizzativo, di disciplina della partecipazione della Regione alla formazione e attuazione del diritto europeo. Con la risoluzione 153 del 26 giugno 2017 il Consiglio regionale, nell'ambito delle sue attività, si è impegnato a rafforzare la posizione della Commissione competente per le politiche europee, qualificandola come permanente e assegnandole un ruolo centrale. Alla luce di tali indirizzi politici, è inserito nello Statuto un articolo dedicato alla commissione permanente competente in materia di politiche europee e relazioni internazionali, la quale esercita le funzioni ad essa attribuite dal regolamento interno del Consiglio regionale.

Nel corso del 2023 la Commissione, insieme all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, ha organizzato le Giornate dell'Europa, realizzando eventi e iniziative "volte alla promozione dell'integrazione europea e alla conoscenza delle istituzioni e delle politiche dell'Unione europea, con particolare attenzione alle iniziative dirette al consolidamento dell'identità europea fra i giovani".

Ha affrontato il tema dell'istituzionalizzazione del "Premio miglior tesi di laurea David Sassoli" e in questo ambito i consiglieri componenti della commissione sono stati promotori di una proposta di legge, poi approvata dal Consiglio regionale, con lo scopo di valorizzare e premiare, nell'ambito di un concorso, le tesi di laurea discusse negli atenei toscani sul tema "l'Europa, le Regioni e i Cittadini". Nello specifico, possono concorrere alla premiazione gli elaborati di tesi che abbiano indagato su temi di prioritario interesse nell'ambito delle seguenti tematiche: la costruzione europea, le politiche europee nei vari ambiti (agricoltura, concorrenza, energia, digitale, migrazioni, ricerca, ecc.), gli aspetti relativi all'esercizio della cittadinanza europea, il funzionamento delle istituzioni europee con particolare riferimento al ruolo della società civile, il posizionamento dell'Unione europea nel mondo. L'analisi in tali settori deve mirare a evidenziare l'impatto delle politiche dell'Unione europea nella vita quotidiana dei cittadini dell'Unione stessa.

Nell'ambito delle celebrazioni delle Giornate dell'Europa, la commissione, insieme all'Ufficio di presidenza del Consiglio, ha incontrato Nana Malashkia, cittadina ucraina promotrice di un comitato dei diritti degli immigrati suoi concittadini in Italia, per consegnarle un riconoscimento simbolico ed esprimere

solidarietà al suo popolo che lotta per l'affermazione di queste prerogative, e che desidera entrare a far parte dell'Unione europea. La Malashkia l'8 marzo 2023, in piazza a Tbilisi durante le proteste contro la legge filorusa sulla "trasparenza dell'influenza straniera", si è fatta scudo con la bandiera dell'Europa, resistendo agli idranti della polizia, rimanendo in piedi davanti alla folla, sostenuta anche dagli altri manifestanti. Le immagini di questo gesto hanno fatto il giro del mondo e il suo impegno l'ha resa un'icona di libertà.

La commissione si è occupata di seguire e approfondire gli aggiornamenti dello stato di avanzamento dei progetti, delle scadenze, dei rapporti tra Regioni e Governo del "Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza" e nuovo settennato fondi europei. Sono state fatte molte audizioni con la Presidenza, la Giunta e le Direzioni di riferimento.

In occasione della seduta plenaria del Comitato delle Regioni, che si è svolta dal 13 al 15 marzo 2023, la commissione si è recata in missione a Bruxelles, nel corso della quale sono state approfondite diverse tematiche tra cui:

- "anno europeo delle competenze; Il ruolo centrale delle politiche educative e formative per migliorare le competenze e rispondere in maniera efficace alle sfide del futuro.";
- il tema "crescente numero di lupi nelle aree montane e rurali europee";
- "fondi europei per la ricerca".

La Commissione ha incontrato gli studenti dell'Istituto di istruzione superiore 'Benedetto Varchi', che si è aggiudicato un finanziamento per un progetto di insegnamento e ricerca sull'Unione europea, vertente sulle seguenti tematiche: "Cosa può fare l'Europa per te, giovane e studente; cos'è l'Europa e com'è fatta l'Europa; cosa puoi fare tu per l'Europa".

Nell'ambito delle attività della Conferenza delle assemblee legislative dell'Unione europea (CARLE), volte ad assicurare la rappresentanza istituzionale di tutti i territori, le regioni, le città e i comuni dell'Unione europea, la commissione ha redatto un contributo sull'Agenda strategica 2024-2029, nel quale è stato sottolineato che la Toscana dovrebbe individuare come priorità l'affrontare sfide comuni, per le quali servono risposte condivise che rimettano al centro il principio di solidarietà, un principio su cui l'Europa è stata fondata, ma che negli ultimi anni è stato troppo spesso dimenticato. In questo contributo, inviato alla CARLE alla fine del mese di dicembre, si sottolinea come sia importante concentrare gli sforzi sulla sostenibilità della ripresa economica, la giustizia fiscale e sociale, la politica estera di sicurezza comune e l'immigrazione, l'emergenza climatica, sulla quale viene posta in particolare l'attenzione.

In ottemperanza alla richiesta che la CARLE ha inoltrato alle Assemblee degli Stati membri, la commissione ha redatto una risoluzione "in merito al celere stanziamento delle risorse europee per far fronte ai danni causati da eventi atmosferici", nella quale si propongono una serie di proposte, al fine di far fronte agli eventi catastrofici ambientali. L'atto contiene disposizioni e linee guida per

affrontare le conseguenze dell'alluvione, promuovere misure di prevenzione future e fornire sostegno alle comunità colpite. In particolare nella risoluzione viene richiesto che si valuti la semplificazione e la tempestività dei metodi di erogazione delle risorse: essa propone la costituzione di un *team di esperti* che, di concerto con le istituzioni nazionali, regionali e locali, possa fare una prima stima dei danni, considerando inoltre la possibilità di rendere immediatamente fruibili le risorse per le quali si richiede un incremento tramite il Fondo di solidarietà.

Infine la commissione ha presentato con votazione unanime, all'Assemblea plenaria del 1° dicembre emendamenti volti ad integrare la "Resolution on the prevention and management of natural disasters within the european union".

Tabella n. 1 – Audizioni svolte dalla Commissione (anno 2023)

Audizione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 6 febbraio	Presidente della Regione Toscana	In merito al protocollo con la Regione della Provenza
Audizione 29 maggio	Presidente della Regione Toscana	In merito Protocollo d'intesa sulla regione di Kiev
Audizione 12 giugno	Presidente e legale rappresentante dell'Associazione "Talaka" APS,	In merito, come da richiesta inoltrata alla Commissione, all'attività dell'Associazione stessa ed alla situazione attuale in Belarus
Audizione 24 luglio	Presidente della Regione Toscana	In merito all'aggiornamento del PNRR toscano
Audizione 6 novembre	Présidente de l'Assemblée de Corse	In merito alla proposta di partnership sulla politica costiera
Audizione 20 novembre	Direttore di Anci Toscana	In merito ai finanziamenti europei per i Comuni toscani

CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

Maria Palchetti

1. PREMESSA

Il Consiglio delle autonomie locali (CAL) è “un organo di consultazione fra regioni ed enti locali” previsto all’articolo 123 comma 4 della Costituzione. L’articolo 66 dello Statuto della Toscana, lo qualifica quale “organo di rappresentanza del sistema degli enti locali della Toscana, con funzioni consultive e di proposta”.

Ai sensi di quanto disposto dalla legge regionale 21 marzo 2000, n. 36 (Nuova disciplina del Consiglio delle autonomie locali), il Consiglio delle autonomie locali interviene nei processi decisionali della Regione in attuazione del principio di raccordo e consultazione permanenti tra Regione ed enti locali. La legge trova attuazione nel regolamento interno del Consiglio delle autonomie locali. Il Consiglio delle autonomie locali esprime parere obbligatorio sulle proposte di atti all’esame del Consiglio regionale che attengono alla determinazione o modificazione delle competenze degli enti locali, al riparto di competenze tra Regione ed enti locali, alla istituzione di enti e agenzie regionali e può esprimere eventuali osservazioni su tutte le altre proposte depositate in Consiglio regionale.

Nel corso del 2023 è proseguita la fase di riflessione tecnica relativa alla revisione della legge istitutiva del Consiglio delle autonomie locali e del regolamento attuativo. In particolare, in vista delle elezioni amministrative 2024, è emersa con urgenza la necessità di procedere al riordino della normativa di regolazione del Consiglio delle autonomie locali, con specifico richiamo alle disposizioni che disciplinano la nomina dei componenti dello stesso. Le elezioni amministrative 2024 interesseranno infatti più della metà dei comuni della Toscana realizzando così la fattispecie prevista dall’articolo 9, comma secondo, della legge regionale 36/2000.

Il lavoro di riflessione tecnica ha portato a un’ipotesi di revisione della legge regionale 36/2000 anche al fine di superare le problematiche relative alla vigenza della legge regionale 7 novembre 2014 n. 63 (Disciplina transitoria per la sostituzione dei componenti decaduti del Consiglio regionale delle autonomie locali) che detta una disciplina straordinaria e transitoria in attuazione della legge 7 aprile 2014 n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni).

2. ATTI ASSEGNATI

Nel corso dell’anno 2023 sono state convocate 12 sedute in cui il Consiglio delle autonomie locali ha espresso 19 pareri obbligatori di cui 9 su proposte di legge, 5 su proposte di deliberazioni, 4 su proposte di regolamento della Giunta, 1

su proposta di risoluzione. Il CAL non ha espresso parere su 7 proposte di legge sulla base della decisione presa nella seduta del 12 aprile 2022 di non esprimere parere su proposte di iniziativa consiliare. Il CAL ha esercitato la facoltà di esprimere osservazioni facoltative su 2 proposte di legge. I 19 pareri espressi sono stati tutti favorevoli, per 4 dei quali sono state espresse condizioni, per 10 sono state espresse raccomandazioni.

2.1 PARERI OBBLIGATORI

I pareri obbligatori sulle proposte di legge di iniziativa della Giunta hanno riguardato:

- proposta di legge 152 avente ad oggetto (Nuove disposizioni finalizzate al conseguimento dei valori limite per il materiale particolato PM₁₀ e il biossido di azoto NO₂, previsti dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155, di attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente. Modifiche alla Legge regionale 10 dicembre 2019, n. 74 Disposizioni urgenti per il rispetto nel territorio della Toscana degli obblighi previsti dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155, di attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente). Il CAL ha espresso all'unanimità parere favorevole con condizioni. Nello specifico il CAL ha condizionato il parere favorevole alle seguenti indicazioni:
 - definizione di un chiaro riparto di ruoli tra Regione ed enti locali in merito alla competenza e alle modalità di controlli e sanzioni delle ordinanze emesse nel rispetto di obbligo di legge regionale;
 - definizione delle modalità di fruizione degli incentivi in anticipo da parte dei cittadini e quantificazione di budget pluriennale in modo da garantire la transizione a partire dalle fasce più deboli;
 - una migliore definizione del concetto di “comuni inadempienti” in relazione al diritto di rivalsa. In particolare, se un comune ha adottato tutti gli atti necessari e, in ogni caso, ha adottato il Piani di azione comunale (PAC) e ne garantisce il rispetto, la rivalsa non deve essere attivata;
- proposta di legge 173 avente ad oggetto (Ulteriori disposizioni urgenti in materia di occupazioni del demanio idrico da parte dei gestori del servizio idrico integrato. Modifiche alla l.r. 50/2021, alla l.r. 57/2017 e alla l.r. 80/2015). Il CAL ha espresso all'unanimità parere favorevole con raccomandazioni condividendo e facendo proprie le valutazioni formulate da Upi Toscana già espresse in fase di audizione presso la Quarta Commissione consiliare e in particolare della necessità di:
 - sollecitare la Giunta regionale sul tema del metodo, ovvero a riattivare la concertazione su tutti gli atti di interesse degli enti locali, in modo da approfondire per tempo le singole questioni tecniche e prevenire le criticità

che potrebbero poi scaricarsi sui lavori consiliari, in una fase troppo tardiva;

- sostenere e supportare gli enti locali nell'azione di valutazione e di intervento sulle opere, alla luce delle disposizioni della presente legge regionale;
- prendere tutto il tempo necessario per approfondire le potenziali problematiche, non marginali e di possibile impatto sui cittadini e le imprese, anche per quanto concerne il delicato aspetto dei piani di protezione civile e del piano/censimento delle opere da realizzare, in raccordo con gli enti locali;
- valutare e promuovere il tema della ripartizione territoriale delle entrate da canoni sulle concessioni del demanio idrico secondo la provenienza delle somme.

Il CAL ha condiviso altresì le valutazioni formulate da Anci Toscana, già espresse in fase di audizione presso la Quarta Commissione, relative alla necessità di prevedere un maggiore coinvolgimento del Genio civile, in particolare per ciò che concerne l'articolo 4 (Inserimento dell'articolo 7 ter della legge regionale 50/2021. Specifiche operative per il rilascio delle concessioni di ponti pubblici e privati) per non far ricadere tutte le responsabilità sui comuni che riscontrerebbero, soprattutto quelli di minore dimensione demografica, significative difficoltà in fase attuative;

- proposta di legge 194 avente ad oggetto (Disciplina delle funzioni delle province e della Città metropolitana di Firenze in materia ambientale. Costituzione, in via transitoria, di ufficio comune per l'esercizio associato delle funzioni provinciali e della Città metropolitana in materia di bonifica dei siti inquinati. Modifiche alla l.r. 25/1998). Il CAL ha espresso a maggioranza parere favorevole con raccomandazioni facendo proprie le valutazioni contenute nel documento a firma Upi Toscana e condivise da Anci Toscana relative, in particolare, alla necessità di lavorare in collaborazione con l'assessorato per individuare risorse economiche per assumere nuovo personale per lo svolgimento delle competenze connesse alla delicata fase di gestione delle bonifiche. Il CAL ha altresì condiviso e fatto proprie le valutazioni della Città metropolitana di Firenze sull'importanza di assicurare alle province le necessarie risorse umane e finanziarie per garantire il corretto esercizio delle funzioni attribuite posto che nel 2015 il riordino delle competenze ha comportato un ingente trasferimento di personale, risorse e tributi alla Regione;
- proposta di legge 201 avente ad oggetto (Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2009, n. 82. Accreditoamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato). Il CAL ha espresso a maggioranza parere favorevole;

- proposta di legge 205 avente ad oggetto (Modifiche alla legge regionale 6 ottobre 2011, n. 49 “Disciplina in materia di impianti di radiocomunicazioni”). Il CAL ha espresso all’unanimità parere favorevole;
- proposta di legge 207 avente ad oggetto (Affidamento, conservazione e dispersione delle ceneri derivanti dalla cremazione dei defunti. Modifica alla l.r. 29/2004). Il CAL ha espresso a maggioranza parere favorevole;
- proposta di legge 211 avente ad oggetto (Semplificazioni procedurali in materia di conferenza di co-pianificazione e adeguamento al DPR 380/2001. Modifiche alla legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 “Norme in materia di governo del territorio”). Il CAL ha espresso all’unanimità parere favorevole con raccomandazioni facendo proprie le indicazioni espresse da Upi Toscana relative alla necessità di porre attenzione a possibili discrasie tra piano strutturale e piano operativo; alla necessità di tener conto, relativamente all’avviso del sistema di monitoraggio, della consistenza degli organici a disposizione delle province e all’utilità di organizzare una giornata di formazione per gli operatori che saranno incaricati delle attività di inserimento dati.

Infine, in merito alla manovra di bilancio regionale (proposte di legge 227, proposta di legge 228 e proposta di deliberazione 371 recante nota di aggiornamento al DEFR 2024), il CAL ha espresso a maggioranza parere favorevole con condizioni facendo proprie le considerazioni contenute nel documento a firma Upi Toscana allegato al parere.

Sono stati inoltre espressi pareri obbligatori su le seguenti proposte di deliberazione:

- proposta di deliberazione 301 avente ad oggetto (Adozione del Piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati - Piano regionale dell’economia circolare). Il CAL ha espresso parere favorevole all’unanimità con raccomandazioni facendo proprie le considerazioni espresse da Anci e Upi Toscana contenute nel documento a firma Upi Toscana riguardanti in particolare l’utilità di prevedere ulteriori forme di affiancamento per l’esercizio delle funzioni connesse alla gestione dell’ultima fase di trattamento dei rifiuti e l’opportunità di mantenere costante il coinvolgimento delle province e il flusso informativo con gli enti e Upi Toscana;
- proposta di deliberazione 320 avente ad oggetto (DEFR 2023 integrazione alla nota di aggiornamento). Il CAL ha espresso all’unanimità parere favorevole con raccomandazioni condividendo e facendo proprie le considerazioni contenute nel documento a firma Upi Toscana che pur esprimendo apprezzamento su alcune integrazioni apportate, considera preoccupante la mancata concertazione con gli enti locali e sottolinea l’insoddisfazione rispetto alle integrazioni apportate all’obiettivo 4 del progetto n. 27 sugli “Interventi nella Toscana diffusa (aree interne e territori montani)” in particolare per

quanto riguarda l'esclusione delle province dalla costruzione delle strategie territoriali assieme ai comuni e ai soggetti locali;

- proposta di deliberazioni 326 avente ad oggetto (Documento di Economia e Finanza Regionale 2024. Approvazione). Il CAL ha espresso all'unanimità parere favorevole con raccomandazioni facendo proprie le considerazioni contenute nel documento a firma Upi Toscana allegato al parere che evidenziano l'importanza e la necessità – soprattutto per atti di programmazione come il DEFR - di una preventiva concertazione con le associazioni rappresentative degli enti locali;
- proposta di deliberazione 366 avente ad oggetto (DEFR 2023 – Integrazione alla nota di aggiornamento). Il CAL ha espresso a maggioranza parere favorevole con raccomandazioni facendo proprie le considerazioni contenute nel documento a firma congiunta Anci Toscana e Upi Toscana che, pur valutando positivamente il complessivo aumento di risorse nel triennio, rilevano criticità sui seguenti progetti:
 - Assetto idrogeologico, tutela della costa e della risorsa idrica
 - Politiche per il mare, per l'Elba e l'Arcipelago toscano

Sottolineando altresì la necessità di uno sforzo maggiore sui progetti n. 4 “Turismo e commercio” e n. 27. “Interventi nella Toscana diffusa (aree interne e territori montani)” e la necessità di prevedere uno stanziamento per le annualità 2024 e 2025 per la voce “caccia e pesca” nel progetto n. 8 e nel progetto n. 28.

Il CAL ha inoltre espresso parere su 4 proposte di regolamento della Giunta regionale in particolare:

- deliberazione della Giunta regionale n. 1554 del 27 dicembre 2022 avente ad oggetto (Disposizioni in materia di rilascio delle concessioni per l'utilizzo del demanio idrico e criteri per la determinazione dei canoni e in materia di utilizzo razionale della risorsa idrica e per la disciplina dei procedimenti di rilascio dei titoli concessori e autorizzatori per l'uso di acqua. Modifiche al d.p.g.r. 60/R/2016 e al d.p.g.r. 61/R/2016). Il CAL ha espresso all'unanimità parere favorevole con raccomandazioni facendo proprie le valutazioni già espresse da Upi Toscana in fase di audizione presso la Quarta Commissione consiliare e contenute nel documento allegato al parere che sottolineano in particolare che sarebbe stato opportuno esaminare questo atto congiuntamente con la proposta di legge 173 al fine di coordinare le disposizioni della legge regionale 80/2015¹⁰⁷ con i regolamenti regionali. Il CAL ha altresì condiviso e fatto proprie le valutazioni già formulate da Anci Toscana in merito alla proposta di legge 173 strettamente connessa al provvedimento in esame;

¹⁰⁷ Legge regionale 28 dicembre 2015, n. 80 (Norme in materia di difesa del suolo, tutela delle risorse idriche e tutela della costa e degli abitati costieri).

- deliberazione della Giunta regionale 163 del 27 febbraio 2023 avente ad oggetto (Manufatti per l'attività agricola amatoriale, per il ricovero di animali domestici e per esigenze venatorie e mutamento di destinazione degli edifici rurali. Modifiche al d.p.g.r. 63/R/2016. Approvazione al fine dell'acquisizione dei pareri previsti dagli articoli 42 e 66 dello Statuto). Il CAL ha espresso all'unanimità parere favorevole con raccomandazioni condividendo e facendo proprie le valutazioni contenute nel documento a firma Anci Toscana relative alla necessità di una maggiore chiarezza espositiva al fine di evitare dubbi interpretativi in fase di applicazione e all'opportunità di specificare meglio i requisiti per accedere alla deruralizzazione;
- deliberazione della Giunta regionale 1160 del 9 ottobre 2023 avente ad oggetto (Disposizioni in materia di medie e grandi strutture di vendita e di manifestazioni fieristiche. Modifiche al d.p.g.r. 23/R/2020). Il CAL ha espresso parere favorevole all'unanimità;
- deliberazione della Giunta regionale 287 del 6 novembre 2023 avente a oggetto (Disposizioni in materia di recupero dei canoni pregressi per l'utilizzo del demanio idrico e per l'utilizzo della risorsa idrica. Modifiche al d.p.g.r. 60/R/2016 e al d.p.g.r. 61/R/2016. Approvazione ai fini dell'acquisizione dei pareri previsti dagli articoli 42 e 66 dello Statuto). Il CAL ha espresso parere favorevole all'unanimità;

Infine sulla proposta di risoluzione 239 avente ad oggetto (Programma Regionale di Sviluppo 2021 – 2025) il CAL ha espresso all'unanimità parere favorevole con raccomandazioni facendo proprie le considerazioni contenute nel documento a firma Anci Toscana e le osservazioni relative al punto dei piani integrati territoriali espresse dal Presidente della Provincia di Pisa e condivise da Upi Toscana;

2.2 OSSERVAZIONI FACOLTATIVE

Il Consiglio delle autonomie locali nel corso dell'anno 2023 ha esercitato la facoltà di esprimere osservazioni facoltative su 2 proposte di legge.

Le osservazioni facoltative in particolare hanno riguardato:

- proposta di legge 170 avente ad oggetto (Recesso dalla Fondazione Scuola interregionale di polizia locale di Modena. Modifica della legge regionale 19 febbraio 2020, n. 11 “Norme in materia di sicurezza urbana integrata e polizia locale. Modifiche alla l.r. 22/2015”). Il CAL ha espresso all'unanimità osservazioni facendo proprie le valutazioni di Upi Toscana relative alla mancata concertazione e alla necessità di conoscere le intenzioni della Giunta regionale per assicurare la continuità delle attività di aggiornamento e formazione professionale per le polizie municipali e provinciali. Il CAL ha condiviso altresì le considerazioni espresse da Anci Toscana in merito alla necessità di un confronto istituzionale tra Regione e Anci in materia, al fine di individuare adeguatamente le esigenze che emergono dal territorio, il relativo

fabbisogno formativo, nonché le conseguenti modalità organizzative più adatte e più inclusive per formare, aggiornare e accrescere le competenze delle polizie municipali;

- proposta di legge 176_avente ad oggetto (Istituzione dell'Elenco degli operatori economici della Giunta regionale da invitare alle procedure negoziate per l'affidamento di lavori pubblici, nelle ipotesi previste dalla normativa vigente in materia di appalti. Modifiche alla legge regionale 16 aprile 2019 n. 18). Il CAL ha espresso all'unanimità osservazioni, evidenziando in modo positivo che la proposta sia passata dal tavolo di concertazione e l'attenzione e sensibilità dimostrata dall'assessorato e rilevando come la possibilità per gli enti locali di utilizzare l'elenco degli operatori economici rappresenti una semplificazione.

3. LE ATTIVITÀ

3.1 COLLABORAZIONE CON LA SEZIONE REGIONALE DELLA CORTE DEI CONTI

Il Consiglio delle autonomie locali è tramite tra gli enti locali e la sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la formulazione di richieste di collaborazione, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché di pareri in materia di contabilità pubblica, così come previsto dall'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. 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 2023 le richieste, pervenute al CAL e inoltrate alla Sezione regionale di controllo, sono state 12 e hanno riguardato svariate questioni, in particolare:

- la capacità di assunzione da parte degli enti locali (d.l. n. 34 del 30/04/2019);
- la legittimità di spesa di personale di enti partecipati in deroga ai limiti di spesa;
- le attività incentivabili ai sensi dell'articolo 113, comma 2, decreto legislativo 50/2016 e allegato I 10, in particolare la programmazione della spesa per investimenti ed erogazione incentivi su gare andate deserte;
- la natura demaniale delle reti idriche;
- il corretto inquadramento dei passaggi diretti per mobilità volontaria per interscambio tra unioni di comuni e comuni;
- società pubbliche e in house: il soccorso finanziario ai sensi dell'articolo 14, commi 2 e 4, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175;
- il recupero delle maggiori somme confluente indebitamente nel fondo per le risorse decentrate tramite rinuncia a capacità assunzionale ai sensi dell'articolo 1 commi 226 e 228 della legge 208/2015;

- il finanziamento dei servizi di controllo mediante proventi derivanti sanzioni del codice della strada ai sensi dell'articolo 208, comma 4 e 5-bis, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 e ss.mm.ii.;
- l'applicazione dell'articolo 61 comma 8 del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) 2018 a un dipendente sottoposto a misura cautelare in carcere assolto con sentenza pronunciata ai sensi dell'articolo 530 comma 2 Codice di procedura penale.

Per dare esecuzione sia alla convenzione, sia alla risoluzione 3/2006, con cui si disciplinano le modalità operative della medesima, sono disponibili sul sito i pareri della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Il collegamento con la banca dati del controllo della Corte dei conti consente di accedere ai testi integrali delle deliberazioni emesse dalla Sezione regionale di controllo della Toscana a partire dall'anno 2009.

3.2 NOMINE E DESIGNAZIONI

Ai sensi dell'articolo 66, comma 6, dello Statuto sono attribuite al Consiglio delle autonomie locali le nomine e le designazioni di competenza del sistema degli enti locali negli organismi regionali secondo quanto previsto dalla legge regionale 8 febbraio 2008, n. 5 (Norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organi amministrativi di competenza della Regione). Nel corso dell'anno 2023 il Consiglio delle autonomie locali ha approvato 4 delibere relative alla nomina e alla designazione dei componenti dei seguenti organismi:

- Osservatorio regionale sulla dipendenza dal gioco d'azzardo patologico;
- Osservatorio regionale sulla sicurezza stradale;
- Conferenza per la difesa del suolo;
- Commissione regionale consultiva per gli autoservizi pubblici non di linea.

CONFERENZA PERMANENTE DELLE AUTONOMIE SOCIALI

Antonella Accardo

La Conferenza permanente delle autonomie sociali trova disciplina nella legge regionale 15 aprile 2014, n. 21, ai sensi di quanto previsto nell'articolo 61 dello Statuto della Regione Toscana. La finalità è quella di garantire la rappresentanza dell'associazionismo sociale e del volontariato all'interno delle istituzioni.

Rientra tra le competenze della Conferenza la presentazione di proposte al Consiglio Regionale e la facoltà di elaborare studi e ricerche aventi a oggetto le tematiche di specifico interesse. La Conferenza è chiamata a esprimere parere obbligatorio sugli atti di programmazione economica, sociale e territoriale e sulle proposte di legge istitutive o modificative di atti della programmazione regionale. Verifica inoltre gli esiti delle politiche regionali al fine di valutarne l'impatto sulla vita sociale.

Come già segnalato per gli anni precedenti, si ricorda che la Conferenza non è stata ricostituita per la legislatura in corso non essendo pervenute candidature a seguito dell'avviso pubblicato in data 4 novembre 2020.

La precedente Conferenza ha concluso i propri lavori, al termine del periodo di *prorogatio*, nei primi mesi dell'anno 2021.

COMMISSIONE REGIONALE PARI OPPORTUNITÀ

Antonella Accardo

La Commissione regionale per le pari opportunità (CRPO), organo di tutela e garanzia ai sensi dell'articolo 55 dello Statuto della Regione Toscana, trova disciplina nella legge regionale 15 dicembre 2009, n. 76. Nel corso del 2023 la Commissione ha svolto 19 sedute. L'ufficio di presidenza si è riunito in 20 occasioni.

1. IL RUOLO DELLA CRPO NELL'AMBITO DEL PROCESSO DI APPROVAZIONE DEGLI ATTI CONSILIARI

La Commissione esprime pareri obbligatori sui provvedimenti legislativi e amministrativi della Regione Toscana con specifica rilevanza per le politiche di genere. Può inoltre essere chiamata a esprimere osservazioni eventuali su altri 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 corso del 2023, la Commissione è stata chiamata a esprimere parere su 10 atti, tra proposte di legge, proposte di delibera e proposte di risoluzione, esprimendo parere favorevole a maggioranza in nove occasioni e non esprimendo parere in una occasione. Nel dettaglio:

- proposta di legge 190 del 2 maggio 2023 (Disposizioni in materia di personale delle strutture di supporto agli organi politici. Abrogazione della legge regionale 2/2023 e modifiche alla legge regionale 1/2009). Esito: parere non espresso - votazione espressa all'unanimità nella seduta n. 41 del 3 Maggio 2023;
- proposta di legge 203 del 23 giugno 2023 (Disposizioni in materia di congedo di paternità obbligatorio per i consiglieri e per i componenti della Giunta regionale. Modifiche alla legge regionale 3/2009). Esito: parere favorevole - votazione espressa a maggioranza nella seduta n. 44 del 28 Giugno 2023;
- proposta di legge 227 del 11 dicembre 2023 (Legge di stabilità per l'anno 2024). Esito: parere favorevole con osservazioni - votazione espressa a maggioranza nella seduta n. 52 del 13 dicembre 2023. La Commissione pari opportunità regionale pur confermando il parere positivo alla manovra di

bilancio nel suo complesso ha espresso una forte perplessità rispetto agli stanziamenti riportati nell'articolo 10 della proposta di legge, poiché drasticamente ridotti rispetto agli anni precedenti con un importo per il 2024 pari a euro 50.353,47 (euro 111.043,73 per l'anno 2025 ed euro 219.888,57 per l'anno 2026) che per una Regione come la Toscana risulta essere largamente insufficiente. La Commissione rileva che il taglio dei finanziamenti per la sensibilizzazione e il contrasto alla violenza di genere rischia di arrestare un lavoro che da anni viene portato avanti dai territori e che è l'unico modo per eliminare o diminuire i femminicidi e interrompere la spirale di violenza contro le donne che è ancora forte anche nel territorio della Toscana e che è un danno non solo per le vittime e le loro famiglie ma per la società tutta dal punto di vista umano, sociale ed economico;

- proposta di legge 228 del 11 dicembre 2023 (Bilancio di previsione finanziario 2024-2026). Esito: parere favorevole - votazione espressa a maggioranza nella seduta n. 52 del 13 dicembre 2023;
- proposta di deliberazione 301 del 21 marzo 2023 (Adozione del Piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati - Piano regionale dell'economia circolare). Esito: parere favorevole con osservazioni – votazione espressa a maggioranza nella seduta n. 40 del 20 aprile 2023. Nel merito la Commissione ha osservato che i pannolini e gli assorbenti sono stati fatti rientrare nella categoria dei rifiuti bio-degradabili (RUB- Rifiuti urbani biodegradabili) assimilabili al legno per la natura delle fibre. Appare quindi utile specificare che pannolini e assorbenti siano da considerarsi RUB smaltibili in discarica unicamente nei casi in cui non sia in alcun modo praticabile il riutilizzo e/o la specifica raccolta differenziata con invio a trattamento termico per il riuso. È necessario proteggere il concetto di riuso ai fini sanitari, nell'ottica di una maggiore sostenibilità economica, di un maggior sostegno alle politiche sociali capace di delineare il proprio perimetro attuativo nella congiuntura tra welfare e trasformazione dei processi produttivi;
- proposta di deliberazione 320 del 08 giugno 2023 (DEFR 2023 Integrazione alla nota di aggiornamento). Esito: parere favorevole – votazione espressa a maggioranza nella seduta n. 43 del 13 Giugno 2023;
- proposta di deliberazione 326 del 03 luglio 2023 (Documento di Economia e Finanza Regionale 2024, Approvazione). Esito: parere favorevole – votazione espressa a maggioranza nella seduta n. 45 del 13 Luglio 2023;
- proposta di deliberazione 366 del 27ottobre 2023 (DEFR 2023 Modifica alla nota di aggiornamento). Esito: parere favorevole – votazione espressa a maggioranza nella seduta n. 50 del 8 Novembre 2023;
- proposta di deliberazione 371 del 12 dicembre 2023 (Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza regionale (DEFR) 2024. Approvazione). Esito: parere favorevole – votazione espressa a maggioranza nella seduta 52 del 13 dicembre 2023;

- proposta di risoluzione 239 del 23 dicembre 2022 (Programma regionale di sviluppo 2021-2025. Adozione). Esito: parere favorevole – votazione espressa a maggioranza nella seduta n. 34 del 11 Gennaio 2023.

La commissione ha espresso osservazioni su 2 atti: la proposta di legge 189 e la proposta di legge 197, con il seguente esito:

- proposta di legge 189 del 27 aprile 2023 (Recupero delle ulivete abbandonate). Esito: osservazioni espresse all'unanimità nella seduta n. 41 del 3 Maggio 2023. La commissione apprezza lo spirito della proposta di legge volta a contrastare l'abbandono delle terre e delle colture tipiche delle colline Toscane, abbandono che determina un degrado ambientale e culturale, spesso foriero di disastri ambientali, quali dissesti idrogeologici, maggiore propensione agli incendi boschivi e perdita di biodiversità. Suggerisce tuttavia una semplificazione delle procedure per il rilascio delle autorizzazioni al vincolo idrogeologico e paesaggistico, per consentire tempi rapidi e dare maggiore efficacia alle azioni volte al raggiungimento degli obiettivi e consiglia di individuare al meglio le ulivete abbandonate che possano avere effettive potenzialità di recupero e di rimessa a coltura facendo riferimento non tanto alla destinazione produttiva, difficilmente individuabile, ma alle mancate cure agronomiche, quali ad esempio la potatura, sfalci e/o lavorazioni del terreno. La Commissione suggerisce inoltre l'obbligo del mantenimento in produzione dell'oliveto per un certo numero di anni volto ad evitare speculazioni e uso improprio del denaro pubblico e chiede di prevedere nell'articolo 4 una maggiore priorità nei criteri di determinazione della graduatoria per le imprese al femminile;
- proposta di legge 197 del 8giugno 2023 (Disposizioni in materia di presa in carico e rieducazione degli autori di violenza di genere. Modifiche alla legge regionale 59/2007). Esito: osservazioni espresse all'unanimità nella seduta n. 43 del 13 Giugno 2023. La commissione chiede di aggiungere all' articolo 1, comma 1bis la seguente dizione: “A tal fine, la Regione Toscana, promuove azioni di prevenzione e sensibilizzazione nelle scuole sul bullismo, sul sessismo, sul maschilismo, sul rispetto dell'altra persona e sull'educazione all'affettività” Ciò in quanto l'origine di comportamenti violenti si manifesta già a partire dai primi anni di vita dei bambini e delle bambine. Si intende sottolineare l'importanza del lavoro e dei progetti organizzati nelle scuole grazie alle risorse della Regione e incentivarne la realizzazione in maniera continua e strutturale.

2. LE ALTRE ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE REGIONALE PARI OPPORTUNITÀ

La Commissione ha proseguito anche nel 2023 nel 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 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).

A seguito di richiesta del Consiglio regionale (risoluzione n. 117/2021) la Commissione ha presentato nel maggio 2023 al Presidente del Consiglio e ai membri dell'Ufficio di presidenza la ricerca relativa all'analisi dettagliata sul fenomeno delle mutilazioni genitali femminili in Toscana con una proposta operativa per interventi e servizi a sostegno delle donne vittime di questa violenza.

La Commissione ha inoltre realizzato presso il Consiglio regionale l'iniziativa "8 donne per l'otto marzo", premiazione di otto donne archeologhe di San Casciano dei Bagni, e la testimonianza di "Le donne iraniane di 'Donne, Vita, Libertà'".

La Commissione ha collaborato con la Giunta regionale alla realizzazione dell'evento "Di Pari Passo" nell'ambito della Toscana delle donne.

Sul territorio altre iniziative sono state organizzate dalla Commissione in collaborazione con associazioni ed enti su tutto il territorio della Toscana.

La Commissione ha concesso il patrocinio a 37 iniziative di particolare valore sociale, morale, culturale e celebrativo, promosse da enti, associazioni e istituzioni pubbliche e private su tutto il territorio toscano (per spettacoli, mostre, convegni, incontri, premi letterari e iniziative sportive).

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, trascorsi i quali 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 2023 il Presidente ha emanato 7 regolamenti, due in più rispetto all'anno precedente, benché, come si spiegherà più avanti, il numero effettivo debba considerarsi 6. Fra essi non figurano regolamenti di diretta attuazione di leggi statali (e quindi di competenza del Consiglio regionale) mentre il regolamento 3/R attua una legge a sua volta attuativa di una direttiva comunitaria.

Con la specificazione di prima sul numero effettivo degli atti, i testi innovativi sono 2, quelli di modifica di regolamenti vigenti 4, benché fra questi ultimi vi sia un documento dal contenuto plurimo: anche su questo si rinvia a cenni successivi.

Al 31 dicembre 2022 il numero dei regolamenti vigenti era di 183. Tale dato si ottiene con lo stesso metodo usato per il calcolo delle leggi in vigore, vale a dire sommando i regolamenti approvati, sottraendo quelli abrogati e non conteggiando quelli di mera modifica testuale che non contengano anche disposizioni transitorie che dispieghino i loro effetti in un arco di tempo significativo.

I regolamenti di prima emanazione approvati nel periodo di tempo considerato hanno operato 5 abrogazioni espresse, riducendo il totale a 182. Il numero complessivo dei regolamenti emanati dall'inizio della prima legislatura al 31 dicembre 2023 è di 453. Il numero di regolamenti abrogati in modo espresso nello stesso arco temporale è di 144.

3. DUE CASI PARTICOLARI: IL REGOLAMENTO “CHE VISSE DUE VOLTE” E QUELLO “DI MANUTENZIONE”

Prima della consueta analisi quali-quantitativa è necessario dare conto di due vicende peculiari della produzione regolamentare 2023, che su tale analisi incidono in modo concreto.

3.1 IL REGOLAMENTO “CHE VISSE DUE VOLTE”

Nel mese di marzo, dopo avere ottenuto il parere della commissione competente ai sensi dell’articolo 42 dello Statuto sullo schema adottato il 22 novembre precedente, la Giunta approva in seconda lettura il regolamento numerato come 9/R in tema di “Esercizio, controllo, manutenzione ed ispezione degli impianti termici. Disciplina della prestazione energetica degli edifici. Attestato di prestazione energetica”. Per un disguido informatico il testo portato in Giunta contiene degli allegati incompleti rispetto alla versione effettiva, e su cui la Commissione aveva espresso il parere. La Giunta perciò revoca la delibera di approvazione del regolamento “difettoso” e approva il regolamento 17/R del 6 aprile riproducendo integralmente il contenuto del regolamento 9/R, con gli allegati nel testo effettivo, il tutto conforme a quanto esaminato dalla commissione; non essendo però stato revocato il decreto presidenziale di emanazione, il testo “correttivo” sopravviene a pubblicazione avvenuta e *vacatio* di quindici giorni trascorsa, del regolamento 9/R, nella versione con gli allegati “sbagliati”, il quale è perciò entrato in vigore. Per rimediare occorre abrogarlo: a ciò provvede il regolamento di manutenzione (v. *infra*) che

- abroga appunto il 9/R, da cui l’affermazione fatta sopra per cui i regolamenti del 2023 sono 7 quanto a emanazione ma 6 nell’effettività;
- d’intesa fra gli uffici legislativi di Consiglio e Giunta, per dissipare equivoci sulla decorrenza di due abrogazioni espresse disposte dal regolamento 9/R e quindi effettivamente prodottesi, nonché su possibili reviviscenze per abrogazione della fonte abrogatrice, si ricorre alla contestata formula “restano abrogati”, stavolta però a vantaggio della certezza del diritto, ossia di chiarire che i regolamenti 17/R/2010 e 25/R/2015 sono da considerarsi abrogati dalla data di entrata in vigore del decreto del Presidente della Giunta regionale 9/R/2023.

3.2 IL REGOLAMENTO “DI MANUTENZIONE”

Già dalla sua approvazione la legge regionale sulla qualità della normazione (55/2008, di attuazione dell’articolo 44 dello Statuto) prevede che (articolo 13, comma 2) “*Con un’unica legge o un unico regolamento possono essere disposti periodici interventi di manutenzione di una pluralità di disposizioni, rispettivamente, legislative o regolamentari, nel limite in cui ciò riguardi esclusivamente i casi di cui al comma 1 e limitati adeguamenti che non comportano innovazioni sostanziali della disciplina della materia*”. Fino all’anno scorso tuttavia per le fonti secondarie non si era mai manifestata una necessità di

interventi manutentivi quantitativamente idonea a giustificare il ricorso allo strumento, con le relative complicazioni procedurali per il Consiglio (sebbene qui nell'esercizio di una funzione consultiva e non approvativa) di fronte ad atti normativi eterogenei e quindi suscettibili di interessare contemporaneamente più, se non tutte, commissioni.

Nel 2023 invece la Giunta ha raccolto materiali per modificare, con il decreto del Presidente della Giunta regionale 26 luglio 2023, n. 30/R composto da 37 articoli, otto regolamenti e abrogarne tre. Il rispetto scrupoloso dei limiti di contenuto imposti dalla legge regionale 55/2008, da parte della Giunta, e la disponibilità ed efficienza mostrate dal Consiglio, hanno consentito di ottenere le formulazioni del parere referente (e dei secondari) e l'approvazione finale in tempi congrui e senza inconvenienti. Sono state anche superati, all'inizio dell'iter, dubbi teorici sulla effettiva riconducibilità del "regolamento di manutenzione" alla categoria statutaria di "regolamenti di attuazione delle leggi regionali" e non piuttosto a una, vaga, di "regolamento indipendente". Tale lettura avrebbe da un lato revocato in dubbio la legittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 2, della legge regionale 55/2008, dall'altra configurato una, altrettanto inammissibile, modifica tacita dello Statuto: si è convenuto quindi che siamo di fronte a un regolamento di attuazione, per così dire, di secondo grado, cioè che apporta modifiche testuali (e, per la stessa natura dell'operazione, prive o quasi di discrezionalità) ai, consueti e non controversi, regolamenti attuativi di leggi regionali.

4. I DATI QUANTITATIVI PER MATERIA

Una suddivisione per materia dei regolamenti emanati nel 2023, tolti il 9/R e il 30/R di manutenzione e quindi trasversale evidenzia i seguenti risultati:

- Energia e ambiente (2)
- Commercio (1)
- Istruzione (1)
- Agricoltura (1)

Il regolamento 30/R dal canto suo tocca ambiente, attività produttive, difesa del suolo e protezione civile, mobilità e infrastrutture, organizzazione e personale, sanità, welfare e coesione sociale, urbanistica.

Per quanto attiene alla distribuzione dei regolamenti "ordinari", posto che quello di manutenzione è stato coordinato dall'Avvocatura regionale, affari legislativi e giuridici, in relazione alle direzioni proponenti, avuto riguardo all'organizzazione della Giunta regionale, emergono i seguenti dati:

- Ambiente ed energia (al tempo dell'approvazione¹⁰⁸): 3
- Agricoltura e sviluppo rurale: 1

¹⁰⁸Le competenze della Direzione Ambiente ed energia sono state riorganizzate e in parte redistribuite fra altre direzioni nella seconda parte del 2023.

- Attività produttive: 1
- Istruzione, formazione, ricerca e lavoro: 1

5. ANALISI QUALITATIVA (NON CONTEGGIANDO IL REGOLAMENTO 9/R)

L'applicazione ai regolamenti 2023 dell'indicatore di qualità rappresentato dal numero di articoli e commi ha fornito i seguenti risultati: i 6 regolamenti emanati si compongono di 138 articoli, per una media di 23 articoli a regolamento, e di 391 commi per una media di 65,1. Rispetto al 2022 la media di articoli è uguale, ma i commi sono diminuiti.

Alle considerazioni appena svolte si accompagna il consueto richiamo al fatto che il conteggio complessivo include anche i regolamenti di mera modifica, le cui tecniche redazionali possono rendere non del tutto attendibili, o non pienamente significativi, le misurazioni di cui si parla.

Se si limita l'analisi ai soli regolamenti di nuova emanazione il totale degli articoli è di 55, per una media di 27,5, mentre i commi sono 220 per una media di 110.

Un ulteriore parametro di leggibilità è relativo ai caratteri di cui si compongono i testi. Al netto dei preamboli, che soprattutto nei "Considerato" vanno considerati parti del testo "a forma libera", nell'anno 2023 si va da un numero minimo di 11.444 caratteri a un massimo di 91.300, per una media di 31.059.

6. RAPPORTI TEMPORALI FRA LEGGI REGIONALI E REGOLAMENTI DI ATTUAZIONE

Per quanto riguarda i tempi previsti per l'approvazione dei relativi regolamenti nelle rispettive leggi di riferimento, il regolamento 3/R¹⁰⁹ è stato approvato con 11 mesi di ritardo rispetto alla previsione legislativa.

7. 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 48 giorni ed un tempo massimo di 98, per una media di 57,8 giorni: ottimo dato, che sostanzialmente coincide con i

¹⁰⁹ D.p.g.r. 7 gennaio 2023, n. 3/R (Regolamento di attuazione della legge regionale 5 novembre 2021, n. 40 (Disposizioni attuative del d.lgs. 31 luglio 2020, n. 101 "Attuazione della direttiva 2013/59/Euratom, che stabilisce norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti, e che abroga le direttive 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom e 2003/122/Euratom e riordina la normativa di settore in attuazione dell'articolo 20, comma 1, lettera a), della legge 4 ottobre 2019, n. 117". Abrogazione della l.r. 32/2003).

tempi tecnici (pareri inclusi) necessari. In questo paragrafo ovviamente i tempi presi a riferimento per la ormai nota vicenda dei due regolamenti “uguali” sono quelli dell’approvazione del primo dei due, poi abrogato.

Si ricorda che ai sensi dell’articolo 42, comma 2, dello Statuto, le commissioni consiliari competenti per materia hanno 30 giorni di tempo per esprimere il proprio parere sul testo approvato dalla Giunta in prima lettura; decorso tale termine la Giunta può procedere all’approvazione definitiva anche in assenza del parere della commissione (per il CAL invece la normativa non prevede un termine).

Nel periodo considerato le commissioni consiliari hanno espresso il loro parere in tutti i casi.

Per quanto riguarda il rispetto del termine previsto dallo Statuto, si è registrato un tempo minimo di 8 giorni e un tempo massimo di 71. La media per l'espressione dei pareri è stata di 29,5 giorni: le commissioni sono state, dunque, puntualissime.

8. IL PARERE DELLA COMMISSIONE CONSILIARE

I pareri espressi dalle commissioni consiliari ai sensi dell’articolo 42, comma 2, dello Statuto vanno così classificati:

- 3 pareri favorevoli *tout court*;
- 3 pareri favorevoli accompagnati in due casi da “raccomandazioni”, e in uno da “suggerimenti”: come già constatato negli anni precedenti, tali espressioni designano per lo più proposte emendative del testo, di varia gradazione.

La Giunta ha dato atto di un recepimento *in toto* delle proposte delle commissioni - e del conseguente adeguamento del testo – in 2 casi su 3, motivando il mancato accoglimento parziale nel caso di una richiesta relativa al regolamento 39/R¹¹⁰ “in quanto il testo è stato oggetto di concertazione con gli enti locali interessati e con le aziende unità sanitarie locali della Regione”.

9. 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 nel 2023 è stata esercitata in 3 casi, con 2 pareri favorevoli *tout court*, e uno con osservazioni, accolte (38/R), e nel rispetto del termine.

¹¹⁰ D.p.g.r. 22 agosto 2023, n. 39 (Disposizioni in materia di poli per l’infanzia e requisiti organizzativi e strutturali dei servizi educativi per l’infanzia. Modifiche al d.p.g.r. 41/R/2013).

10. 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. Non vi è menzione dell'articolo di legge che rinvia al regolamento.

Si deve ricordare però che la regola della legge regionale 55/2008 fu pensata per le fattispecie, un tempo più frequenti, 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.

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 formulazione 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: ciò si riscontra in tutti i casi, fuorché quello, per sua natura sottratto alla casistica, del regolamento di manutenzione.

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, si rileva l'uniforme applicazione del precetto dell'articolo 9: tutti i regolamenti emanati (inclusi quelli di mera modifica) contengono il preambolo con la motivazione, per lo più completa con

due eccezioni relative al parere favorevole delle commissioni sul 3/R, che non è menzionato, e a quello del CAL sul 39/R, che non ne riporta la data.

Permane il fenomeno di preamboli ridondanti quanto alle disposizioni citate nei “Visto”, in cui è sciorinato l’intero *corpus* normativo in materia.

11. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L’anno 2023, tolte le due particolarità abbondantemente trattate, conferma la significativa flessione della produzione regolamentare innovativa, secondo una linea di tendenza già intravista nei precedenti rapporti, e che a questo punto comincia a essere supportata da corposi indizi. E che tuttavia non stupisce, se si considera il carattere sempre più marcatamente provvedimentale della produzione legislativa primaria: tema vasto e sfaccettato, che le strutture tecniche di Giunta e Consiglio dovrebbero valutare, magari anche al fine di suscitare una discussione di “politica legislativa” che in qualche modo incombe, come il proverbiale invitato di pietra, sul senso stesso della funzione legislativa regionale.

CONTENZIOSO COSTITUZIONALE

Enrico Righi

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Il contenzioso costituzionale del 2023 di cui è stata protagonista la Regione Toscana consta di sole tre pronunce (eccettuate le eventuali di mero rito), dalle quali non risulta dunque possibile ricavare una linea giurisprudenziale propriamente detta.

Le pronunce di merito, di cui si dà brevemente conto, derivano tutte da sindacato di legittimità costituzionale in via principale, ex articolo 127 Costituzione, in un caso a seguito di impugnazione governativa, in due casi derivanti dalla legittimazione attiva della Regione Toscana ad impugnare norme statali.

Non si sono registrate pronunce derivanti da sindacato incidentale, né da conflitti di attribuzione fra lo Stato e la Regione o tra le regioni.

SENTENZA 223/2023

Fondi e risorse per la Scuola. Leale collaborazione

I ricorsi 4, 6 e 7/2023, esperiti in via principale, rispettivamente dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Puglia, avverso la legge 197/2022, riuniti per la trattazione in unica udienza, hanno dato luogo alla sentenza 223/2023.

Le Regioni ricorrenti hanno impugnato diverse disposizioni della legge n. 197 del 2022, recante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 ed il bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025, riguardanti la disciplina della composizione del contingente organico dei dirigenti scolastici (DS) e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (DSGA) e alla sua distribuzione sul territorio nazionale, nonché alcuni fondi e stanziamenti statali nel settore dell'istruzione.

Solo nei riguardi ad un fondo definito di "mero transito", in relazione al quale alcune delle destinazioni selezionate dal legislatore sono senz'altro proprie degli ambiti di competenza statale, in quanto inerenti al finanziamento del trattamento retributivo del personale scolastico, ossia di dipendenti pubblici ministeriali, materia rientrante nella potestà esclusiva statale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera g), Cost. (organizzazione e ordinamento degli uffici statali), altre possibili destinazioni si pongono, invece, in un ambito materiale riconducibile in senso ampio all'istruzione, non del tutto estraneo dunque alle competenze regionali, ex articolo 117, terzo comma, della Costituzione. Per questo motivo, per la costituzione di tale fondo, a parere della Corte, risulta necessaria l'acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto

legislativo 281 del 1997, sulla proposta di ripartizione, avanzata dai ministeri competenti.

Ne nasce una sentenza additiva.

A parte il merito della pronuncia, la stesura si presenta come priva di particolarità ed utilizza addirittura, onde recuperare alla competenza statale talune prerogative, il meno sofisticato dei criteri di riparto: quello della prevalenza nella competenza.

SENTENZA 68/2023

Agriturismo e limiti alla disciplina urbanistica

Dal ricorso 47 del 2022, con il quale il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 7, comma 1, della legge regionale 24 maggio 2022, n. 15 (Disciplina dell'oleoturismo e dell'ospitalità agrituristica. Modifiche alla l.r. 30/2003), è scaturita la sentenza 68/2023.

La norma, caduta sotto lo scrutinio costituzionale, consentiva, nell'ambito delle zone rurali, a fini di ampliamento degli edifici adibiti ad attività agrituristica, il trasferimento di volumetrie all'interno del medesimo territorio comunale, ovvero anche tra comuni differenti, purché all'interno della stessa proprietà che si estendesse senza soluzione di continuità su due circoscrizioni comunali limitrofe.

Soprattutto il fatto che la superficie di "atterraggio" (termine utilizzato dallo stesso patrono di parte pubblica) potesse collocarsi anche a diversi chilometri di distanza faceva sostenere all'Avvocatura dello Stato che le norme regionali violassero gli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in punto di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di paesaggio.

La difesa erariale invocava anche il principio di leale collaborazione, poiché la Regione Toscana si è dotata di un Piano di Indirizzo Territoriale (PIT), con valore di piano paesaggistico, oggetto di intesa con lo Stato, con il quale si è impegnata a consentire nuove edificazioni in territorio rurale solo in casi eccezionali e residuali.

Per quanto riguarda il limite dei principi fondamentali delle materie a competenza concorrente, il richiamo al governo del territorio compariva in primo luogo con riferimento alla legge 96/2006, la legge quadro sull'agriturismo.

Il fatto che fra i differenti parametri interposti richiamati vi fosse la legge 1150/1942 (la fondamentale legge urbanistica), completava l'impugnazione e determinava l'invocazione del limite dei principi fondamentali in materia di governo del territorio, ex articolo 117, terzo comma, della Costituzione anche nei confronti dell'urbanistica in senso stretto.

La pronuncia è piana nei toni, assertiva, si limita, ricostruito il quadro normativo vigente, a far emergere il contrasto della legge regionale toscana con i principi fondamentali della legge quadro nazionale sull'agriturismo, ove si prevede, per l'utilizzo a fini agrituristici di un fabbricato, la preesistenza del

manufatto e la sua collocazione all'interno del fondo, dichiarando assorbiti gli altri parametri invocati.

Si tratta di una sentenza che evita accentuazioni delle censure, ma ugualmente se ne può cogliere il valore di monito verso la futura legislazione, specialmente nei passaggi in cui si fa comprendere come l'origine storica della disciplina statale sia da ricercarsi nella volontà del legislatore di evitare fenomeni di speculazione rispetto ad un contesto territoriale che deve rimanere complessivamente rurale, in prevalenza agricolo (si veda il punto 4.1 delle statuizioni in diritto, che richiama anche la sentenza 96/2012).

SENTENZA 6/2023

Porti e competenze

A seguito di questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Toscana, la Corte costituzionale, con sentenza 6/2023, ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale del decreto-legge 121/2021, restituendo alcune competenze all'ente regionale finalizzate ad esercitare, tramite un idoneo strumento collaborativo, le valutazioni di propria competenza sul Documento di programmazione strategica di sistema (DPSS), che per la sua natura di atto programmatico di area vasta, e in quanto attinente all'intero sistema portuale, "(...) pone le premesse, i confini e le regole della successiva pianificazione delle singole aree portuali (...), e non può pertanto non contemplare il concorso regionale alla sua definizione." La sentenza chiarisce infatti che nella funzione rimessagli di individuazione e delimitazione dell'ambito portuale e delle sue sotto aree (portuali, retroportuali, interazione porto-città e collegamenti infrastrutturali), tale documento finisce per stabilire ciò che è di competenza pianificatoria dell'Autorità di sistema portuale - AdSP - (aree portuali e retroportuali), e ciò che spetta alla pianificazione di Comune, Regione e altri enti competenti (interazione porto-città e collegamenti infrastrutturali). Nell'esercizio di tale rilevante funzione programmatica, ferme le previsioni sull'adozione da parte dell'AdSP e sul parere del comune, non si può, allora, prescindere da uno strumento collaborativo tra Stato e regioni, quale l'intesa, nella fase di approvazione.

Pertanto, nei suoi punti essenziali, la Corte:

- ha prescritto che il documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) sia accompagnato da una relazione illustrativa che descriva i criteri seguiti nel prescelto assetto del sistema e gli indirizzi per la futura pianificazione;
- ha previsto che il DPSS, adottato dal Comitato di gestione dell'Autorità di sistema portuale e sottoposto mediante conferenza dei servizi al parere dei comuni e della regione interessati, da esprimere entro 45 giorni, "è approvato, nei quarantacinque giorni successivi all'acquisizione del parere del comune, previa intesa con la regione territorialmente interessata, dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo

11-ter della presente legge. In caso di mancanza di accordo si applicano le disposizioni di cui all'articolo 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241 in quanto compatibili”;

- ha escluso la competenza del DPSS a ricomprendere negli ambiti portuali “le ulteriori aree pubbliche e private assoggettate alla competenza dell’Autorità di sistema portuale”, esterne alla circoscrizione territoriale dell’Autorità di sistema portuale;
- ha dichiarato illegittima in toto la disposizione (art. 4, comma 1-septies, lettera a), del decreto-legge n. 121 del 2021) che, nel sottrarre le zone ricomprese negli ambiti portuali al vincolo paesaggistico delle aree costiere e nell’imporre alle regioni il conseguente obbligo di modifica dei piani paesistici, incide in via unilaterale sull’assetto della pianificazione paesaggistica, risolvendosi, a causa della descritta assimilazione tra zone urbane di completamento e zone portuali, in un arretramento della protezione del bene paesaggistico.

Si tratta di una pronuncia, come tale, priva di particolarità tecnico-stilistiche, se si esclude la sua estrema articolazione.

STATO DELLE PENDENZE

Quando vanno in stampa queste note, risulta pendente davanti alla Corte costituzionale un solo procedimento sollevato in via incidentale su norme della Regione Toscana, che deriva da un’ordinanza di rimessione della Corte di appello di Firenze.

Non si registrano pendenze derivanti da ricorsi in via principale rispetto ai quali la Regione rivesta il ruolo di legittimato attivo o passivo.

Neppure si registrano ricorsi pendenti determinati dalla legittimazione attiva o passiva della Regione a sollevare conflitto di attribuzione verso lo Stato o verso altre regioni.

Non si sono computati, nelle pendenze, i ricorsi iscritti a partire dal primo gennaio 2024, né quelli che alla data del 31 dicembre 2023 risultavano già trattenuti in decisione dalla Corte, pur non avendo dato luogo ancora a sentenza.

Dettaglio delle pendenze:

L’ordinanza della Corte di Appello di Firenze, sezione Lavoro, del 10 marzo 2023 riguarda il contributo economico previsto dall’articolo 5 della legge regionale della Toscana 73/2018 in favore delle famiglie con figli minori disabili, dell’importo di euro 700 all’anno; contributo che è a carico della Regione, ma viene assegnato dal comune di residenza. Il caso che occupa il giudice *a quo* è il seguente: un cittadino straniero ha lamentato che, nonostante suo figlio minore sia gravemente disabile, e nonostante che il nucleo familiare abbia un reddito ISEE inferiore a 30.000 euro all’anno (come richiesto dal suddetto art. 5, al comma 4, lettera c), esso si è visto rigettare la domanda per mancanza del requisito della

residenza in Toscana da almeno ventiquattro mesi continuativi antecedenti al 1° gennaio dell'anno in cui viene presentata la domanda medesima.

La Corte ha dedotto il carattere discriminatorio di tale requisito, in ragione della disabilità ed in ragione della nazionalità. Ha dedotto, inoltre, l'incostituzionalità del suddetto comma 4, lettera b), per contrasto con gli articoli 3 e 120 della Costituzione.