



Rapporto sulla legislazione

anno 2016

A cura di:

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

Alla stesura del rapporto hanno collaborato i seguenti Settori:

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

Maggio 2017

Rapporto sulla legislazione : anno 2016 / Consiglio regionale della Toscana ; a cura del Segretariato generale e della Direzione di Area Assistenza istituzionale Settore Assistenza giuridica e legislativa. - Firenze : Consiglio regionale della Toscana , 2017. – 216 p. ; 30 cm

328.370 945 5

Legislazione regionale - Toscana - 2016 - Rapporti di ricerca

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

In copertina gonfalone della Regione Toscana

Cura redazionale: *Carla Paradiso, Antonella Meucci, Maria Luisa Palermo*

Copertina: *Lauro Laghi*

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

Indice

Relazione di sintesi (G. Pastore)	pag. 7
Relazioni sulle politiche legislative:	
Politiche istituzionali (I. Cirelli)	pag. 39
Proposte di legge di iniziativa dell'Ufficio di presidenza (P. Garro)	pag. 49
Collegio di garanzia statutaria (P. Garro)	pag. 51
Politiche agricole (B. Pieraccioli)	pag. 53
Politiche per lo sviluppo economico (C. Prina Racchetto)	pag. 61
Politiche sanitarie e sociali (C. Belmonte)	pag. 78
Politiche formative e culturali (C. Orione)	pag. 87
Politiche per il governo del territorio e per l'energia(D. Ferraro)	pag. 94
Politiche per la tutela dell'ambiente (F. Casalotti)	pag. 106
Politiche per la mobilità e le infrastrutture (A. Traniello Gradassi)	pag. 115
Istruttoria legislativa presso le commissioni permanenti (M.C. Tosetto)	pag. 125
Analisi di fattibilità ex ante e valutazione ex post delle leggi regionali (L. Moretti)	pag. 137
Iniziativa legislativa ed esame fase d'aula (A. Tonarelli)	pag. 143
Produzione legislativa dell'anno 2016 e caratteri qualitativi (C. Paradiso)	pag. 163

Partecipazione al processo legislativo:

Commissione di controllo (M. Santoro)	pag. 187
Consiglio delle autonomie locali (CAL) (R. Lupi)	pag. 191
Conferenza permanente delle autonomie sociali (COPAS) (R. Lupi)	pag. 195
Commissione regionale pari opportunità (CRPO) (A. Accardo)	pag. 199

L'attività regolamentare

(M. Mingioni)

pag. 203

Contenzioso costituzionale

(E. Righi)

pag. 209

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

- *per l'Assistenza generale alle commissioni*
Fulvia Agus, Rossana Bardocci, Riccarda Casini, Francesco Dreoni, Silvia Fantini, Roberta Gambacciani, Mariateresa Lumachi, Alberto Nistri, Lucia Spilli, Giuliana Tarchiani
- *per l'Assistenza di fattibilità alle commissioni*
Antonella Brazzini, Luisa Roggi, Alessandro Zuti
- *per la raccolta dei dati normativi*
Elisabetta Crescioli, Susanna Meloni, Alessandro Silei

RELAZIONE DI SINTESI

RELAZIONE DI SINTESI

Gemma Pastore

1. PREMESSA

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

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

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

Come avviene abitualmente, anche questo Rapporto sulla legislazione per l'anno 2016 è composto dalle specifiche relazioni che illustrano l'andamento delle politiche legislative regionali, avendo come punto di osservazione l'attività svolta dalle quattro commissioni consiliari permanenti.

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

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

Vengono quindi illustrate le attività e gli strumenti dedicati alla valutazione delle leggi, l'attività della Commissione di controllo e le caratteristiche della partecipazione ai processi decisionali del Consiglio delle autonomie locali, della Conferenza permanente per le autonomie sociali e della Commissione per le pari opportunità.

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

Nel rinviare alla lettura di tali relazioni per gli approfondimenti negli specifici settori di analisi, in questa iniziale relazione di sintesi si portano ad

evidenza i tratti generali e sostanziali dell'attività legislativa valutata nel suo complesso, che appaiono imporsi all'attenzione per rilevanza e peculiarità.

2. IL CONTESTO ISTITUZIONALE

Il 2016 è stato il primo anno completo della X legislatura della Toscana, nel quale il neo eletto Consiglio regionale ha esercitato a regime le sue prerogative, superando il periodo iniziale della legislatura caratterizzato, sul piano politico, istituzionale e funzionale, prima dalle esigenze contingenti dell'avvio del nuovo organo e subito dopo dagli interventi legislativi imposti dalla fine dell'anno e dell'esercizio finanziario.

Per quanto riguarda il contesto esterno, il 2016 è stato profondamente condizionato dal dibattito politico e dalle prospettive date al regionalismo dalla proposta di riforma costituzionale, la quale con il risultato negativo del referendum confermativo del 4 dicembre 2016, è stata poi del tutto accantonata. Il 2017 impone di riprendere le riflessioni sulle prerogative delle Regioni sancite dal Titolo V, soprattutto per le parti non ancora attuate, e sui rapporti che devono intercorrere tra tutte le componenti della Repubblica.

Appare innanzitutto auspicabile che le Regioni pretendano la chiusura della fase della legislazione statale di emergenza, con la quale si è inciso profondamente sugli assetti istituzionali regionali, stravolgendo con misure improprie il disegno regionalista dello Stato. Esse hanno ora la possibilità di rendersi responsabili di una stagione nuova del regionalismo, con la quale si faccia chiarezza sulla distribuzione delle competenze relative alle politiche pubbliche tra Stato e Regioni, esentando la Corte costituzionale dal dettarne le regole e riportando sul piano della decisione comune il raccordo delle prerogative statali e regionali.

In questa situazione lo sguardo di taluna politica e dottrina si rivolge, a Costituzione invariata, all'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale 3/2001, che inserisce proprio nei meccanismi parlamentari della Camera e del Senato la tutela delle autonomie territoriali, attraverso l'implementazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e peculiari procedure di voto. Emergono, infatti, dubbi sul fatto che possa perdurare la sospensione dell'attuazione costituzionale tramite il sistema delle conferenze, che ha realizzato la collaborazione tra lo Stato e le Regioni solo in sede governativa.

Altri, al contrario, non ritengono percorribile l'ipotesi dell'attuazione dell'articolo 11 e piuttosto ipotizzano di risolvere, almeno transitoriamente, il problema del coinvolgimento delle Regioni all'interno del processo legislativo statale attraverso la modifica delle norme che disciplinano il funzionamento della Conferenza Stato Regioni. Viene avanzata la proposta di prevedere tra la prima e la seconda lettura di un disegno di legge a competenza mista statale e regionale, un passaggio consultivo in Conferenza Stato Regioni in una composizione allargata.

Le Regioni, o meglio, rispettivamente le Giunte regionali e i Consigli regionali, dovranno riprendere a ragionare su tali tematiche, accantonate non solo in tempi recenti, di fronte alla volontà di riformare la Costituzione.

Brevi cenni a questioni ampie che si fondano sulla convinzione dell'importanza degli assetti istituzionali nazionali sulla portata della legge regionale, necessariamente collegata alle direttrici legislative dello Stato.

Il contesto esterno, nel quale inquadrare l'analisi dell'attività delle Regioni, non è solo quello nazionale, ma anche europeo, dal quale derivano la quasi totalità delle politiche rimesse all'attuazione regionale.

Nel 2016 il quadro della partecipazione all'Unione europea è stato profondamente inciso dall'esito del referendum del 23 giugno, con il quale la Gran Bretagna ha sancito la propria uscita dall'Unione europea, dall'aggravarsi dei problemi di gestione dei flussi migratori, oltre che dalla perdurante necessità di attivare misure economiche anticrisi.

Gli Stati membri si stanno dibattendo in profondo ripensamento della partecipazione europea, e a tale dibattito le realtà regionali europee dovrebbero fortemente partecipare in ragione della loro prossimità ai cittadini europei e al loro ruolo di soggetti attuatori delle politiche dell'Unione.

Rispetto alle comunità di cittadini europei sorge l'obbligo di dare concretezza alla dichiarazione firmata a Roma nell'occasione della ricorrenza dei 60 anni dalla firma dei Trattati di Roma, la quale poggia su documenti europei di vasta importanza a partire dal "Libro bianco sul futuro dell'Europa" della Commissione europea del 1° marzo 2017.

La Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 sulle evoluzioni e gli adeguamenti possibili dell'attuale struttura istituzionale dell'Unione europea espressamente richiama il ruolo del Comitato delle regioni, del quale fa parte anche la Toscana, quale organo rappresentativo delle organizzazioni della società civile e degli attori regionali e locali, i cui pareri devono essere preservati, poiché contribuiscono a rafforzare la legittimazione democratica della definizione delle politiche e dei processi legislativi dell'Unione europea. Gli organi eletti a livello locale e regionale vicini ai cittadini dovrebbero poter esprimere il loro punto di vista durante la fase preparatoria della legislazione europea, anche tenuto sempre conto che l'80 % della legislazione europea ha un impatto diretto a livello regionale e locale.

Su tale versante la legge 234/2012 valorizza il ruolo delle Regioni e dei Consigli regionali: in particolare l'articolo 24 stabilisce che le regioni e le province autonome, nelle materie di loro competenza, trasmettano osservazioni ai fini della formazione della posizione italiana sui progetti di atti dell'Unione europea, e il successivo articolo 25 affida alle assemblee legislative regionali la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà previsto al protocollo n. 2 del Trattato di Lisbona.

E' così riconosciuto alle assemblee legislative un ruolo consultivo nei confronti del parlamento in ordine alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà sui progetti di atti legislativi dell'Unione europea.

Per la Regione Toscana la materia europea è ancorata all'articolo 70 dello Statuto. Esso sancisce la partecipazione del Consiglio regionale alle decisioni dirette alla formazione e attuazione degli atti comunitari nelle materie di competenza regionale. Completa la materia la legge regionale 26/2009 sulle attività europee e internazionali della Regione.

Questa base normativa risulta oggi carente per quanto attiene alle procedure di partecipazione alla formazione degli atti europei e per quanto attiene al confronto interno alla Regione sulle politiche regionali investite da obblighi europei e, infatti, la legge regionale 26/2009 è attualmente oggetto di proposte di modifica.

A legislazione vigente, la Toscana continua ad essere caratterizzata dalla mancata attivazione degli strumenti legislativi e procedurali adottati ormai da quasi tutte le Regioni per la partecipazione alla fase ascendente e discendente del diritto europeo, a partire dalle analisi sullo stato di adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi europei, per poi rivolgersi al possibile ricorso alla legge regionale europea e all'istituzione della sessione europea presso il Consiglio regionale, nella quale far confluire tutta l'informazione e il dibattito politico sulle azioni della Regione in ambito europeo.

3. L'ANDAMENTO DELLE FONTI

Nel rinviare la disamina dell'attività legislativa del 2016 a quanto illustrato nelle relazioni settoriali che seguono, in questa sintesi iniziale si portano ad evidenza alcuni tratti di tali attività che appaiono imporsi all'attenzione per rilevanza e peculiarità.

3.1 LEGGI REGIONALI E ATTI DI PROGRAMMAZIONE

Presso il Consiglio regionale l'attività relativa alla politica di programmazione, non ha visto nel corso del 2016 l'adozione di atti, bensì lo svolgimento dell'istruttoria per l'approvazione del Piano regionale di sviluppo, pervenuto in Consiglio regionale nel giugno 2016, istruttoria complessa che ha trovato la sua conclusione all'inizio del 2017.

L'azione legislativa della Regione nel 2016 è stata fortemente condizionata all'interno dell'ordinamento regionale dall'esigenza di completare il riassetto delle funzioni delle province in attuazione della legge 56/2014.

Per quanto attiene alle fonti, anche per il 2016 la Toscana si distingue per l'alto numero di leggi emanate, rilevandosi addirittura il loro aumento dal momento che sono state emanate 82 leggi, mentre nel 2015 le leggi regionali emanate sono state 66.

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

La percentuale più ampia di esse va ascritta alla tipologia delle leggi di manutenzione, le quali aggiornano la legislazione vigente ricorrendo alla virtuosa tecnica della modifica testuale espressa. Sono 58 le leggi che rientrano in tale categoria, rappresentando più del 70% del totale.

Va rilevata nel 2016 l'emanazione di un testo unico.

3.2 REGOLAMENTI

Nel 2016 sono stati emanati 9 regolamenti regionali, 8 dei quali del tutto innovativi. Risultano quindi al termine dell'anno 156 regolamenti in vigore.

I termini di approvazione dei regolamenti rivelano uno scostamento rispetto ai termini di adozione stabiliti nelle rispettive leggi di riferimento, ma si conferma in sostanza l'avvicinamento dell'entrata in vigore dei regolamenti al termine per essa previsto. Tuttavia nel 2016 il tempo medio di approvazione dei regolamenti è stato di 76 giorni, in aumento rispetto all'anno 2015.

Il procedimento di adozione dei regolamenti è peraltro complesso dal momento che essi ai sensi dell'articolo 42, comma 2, dello Statuto, sono sottoposti al parere delle commissioni consiliari competenti per materia, le quali hanno 30 giorni di tempo per esprimersi.

I pareri espressi sono stati tutti favorevoli e accompagnati da "inviti", "osservazioni", "suggerimenti" della commissione. Tali denominazioni diversificate nascondono in realtà una uniformità sostanziale delle indicazioni fornite alla Giunta regionale, le quali per lo più sono state elaborate come vere e proprie proposte di emendamento al testo.

Le indicazioni formulate sono state nel 2016 totalmente recepite dalla Giunta regionale e quindi continua a rilevarsi una fattiva interazione fra Giunta regionale e commissioni, già richiamata in occasione dei precedenti rapporti, e che si può ormai considerare come *modus operandi* acquisito.

4. INIZIATIVA LEGISLATIVA E LEGGI REGIONALI DI INIZIATIVA CONSILIARE

Nel 2016 il numero delle proposte di legge presentate si è ridotto rispetto al dato di 105 proposte di legge del 2015, in quanto sono state solo 94.

Tale dato disaggregato evidenzia ben tre proposte di legge regionale di iniziativa popolare per la fusione di comuni, 46 proposte di legge di iniziativa della Giunta regionale e 45 proposte di legge di iniziativa consiliare.

Nel 2015 invece si era verificata una netta prevalenza dell'iniziativa della Giunta regionale che aveva presentato un numero di proposte di legge doppio rispetto a quello delle proposte di legge consiliare.

Le proposte di legge presentate presentano prevalentemente testi brevi o brevissimi, e risulta una novità che tale dato riguardi non solo le iniziative consiliari, ma anche quelle giuntali.

L'iniziativa consiliare continua dunque ad essere presente in percentuale significativa, poiché 60 delle leggi regionali emanate sono di iniziativa della Giunta regionale e 22 sono di iniziativa consiliare.

Appare invece in diminuzione rispetto agli anni precedenti il tasso di successo delle proposte di legge regionale di provenienza consiliare, tenuto anche conto dell'aumentata produzione legislativa. Il dato relativo al successo delle proposte di legge consiliari si presenta in diminuzione anche in relazione al fatto che cinque proposte di legge consiliari (presentate dalle opposizioni) sono state respinte in aula.

Tale dato tuttavia è solo formale in quanto, se si osservano i dati relativi alle modifiche formali e sostanziali che le proposte di legge subiscono durante l'istruttoria legislativa delle commissioni, appare di interesse rilevare che esse subiscono modifiche sostanziali in misura dal 55% sino al 92%.

Da ciò risulta che l'ampiezza delle prerogative legislative del Consiglio regionale va misurata non solo in relazione alle proposte di legge consiliari, ma anche tenendo conto dell'altissimo potere emendativo esercitato sulle proposte di legge della Giunta regionale.

La legislazione di iniziativa consiliare continua anche nel 2016 ad occuparsi di materie diverse da quelle istituzionali (es. leggi regionali regolative di nomine (l.r. 66/2016), della rappresentanza del presidente della Regione e dei componenti della Giunta (l.r. 83/2016), dell'ufficio stampa del Consiglio regionale (l.r. 57/2016). In alcuni casi si è trattato di stralci di articoli da altre proposte di legge che la commissione ha riassunto e presentato come proposta di legge autonoma.

L'iniziativa consiliare si è avuta in altri settori ritenuti meno usuali per un'assemblea legislativa, poiché presuppongono informazioni solitamente a disposizione degli esecutivi: si citano materie settoriali quali autorità portuale, beni ed attività culturali, tutela della salute, ambiente, solidarietà sociale, protezione della natura e sviluppo economico.

Leggi consiliari sono state emanate in materia di caccia (l.r. 39/2016 e l.r. 56/2016), di impianti geotermici (l.r. 52/2016), di semplificazione amministrativa a sostegno delle attività economiche (l.r. 51/2016); di piscine (l.r. 23/2016), di servizio civile (l.r. 32/2016).

In tre casi le proposte di legge di iniziativa dei componenti dell'Ufficio di presidenza hanno seguito un iter abbreviato, cioè sono state presentate direttamente in aula, senza il preliminare esame delle commissioni (l.r. 19/2016 in solidarietà al popolo Saharawi; l.r. 57/2016 sull'ufficio stampa del Consiglio regionale; la l.r. 80/2016 a favore delle città murate).

5. ISTRUTTORIA LEGISLATIVA: TEMPI E QUALITÀ DEI TESTI LEGISLATIVI

Nei rapporti sulla legislazione degli anni precedenti e in particolare nel Rapporto sulla legislazione anno 2015, è stato più volte affrontato il problema del corretto svolgimento dell'istruttoria legislativa sotto il profilo dei tempi e della programmazione legislativa.

Anche quest'anno va ribadito che il corretto svolgimento dell'istruttoria legislativa richiede una adeguata programmazione dei lavori, poiché da una parte è evidente che i tempi a disposizione della calendarizzazione dei lavori sono limitati, d'altra parte è principio generale dell'istruttoria legislativa il rispetto di un tempo minimo della stessa a tutela della possibilità di approfondimento delle questioni afferenti alle proposte di legge, né essa può dilungarsi a scapito dell'impellenza degli interessi che richiedono di essere regolati.

L'istruttoria, per quanto possa essere contratta, non può ridursi al punto di eliminare ogni possibilità di confronto e analisi politica delle decisioni legislative, con conseguente eliminazione o compressione del potere emendativo riconosciuto a tutti i consiglieri. Tale ragionamento è fondato sui principi che reggono l'istruttoria legislativa, la quale ha fondamento costituzionale nell'articolo 72 della Costituzione.

Negli ultimi mesi del 2016 la questione dei tempi eccessivamente ristretti dell'istruttoria legislativa si è posta in relazione all'iter di esame e approvazione del Testo unico del sistema turistico regionale, la cui proposta di legge è stata assegnata alla commissione consiliare competente a metà ottobre 2016 ed approvata dopo due mesi nel mese di dicembre 2016.

La questione dei tempi particolarmente ristretti in tale caso va valutata alla luce dei 162 articoli recati dalla proposta di legge, delle due schede di legittimità formulate dal Settore legislativo per un totale di diciannove pagine di osservazioni, dalla complessità di alcune questioni oggetto di studio durante l'istruttoria, quali la disciplina delle locazioni turistiche, dalle 5 sedute di commissione tenutesi nell'arco di soli venti giorni.

Il Testo unico del sistema turistico regionale è stato approvato immediatamente prima l'apertura della sessione di bilancio. La manovra economica e finanziaria per il 2017 è stata costituita dalla legge di stabilità (l.r. 88/2016), dalla legge regionale collegata (l.r. 89/2017), dalla legge di bilancio (l.r. 90/2016) e dalla nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza regionale (DEFER) 2017: un pacchetto legislativo presentato in Consiglio regionale il 7 dicembre 2016 e sottoposto all'esame delle commissioni consiliari in tempi estremamente rapidi. Le commissioni di merito hanno quindi rinunciato all'espressione del parere sul complesso degli atti.

Si è dunque rinnovata anche in questa occasione la contestazione politico istituzionale sui tempi estremamente ridotti di esame degli atti che vengono sottoposti al Consiglio regionale.

Si tratta di una criticità dell'istruttoria legislativa sulla quale il Rapporto dell'anno scorso si è soffermato puntualmente e che ha portata generale poiché riguarda non solo gli atti della manovra di bilancio, ma anche in generale le proposte di legge di iniziativa della Giunta regionale, rispetto alle quali si rappresenta una estrema urgenza ai fini della loro più rapida entrata in vigore.

I tempi dell'istruttoria legislativa attengono alla sfera della decisione politica e connotano sia il rapporto istituzionale che intercorre tra il Consiglio regionale e la Giunta regionale, sia il rapporto politico che intercorre tra maggioranza e minoranza.

La criticità che i tempi ristretti creano non è tuttavia solo di natura politica e istituzionale: infatti emerge oggettivamente dai dati presenti in questo rapporto anche il lavoro quantitativo dedicato alla risistemazione formale e sostanziale dei testi.

Gli aspetti relativi alle modifiche sostanziali sono stati riassunti nel paragrafo precedente, in questa sede si evidenzia, a completamento del quadro, che le proposte di legge che subiscono aggiustamenti formali e riformulazioni si calcolano, a seconda delle commissioni, in una percentuale che parte dal dato già altissimo dell' 85% per giungere al 100%. Le modifiche formali apportate ai testi assumono poi connotazioni sostanziali quando presidiano la chiarezza normativa, come avviene nel caso in cui sia necessario riformulare titoli e rubriche muti con dizioni " parlanti".

E' evidente che si tratta della conseguenza derivante dalle diverse impostazioni e modalità seguite nella formulazione delle proposte di legge seguite dagli uffici della Giunta regionale e del Consiglio regionale.

Di tali problemi si è fatto carico, in termini di politica legislativa, il Consiglio regionale all'inizio del 2016 con l'adozione da parte dell'Ufficio di presidenza degli indirizzi programmatici in tema di qualità della legge e semplificazione, trasparenza e comunicazione (deliberazione 10/2016).

A tale atto, che prevede un sistema di intese tra Consiglio e Giunta regionale, non è stata data ancora attuazione, e solo in via di fatto gli uffici del Consiglio regionale attuano gli indirizzi delineati.

La soluzione delle questioni evidenziate, che spaziano dal divieto di titoli muti al divieto di leggi omnibus e di norme intrusive, indubbiamente alleggerirebbe il lavoro tecnico nell'ambito dell'istruttoria legislativa ed eviterebbe le questioni anche politiche che sono insorte spesso all'atto dello stralcio di norme intrusive. Tale soluzione andrebbe trovata, come indicato negli indirizzi programmatici dell'Ufficio di presidenza, nell'adozione urgente delle formule normative standardizzate e delle forme di citazione degli atti normativi, con la collaborazione tra giuristi e linguisti.

6. LA NOVELLAZIONE E LA VOLATILITÀ DELLE LEGGI REGIONALI

Nonostante l'ampia e costante attività legislativa regionale, alla fine dell'anno 2016 le leggi formalmente in vigore risultano 1.102, mentre sono solo 649 le leggi sostanzialmente in vigore, elemento di incontestabile virtuosità dell'ordinamento regionale toscano.

Il basso numero delle leggi regionali della Toscana, nonostante l'attivismo del legislatore, è dovuto all'inserimento delle nuove disposizioni nell'ordinamento regionale mediante il costante ricorso alla modifica espressa delle leggi regionali vigenti.

Possiamo dire ormai che la novellazione delle leggi rappresenti una caratteristica propria dell'ordinamento toscano che ha fatto proprio un elemento di qualità della progettazione legislativa, che evita l'aumento e la stratificazione delle fonti e garantisce la completezza formale degli enunciati.

Ad essa si affianca anche il ricorso costante all'abrogazione espressa delle leggi e delle disposizioni regionali che risultano obsolete, o superate da nuove normazioni o con esse incompatibili.

Tale tecnica comprende costantemente anche l'abrogazione espressa di tutte le catene normative collegate alla legge o norma madre e costituite dalle disposizioni di modifica, integrazione, interpretazione della stessa.

La virtuosità di comportamenti attualmente consolidati non deve fare dimenticare l'evoluzione che la materia della tecnica legislativa ha avuto nel corso degli ultimi due decenni e ricordiamo che ancora negli anni '90 del secolo scorso la tecnica dell'abrogazione espressa costante non era affatto diffusa e la costante abrogazione delle catene normative si afferma, e in modo non uniforme, in tempi ancora più recenti.

Anche nel 2016 le leggi regionali emanate dalla Toscana sono state quindi prevalentemente leggi di novellazione e complessivamente le 82 leggi regionali emanate sono intervenute su altre 169 leggi.

Nel Rapporto sulla legislazione relativo all'anno 2015 era stato rilevato un eccesso della novellazione in Toscana. Tale rilievo risulta valido anche per il 2016 e costituisce un elemento caratteristico dell'ordinamento toscano.

Per meglio illustrare tale rilievo critico, è bene che la tecnica della novellazione, sponsorizzata anche a livello nazionale ed espressamente richiesta dalla Direttiva del presidente del consiglio dei ministri 10 settembre 2008 (Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa (ATN)), sia affiancata al concetto di volatilità della legge.

Il vocabolario Treccani definisce la volatilità come la caratteristica di essere volatile, l'attitudine di sostanze liquide e solide a passare allo stato di vapore; in economia, la caratteristica di determinate variabili economiche di presentare repentine e ampie fluttuazioni e tali da risultare imprevedibili; la volatilità come sinonimo di *instabilità*.

Tutte queste visuali del concetto volatilità si possono appropriatamente riferire anche alla legge, soggetta a continue modifiche e superamenti e quindi ormai prodotto facilmente deperibile.

Cause fisiologiche della volatilità della legge si ritrovano sicuramente nella necessità di mantenere l'ordinamento legislativo in costante efficienza e aggiornamento. Tale esigenza può nascere da situazioni emergenziali, anche legate ad andamenti economici e calamità naturali, ovvero a fronte di obblighi internazionali, primi tra tutti quelli europei, o a fronte di sentenze della Corte costituzionale.

Per la legge regionale questi fattori sono ampliati rispetto alla legge statale, dal momento che la legge statale stessa è sempre più dettagliata e vincolante e quindi origina obblighi e tempi attuativi per le regioni ordinarie, che ridondano in modifiche della legislazione regionale anche ripetutamente necessarie.

La volatilità della legge è comunque un fenomeno originato anche da una precisa patologia, costituita da leggi scritte e pensate male che, richiedono continui aggiustamenti, ovvero leggi che sono disattese negli obiettivi e disapplicate nel disegno organizzatorio e procedimentale, e che pertanto devono essere nuovamente adeguate a situazioni di fatto.

Tutti questi elementi e difetti rendono le leggi instabili e quindi appunto volatili.

La legislatura passata ha offerto più di una conferma della fondatezza di tali rilievi¹.

¹ Ricordiamo la vicenda della regolamentazione europea e nazionale del potenziale viticolo che ha obbligato la Toscana prima ad emanare la legge regionale 9/2009 e poi ad abrogarla con la nuova disciplina emanata con la legge regionale 68/2012. L'organizzazione comune del mercato vitivinicolo (OCM) è stata riformata nel 2008 con il regolamento (CE) 29 aprile 2008, n. 479/2008, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, e con il regolamento (CE) 27 giugno 2008, n. 555/2008, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio.

Per applicare nell'ordinamento regionale le disposizioni europee e introdurre elementi di semplificazione nella gestione dei procedimenti amministrativi, furono modificate le norme di settore allora vigenti e fu approvata la l.r. 9/2009.

A livello statale l'adeguamento della normativa di settore alle disposizioni della nuova OCM vino sopra citate è avvenuto solo nel 2010 con il d.lgs. 61/2010 e il decreto ministeriale 16 dicembre 2010 (Disposizioni applicative del d.lgs. 61/2010 relativo alla tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche dei vini per quanto concerne la disciplina dello schedario viticolo e della rivendicazione annuale delle produzioni). Con tali disposizioni il legislatore statale non solo ha adeguato la normativa statale all'OCM vino, ma ha colto altresì l'occasione per introdurre ulteriori innovazioni nel settore vitivinicolo. Esso, pur confermando l'impianto generale della l.r. 9/2009, ha introdotto alcune innovazioni e semplificazioni nella gestione del potenziale, rispetto alle quali è stato necessario emanare la nuova legge 68/2012, e abrogare la l.r. 9/2009.

Ricordiamo anche il repentino cambiamento della decisione politica che prima con la legge regionale 64/2011 aveva individuato nello SUAP l'ufficio competente a ricevere le richieste di autorizzazione fitosanitaria e poi con la legge 25/2012 nel servizio fitosanitario regionale.

Nel 2016 la caccia ha assunto il suo immancabile rilievo anche sotto il profilo in esame, con una cospicua serie di leggi che hanno tutte modificato la legge regionale 3/1994, legge generale di recepimento della legge 157/1992 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio".

La prima legge regionale emanata è stata la legge regionale 10/2016, che ha disposto una gestione straordinaria degli ungulati per un periodo di tre anni, finalizzata a rendere proporzionale la presenza degli ungulati alle diverse caratteristiche del territorio regionale.

La successiva legge regionale 20/2016, ha riordinato le funzioni amministrative in materia di caccia e pesca nel mare e nelle acque interne in attuazione della legge regionale 22/2015.

Seguono le leggi regionali 39 e 56, che chiudono nel 2016 una successione di leggi avviata con la legge regionale 88/2014, a sua volta seguita dalla legge regionale 32/2015, e tutte legate ad una divergenza interpretativa tra la Corte costituzionale (sentenza 124/2016) e la Regione in merito alla possibilità di istituire ambiti territoriali di caccia di livello provinciale. Tale possibilità è stata valutata negativamente dalla Corte, poiché difforme rispetto alla legislazione statale che prevede solo ambiti sub provinciali (un'ulteriore riprova dei ristrettissimi spazi di intervento per le regioni nella materia).

E ancora in tema di ambiti territoriali di caccia è stata approvata la legge regionale 84/2016, con la quale sono stati costituiti 15 ambiti territoriali di caccia sub provinciali e provinciali e sono state dettate disposizioni relative agli organi e al funzionamento dei medesimi.

E' evidente la concentrazione delle successive leggi regionali in materia di caccia, in totale cinque e tutte di modifica della legge regionale 3/1994.

Altri casi di volatilità della legge sono stati costituiti nel 2016 dalla legge regionale 55/2016, emanata in agosto, con la quale sono stati riaperti i termini per la regolarizzazione agevolata dell'imposta regionale sulle concessioni sui beni demaniali e patrimoniali indisponibili dello Stato, modificando la legge regionale 81/2015, emanata appena nel dicembre 2015.

Sulla legge regionale 82/2015, collegato alla stabilità 2015 emanato in dicembre, si è intervenuti a febbraio con la legge 9/2016, di riordino delle funzioni provinciali, e ad agosto con la legge 49/2016 relativa all'assistenza per gli obbligazionisti toscani danneggiati dalle crisi bancarie.

Infine, chiude questa lista di esempi di repentine modifiche legislative, la legge regionale 20/2016, che subito dopo la legge regionale 37/2016 (che ha modificato la legge regionale 7/2005, per ricondurre alla Regione le competenze amministrative in materia di gestione delle risorse ittiche e regolamentazione

Infine ricordiamo la legge regionale 8/2012 recante disposizioni urgenti in materia di alienazione e valorizzazione di immobili pubblici in attuazione del *decreto-legge 201/2011*, emanata nel mese di marzo, è stata modificata a maggio e a dicembre del 2012 e poi di nuovo a maggio 2013.

della pesca nelle acque interne, in attuazione della legge regionale 22/2015), ha di nuovo modificato la legge regionale 7/2005, per ricondurre alla Regione la possibilità di avvalersi di soggetti terzi per lo svolgimento di determinate funzioni, possibilità precedentemente riconosciuta alle province.

7. IL RIORDINO DELLE LEGGI REGIONALI: CONSOLIDAMENTO E TESTI UNICI

Oltre un certo limite la quantità delle modifiche apportate ai testi imporrebbe la loro totale riscrittura attraverso atti di consolidamento, con i quali le discipline legislative siano riformulate coordinando tutte le disposizioni emanate nel tempo, eliminando le innumerevoli doppie numerazioni e le note agli articoli, aggiornando il linguaggio e i riferimenti, oltre che ovviamente abrogando le leggi precedenti.

Esempio emblematico di tale questione è stata la legge regionale 20/2016, già citata, che ha modificato la legislazione regionale in materia di caccia e pesca nel mare e nelle acque interne, in attuazione della legge regionale 22/2015 di riordino delle funzioni provinciali.

La legge regionale 20/2016 contiene ben 66 articoli di modifica della legge regionale 3/1994, recante la disciplina generale sulla caccia, la quale paradossalmente reca solo 64 articoli. Alle modifiche relative alla caccia sono affiancate le modifiche alla legge regionale 3/1995, in materia di tassidermia e imbalsamazione, di cui modifica cinque articoli su dieci, e le modifiche alla legge regionale 20/2002 sul calendario venatorio, di cui modifica sei articoli su sedici.

Sommessamente si evidenzia la data di entrata in vigore di tali leggi modificate nel 2016: 1994, 1995, 2002.

E' evidente che sarebbe stato astrattamente opportuno provvedere alla riemanazione delle leggi base di riferimento, tutte molto datate, consolidando il testo vigente aggiornato con le modifiche introdotte, ed è altrettanto logico osservare che tale operazione poteva essere organizzata, al fine della semplicità del sistema normativo, mediante la riunificazione di queste fonti, afferenti ad un medesimo ambito di materie, mediante un testo unico.

La difficoltà di addivenire a queste opere di semplificazione normativa è originata da molteplici fattori: le priorità politiche, la dialettica politica sulla materia, l'adeguatezza delle risorse umane necessarie.

Tuttavia merita segnalare anche la mancanza di programmi di riordino normativo che alleggeriscano di peso politico tali operazioni tecniche.

Più conosciuta è l'opera di riordino e semplificazione normativa mediante testi unici.

La forma del testo unico è stata scelta dal legislatore toscano come strumento privilegiato nella ricerca della qualità delle fonti normative, tanto da inserirlo nel proprio Statuto.

L'articolo 44, relativo alla qualità delle fonti, non solo promuove il testo unico legislativo e regolamentare come mezzo per tutelare la certezza del diritto e l'organicità, la chiarezza e la semplicità delle procedure, ma prevede che i testi unici siano approvati con legge e modificati e abrogati solo in modo espresso. Stabilisce anche agevolazioni procedurali per l'approvazione per le parti non innovative della legislazione, sancendo che le parti del testo unico di mero coordinamento delle leggi esistenti siano approvate dal consiglio con un unico voto. Al fine di attuare tali principi l'articolo 152 del Regolamento interno del Consiglio regionale, stabilisce che il parere referente reso dalla commissione competente indica se il testo unico o alcune sue parti hanno carattere di mero coordinamento compilativo.

Nel 2016 è stato emanato un testo unico: la legge regionale 86/2016 recante il "Testo unico del sistema turistico regionale".

Nel rinviare la descrizione dei contenuti sostanziali del nuovo testo unico alla relazione sulle politiche per lo sviluppo economico, in questa sede si ritiene di svolgere solo alcune riflessioni generali.

E' corretto affermare che la legge regionale 86/2016 costituisce la prima risposta data agli auspici con i quali si è aperta la legislatura sull'opportunità di addivenire, attraverso singole leggi o testi unici, al consolidamento dei testi legislativi vigenti.

Il riferimento è al programma sulla qualità della legge delineato dal Consiglio regionale con la deliberazione dell'Ufficio di presidenza 10/2016 recante gli *"Indirizzi programmatici in tema di qualità della legge e semplificazione, trasparenza e comunicazione"*.

In modo coerente rispetto alle finalità dei testi unici, la legge 86/2016 ha novato tutta la previgente disciplina in materia di turismo, abrogandone la fonte a partire dal previgente testo unico di cui alla legge regione 42/2000.

L'esiguità dell'elenco delle disposizioni e leggi regionali abrogate, di cui all'articolo 160 della nuova legge, deve essere messo in relazione con il numero decisamente cospicuo di note che corredevano la legge regionale 42/2000, le quali erano ben 241, testimoniando l'ampia opera di novellazione del testo compiuta dal legislatore nel corso degli anni all'atto dei suoi interventi legislativi, e meritevole di essere superata con il consolidamento del testo, come appunto avvenuto con la legge 86/2015.

Il meritevole intervento del legislatore regionale sul piano della qualità della legge non evita alcune riflessioni sistematiche.

La prima è che sarebbe auspicabile che la formulazione di testi unici avvenisse alla luce del riordino dell'ordinamento regionale delineato e inserito, ai sensi del comma 2 dell'articolo 3 della legge regionale 55/2008, nell'ambito del programma di azione normativa affidato al programma regionale di sviluppo.

La seconda criticità è stata costituita dai tempi estremamente ridotti concessi per l'istruttoria legislativa, che non ha permesso di formulare gli

elementi necessari per indicare nel parere referente della commissione competente quali articoli del nuovo testo unico fossero meramente riproduttivi dei precedenti e quindi, ai sensi dell'art. 152 citato, esclusi dalla votazione.

Conseguentemente il testo unico è stato sottoposto alle procedure ordinarie di esame e votazione.

8. PRINCIPIO DI OMOGENEITÀ

L'omogeneità dei contenuti delle leggi regionali è uno dei principi fondamentali della qualità normativa, a presidio della quale vige il principio di divieto di leggi omnibus. Tali principi sono stati ribaditi in relazione al corretto utilizzo delle leggi di stabilità e dei loro collegati nelle risoluzioni 95/2011 e 163/2012 del Consiglio regionale.

Nonostante la costanza con cui tali principi sono presidiati nell'ambito delle schede di legittimità, nel 2016 sono emerse di nuovo problematiche relative all'omogeneità delle disposizioni collegate alla manovra di bilancio.

In riferimento alla proposta di legge 121 poi divenuta legge regionale 67/2016 (legge regionale di modifica della legge collegata alla legge di stabilità per l'anno 2016) l'assenza del collegamento è stata osservata in particolare per l'intero capo II bis, relativo alla disciplina delle spese di rappresentanza del Presidente e dei componenti della Giunta regionale, per il capo III bis in materia di Autorità portuale regionale, e per il capo III ter relativo al commissariamento del Consorzio ZIA.

Le norme sulle spese di rappresentanza del Presidente e dei componenti della Giunta regionale, nonché quelle sull'Autorità portuale regionale sono state stralciate dal testo della proposta di legge 121 e hanno dato vita a proposte di legge autonome (rispettivamente la pdl 129 e la pdl 130 divenute poi rispettivamente l.r. 83/2016 e l.r. 72/2016). Al contrario le norme sul consorzio ZIA, pur riconosciute non omogenee rispetto i contenuti della proposta di legge collegata, sono state mantenute in ragione della particolare urgenza della loro emanazione.

Eccezioni in merito alla mancanza di omogeneità dei testi sono state sollevate nella scheda di legittimità anche nei confronti della proposta di legge 101 poi divenuta legge regionale 58/2016, prima legge di manutenzione della legislatura in corso.

La questione trova riconoscimento e fondamento innanzitutto nell'articolo 13 della legge regionale 55/2008 sulla qualità della normazione. Esso definisce quali siano gli interventi che possono essere inclusi in una legge regionale di manutenzione. Ad esso si affianca l'articolo 125 del Regolamento interno del Consiglio regionale il quale ribadisce al comma 6 il principio di omogeneità stabilendo che le proposte di legge e gli articoli che le compongono devono avere contenuto omogeneo. E poi precisa che le proposte di legge di

manutenzione o semplificazione dell'ordinamento devono avere contenuto omogeneo con tali finalità.

Alla luce di tali principi e parametri nella scheda di legittimità erano state espresse perplessità relativamente al carattere manutentivo di alcune disposizioni inserite nella proposta di legge, poi sostanzialmente superate dalla riformulazione del testo in commissione.

9. LA MOTIVAZIONE DELLE LEGGI

Il preambolo delle leggi regionali della Toscana che assolve all'obbligo di motivazione delle stesse sancito dallo Statuto della Regione Toscana entrato in vigore nel 2005 si presta ancora a riflessioni di sistema.

Colpisce il fatto che nel 2016, salvo pochissime eccezioni, le schede di legittimità del 2016 rechino puntualmente osservazioni in merito all'incompletezza o erronea formulazione dei visti e dei considerati che il preambolo compongono.

Ma il dato più negativo circa la mancanza di adeguata considerazione del preambolo è costituito dal fatto che nel 2016 i '*considerato*' sono in numero inferiore ai '*visto*' (611 '*visto*' e 525 '*considerato*'). Ciò indica proprio la mancanza di comunicazione delle motivazioni delle decisioni politiche formalizzate con le leggi emanate, rispetto alla esplicitazione della loro base giuridica.

Emblematico è il testo unico sul sistema del turismo regionale (l.r. 86/2016), che per 160 articoli ha un preambolo composto da 5 '*visto*' e 9 '*considerato*'; come pure la legge regionale 20/2016 di riordino delle funzioni amministrative in materia di caccia e pesca nel mare e nelle acque interne in attuazione della legge regionale 22/2015, la quale è composta da 112 articoli, ed è assistita da un preambolo composto da 11 '*visto*' e 7 '*considerato*'.

10. LA VALUTAZIONE DELLE LEGGI REGIONALI

La Commissione europea, nell'ambito delle sue strategie per la qualità della legge, dopo la *Better regulation* e la *Smart regulation* ha consolidato il *Programma Refit* delineato nel 2012, volto ad eliminare i costi superflui della regolamentazione, a garantire che il corpus legislativo europeo resti idoneo allo scopo, individuando oneri, incoerenze, lacune, misure inefficaci. Nel 2015 ha infine adottato l'Agenda "*Legiferare meglio per ottenere risultati migliori*", costituita da un articolato pacchetto di misure.

La Commissione rileva che non tutti gli stati membri condividono la cultura della valutazione dell'atto legislativo, cui si ispira tale pacchetto, ed invita conseguentemente gli stessi ad una serie di attività virtuose e coerenti con esso.

Segna quindi la lontananza dall'Europa la mancata attivazione di importanti strumenti di valutazione *ex ante* ed *ex post* della legislazione regionale, aspetto fortemente critico che inficia la qualità della legge e che comunque viene rilevato nel Paese in termini generalizzati.

Appare oggi risalente la visione della produzione normativa come attività attenta alla formulazione delle norme e al loro inserimento armonico nell'ordinamento giuridico, senza contraddizioni e lacune. Tali attività che costituiscono il ciclo della legislazione, vanno inserite nel più ampio ciclo della regolazione, basato sulla convinzione che il legislatore debba seguire il provvedimento normativo non solo nella fase iniziale di progettazione, ma anche nelle fasi successive all'adozione, di attuazione, implementazione e verifica dei risultati realizzati.

Si passa quindi da un approccio formale alla produzione normativa, teso all'adozione di provvedimenti regolatori redatti secondo le regole di tecnica legislativa, ad una visione più ampia del fenomeno regolatorio. I provvedimenti normativi devono essere non solo redatti in modo semplice, chiaro e univoco nel linguaggio e nel significato, ma, al contempo, devono essere assunti sulla base di una piena consapevolezza delle reali esigenze e dei possibili effetti che produrranno non solo nell'ordinamento giuridico, ma soprattutto sui destinatari, cittadini e imprese, e sull'amministrazione pubblica.

Nella fase successiva, di compiuta attuazione, infine, è necessario valutare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi stabiliti e delineare i necessari interventi normativi di modifica, integrazione o cessazione delle norme.

L'approccio sostanziale, dunque, ha come fine principale quello di tendere al miglioramento continuo della regolazione, dal momento che la fase di verifica *ex post* rappresenta, di fatto, la fase di correzione della regolazione adottata e, allo stesso tempo, il momento iniziale di un nuovo e diverso intervento normativo, arricchito dagli esiti della valutazione sulla precedente "regola".

Questo approccio richiede la diffusione di tecniche e metodologie specifiche per le analisi di impatto della regolazione e per la valutazione *ex post* degli effetti prodotti, che devono sostenere la progettazione legislativa.

Il ciclo della legislazione, finalizzato alla formulazione delle norme, e il ciclo della regolazione, finalizzato all'analisi sostanziale delle norme risultano astrattamente presidiati in Toscana dalla legge regionale 55/2008 sulla qualità della regolazione e dal Regolamento interno del Consiglio regionale, dal momento che complessivamente si prevede la programmazione normativa, la manutenzione e il riordino costante delle norme, il contenimento degli oneri amministrativi, l'analisi preventiva e la verifica successiva degli effetti degli atti normativi, una ampia documentazione a corredo delle proposte di legge, la motivazione delle leggi.

Va rimarcata l'attenzione che lo Statuto accorda all'effettività dei principi in materia di qualità della legge ove esso, all'articolo 44 comma 7, stabilisce che "Le proposte di legge che non osservano le disposizioni stabilite a tutela della qualità della legislazione sono dichiarate improcedibili dal Presidente del consiglio, d'intesa con l'ufficio di presidenza"²

Accanto a tali previsioni normative si collocano atti amministrativi della Giunta regionale e dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale che formalizzano intese e danno direttive sulle regole di tecnica legislativa, sulle metodologie e modalità per lo svolgimento dell'analisi di impatto della regolazione e dell'analisi di fattibilità, sulle modalità di motivazione delle leggi regionali.

Rispetto a quanto statuito dalle norme deve rilevarsi che la qualità della legge è presidiata solo da alcuni strumenti.

Per quanto attiene alla valutazione ex ante nell'ambito del ciclo della legislazione, va fatto riferimento alla documentazione a corredo delle proposte di legge, costituite dalla relazione illustrativa, dalla relazione tecnico-normativa, e dalla relazione tecnico-finanziaria, e ulteriormente, presso il Consiglio regionale, dalla scheda di legittimità, obbligatoria su tutti gli atti oggetto di esame da parte delle commissioni consiliari, e dalla scheda di fattibilità, fornita dalla struttura competente o richiesta dalle commissioni.

I contenuti della scheda di legittimità, la quale è obbligatoria per tutti gli atti sottoposti all'esame delle commissioni consiliari, sono definiti dall'articolo 150 del Regolamento interno del Consiglio regionale, che riprende sostanzialmente gli elementi dell'analisi tecnico-normativa stabiliti a livello nazionale dal DPCM 10 settembre 2008.

Nel corso del 2016 sono state fornite alle commissioni consiliari 283 schede di legittimità contenenti osservazioni sostanziali di legittimità, di coerenza e di tecnica legislativa, le quali solitamente risultano accolte. Precisamente sono state redatte 116 schede relative a proposte di legge, 10 schede relative a schemi di regolamento, 110 schede relative a proposte di deliberazione.

La scheda di fattibilità reca, sempre secondo l'articolo 150 citato, l'analisi delle potenziali criticità nell'applicazione delle norme, con particolare riguardo all'impatto amministrativo, gli elementi di valutazione delle politiche con eventuale proposta di clausola valutativa, l'analisi finanziaria e infine le osservazioni sulla relazione di analisi di impatto della regolazione (AIR), se

² Tale principio statutario viene ripreso dall'articolo 8 del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale e precisato dall'articolo 125 che stabilisce che se una proposta di legge è priva di preambolo e della documentazione prevista dalla legge regionale sulla qualità della normazione, ovvero non indica i mezzi per fare fronte a nuove spese o minori entrate, il Presidente del Consiglio dichiara la proposta di legge improcedibile.

presente. Tali ultime osservazioni risultano assenti dal momento che manca in Regione il ricorso all'AIR.

Nel 2016 sono state fornite anche 74 schede di fattibilità, con osservazioni riguardanti in particolare l'assenza di scadenze per l'assunzione dei provvedimenti attuativi, con conseguente incertezza riguardo alla effettiva operatività della norma.

Per quanto attiene alla valutazione ex post delle leggi, propria del ciclo della regolazione, gli strumenti utilizzati dal Consiglio regionale sono le clausole valutative, le note informative e le ricerche valutative.

Nel corso del 2016 sono state introdotte due clausole valutative, una nella legge regionale 10/2016 sulla gestione degli ungulati in Toscana e una nella legge regionale 85/2016 in materia di uso razionale dell'energia. E' stata modificata la clausola valutativa relativa alla semplificazione amministrativa e in particolare agli sportelli unici di cui all'articolo 72 della legge regionale 40/2009 (Norme sul procedimento amministrativo, per la semplificazione e la trasparenza dell'attività amministrativa).

Sulla base delle informazioni trasmesse al Consiglio regionale in ottemperanza a clausole valutative, sono state formulate due note informative sull'attuazione delle politiche regionali: la prima sulla gestione associata delle funzioni fondamentali nei comuni della Toscana e la seconda sulla attività di Ente Terre Regionali Toscane a quattro anni dalla sua istituzione.

Elemento da sottolineare è stata la presentazione nel 2016 della proposta di legge di iniziativa consiliare 115, finalizzata ad implementare le misure di sostegno della cultura e del paesaggio in Toscana previste dalla legge regionale 45/2012 (che viene abrogata), a seguito delle criticità evidenziate nella informativa presentata nel 2015 sulla promozione del "mecenatismo culturale" in Toscana.

Viene rilevato che le note informative attualmente non affrontano l'analisi degli effetti degli interventi, analisi che richiederebbe elementi conoscitivi difficilmente reperibili autonomamente dalle strutture consiliari e, soprattutto, in assenza di una sistematica raccolta, fin dalle prime fasi dell'attuazione dell'intervento, delle informazioni necessarie nell'ottica di una valutazione di tipo prospettico. Appare quindi auspicabile la realizzazione di un indispensabile rapporto di collaborazione fra il Consiglio regionale e la Giunta regionale per la valutazione delle politiche, presupposto necessario per conoscere gli effetti degli interventi normativi ai fini di una razionale implementazione dell'ordinamento regionale.

Nel 2016 presso il Consiglio regionale sono stati individuati alcuni nuovi strumenti di valutazione ex ante ex post della regolamentazione.

Con riferimento alla valutazione ex ante la legge regionale 51/2016, recante misure in materia di semplificazione amministrativa per il sostegno di attività economiche, ha introdotto tra gli strumenti previsti dalla legge regionale

55/2008 sulla qualità della regolamentazione, il TEST MPMI, recuperando un ritardo rispetto ad altre regioni, che già utilizzano tale strumento per la valutazione dell'impatto della regolazione sulle micro, piccole e medie imprese.

L'ordinamento regionale viene così avvicinato alla dimensione europea poiché in tale modo esso si adegua, in particolare, alla Comunicazione della Commissione europea del 25 giugno 2008 (Una corsia preferenziale per la piccola impresa. Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la piccola impresa "uno Small Business Act per l'Europa").

Pure a fronte dell'indirizzo espresso dal legislatore regionale e condiviso dalle categorie economiche interessate, non risultano ancora avviate le procedure per la formalizzazione delle intese con le quali il Consiglio regionale e la Giunta regionale devono disciplinare la procedura di valutazione preventiva degli effetti sulle micro, piccole e medie imprese delle proposte di leggi e regolamenti regionali, di atti di programmazione e amministrativi e di avvisi pubblici, mediante l'adozione del test micro, piccole, medie imprese (Test MPMI).

Per quanto riguarda la valutazione ex post, due sono le novità espresse dal Consiglio regionale.

La prima è costituita dagli studi valutativi sulle politiche regionali. Infatti, dopo alcune esperienze negli anni dal 2007 al 2011 ed un prolungato periodo di interruzione, è stato dato avvio, con la redazione dei relativi progetti di ricerca, a due studi valutativi sulle politiche di incentivo alle fusioni dei comuni e sulle politiche regionali in materia di edilizia residenziale pubblica. Tali studi verranno consegnati nel corso del 2017.

La seconda novità si ritrova nella legge di stabilità e nella legge collegata, nell'ambito delle quali è stata inserita, con un emendamento consiliare, la previsione del monitoraggio sullo stato di attuazione delle azioni previste dalla manovra di bilancio, ai fini della funzione d'indirizzo e controllo da parte del Consiglio regionale. Tale disposizione stabilisce l'obbligo da parte della Giunta regionale di riferire per il 2017, con cadenza quadrimestrale, alle commissioni consiliari competenti, sulle eventuali criticità attuative e conseguenti soluzioni adottate.

11. ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI

Nel 2016 la materia dell'ordinamento degli enti locali si è imposta all'attenzione per l'ampiezza degli interventi necessari ad attuare la legge regionale 22/2015, con la quale si è provveduto a delineare il percorso di riordino delle funzioni delle Province previsto dalla legge 56/2014, e per le questioni afferenti le fusioni di comuni, questioni conflittuali sempre in cerca di composizione.

11.1 IL RIORDINO DELLE FUNZIONI PROVINCIALI IN ATTUAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE 22/2015

Nel 2016 sono state emanate diciannove leggi regionali al fine di apportare corpose modifiche alla legislazione di settore necessarie alla attuazione del riordino delle funzioni regionali e sub regionali avviato con la legge regionale 22/2015. Il complessivo intervento legislativo dell'anno appare imponente: tali leggi contengono 741 articoli, poco meno della metà dei 1.552 articoli della produzione normativa del 2016 (e 1.328 commi su un totale di 3.063).

A tali diciannove leggi del 2016 vanno comunque aggiunte in una considerazione generale sull'impianto attuativo della legge regionale 22/2015, anche le tre leggi emanate nel 2015, di modifica della stessa (leggi regionali 64, 70 e 82) a causa dell'ampiezza e complessità dei trasferimenti di funzioni disposti in attuazione della legge 56/2014 ed i problemi applicativi ad essi conseguenti affrontati per fasi successive. Ad esse va anche aggiunta la legge regionale 16/2017 relativa al recepimento degli accordi tra la regione e le province. Si tratta quindi di un corpus legislativo che attualmente raggiunge il numero decisamente cospicuo di ventiquattro leggi regionali (legge regionale 22/2015 e 23 leggi regionali ad essa collegate) attuative in Toscana della riforma avviata dalla legge 56/2014.

Quest'ultima fissa obiettivi, modalità e tempi di attuazione per il riordino organizzativo e funzionale delle Province, collegando all'azione del legislatore statale gli interventi rimessi alla competenza delle regioni, in conformità ai commi 85 e 86 dell'articolo 1, all'Accordo raggiunto in sede di Conferenza unificata per l'individuazione delle funzioni non fondamentali oggetto di riordino e in ottemperanza al comma 144 dell'articolo 1 il quale stabilisce che le regioni sono tenute ad adeguare la loro legislazione alla riforma entro dodici mesi dalla sua entrata in vigore.

Si tratta del fenomeno della "legislazione complessa".

Si parla propriamente di "leggi complesse", per indicare quelle leggi che sono finalizzate a organizzare e programmare interventi diversi, unificati da grandi finalità, e che non hanno tanto contenuto normativo sostanziale, quanto presentano definizione di fini, indirizzi, metodi e procedure capaci di unificare politiche generali.

Esse sono frutto di un procedimento che prende atto della complessità della realtà, sulla quale è possibile intervenire solo considerando e mettendo in relazione i rapporti tra i diversi livelli istituzionali del Paese, i quali si estrinsecano a loro volta inevitabilmente in una pluralità di livelli di fonti di normazione.

Le forme di legislazione complessa, pur avendo grandi finalità di riorganizzazione dei sistemi, confermano gli aspetti critici della legislazione contemporanea, caratterizzata da eccesso di norme, dalla disordinata

moltiplicazione di fonti normative e dalla necessità di continue modificazioni e adeguamenti.

La legge Delrio avvia una riforma ordinamentale del Paese a costituzione invariata. Essa doveva trovare conferma nella riforma costituzionale parallelamente disposta, ma poi bloccata dall'esito negativo del referendum del 4 dicembre 2016.

E' inevitabile il parallelismo con il sistema della riforma Bassanini, che ha riformato il Paese con un'ampia opera di decentramento delle funzioni anch'essa condotta a costituzione invariata. Contrariamente a quanto avvenuto per la legge Delrio, nel 2001 la riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione ha confermato l'indirizzo impresso al Paese dal complesso delle leggi Bassanini emanate nella seconda parte degli anni '90.

Il processo di riordino della legge 56/2014 si fonda sull'individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione e sul trasferimento delle stesse secondo i tassativi principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

La sentenza della Corte costituzionale 50/2015 ha confermato la struttura della legge 56/2014, eccettata dai ricorsi di alcune regioni, stabilendo conseguentemente l'onere e la responsabilità in capo alle Regioni di dare seguito a quanto stabilito dal legislatore statale³.

Per quanto attiene a quest'ultimo aspetto, la ratio della legge 56/2014 sembra esprimere un indirizzo "municipalista", orientando i legislatori (statale e regionale) verso il trasferimento delle funzioni non fondamentali dalle Province verso i Comuni o Unioni di essi. Tale impostazione pare ribadita dall'Accordo siglato in Conferenza unificata nella misura in cui le funzioni non fondamentali in capo alle Province, oggetto di riordino, debbano essere trasferite al livello comunale, in forma singola o associata, salvo per quelle funzioni che inevitabilmente necessitano di un esercizio unitario a livello regionale (Punti 5 e 8 dell'Accordo). Il punto 9 lettera c) dell'accordo corregge tale impronta omologante della legge 56/2014, prevedendo che il riordino delle funzioni non rientranti nel comma 85, articolo 1, debba, per forza di cose, avvenire in maniera differenziata tra Regione e Regione, tenendo conto delle diverse realtà territoriali in Italia.

³ Relativamente all'azione delle regioni, nel 2015 ricordiamo che la Corte dei conti si era espressa criticamente (Delib. Sezione delle autonomie n. 17/SEZAUT/2015/FRG del 30 aprile 2015) evidenziando l'incertezza del legislatore regionale nell'individuazione delle nuove titolarità delle funzioni non fondamentali e nella mancanza di interventi legislativi atti alla riallocazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie. In più la Corte dei conti aveva sottolineato una generalizzata mancanza di attuazione del principio di sussidiarietà e una inadeguata individuazione degli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio delle funzioni.

Rispetto a questo quadro esterno la Toscana con la legge regionale 22/2015 ha orientato il trasferimento delle funzioni prevalentemente verso la Regione.

A tale proposito nello scorso rapporto sulla legislazione per l'anno 2015 si osservava che in tale modo è del tutto mutato il ruolo della Regione, che, da ente di indirizzo e programmazione, diventa anche ente di gestione delle funzioni provinciali non fondamentali, che ad essa vengono trasferite.

La velocità iniziale con la quale la Toscana ha adottato la sua legge generale per il riordino delle funzioni delle Province ha imposto la previsione di successivi interventi legislativi al fine di affrontare adeguatamente le esigenze operative relative ai trasferimenti di funzioni, personale e risorse, oltre che modificare la legislazione di settore incisa dalla diversa allocazione delle funzioni.

A tali fini nel 2016 il legislatore regionale è intervenuto praticamente in tutti i settori di competenza.

In ambito istituzionale ha modificato la stessa legge regionale 22/2015, con le leggi regionali 9/2016 e 70/2016, al fine di precisare la successione della Regione nei procedimenti e nei rapporti, anche controversi, delle province, specificare le modalità di impiego del personale provinciale secondo criteri di economia e flessibilità, e agevolare il completamento dei procedimenti amministrativi in itinere.

La legge regionale 21/2016 ha modificato le leggi regionali che disciplinano la tenuta degli albi delle organizzazioni di volontariato, delle cooperative sociali e delle associazioni di promozione sociale in attuazione alle disposizioni della legge regionale 22/2015 che prevedono il trasferimento della funzione di tenuta degli albi regionali del terzo settore dalle province ai comuni capoluogo.

Appare utile dare la dimensione dell'impatto del riordino delle funzioni delle province sulle materie settoriali.

Per il comparto agricolo l'impatto del riordino è stato ampio dal momento che la provincia era stata l'ente al quale la Regione Toscana aveva conferito tutte le funzioni amministrative in materia.

E quindi: sono ricondotte alla Regione le competenze in materia di agricoltura precedentemente attribuite alle province e alle unioni di comuni (l.r. 14/2016); sono trasferite le funzioni amministrative in materia di forestazioni alle unioni dei comuni e alla Città metropolitana di Firenze (l.r. 4/2016); in materia di caccia e pesca nel mare e nelle acque interne sono riportate alla Regione non solo le competenze amministrative, ma anche il sistema pianificatorio (l.r. 20/2016 e l.r. 37/2016).

In materia di ambiente sono trasferite alla Regione tutte le funzioni amministrative relative alla tutela delle acque dall'inquinamento, le funzioni di autorità competente concernente l'autorizzazione unica ambientale (AUA) (l.r.

3/2016); le funzioni in materia di rifiuti, tutela della qualità dell'aria, inquinamento acustico bonifica dei siti inquinati (l.r. 15/2016).

Sempre in attuazione della legge regionale 22/2015, la legge regionale 17/2016 è intervenuta sulla disciplina della valutazione di impatto ambientale provvedendo al trasferimento alla Regione e ai comuni delle competenze finora esercitate dalle province, al fine di accentrare in un medesimo ente le competenze autorizzatorie e quelle in materia di VIA, secondo principi di semplificazione, snellimento e riduzione degli oneri amministrativi. Inoltre ha individuato la Regione quale autorità competente per le procedure di autorizzazione integrata ambientale e autorizzazione unica ambientale, sempre in attuazione della legge regionale 22/2015.

La legge regionale 16/2016 ha modificato la disciplina regionale dei consorzi di bonifica in conseguenza del trasferimento alla Regione delle funzioni provinciali in materia di difesa del suolo.

Il settore del turismo è stato ridisegnato con la legge regionale 25/2016, che ha modificato il vigente testo unico sul turismo (legge regionale 42/2000) trasferendo alla Regione le funzioni in materia di orientamento professionale degli operatori turistici e il trasferimento ai comuni e alle loro unioni le funzioni in materia di turismo. Tale legge, unitamente alla legge regionale 42/2000, è stata abrogata a fine anno, nelle parti concernenti tale operazione di riordino, dalla legge 86/2016 con la quale è stato emanato il nuovo testo unico sul turismo.

Il riordino delle funzioni in materia di orientamento e formazione professionale è stato realizzato con la legge regionale 2/2016, in attuazione della legge regionale 22/2015 che ha stabilito la necessità di procedere all'adeguamento della legislazione regionale in materia di orientamento e formazione professionale per ricondurre in ambito regionale le competenze fino ad oggi attribuite alle province e alla Città metropolitana di Firenze. Di conseguenza sono state puntualmente modificate le disposizioni della legge regionale 32/2002 recante il testo unico in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro.

In materia di parchi ed aree protette è stata emanata la legge regionale 48/2016 che non solo ha attuato i trasferimenti di funzioni previsti dalla legge 22/2015, ma ne ha modificato un articolo. Sono state così riallocate in Regione tutte le funzioni precedentemente esercitate dalle Province e dalla città metropolitana in materia di aree protette e biodiversità (programmazione, pianificazione, amministrazione). Viene comunque garantita un'ampia partecipazione degli enti locali interessati ai procedimenti di istituzione delle singole aree protette e anche alla loro gestione.

In materia di energia nel 2016 sono state approvate ben quattro leggi regionali, nn. 13, 41, 52 e 85, delle quali solo una, la legge regionale 52/2016 non è ricollegata all'attuazione della legge 22/2015.

La legge regionale 13/2016 specifica il nuovo riparto di competenze di regione, province e comuni, la successiva legge regionale 41/2016 modifica la legge regionale 22/2016 con riferimento alla funzione di controllo degli impianti termici, prevedendo il subentro nelle funzioni da parte della regione e infine la legge regionale 85/2016 interviene di nuovo e organicamente sulla materia al fine di riordinare le funzioni di controllo degli impianti termici.

In materia di opere pubbliche la legge regionale 24/2016 ha trasferito alla Regione le funzioni provinciali in materia di sbarramenti di ritenuta e relativi bacini di accumulo e poiché complessivamente a seguito del riordino delle funzioni provinciali è stata attribuita alla Regione la competenza alla realizzazione di numerose opere pubbliche si è ritenuto necessario riportare alla stessa anche le funzioni di autorità espropriante. A ciò ha provveduto la legge regionale 47/2016.

11.2 LE FUSIONI DEI COMUNI

Il tema delle fusioni dei comuni anche per il 2016 richiede l'attenzione di questo rapporto.

Nel corso dell'anno sono state tre le leggi regionali di fusione di Comuni: la legge regionale 1/2016, istitutiva del comune di Abetone e Cutigliano, la legge regionale 35/2016, istitutiva del Comune di San Marcello Piteglio e la legge 78/2016, istitutiva del Comune di Montalcino. Questa è stata l'unica legge regionale di fusione emanata con l'approvazione unanime delle forze politiche e il pieno consenso espresso dalle amministrazioni e dalle popolazioni coinvolte.

Nello scorso Rapporto sulla legislazione si è accennato al mutamento di orientamento della legislatura in corso, rispetto alla precedente, per quanto attiene alla valutazione delle posizioni espresse dalle popolazioni interessate, nuovo orientamento manifestato già con la prima legge di fusione dei comuni di Abetone e Cutigliano, approvata dal Consiglio regionale tenendo conto del complessivo risultato positivo del referendum e non della volontà espressa dagli elettori nei singoli comuni (esito negativo del referendum svoltosi nel comune di Abetone).

La questione è stata oggetto di ampie discussioni politiche tra maggioranza e opposizione, alle quali è seguita anche la presentazione della proposta di legge 75/2016 finalizzata all'abrogazione della legge regionale 1/2016, nelle more della realizzazione della fusione, e respinta dal Consiglio regionale.

Quest'ultimo ha formalizzato i propri orientamenti nella materia con la risoluzione 39/2016, la quale ribadisce l'impegno dell'Assemblea regionale a favorire i processi di fusione, valorizzando a tale fine i percorsi partecipativi da effettuarsi in via propedeutica alla presentazione delle relative proposte e stabilisce precisi criteri per l'approvazione delle leggi regionali di fusione.

In breve, queste saranno approvate nei casi in cui lo svolgimento del referendum evidenzi un'espressione di voti favorevoli alla fusione superiore ai due terzi dei votanti dell'intera comunità chiamata ad esprimersi; ovvero, qualora tale maggioranza non venga raggiunta, nei casi in cui la popolazione consultata mediante il referendum abbia comunque espresso, per ciascun comune interessato, in maggioranza un voto favorevole all'ipotesi di fusione.

Nel caso di voto positivo dei due terzi dei votanti dell'intera comunità, il Consiglio dovrà tenere comunque conto della contrarietà alla proposta di fusione espressa dalle popolazioni dei comuni con un numero di voti contrari pari ad almeno i tre quarti dei votanti, mentre nei casi di proposte di iniziativa consiliare, si dovrà tenere conto della natura dei pareri precedentemente espressi in fase istruttoria dagli organi comunali.

Tutti questi problemi non si pongono ovviamente quando l'orientamento delle popolazioni è univoco. Così due proposte di legge, la proposta di legge 54 relativa all'istituzione del Comune di Capolona Castiglion Fibocchi e la proposta di legge 62 istitutiva del Comune di Castellina Riparbella, sono state respinte dall'aula in seguito all'esito, marcatamente contrario, del referendum consultivo.

La medesima risoluzione 39/2016 impegnava il Consiglio a valutare l'opportunità di introdurre nell'ambito dell'art. 74, comma 1 bis dello Statuto, criteri finalizzati ad evitare che, specialmente nei piccoli comuni, si possa procedere alla presentazione di iniziative legislative con un numero di firme esiguo.

E' stata dunque presentata ed approvata in prima lettura la pdl statutaria n. 3 che modifica di nuovo l'articolo 1bis dell'articolo 74 dello statuto collegando il numero di firme richieste per la presentazione di proposte di legge di iniziativa popolare in materia di fusioni di comuni al peso demografico dei comuni interessati. Viene così stabilita una relazione decrescente in termini percentuali tra il numero di firme necessario per la presentazione della proposta ed il maggior peso demografico di ciascun comune interessato. Tale proposta di legge statutaria è stata approvata in prima lettura nell'ottobre 2016, in seconda lettura nel gennaio 2017 ed è ora nella fase di decorrenza dei termini per la richiesta di referendum.

Nel 2016 le forze politiche e l'apparato tecnico del Consiglio sono stati fortemente impegnati ad affrontare due casi emblematici delle difficoltà delle fusioni.

Il primo è costituito dalla fusione dei comuni di Capolona e Subbiano, oggetto di due proposte di legge di iniziativa popolare istitutive (n. 2 e n. 3) le quali, a parte l'inversione della citazione del nome dei due comuni sono identiche.

L'azione dei due comitati promotori è stata oggetto di ampia attenzione politica, nella ricerca di una composizione che permettesse lo svolgimento di un unico procedimento legislativo. La situazione si è risolta in via di fatto dal

momento che il comitato promotore della proposta n. 3 non ha, poi, depositato le firme necessarie per la prosecuzione dell'iter.

Il secondo caso problematico è rappresentato dalla proposta di legge di iniziativa popolare 1 per la fusione dei comuni di Bibbiena, Chiusi della Verna ed Ortignano Raggiolo (peraltro riproduttiva, salvo che per la data di istituzione del nuovo comune, della proposta di legge 14/2015, d'iniziativa consiliare respinta dall'aula il 20 ottobre 2015) e dalla proposta di legge 68, di iniziativa della Giunta regionale istitutiva del Comune di Chiusi della Verna, Chitignano, Castel Focognano.

E' di tutta evidenza che le due proposte di fusione si sovrappongono in quanto entrambe comprendono il comune di Chiusi della Verna e i criteri di coordinamento dei due procedimenti legislativi non sono di facile individuazione. Infatti essi pure formalmente autonomi, hanno contenuti tra di loro incompatibili, dal momento che il comune di Chiusi della Verna ovviamente non può fare parte contemporaneamente di due fusioni.

La questione è stata oggetto di ampi confronti politici e approfondimenti giuridici, che sono culminati nel parere espresso dal Collegio di garanzia nell'anno in corso, con il quale il collegio ha ritenuto possibile lo svolgimento contestuale di tutte le consultazioni referendarie per tutti i cinque comuni interessati dalle due diverse proposte di fusione, con quesiti differenziati in ragione della posizione dei singoli comuni.

12. ARMONIZZAZIONE DEL BILANCIO REGIONALE: LA SENTENZA 184/2016 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

La legge regionale 1/2015 in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili ha permesso alla Corte costituzionale di individuare gli spazi di autonomia regionale che residuano dopo le progressive riforme in tema di armonizzazione dei bilanci e coordinamento finanziario, le cui tappe principali sono segnate dal decreto legislativo 118/2011, che ha dettato i principi fondamentali dell'ordinamento della finanza pubblica, la legge costituzionale 1/2012, che ha introdotto l'obbligo del pareggio di bilancio, la legge 243/2012 in materia di equilibrio dei bilanci delle regionali e degli enti locali.

La legge regionale 1/2015 è stata oggetto della sentenza 184/2016 della Corte costituzionale, con la quale è stata complessivamente confermata la disciplina generale dettata dalla regione.

La Corte ha innanzitutto escluso l'ipotesi limite secondo la quale, dopo la legge costituzionale n. 1/2012, che ha riportato alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia della armonizzazione dei bilanci pubblici, non residuerebbe alcuno spazio alle Regioni per disciplinare aspetti della propria contabilità e del proprio bilancio.

Nella sua pronuncia la Corte ricorda che *esistono alcuni complessi normativi i quali non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono (cfr. sentenza 303/2003) e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali.*

Il nesso di interdipendenza e compenetrazione che lega l'armonizzazione alle altre materie, come il coordinamento della finanza pubblica, la programmazione economica e finanziaria regionale, l'equilibrio di bilancio, ha fatto sì che proprio in sede di legislazione attuativa si sia verificata un'espansione della stessa armonizzazione ad ambiti di regolazione che si pongono nell'ambito di altri titoli di competenza.

Secondo la Corte, il sistema contabile regionale non è dunque totalmente sottratto ad un'autonoma regolazione, ma che questa è, in ogni caso intrinsecamente soggetta a limitazioni necessarie *a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti che si esplicano nelle disposizioni statali poste a salvaguardia degli interessi finanziari riconducibili ai parametri precedentemente richiamati.*

L'armonizzazione rappresenta il limite esterno alla potestà legislativa regionale, espressione dell'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.), della potestà concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.) e della potestà residuale, ex articolo 117, quarto comma, della Costituzione.

In questo complesso quadro le peculiarità locali possono essere oggetto della legislazione regionale, tenuto conto che il bilancio è lo strumento per raccordare il principio di rappresentanza politica, con quello di pubblicità e giustificazione della spesa pubblica.

Pertanto la Corte riconosce che, anche dopo l'entrata in vigore decreto legislativo 118/2011 sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi bilancio delle Regioni dei conti, esistono spazi per una disciplina regionale delle procedure contabili, ulteriori rispetto agli adempimenti meramente attuativi della legislazione statale.

13. MANOVRA ECONOMICA E FINANZIARIA PER IL 2017 E LEGGI COLLEGATE

Nell'ambito della manovra economica e finanziaria per il 2016 (legge di stabilità (l.r. 88/2016), legge regionale collegata (l.r. 89/2017), legge di bilancio (l.r. 90/2016) e nota di aggiornamento al DEFR 2017), oltre alla questione dei tempi dell'istruttoria già descritta, si sono riproposte anche alcune questioni interpretative in merito alle leggi collegate alla legge di stabilità, già insorte in anni precedenti.

In particolare sono state oggetto di interesse le questioni relative alla distinzione tra i contenuti della legge regionale di stabilità e i contenuti delle leggi ad essa collegate, e la posizione interpretativa, che distingue le leggi

regionali collegate previste dal decreto legislativo 118/2011, rispetto a quelle indicate come tali dalla Giunta regionale.

Ai sensi del punto 7 del principio contabile applicato di cui all'allegato n. 4/1 del decreto legislativo 118/2011, concernente la programmazione di bilancio, la legge regionale di stabilità contiene esclusivamente le disposizioni tese a realizzare effetti finanziari rientranti nelle tipologie di cui al punto 7 dello stesso, mentre le leggi collegate sono finalizzate a modifiche e integrazioni a disposizioni legislative regionali aventi riflessi sul bilancio per attuare il DEFR e la nota di aggiornamento.

Interpretando tale assetto, la Giunta regionale inserisce nella legge di stabilità le disposizioni di modifica a disposizioni già esistenti, che si rendono necessarie nell'ambito della manovra di bilancio, e nella legge collegata le disposizioni di carattere innovativo che si rendono necessarie nell'ambito della medesima manovra.

Per quanto riguarda le leggi collegate, l'articolo 18, comma 2, della legge regionale 1/2015 in materia di programmazione e procedure contabili, affianca alla legge collegata formulata ai sensi del decreto legislativo 118/2011, le leggi collegate motivatamente indicate come tali dalla Giunta regionale nel DEFR, in virtù della loro stretta attinenza al raggiungimento degli obiettivi della complessiva manovra economica e di bilancio della Regione necessaria per attuare il DEFR e la nota di aggiornamento, e che non siano state oggetto di valutazione contraria da parte del Consiglio regionale.

Rispetto a tale disposizione si confrontano due diverse interpretazioni: la prima distingue due fattispecie di leggi collegate, a seconda che trovino il loro fondamento nel decreto legislativo 118/2011, ovvero nelle determinazioni della Giunta regionale e ritiene solo queste ultime assoggettate alla procedura descritta ai commi 3 e 4 dell'articolo 18 della legge regionale 1/2015.

Tali commi prevedono i termini di presentazione e la conferma del collegamento da parte del Consiglio regionale e poi stabiliscono che, in caso di mancato rispetto del termine o di valutazione contraria da parte del Consiglio, comporta la perdita del collegamento e il ricorso alle procedure ordinarie di approvazione.

Fatto sta che letteralmente i commi 3 e 4 si riferiscono a tutte le leggi collegate considerate dal comma 2 senza distinzione, e quindi comprendono sia le leggi collegate formulate ai sensi del decreto legislativo 118/2011, sia quelle qualificate come tali dalla Giunta regionale.

Anche il regolamento interno del Consiglio regionale nel disciplinare, all'articolo 159, il procedimento di approvazione delle leggi di stabilità, delle leggi collegate e del bilancio regionale, presenta un disallineamento rispetto all'interpretazione che distingue le leggi collegate previste dal decreto legislativo 118/2011, da quelle proposte come tali dalla Giunta regionale.

In particolare, l'articolo 159 stabilisce che le proposte di legge collegate alla legge di stabilità ai sensi dell'articolo 18, comma 2, della legge regionale 1/2015 siano assegnate alle rispettive commissioni competenti per materia e su di esse è richiesto il parere istituzionale della Prima commissione, competente in materia di Bilancio.

L'articolo 159 riproduce l'articolo 149 del previgente regolamento interno del 2010, il quale si conformava all'ordinamento contabile regionale allora disciplinato dalla legge 36/2001, nell'ambito della quale era stato introdotto l'istituto della legge collegata, al fine di eliminare dalla legge finanziaria tutte le disposizioni che risultavano estranee alla vera e propria manovra di bilancio per lasciare, nell'allora legge finanziaria, esclusivamente *le misure omogenee direttamente necessarie all'adozione del bilancio* (cfr. il punto 1 del considerando del preambolo della l.r. 22/2012, di modifica dell'ordinamento contabile della l.r. 36/2001). Tali disposizioni collegate quindi non presentavano i contenuti stabiliti per le leggi collegate dal punto 7 del principio contabile applicato di cui all'allegato n. 4/1 del decreto legislativo 118/2011.

Rispetto a tali ultime leggi collegate la previsione del parere istituzionale della Prima commissione non appare coerente.

Appare auspicabile una riflessione sulla necessità di chiarire, anche in sede legislativa, la portata delle disposizioni dell'articolo 18 della legge regionale 1/2015, e sulla necessità di modificare il regolamento interno per riportare alla Prima commissione le piene competenze in materia di bilancio ed il parere referente sulle leggi collegate ai sensi del decreto legislativo 118/2011.

LE POLITICHE LEGISLATIVE

POLITICHE ISTITUZIONALI

Ilaria Cirelli

1. TIPOLOGIA E CONTENUTI DELLE LEGGI

Nel 2016 si conferma la tendenza, nelle leggi approvate dalla prima commissione, a porre in essere interventi di natura manutentiva, con alcune eccezioni: le tre leggi di fusione di comuni, le leggi di natura finanziaria, alcune leggi provvedimento e la legge di manutenzione dell'ordinamento che non era stata più presentata negli ultimi anni.

2. LE LEGGI DI MODIFICA

Le numerose modifiche riguardano principalmente correttivi a tre leggi: innanzitutto alla legge 22/2015, alla legge di stabilità, la legge 81/2015 ed al suo collegato, la legge 82/2015.

Gli interventi sulla legge 22/2015 (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) sono stati recati dalla legge 9/2016 e dalla legge 70/2016.

Con la legge 9/2016 (Riordino delle funzioni delle province e della Città metropolitana di Firenze. Modifiche alle leggi regionali 22/2015, 70/2015, 82/2015 e 68/2011) si interviene sul trasferimento delle funzioni previsto dalla legge 22/2015, dalle province alla Regione e ai comuni. Tale passaggio necessitava infatti interventi di manutenzione a più riprese, fino al consolidamento delle competenze. Con la legge 9/2016 si precisa, con norme di dettaglio, la disciplina di successione della Regione nei procedimenti e nei rapporti, anche controversi, delle province, con particolare riguardo a situazioni particolari nelle quali il trasferimento, già comunque previsto dalla normativa precedente, deve essere ulteriormente differito (è il caso dei controlli sugli impianti termici).

Un altro gruppo di disposizioni è dedicato all'impiego del personale provinciale, impiego che deve essere ispirato a criteri di economia e duttilità. A seconda dei casi, è previsto infatti che le province possano ancora avvalersi del personale già trasferito in Regione, che questa possa inserire temporaneamente negli organici personale comandato dalle province (in quanto non trasferibile per la prossimità al collocamento a riposo), ovvero ancora che province e Regione possano costituire uffici comuni. Il tutto, principalmente, per completare i procedimenti in itinere. Un ultimo gruppo di disposizioni ha natura provvedimentale e si occupa di individuare, nel concreto, talune risorse da

trasferire, quali gli automezzi finora utilizzati dalle province, per le funzioni testé trasferite.

Con la legge 70/2016 (Disposizioni in materia di cooperazione finanziaria con gli enti locali, di unioni di comuni e piccoli comuni, e norme di attuazione della legislazione sul riordino delle funzioni. Modifiche alle leggi regionali 68/2011, 22/2015, 70/2015, 9/2016) il legislatore coglie ancora l'occasione per adeguare l'ordinamento regionale alla nuova disciplina dell'obiettivo di finanza pubblica (ex patto di stabilità), dovendo legiferare per la quarta volta in materia di trasferimento delle funzioni non fondamentali delle province a Regione, comuni ed unioni di comuni.

Interventi correttivi, dicevamo, sono stati apportati anche alla legge regionale di stabilità del 2015, la legge 81/2015, dalla legge 68/2016 (Interventi normativi relativi alla seconda variazione al bilancio 2016. Modifiche alle leggi regionali 42/1998, 32/2002, 21/2010, 66/2011, 77/2012, 77/2013, 86/2014, 70/2015, 81/2015). Le disposizioni modificano non solo l'ultima legge di stabilità ma anche altre norme di carattere finanziario.

Tali disposizioni di modifica alla legge di stabilità sono state approvate contestualmente alla modifica del collegato alla stabilità 2015, recate dalla legge 67/2016. Quest'ultima è stata, tuttavia, oggetto del parere istituzionale e non referente da parte della prima commissione, nonostante si trattasse, in entrambi i casi di proposte di legge della stessa natura, contenenti disposizioni con immediati riflessi finanziari.

E' stato dunque osservato, a proposito della proposta di legge 121 poi divenuta legge 67/2016, la necessità, in quanto legge di modifica del collegato alla stabilità, del *collegamento* delle sue previsioni con la manovra di bilancio.

E' stata, in proposito, richiamata la omogeneità dei contenuti dei testi normativi come uno dei principi fondamentali della qualità normativa, a presidio della quale vige il principio di divieto di leggi *omnibus* e di corretto utilizzo delle leggi di stabilità e dei loro collegati, come affermato nelle risoluzioni 95/2011 e 163/2012 del Consiglio regionale.

L'assenza del collegamento è stata osservata in alcune sue disposizioni, in particolare nell'intero capo II bis, relativo alla disciplina delle spese di rappresentanza del Presidente e dei componenti della Giunta regionale, nel capo III bis in materia di Autorità portuale regionale, e nel capo III ter relativo al commissariamento del Consorzio ZIA.

Le norme sulle spese di rappresentanza del Presidente e dei componenti della Giunta regionale nonché quelle sull'Autorità portuale regionale sono state pertanto stralciate dal testo della proposta di legge 121 e hanno dato vita a proposte di legge autonome (rispettivamente la pdl 129 e la pdl 130).

Anche la legge 55/2016 (Riapertura termini per la regolarizzazione agevolata dell'imposta regionale sulle concessioni sui beni demaniali e patrimoniali indisponibili dello Stato. Modifiche alla l.r. 81/2015) ha recato modifiche alla legge di stabilità del 2015, seppur per un intervento limitato.

L'altro settore di intervento ha interessato la legge 82/2015, il collegato alla stabilità 2015, rispetto a cui si è intervenuti con la legge 9/2016 e con la legge 49/2016 (Assistenza per gli obbligazionisti toscani danneggiati dalle crisi bancarie. Modifiche alla l.r. 82/2015). Con quest'ultima legge si modifica la disposizione contenuta nel collegato alla legge di stabilità, apportando quale motivazione l'entrata in vigore del decreto legge 59/2016 che disciplina, a livello nazionale, misure di sostegno erogate tramite il fondo di solidarietà. La previsione della legge regionale 82/2015, relativa al contributo di sostegno erogato dalla Regione, risultava in realtà autonoma nei presupposti e nei requisiti rispetto alla normativa statale ed, in tal senso, è stata modificata la motivazione dell'intervento, riconducendola ad una scelta di merito del proponente. E' stato modificato, rispetto al testo vigente, anche il ruolo delle associazioni dei consumatori e degli utenti, che diventa obbligatorio, e non più eventuale, nella gestione dell'erogazione dei contributi di sostegno.

La legge 12/2016 (Disposizioni in materia di personale e uffici regionali, conferenze di servizi. Modifiche alle leggi regionali 1/2009, 26/2009, 40/2009 e 70/2015), originata dalla necessità di risolvere problemi puntuali della disciplina, si è spinta sino alla realizzazione di un raccordo con l'ordinamento regionale vigente in materia di organizzazione degli uffici, principalmente normato dalla legge regionale 1/2009.

Dopo esser stato oggetto di profonda riscrittura in fase istruttoria, il testo ha poi superato pressoché tutte le perplessità sollevate nella scheda di legittimità.

In particolare, sono state raffinate le disposizioni sulla delega di funzioni dirigenziali e sull'inserimento della categoria degli autisti nell'alveo del personale di supporto agli organi politici, aspetto, quest'ultimo, su cui permangono interrogativi in assenza di una indicazione a livello nazionale che identifichi e tipizzi quella figura che, in via di prassi, viene chiamata *autista di rappresentanza*.

Si istituisce la figura del responsabile delle relazioni istituzionali del Presidente del Consiglio regionale, figura in verità solo eventuale, stando a quanto si deduce sia dalla lettera della disposizione, sia dal richiamo al rispetto del limite massimo di spesa per il personale di supporto agli organi politici. La legge 12/2016 è poi completata da disposizioni di adeguamento della legge sulla disciplina delle attività di rilievo internazionale della Regione Toscana (legge 26/2009), della disciplina del trasferimento delle funzioni dalle province alla regione (legge 70/2015) e della legge regionale sul procedimento amministrativo (legge 40/2009).

E ancora, modifiche a discipline vigenti sono state introdotte dalla legge 36/2016 (Disposizioni in materia di demanio e patrimonio della Regione Toscana. Modifiche alla l.r. 77/2004). La legge introduce, nella già vigente disciplina sul demanio e patrimonio della Regione, un articolo dedicato ai contratti attivi rispetto al quale la Regione è vincolata solo ai principi generali di contabilità recati dalla legge statale.

Si fa notare come la legge rappresenti una risposta a quella dottrina per la quale l'articolo 119 della Costituzione non solo consente di legiferare in materia di demanio e patrimonio, ma in un certo senso lo impone, come valorizzazione dei beni di proprietà pubblica.

Il legislatore regionale si preoccupa poi di sanare, in qualche modo, le situazioni di opere pubbliche per le quali non venga reperito il certificato di collaudo, e che vengono assunte in inventario previa stesura di un atto sostitutivo redatto da tecnici abilitati.

Con la legge 51/2016 (Misure in materia di semplificazione amministrativa per il sostegno di attività economiche. Modifiche alle leggi regionali 28/2005, 31/2005, 55/2008, 40/2009) si intende proseguire, sul versante legislativo, l'azione di semplificazione già avviata con l'approvazione della legge regionale 23 luglio 2009, n. 40 (Norme sul procedimento amministrativo, per la semplificazione e la trasparenza dell'attività amministrativa).

Con tale legge vengono pertanto previste alcune ulteriori misure di semplificazione che hanno l'obiettivo di migliorare la vita di imprese e cittadini e, in alcuni casi, di risolvere criticità che si sono manifestate nella prassi.

Tra gli interventi previsti dalla legge 51/2016 si segnalano, in particolare, oltre quelli sopra citati, la modifica dell'articolo 54 della legge 28/2005 (Codice del Commercio) in materia di distribuzione di carburanti. La proposta di legge, licenziata dalla commissione nella sua versione originaria, prevedeva l'eliminazione dell'obbligo, attualmente sussistente soltanto per i nuovi impianti di distribuzione, della presenza contestuale al loro interno di diverse tipologie di carburanti (benzina e gasolio e almeno un prodotto a scelta fra metano, GPL, idrogeno e relative miscele), in quanto ritenuto fonte di significative e sproporzionate barriere all'ingresso nei mercati per i nuovi operatori (causa pertanto di ingiustificate discriminazioni a danno della concorrenza, in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione), non giustificate dal perseguimento di specifici interessi pubblici.

Tale modifica era stata ritenuta opportuna anche in considerazione di quanto disposto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 125/2014, in relazione ad una disposizione di una legge della Regione Umbria del medesimo tenore letterale rispetto al comma 1 dell'articolo 54 sopra citato.

In aula è stato però presentato dal gruppo PD un emendamento volto a sostituire l'articolo 1 della proposta di legge 97. Si è deciso pertanto di lasciare inalterato l'attuale comma 1 dell'articolo 54 della legge 28/2005 e di inserire

dopo esso un comma che prevede la possibilità di aprire nuovi impianti che erogano uno o più dei carburanti eco compatibili (metano, GPL, idrogeno o relative miscele) o che siano dotati di colonnine di ricarica per veicoli elettrici. Tale possibilità viene circoscritta nell'ambito degli interventi regionali per la qualità dell'aria. Contestualmente è stato modificato anche il relativo punto del preambolo, nel quale si è specificato l'interesse sotteso a tale modifica: la tutela dell'ambiente e la lotta contro l'inquinamento atmosferico.

Si segnala, infine, l'inserimento, nella legge 40/2009, dell'Agenda regionale dei controlli sulle imprese. Con tale previsione, la Regione intende semplificare e razionalizzare la disciplina dei controlli sulle imprese, estendendo l'esperienza del Registro Unico dei Controlli (RUC), sperimentato fino ad oggi nel solo settore agricolo, a tutte le tipologie di controlli a carico di imprese di qualunque settore. In tal modo la Regione si conforma a quanto previsto dall'articolo 14 del decreto legge 5/2012, alle linee guida contemplate dal comma 5 di tale articolo e adottate nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dagli articoli 20, 20 bis e 20 ter della legge 59/1997 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la Riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa).

Con la legge 66/2016 (Nomine e designazioni di competenza della Regione. Modifiche alla l.r. 5/2008) si modifica la disciplina delle nomine regionali. Nel testo originario, che si limitava a intervenire sulle disposizioni in materia di limitazione all'esercizio degli incarichi, espungendo la limitazione determinata dall'aver svolto incarichi in cariche diverse presso lo stesso ente, peraltro introdotta nel 2012, sono state inserite dalla Prima Commissione altre modifiche motivate, a livello tecnico, dalla necessità di superare ostacoli procedurali che erano discesi dall'applicazione della disciplina, non soltanto in materia di attribuzione degli incarichi.

Modifiche sono state apportate anche alla legge sulla programmazione regionale, la legge 1/2015. L'approvazione della proposta di legge 105, in realtà, è stata sospesa in commissione in quanto si era ritenuto opportuno attendere la sentenza della Corte Costituzionale, chiamata ad esprimersi su talune disposizioni della legge 1/2015, impugnata a suo tempo dal governo, che si annunciava imminente. Il rinvio della approvazione della proposta di legge trovava ragion d'essere altresì in alcuni rilievi di legittimità proposti in ordine ad un possibile scostamento del testo dell'articolo 1 rispetto alle previsioni del decreto legislativo 118/2011, relativamente alla possibilità di aggiornare una sezione del Documento su economia e finanza regionale (DEFR) durante l'anno, quindi al di fuori e oltre i termini di presentazione della nota di aggiornamento del DEFR stesso, come disciplinati dalla normativa statale.

Con la legge 75/2016 (Programmazione regionale. Modifiche alla l.r. 1/2015) si prevede, altresì, la proroga al 31 dicembre 2016, dei piani regionali di settore non confermati dal Programma regionale di sviluppo (PRS) 2016-2020, al

fine di consentire l'adeguamento al nuovo modello di programmazione previsto dalla legge regionale 1/2015.

L'attesa sentenza della Corte costituzionale, la n.184/2016, che ha dichiarato l'incostituzionalità di due disposizioni della legge 1/2015, ha peraltro affermato l'esistenza di spazi normativi regionali nella materia, e quindi indirettamente ammesso la potestà regionale su quei profili della proposta di legge 105 che erano apparsi, in un primo momento, potenzialmente divergenti rispetto alle previsioni del decreto legislativo 118/2011.

La proposta di legge 105 è stata quindi emendata con le modifiche rese necessarie a seguito del pronunciamento della Corte sulla legge 1/2015, ed in particolare sugli articoli 18 e 23.

Infine, modifiche sono state apportate ad aspetti, comunque marginali, delle rispettive discipline, dalla legge 81/2016 (Disposizioni per la promozione della collocazione di lapidi e la realizzazione di monumenti di valorizzazione dell'identità della Toscana. Modifiche alla l.r. 56/2012) e dalla legge 83/2016 (Disposizioni in materia di spese di rappresentanza del Presidente e dei componenti della Giunta regionale. Modifiche alla l.r. 58/2006).

3. LE FUSIONI DEI COMUNI

Tre sono le leggi di fusione andate in porto nel 2016: la legge 1/2016, relativa all'istituzione del comune di Abetone e Cutigliano⁴, per fusione dei Comuni di Abetone e Cutigliano, la legge 35/2016 di istituzione del Comune di San Marcello Piteglio, per fusione dei Comuni di San Marcello Pistoiese e di Piteglio, e la legge 78/2016 istitutiva del Comune di Montalcino per fusione dei Comuni di Montalcino e San Giovanni d'Asso. Quest'ultima del resto è l'unica legge di fusione andata in porto con l'approvazione unanime delle forze politiche, dato il pieno consenso espresso dalle amministrazioni e dalle popolazioni coinvolte nella fusione. La denominazione del nuovo comune reca il nome di uno solo dei due comuni, ovvero Montalcino, per esigenze legate alla commercializzazione del vino.

Due proposte di legge, la 54 relativa all'istituzione del Comune di Capolona Castiglion Fibocchi, e la 62 istitutiva del Comune di Castellina

⁴ Nella seduta del 12 gennaio 2016 la prima commissione, innovando decisamente rispetto alla prassi, aveva approvato la proposta di legge di fusione dei comuni di Abetone Cutigliano, nonostante il voto contrario espresso dai votanti del comune di Abetone. Era stato, in particolare, deciso di considerare il risultato complessivo dei cittadini che hanno manifestato la loro volontà nella consultazione referendaria. Le opposizioni hanno espresso voto contrario, facendo riferimento proprio alla necessità di rispettare la volontà popolare delle due comunità separatamente considerate. La proposta di legge è stata approvata in aula il 19 gennaio 2016. Il Presidente del Consiglio, a chiusura del dibattito, aveva affermato che con questa legge *“la nostra Regione risponde all'esigenza oggettiva di una riduzione del numero dei comuni e di una maggiore razionalità nel governo del territorio”*.

Riparbella, per fusione dei Comuni di Castellina Marittima e Riparbella sono state respinte dall'aula in seguito all'esito, marcatamente contrario, del referendum consultivo.

Le problematiche rispetto al tema della fusione stretto, da un lato dalla sempre più forte necessità di razionalizzazione dei servizi e dalle esigenze di risparmio della spesa pubblica locale e, dall'altro, dai timori e, a volte, dall'ostilità delle popolazioni che temono, con le fusioni, di veder annientato il legame con il comune di appartenenza e, con esso, la propria identità storico/geografica, difficoltà queste che si erano manifestate con evidenza in questi anni, non si sono completamente risolte. Ciò, nonostante gli interventi legislativi di affinamento della disciplina (alla fine dell'incidentale), e nonostante l'approvazione della risoluzione n. 39 del 6 aprile 2016 con cui, oltre a ribadire l'impegno a favore dei processi volontari di fusione, il Consiglio regionale si è dotato di criteri specifici per orientarsi sul voto definitivo sulle proposte di legge di fusione, in seguito allo svolgimento del referendum.

Alcuni casi emblematici: la proposta di legge di iniziativa popolare 1 (Istituzione del Comune di Casentino La Verna per fusione dei comuni di Bibbiena, Chiusi della Verna ed Ortignano Raggiolo, assegnata in commissione nel febbraio 2016 e riproduttiva, salvo che per la data di istituzione del nuovo comune, della proposta di legge 14 del 2015, d'iniziativa consiliare (Mugnai, Vescovi e Donzelli) respinta dall'aula il 20 ottobre 2015. Nemmeno un mese prima era stata depositata la proposta di legge d'iniziativa della Giunta regionale n. 68, istitutiva del Comune di Chiusi della Verna, Chitignano, Castel Focognano, per fusione degli stessi comuni. Dunque, due proposte, di cui una d'iniziativa popolare, ma riproduttiva di un'altra già respinta dal Consiglio, entrambe comprendenti, in due diverse fusioni, il Comune di Chiusi della Verna. Come risolvere la questione? Indire comunque i referendum consultivi?

Le decisioni sono state, con un evidente imbarazzo, rinviate. Tra l'altro, i nove mesi dalla presentazione entro i quali, ai sensi dell'articolo 74 comma 3 dello statuto, il Consiglio deve votare nel merito le proposte di legge d'iniziativa popolare sono, nel caso della pdl 1, ampiamente e inutilmente decorsi .

Va infine fatto cenno all'ultimo intervento di modifica dello statuto che ha inteso, in qualche modo, correggere le distorsioni che si erano prodotte nella regolazione della materia che era intervenuta con le finalità a cui si faceva cenno. Con la modifica approvata nel corso della legislatura precedente si era, infatti, voluto far sostanzialmente coincidere l'ambito territoriale per la raccolta delle firme necessarie per la presentazione della proposte di fusione, di iniziativa popolare, con quello della, eventuale, successiva consultazione referendaria. Con la legge statutaria 57/2015 era stato modificato l'articolo 74 dello Statuto prevedendo che l'iniziativa popolare possa essere esercitata da un numero di elettori pari almeno al 10 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali di ciascun comune interessato e, comunque, pari ad almeno il 15 per cento

complessivo degli elettori iscritti nelle liste elettorali di tutti i comuni coinvolti, nonché dal consiglio o dai consigli comunali interessati.

L'abbassamento del numero di firme richiesto per la presentazione di proposte di iniziativa popolare era motivato dal fatto che, in questa materia, l'iniziativa popolare finiva per costituire un obiettivo quasi sempre irraggiungibile e, sostanzialmente, dava luogo alla vanificazione dell'istituto, peraltro ritenuto dalla forze politiche di maggioranza lo strumento che maggiormente si presta a rappresentare fedelmente la volontà delle comunità interessate. Tuttavia ciò ha, ed ha avuto, la conseguenza che nei comuni con scarsa popolazione è possibile la presentazione di proposte di fusione con un numero di firme veramente esiguo, prestandosi a potenziali strumentalizzazioni nell'ambito di una materia politicamente molto delicata. E' stata dunque presentata ed approvata in prima lettura la proposta di legge statutaria n. 3 che interviene sul sistema di cui all'articolo 1 bis dell'articolo 74 dello statuto ora delineato, per far sì che vi sia una relazione diretta tra il numero di firme richieste per la presentazione di proposte di legge di iniziativa popolare in materia di fusioni di comuni ed il peso demografico dei comuni interessati. Viene quindi introdotta una relazione decrescente in termini percentuali tra il numero di firme necessario per la presentazione della proposta ed il maggior peso demografico di ciascun comune interessato.

4. LA LEGGE DI MANUTENZIONE

La legge 58/2016 rappresenta la prima legge di manutenzione della legislatura in corso.

Sugli originari 42 articoli erano state espresse perplessità relativamente al carattere manutentivo di alcune disposizioni. Anche la Seconda Commissione, per quanto di competenza, aveva condiviso tali osservazioni nell'esprimere il parere favorevole, riservandosi, per il futuro, l'eventuale decisione di stralciare norme di tale tipologia per evitare che la Prima Commissione esercitasse competenze referenti su materie di altre commissioni.

5. LA LEGGE DI STABILITÀ ED IL COLLEGATO

La manovra economica e finanziaria per il 2017 comprende la legge 88/2016 (Legge di stabilità per l'anno 2017, la legge 89/2017 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2017) e la legge 90/2016 (Bilancio di previsione finanziario 2017/2019), ed ha come riferimento la nota di aggiornamento al DEFR 2017, presentata contestualmente ed approvata con deliberazione dal Consiglio regionale.

La manovra è stata presentata in Consiglio regionale il 7 dicembre ed ha richiesto l'esame, da parte della Prima Commissione, in tempi estremamente rapidi. Le altre commissioni, chiamate ad esprimersi con parere secondario, hanno addirittura rinunciato all'espressione del parere sul complesso degli atti. Si

è dunque rinnovata, ancora una volta, la contestazione politico istituzionale sui tempi estremamente ridotti di esame degli atti che vengono imposti al Consiglio regionale, non solo con riferimento agli atti della manovra di bilancio, ma anche rispetto a proposte di legge diverse che arrivano dalla Giunta motivate come *estremamente urgenti* ai fini della loro più rapida possibile entrata in vigore.

Da segnalare, sempre nell'ambito del rapporto dialettico tra il Consiglio e la Giunta, l'inserimento nelle proposte di legge 146 e 147 (rispettivamente la legge di stabilità ed il collegato), con un emendamento approvato da parte della Prima Commissione, di una innovativa disposizione relativa al monitoraggio sullo stato di attuazione delle azioni previste dalla manovra, ai fini della funzione d'indirizzo e controllo da parte del Consiglio, che stabilisce l'obbligo da parte della Giunta di riferire, per il 2017, con cadenza quadrimestrale, alle commissioni consiliari competenti, sulle eventuali criticità attuative e sulle soluzioni adottate dalla Giunta per far fronte a quest'ultime.

Il bilancio 2017 è stato configurato come *tecnico* a causa della scarsità di risorse disponibili, scarsità dovuta alla mancata definizione, ad oggi, dei margini di revisione dei tagli di risorse che sono stati effettuati nei trasferimenti statali verso le regioni. Dunque, un bilancio provvisorio, con rinvio della vera manovra alla prima variazione da predisporre una volta chiusa la trattativa in sede di Conferenza Stato-Regioni, dove si sta, appunto, verificando la possibilità di recuperare risorse adeguate per le regioni.

Come per il 2016, la legge di stabilità ed il collegato si distinguono sulla base del criterio adottato dalla Giunta che, ai sensi del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio, inserisce le disposizioni rientranti nelle tipologie di cui al punto 7 dello stesso, nella legge di stabilità, e le disposizioni finanziarie non appartenenti a tali tipologie, nel collegato.

La distinzione elaborata dalla Giunta regionale si connette strettamente ad un'altra distinzione: quella tra la legge collegata ai sensi del decreto legislativo 118/2011, considerata parte integrante della manovra, proprio per quanto sopra si accennava, in quanto destinataria di contenuti propriamente e direttamente finanziari, e la legge collegata ai sensi della legge regionale in materia di programmazione e procedure contabili, la legge 1/2015, che sarebbe in quanto tale, sempre secondo tale impostazione, la sola oggetto del procedimento e dei termini di cui all'articolo 18 della stessa legge 1/2015. In particolare, si tratterebbe della legge collegata, oggetto delle disposizioni e dei termini di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 18, e dell'eventuale perdita del requisito del collegamento.

Tale ricostruzione del quadro normativo appare, tuttavia, non del tutto coerente con la lettera della legge 1/2015 che nel definire, al comma 2 del citato articolo 18, le leggi collegate, nel distinguere quelle previste dal decreto legislativo 118/2011 da quelle "...*motivatamente indicate come tali dalla Giunta regionale nel DEFR, in virtù della loro stretta attinenza al raggiungimento degli*

obiettivi di razionalizzazione della spesa, equità e sviluppo che compongono la complessiva manovra economica e di bilancio della Regione necessaria per attuare il DEFR e la nota di aggiornamento, e che non siano state oggetto di valutazione contraria da parte del Consiglio regionale”, finisce per assoggettare entrambe le tipologie alle medesime procedure e termini di cui ai successivi commi 3 e 4, che non escludono dalla loro applicazione le leggi collegate ai sensi del d.lgs 118/2011 ma si riferiscono, genericamente, alle leggi collegate di cui al comma 2.

Anche il regolamento dell'assemblea legislativa nel disciplinare, all'articolo 159, il procedimento di approvazione delle leggi di stabilità, delle leggi collegate e del bilancio regionale, presenta un disallineamento rispetto all'interpretazione, ed alla conseguente attuazione, che è stata data alle disposizioni in materia così come ora riportato.

In particolare, l'articolo 159 citato riproduce il disposto del previgente articolo 149 del regolamento interno del 2010 (n.12 del 27 gennaio 2010) che, a sua volta, si conformava perfettamente all'ordinamento contabile regionale, allora disciplinato dalla legge 36/2001 nell'ambito della quale era stato introdotto l'istituto del collegato con l'intento di eliminare dalla legge finanziaria tutte le disposizioni che risultavano estranee alla vera e propria manovra di bilancio per lasciare, nell'allora legge finanziaria, esclusivamente *le misure omogenee direttamente necessarie all'adozione del bilancio* (cfr. il punto 1 del considerato preambolo l.r. 22/2012, di modifica dell'ordinamento contabile della l.r. 36/2001). Disposizioni collegate, quindi che non presentavano certamente i contenuti di tale tipologia di leggi ai sensi del decreto legislativo 118/2011. Coerente, dunque, con l'impianto previgente, ma non con quello attuale, la previsione del parere istituzionale previsto dal regolamento interno sulla legge collegata, allorquando si tratti di collegato ai sensi del decreto legislativo 118/2011. Come si accennava, infatti, quest'ultimo contiene disposizioni finanziarie vere e proprie, distinte da quelle recate dalla legge di stabilità, in quanto non rientranti nelle tipologie del punto 7 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio.

Stante la vigenza delle norme e l'interpretazione delle stesse secondo l'impostazione a cui si faceva cenno, appare auspicabile una riflessione sulla necessità di modificare il regolamento interno per riportare alla Prima Commissione le piene competenze in materia di bilancio ed il parere referente sulle leggi collegate ai sensi del decreto legislativo 118/2011.

PROPOSTE DI LEGGE DI INIZIATIVA DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA

Paola Garro

L'attività propositiva dell'Ufficio di presidenza nell'anno di riferimento del Rapporto 2016 si è concretizzata nella presentazione di nove proposte di legge. Di queste, due hanno proseguito l'iter attraverso l'iscrizione direttamente all'ordine del giorno della seduta del Consiglio regionale; pertanto, per esse non è stata redatta una scheda di legittimità. Si tratta delle proposte di legge 70 e 117, divenute rispettivamente leggi regionali n. 19 del 29 febbraio 2016 (Contributo straordinario di solidarietà per aiuti al popolo Saharawi) e n. 57 del 9 agosto 2016 (Disposizioni in materia di dotazione organica dell'ufficio stampa del Consiglio regionale. Modifiche alla l.r. 9/2011.). Solo di queste due sarà relazionato nella presente nota essendo state predisposte direttamente dalla scrivente. Per le altre proposte di legge, essendone stata decisa dall'Ufficio di presidenza l'assegnazione alle commissioni consiliari per l'esame referente, si rinvia alle rispettive relazioni per un esame più approfondito. Si tratta delle proposte di legge n. 80 (Legati di amicizia e cooperazione del Consiglio regionale), divenuta legge regionale n. 30 del 2 maggio 2016; n. 87 (Disposizioni in materia di interventi finalizzati a garantire funzioni di interesse pubblico storicizzate. Modifiche alla l.r. 21/2012), divenuta legge regionale n. 33 del 24 maggio 2016; n. 132 (Istituzione del Premio regionale di architettura contemporanea), divenuta legge regionale n. 82 del 28 novembre 2016; n. 133 (Interventi per la valorizzazione della identità toscana), divenuta legge regionale n. 76 del 11 novembre 2016; n. 136 (Disposizioni per la promozione della collocazione di lapidi e la realizzazione di monumenti di valorizzazione dell'identità della Toscana. Modifiche alla l.r. 56/2012), divenuta legge regionale n. 81 del 28 novembre 2016; n. 143 (Integrazione del finanziamento previsto a favore delle città murate. Modifiche alla l.r. 46/2016), divenuta legge regionale n. 80 del 28 novembre 2016. L'elencazione comprende anche la proposta di legge 153 in materia di ricorrenze e anniversari storici, presentata il 23 dicembre 2016 e il cui iter non si è ancora concluso.

L'intervento legislativo di cui alla legge regionale n. 19 del 29 febbraio 2016 consta di un solo articolo e prevede l'assegnazione di un contributo di solidarietà a favore del popolo Saharawi le cui condizioni di vita, già fortemente critiche a causa della localizzazione in pieno deserto algerino, si sono ulteriormente aggravate in conseguenza di una alluvione che nel mese di ottobre del 2015 ha colpito duramente i campi profughi di Tindouf, rendendo non più procrastinabili interventi di solidarietà concreta finalizzati ad alleviare le sofferenze della popolazione composta in gran parte da donne e bambini.

La legge regionale n. 57 del 9 agosto 2016 modifica l'attuale assetto normativo delle attività di informazione del Consiglio regionale sotto tre aspetti: la figura del capo ufficio stampa, la dotazione organica e la struttura di supporto amministrativo. Per lo svolgimento delle attività di informazione del Consiglio regionale, la legge in esame dispone l'istituzione di un ufficio stampa, diretto da un coordinatore che assume la qualifica di capo ufficio stampa, e costituito da personale iscritto all'albo nazionale dei giornalisti. Al fine di dotare l'ufficio stampa delle migliori professionalità, si prevede l'ulteriore possibilità di attribuire l'incarico di capo ufficio stampa ad un soggetto, anche esterno all'amministrazione regionale, in possesso del requisito dell'iscrizione all'albo nazionale dei giornalisti, elenco professionisti, unitamente alla possibilità di coprire il trenta per cento della dotazione organica con incarichi a tempo determinato conferiti a soggetti anch'essi esterni all'amministrazione regionale, individuati mediante selezione. Più in generale, viene razionalizzata l'organizzazione delle attività amministrativo-gestionali attribuendo al Segretario generale l'individuazione della struttura competente.

COLLEGIO DI GARANZIA STATUTARIA

Paola Garro

Il Collegio di garanzia statutaria, nell'anno 2016 si è riunito inizialmente per concludere l'iter relativo alla richiesta di abrogazione della legge regionale 28 del 2015 di cui si è relazionato lungamente nel Rapporto sulla legislazione – anno 2015.

In questa nota si ribadisce l'esito della seduta nella quale il Collegio, inizialmente, ha deliberato la regolarità delle oltre 40.000 firme depositate a corredo della richiesta referendaria, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 33 della l.r. 62/2007; successivamente, ha preso in esame la richiesta formulata dal Presidente della Giunta regionale ai sensi dell'articolo 36, comma 4, della legge regionale 62/2007. Tale richiesta seguiva all'approvazione da parte del Consiglio regionale di una nuova legge di riforma sanitaria (legge regionale 28 dicembre 2015, n. 84 “Riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del sistema sanitario regionale. Modifiche alla l.r. 40/2005”) che abrogava la legge regionale 28/2015 rispetto alla quale era ancora in corso di definizione la procedura referendaria. La legge *de qua* ha abrogato la legge regionale 28/2015, oggetto del referendum, introducendo contestualmente altra disciplina della stessa materia. Al verificarsi di tale ipotesi, l'articolo 36 della legge regionale 62/2007 attribuisce al Collegio, appunto su richiesta del Presidente della Regione, il compito di stabilire se la consultazione debba aver luogo, quali siano le disposizioni oggetto del referendum e, se del caso, riformulare il quesito. Il Collegio, dopo aver proceduto anche all'audizione dei delegati dei promotori della proposta di referendum, con la deliberazione n. 3 del 25 gennaio 2016 ha dichiarato che la consultazione referendaria non può avere luogo, ritenendo che, *“anche se alcuni dei principi contenuti nella legge 84/15 non sono configgenti con quelli contenuti nella legge 28/15, ma anzi permangono, danno vita ad un assetto normativo della materia sostanzialmente diverso o, meglio, operano in un contesto normativo nuovo e diverso da quello originario (...). In definitiva il contenuto normativo essenziale della legge n. 84/2015 presenta carattere innovativo rispetto a quello previsto nella legge n. 28/2015...”*.

Nel corso della prima seduta del 2016 il Collegio ha approvato altresì le modifiche al proprio regolamento interno resesi necessarie in conseguenza delle modifiche approvate dall'assemblea legislativa alla legge regionale 34/2008.

A seguito della deliberazione del Collegio sulla non effettuazione del referendum abrogativo della legge regionale 28/2015, è stato promosso ricorso ex articolo 700 c.p.c. presso il Tribunale civile di Firenze dai delegati dei promotori del referendum abrogativo della legge regionale 28/2015. Nella seduta del 25 maggio 2016, il Collegio ha deliberato la costituzione nel giudizio *de quo*, affidando la rappresentanza e la difesa all'Avvocatura regionale.

In data 7 giugno 2016 è stato avviato un nuovo iter referendario avente ad oggetto l'abrogazione dell'articolo 34 bis della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale). Sono stati, infatti, depositati il quesito referendario, la relazione illustrativa e oltre 3000 firme autenticate.

Il Collegio, nella seduta svoltasi il giorno 11 luglio 2016, ha deliberato la regolarità delle suddette firme e l'ammissibilità del nuovo quesito referendario. L'iter referendario si è però concluso a seguito della dichiarazione, resa di recente dai promotori, del mancato raggiungimento nei termini del numero minimo di firme necessarie per la presentazione della richiesta di referendum.

POLITICHE AGRICOLE

Beatrice Pieraccioli

Nel periodo preso in esame sono state approvate varie leggi che afferiscono alle materie di competenza della Seconda Commissione consiliare permanente.

1. LEGGI DI RIORDINO DELLE FUNZIONI

Un primo gruppo di leggi esaminate dalla commissione ha riguardato il riordino delle funzioni amministrative svolte precedentemente dalle province nelle materie afferenti il comparto agricolo.

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

A seguito dell'approvazione della legge regionale 22/2015 (Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e sulle funzioni di comuni". Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011,65/2014), la Regione a decorrere dal 1 gennaio 2016, esercita tutte le funzioni in materia di agricoltura.

La legge, in attuazione dell'articolo 1 comma 4 della l.r. 22/2015, è volta ad adeguare la legislazione regionale in materia di agricoltura per ricondurre in ambito regionale le competenze che erano state attribuite alle province e alle unioni di comuni come previsto dagli articoli 2, comma 1, lettera a) e 12, comma 1 della stessa legge regionale 22/2015.

Contestualmente la proposta, al fine di tener conto di sopravvenute normative regionali, nazionali e dell'Unione europea, interviene sulle norme oggetto di riordino per apportare gli adeguamenti necessari.

Il testo della proposta di legge ha subito alcune modifiche a seguito del lavoro istruttorio compiuto dagli uffici di Giunta e Consiglio al fine di recepire i rilievi contenuti nelle schede di legittimità e di fattibilità volte a rendere il testo più leggibile ed a correggere refusi.

In commissione sono stati presentati due emendamenti dal Partito Democratico (PD): uno per introdurre una norma transitoria al fine di garantire la validità delle commissioni esaminatrici in essere alla data del 31/12/2015 e i disciplinari approvati dalle province fino all'entrata in vigore delle modifiche al regolamento attuativo della legge regionale 45/2007 (Norme in materia di

imprenditore ed imprenditrici agricoli e di impresa agricola); l'altro, in materia di raccolta dei tartufi, per destinare una percentuale delle somme derivanti dal pagamento dei tesserini dei cercatori dei tartufi a favore dei comuni che svolgono determinate iniziative.

Il Consiglio ha approvato la legge a maggioranza.

Legge regionale 27 gennaio 2016, n. 4 (Modifiche alla legge regionale 21 marzo 2000, n. 39 "Legge forestale della Toscana" in attuazione della l.r. 22/2015).

La legge è volta ad adeguare la legislazione regionale in materia di foreste al riordino delle funzioni provinciali, in attuazione della legge regionale 22/2015.

In particolare, la legge regionale 22/2015 prevede che le funzioni amministrative in materia di forestazioni, già attribuite alle province dalla legge regionale 39/2000, siano trasferite alla competenza delle unioni dei comuni indicate nell'allegato D bis della legge regionale 22/2015 (articolo 4, commi 1 e 3, articolo 13, comma 5) e, nel caso della provincia di Firenze, alla Città metropolitana (l.r. 22/2015 art. 5, comma 8).

Legge regionale 1 marzo 2016, n. 20 (Riordino delle funzioni amministrative in materia di caccia e pesca nel mare e nelle acque interne in attuazione della l.r. 22/2015. Modifiche alle leggi regionali: l.r. 3/1994, l.r. 3/1995, l.r. 20/2002, l.r. 7/2005, l.r. 66/2005).

La legge, in attuazione della legge regionale 22/2015 è volta a modificare la legislazione regionale in materia di caccia e pesca nel mare e nelle acque interne, a seguito del riordino delle funzioni provinciali.

Contestualmente la proposta, al fine di tener conto di sopravvenute normative regionali, nazionali e dell'Unione europea, interviene sulle norme oggetto di riordino per apportare gli adeguamenti necessari.

Inoltre, al fine di tener conto delle questioni emerse in sede di applicazione delle norme relative alla recente riforma degli ambiti territoriali di caccia (ATC), e nell'ottica di una ottimizzazione dell'impiego delle risorse finanziarie, apporta modifiche alla disciplina degli organi degli ATC: Assemblea, Collegio dei revisori e Commissione di controllo.

La proposta di legge ha subito notevoli modifiche rispetto al testo originariamente presentato, sia di carattere formale/redazionale, in accoglimento delle osservazioni indicate nella scheda di legittimità, sia di carattere più sostanziale a seguito delle presentazioni ed accoglimento di emendamenti presentati in commissione dal gruppo di maggioranza.

Dalla proposta di legge sono state stralciate le modifiche agli articoli 7, 13 ter e 63 bis della legge regionale 3/1994, già confluite nella legge regionale 82/2015 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità

per l'anno 2016) e le modifiche ai commi 1 e 2 dell'articolo 7 della legge regionale 20/2002 (Calendario venatorio e modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 "Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio"), dichiarati incostituzionali con sentenza della Corte costituzionale n. 90/2013.

In aula sono stati presentati diversi emendamenti, ma l'unico accolto è stato quello presentato dal Partito Democratico riguardante la sostituzione dell'art. 11 sexies della legge regionale 3/1994 in materia di contratti stipulati dagli ATC per l'affidamento e l'esecuzione dei lavori, servizi e forniture.

La proposta di legge è stata approvata a maggioranza.

2. PESCA

Nell'ambito dell'attività legislativa prodotta dalla seconda commissione è stata poi approvata la legge regionale 16 settembre 2016, n. 37 (Disposizioni in materia di esercizio di funzioni con soggetti terzi. Modifiche alla l.r. 7/2005). Con la legge regionale n. 20/2016 sopra citata si è proceduto ad adeguare la legislazione regionale in materia di pesca nelle acque interne, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 2, comma 1, della legge regionale 22/2015, con il quale si è ricondotta in capo alla Regione la competenza all'esercizio delle funzioni amministrative in detta materia, precedentemente esercitate dalle province. Con tale adeguamento normativo sono state abrogate le disposizioni che permettevano alle province di avvalersi di soggetti terzi per lo svolgimento di determinate funzioni senza contestualmente ricondurre tale possibilità nella potestà della Regione.

Con la legge regionale 37/2016 si reintroduce nella legge regionale 7/2005 (Gestione delle risorse ittiche e regolamentazione della pesca nelle acque interne) la previsione normativa finalizzata a permettere alla Regione la possibilità di esercitare alcune funzioni avvalendosi di soggetti terzi ed, in particolare, delle associazioni di pescatori.

Rispetto alla normativa previgente, che permetteva alle province di avvalersi di associazioni di pescatori purché queste agissero mediante azione unitaria, si introduce, alla luce dell'esperienza maturata in questi anni di applicazione della norma, la possibilità per la Regione di avvalersi anche di singole associazioni qualora queste siano connotate da una rilevanza nazionale.

L'ufficio legislativo nella scheda di legittimità aveva ricordato quanto previsto dal decreto legge 56 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario) convertito in legge con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, legge 7 agosto 2012, n. 135, che all'articolo 4, comma 6, dispone: *"le pubbliche amministrazioni possono acquisire a titolo oneroso servizi di qualsiasi tipo, anche in base a convenzioni, da enti di diritto privato di cui agli articoli da 13 a*

42 del codice civile esclusivamente in base a procedure previste dalla normativa nazionale in conformità con la disciplina comunitaria”.

3. CACCIA

Anche nell’anno in corso, la caccia assume un rilievo notevole nell’attività del legislatore regionale.

Abbiamo già ricordato la legge regionale 20/2016 che modifica la composizione degli organi degli ATC.

Il suddetto intervento, in verità, si è rivelato foriero di problematiche di natura interpretativa riguardanti, in particolare, la definizione degli ambiti territoriali di caccia (ATC).

L’antefatto risiede nella legge regionale 20 marzo 2015, n. 32 (Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 “Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”) che fu approvata al fine di rimuovere i possibili profili di incostituzionalità sollevati dal Governo nei confronti della legge regionale 30 dicembre 2014, n. 88 con cui la Regione Toscana dettava una nuova disciplina in materia di ambiti territoriali di caccia.

I rilievi posti riguardavano in particolare la possibile violazione dell’articolo 117, secondo comma, lett. s) della Costituzione in quanto, prevedendo la normativa regionale soprarichiamata ambiti di natura non necessariamente sub-provinciale, e rendendo facoltativa l’istituzione dei citati sottoambiti per l’esercizio dell’attività venatoria, avrebbe potuto porsi in contrasto con gli standard di tutela uniformi stabiliti sul territorio nazionale dalla legge quadro 157/1992. Con la legge citata si prevede l’istituzione dei sottoambiti non più in via facoltativa, specificando che gli ATC corrispondono ai confini provinciali ai soli fini dell’organizzazione amministrativa.

Con la legge regionale 28 giugno 2016, n. 39 (Nuove disposizioni in materia di ambiti territoriali di caccia. Modifiche alla legge regionale 3/1994), si interviene nuovamente sulla legge regionale 3/1994, al fine di adeguarsi alla sentenza della Corte costituzionale n. 124/2016 che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’articolo 11, commi 2 e 3, della suddetta legge laddove stabilisce che gli ambiti territoriali di caccia sono nove, con confini corrispondenti ai confini delle province, salvo Firenze e Prato, riuniti in un unico ambito.

La Corte ha rilevato il contrasto della suddetta norma regionale con l’articolo 14 della legge n. 157 del 1992, che prevede che le regioni, *“con apposite norme ripartiscono il territorio agro-silvo-pastorale destinato alla caccia programmata in ambiti territoriali di caccia, di dimensioni sub provinciali possibilmente omogenei e delimitati da confini naturali”*.

Ad avviso della Corte, infatti, la dimensione sub-provinciale dell'ambito costituisce *“uno standard inderogabile di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema attraverso il quale il legislatore statale ha voluto pervenire ad una più equilibrata distribuzione dei cacciatori sul territorio e conferire specifico rilievo alla dimensione della comunità locale, più ristretta e più legata sotto il profilo storico ed ambientale alle particolarità del territorio”*.

In relazione alla pronuncia della Corte, si è reso necessario intervenire in via legislativa con urgenza, disponendo la modifica della disposizione dichiarata illegittima e l'istituzione di ambiti territoriali di caccia sub-provinciali, la cui individuazione è demandata al piano faunistico venatorio regionale.

L'intervento del legislatore regionale, a fronte della lacuna normativa creata, era reso obbligatorio dal principio di buon andamento, il quale impone di garantire la continuità dell'azione amministrativa nello svolgimento dei compiti relativi alla gestione e alla conservazione della fauna selvatica.

La legge regionale, infatti, disponeva che i comitati di gestione degli ATC, attualmente in carica, continuassero a svolgere le funzioni nelle more della emanazione della disciplina attuativa, e comunque non oltre il 31 dicembre 2016.

Successivamente, alla luce dei suggerimenti ricevuti dal Ministero dell'Ambiente, con nota del 21 luglio 2016, e per meglio adeguarsi alla sentenza della Corte costituzionale, si è reso necessario intervenire sul comma 2 dell'articolo 2 della legge regionale 39/2016 per assicurare che i comitati di gestione in essere attuino una gestione commissariale delle funzioni di cui all'articolo 12 della legge regionale 3/1994 per ciascuno dei sottoambiti ricadenti nel territorio di riferimento. Con la legge regionale 9 agosto 2016, n. 56, (Disposizioni in materia di ambiti territoriali di caccia. Modifiche alla legge regionale 28 giugno 2016, n. 39 “Nuove disposizioni in materia di ambiti territoriali di caccia. Modifiche alla l.r. 3/1994”), precisando, appunto, che trattasi di gestione commissariale, si sono poste le basi per risolvere il contenzioso in materia di ATC.

Altro intervento significativo in materia di attività faunistico-venatoria è costituito dalla legge regionale 9 febbraio 2016, n. 10 (Legge obiettivo per la gestione degli ungulati in Toscana. Modifiche alla l.r. 3/1994). Tale intervento normativo è volto a consentire una gestione straordinaria degli ungulati per un periodo di tre anni, finalizzata a proporzionare la presenza degli ungulati alle diverse caratteristiche del territorio regionale, al fine di garantire sia la conservazione delle specie autoctone nelle aree ad esse riservate, sia la conservazione delle attività antropiche e dei valori ambientali tipici del paesaggio rurale regionale, nelle altre aree.

Per realizzare la gestione straordinaria degli ungulati è necessario prevedere una revisione delle aree vocate e non vocate, da attuare con un piano-stralcio del piano faunistico venatorio regionale.

Al fine di garantire l'efficacia degli interventi di gestione straordinaria si prevede la predisposizione di specifici piani di selezione, accompagnati da appositi calendari venatori, nei quali indicare le necessarie metodologie di prelievo.

Il testo della proposta di legge è stato corretto in via istruttoria dagli uffici del Consiglio, in collaborazione con gli uffici della Giunta, principalmente per accogliere le osservazioni contenute nella scheda di legittimità e di fattibilità. L'ufficio legislativo aveva segnalato infatti opportunità di chiarimento o di integrazione delle disposizioni proposte.

In particolare, è stato inserito un articolo contenente la definizione di tutti i termini tecnici usati, se non collegati nel testo alla citazione di norme che, appunto, definiscono già tali termini.

Per quanto riguarda la gestione venatoria nelle aree non vocate (art. 4), la disposizione è stata integrata con la specificazione della durata del piano di prelievo selettivo a scalare e del calendario venatorio, nonché dell'organo competente alla sua approvazione.

Sempre in riferimento al piano di prelievo selettivo cosiddetto "a scalare" l'ufficio legislativo segnalava quanto disposto dalla legge 248/2005, che all'articolo 11 quaterdecies, comma 5, prevede che: *"Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sentito il parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica o, se istituiti, degli istituti regionali, possono, sulla base di adeguati piani di abbattimento selettivi, distinti per sesso e classi di età, regolamentare il prelievo di selezione degli ungulati appartenenti alle specie cacciabili anche al di fuori dei periodi e degli orari di cui alla legge 11 febbraio 1992, n. 157"*.

Il contenuto non propriamente selettivo del piano, così come configurato dall'articolo 3, poteva, ad avviso dell'ufficio legislativo, comportare una difformità rispetto a quanto previsto dalla citata normativa nazionale.

Tale osservazione è stata solo parzialmente accolta.

Per quanto riguarda l'articolo 6 (Gestione venatoria nelle aree vocate), l'articolo è stato in parte riscritto in quanto non era chiaro se i piani selettivi numerici a scalare facessero parte del piano annuale di gestione approvato dalla Giunta annualmente, previo parere dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA).

In riferimento alle norme in materia di circolazione fuori strada dei veicoli a motore, l'ufficio evidenziava che sono norme intrusive non avendo attinenza con l'oggetto della legge relativo alla gestione straordinaria degli ungulati.

Inoltre, si notava che l'articolo 16 della proposta di legge con il quale si sostituiva l'articolo 6 della legge regionale 48/1994 (Norme in materia di circolazione fuori strada dei veicoli a motore) eliminava il divieto contenuto in suddetto articolo di istituire i percorsi nelle aree di cui all'articolo 2, comma 1,

della stessa legge. Considerata la natura delle aree suddette, si segnalava la necessità di integrare il terzo comma dell'articolo 16 prevedendo, oltre al consenso dei proprietari o dei conduttori di fondi, i necessari nulla-osta/pareri da parte degli enti gestori delle aree protette, nonché delle autorità competenti in materia di difesa del suolo.

Con un emendamento, presentato dalla maggioranza in commissione, si sono stralciate le disposizioni di modifica della legge regionale 48/1994, introducendo nella parte dell'articolato destinato ad avere efficacia triennale, un ulteriore articolo con cui si consente ai comuni di individuare percorsi fissi per lo svolgimento delle attività faunistico-venatorie, in deroga all'articolo 2 della legge regionale 48/1994.

Per quanto concerne la durata della legge, è stato aggiunto un apposito articolo dove si precisa che la scadenza va riferita esclusivamente alle disposizioni relative alla gestione straordinaria degli ungulati, in quanto le disposizioni degli altri capi sono modifiche a leggi vigenti e norme transitorie.

Ancora in tema di ATC, è stata infine approvata la legge regionale 84 del 16 dicembre 2016, di modifica della legge regionale 3/1994, con la quale si sono costituiti 15 ambiti territoriali di caccia (ATC), di cui 12 con dimensioni sub-provinciali, e 3 coincidenti con territori provinciali. La legge contiene anche altre disposizioni relative agli organi e al funzionamento degli ATC.

In particolare sono disciplinate:

- le modalità per la nomina del Comitato di gestione;
- la costituzione obbligatoria da parte degli ATC di un ufficio con funzioni di centrale unica di committenza per le procedure che gli ATC, nell'ambito delle funzioni pubbliche loro attribuite, svolgono per l'acquisizione di forniture e servizi e per il conferimento di incarichi professionali, di importo superiore a 5.000,00 euro.
- le norme transitorie per il passaggio del patrimonio e dei rapporti giuridici in essere ai nuovi ATC.

A proposito della ripartizione territoriale effettuata dalla legge regionale, l'ufficio legislativo aveva sollevato perplessità di legittimità costituzionale, a mente della già ricordata sentenza n. 124 della Corte Costituzionale, riferentesi alla normativa statale che stabilisce la dimensione sub-provinciale degli stessi.

Inoltre, l'ufficio aveva espresso dubbi anche sulla disposizione relativa all'individuazione dei due componenti del comitato di gestione, da parte del Presidente della Giunta regionale, tra i residenti ricadenti nel comprensorio. Tale previsione si sarebbe discostata da quanto previsto dall'articolo 14, comma 10, della legge 157/1992, che prevede che il 20 per cento dei componenti del comitato di gestione siano rappresentanti degli enti locali.

In relazione a tale ultimo aspetto il testo è stato modificato in commissione, su proposta del Presidente, sostituendo l'individuazione da parte

del Presidente della Giunta regionale con quella del Consiglio regionale, da effettuarsi tra sindaci, assessori e consiglieri dei comuni ricadenti nel comprensorio.

Infine, sempre in tema di ATC, era stata presentata la proposta di legge 119 (Nuove disposizioni per l'elezione dei componenti dei comitati di gestione degli ATC in rappresentanza del mondo agricolo e venatorio. Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo").

La proposta prevedeva la costituzione di un ulteriore organo denominato "Assemblea generale di agricoltori e cacciatori", composto da tutti gli imprenditori agricoli professionali aventi la sede della propria attività all'interno dei confini dell'ATC, e da tutti i cacciatori residenti nello stesso ATC.

All'assemblea generale veniva assegnato il compito di eleggere i componenti del comitato di gestione con voto segreto e suddiviso per categoria, e con modalità definite dalla Giunta regionale con regolamento.

L'ufficio legislativo osservava che la legge statale dispone che siano le organizzazioni a designare i rappresentanti delle rispettive categorie, mentre la proposta in esame, disponendo l'elezione diretta dei componenti il comitato di gestione, escludeva le suddette organizzazioni.

La proposta di legge 119 viene qui ricordata per completezza dell'esposizione, non essendo stata approvata dal Consiglio regionale.

4. CONSIDERAZIONI FINALI

Il riordino di funzioni ex provinciali ha comportato la necessità di rivedere tutte le leggi del comparto poiché la provincia era stata proprio l'ente a cui la Regione Toscana aveva conferito le relative funzioni amministrative. Con l'occasione sono state apportate, in materia di caccia e pesca, modificazioni sostanziali dovute sia a necessità di adeguamento a normative sopravvenute, sia ad aggiornamenti dettati da valutazioni di opportunità.

La vicenda della definizione degli ambiti degli ATC denota quanto ristretti siano gli spazi di intervento del legislatore regionale in tema di caccia, sia nell'ottica ministeriale, sia nella visione della Corte costituzionale, che tende sempre più a considerare la legge 157/1992 alla stregua di una legge-quadro, nonostante che la caccia sia materia residuale regionale, sia pure con tutti i limiti dovuti alla normativa comunitaria e alla legislazione esclusiva nazionale in tema di tutela dell'ecosistema.

POLITICHE PER LO SVILUPPO ECONOMICO

Claudia Prina Racchetto

1. PREMESSA

Sotto il profilo delle politiche per lo sviluppo economico, l'anno 2016 sarà ricordato sicuramente come l'anno del turismo.

Infatti, ben quattro delle otto leggi che ne sono espressione e che sono state approvate nell'anno appena concluso, hanno interessato questo settore, configurandosi quasi come tessere di un grande mosaico "raffigurante" la ridefinizione del sistema regionale del turismo.

Il mosaico è stato completato solo a fine anno con l'approvazione della legge regionale 20 dicembre 2016, n. 86 (Testo unico del sistema turistico regionale). Con essa è stato, infatti, integralmente riscritto il Testo unico del turismo ed è stata contestualmente disposta l'abrogazione di quello vigente, approvato ormai sedici anni fa con la legge regionale 42/2000.

La ridefinizione del sistema regionale del turismo era stata già preannunciata dai documenti programmatici, in primis il Documento di economia e finanza regionale (DEFR), come una delle priorità perseguite dal governo regionale in considerazione della rilevanza strategica di questo settore per l'economia toscana.

Accanto a queste leggi, che saranno esaminate dettagliatamente nel paragrafo successivo, merita di essere segnalata, fin da ora, anche l'approvazione di una ulteriore legge, di iniziativa consiliare, in quanto espressione di un altro obiettivo da sempre perseguito dalla nostra Regione: quello della semplificazione. Si tratta della legge regionale 51/2016 (Misure in materia di semplificazione amministrativa per il sostegno di attività economiche. Modifiche alle leggi regionali 28/2005, 31/2005, 55/2008, 40/2009), legge di carattere trasversale con la quale sono state apportate modifiche a leggi quali la legge regionale 28/2005 (cd. "Codice del commercio"), la legge regionale 31/2005 in materia di tributi, la legge regionale 40/2009 in materia di procedimento amministrativo e infine la legge regionale 55/2008 in materia di qualità della normazione, al fine di introdurre nell'ordinamento regionale misure di semplificazione volte a migliorare la vita di cittadini e imprese, nonché al fine di risolvere criticità manifestatesi nella prassi.

Fra le otto leggi sopra menzionate figura anche la legge regionale 2 novembre 2016, n. 74 (Disposizioni in materia di acque termali. Modifiche alla l.r. 38/2004) che è intervenuta sulla leggi regionali 38/2004, inserendo in essa la specifica disciplina igienico-sanitaria delle acque termali, e completando in tal modo la regolamentazione della medesima legge con la previsione delle modalità di autorizzazione e accreditamento istituzionale degli stabilimenti termali. Tale legge, in considerazione dei suoi contenuti che attengono prevalentemente alla

materia sanitaria, verrà analizzata nella relazione concernente le politiche sanitarie.

2. TURISMO

2.1 PROMOZIONE ECONOMICA E TURISTICA

Il primo passo del processo di ridefinizione del sistema regionale del turismo è avvenuto con l'approvazione della legge regionale 4 marzo 2016, n. 22 (Disciplina del sistema della promozione economica e turistica. Riforma dell'Agenzia di promozione economica della Toscana (APET). Modifiche alla l.r. 53/2008 in tema di artigianato artistico e tradizionale).

Con essa la Regione è intervenuta a ridefinire il sistema regionale della programmazione economica e turistica, in modo da consentire la razionalizzazione dell'azione regionale e l'efficientamento delle risorse destinate alla promozione.

Contestualmente tale legge ha disposto l'abrogazione della legge regionale 14 aprile 1997, n. 28 (Disciplina delle attività di promozione economica delle risorse toscane e di supporto al processo di internazionalizzazione nei settori produttivi dell'agricoltura, artigianato, piccola e media impresa industriale e turismo), che delineava il sistema di promozione economica a sostegno delle attività produttive e di supporto al processo di internazionalizzazione delle imprese e della legge regionale 28 gennaio 2000, n. 6 (Costituzione dell'Agenzia di Promozione Economica della Toscana "APET").

Proprio con tale ultima legge, in accordo con il sistema camerale e gli enti statali competenti, era stata istituita l'Agenzia regionale di promozione economica (APET), quale soggetto unitario che realizzava il coordinamento operativo e la gestione delle attività di promozione economica.

La specificità del disegno originario era infatti quella di individuare nell'Agenzia il soggetto unico di coordinamento degli interventi di promozione che sul territorio regionale si sarebbero realizzati anche da parte degli altri attori del sistema pubblico della promozione: lo Stato, attraverso ICE e ENIT, e le Camere di commercio.

In tal senso, la legge istitutiva di APET prevedeva una sorta di "*governance cooperativa*" dell'Agenzia: sia attraverso il procedimento di nomina del Direttore (per il quale doveva essere acquisito il parere di Unioncamere, Ice e ENIT), sia con la presenza di un Comitato Tecnico in rappresentanza dell'esecutivo regionale, Unioncamere Toscana, I.C.E., E.N.I.T., A.N.C.I., U.P.I. ed associazioni di categoria.

Nel corso degli ultimi anni il sistema ha registrato una serie di evoluzioni e modificazioni. Si pensi, in particolare, al riassetto del sistema nazionale di promozione che, con un andamento altalenante (emblematica la vicenda dell'ICE, soppresso e ricostituito), costituisce comunque un quadro di riferimento soprattutto sui temi della promozione fuori dei confini nazionali, alla riorganizzazione del sistema territoriale di promozione turistica che vede le

province, di fatto, non avere più alcuna competenza in materia e, infine, al sistema camerale nel suo complesso (Unioncamere e Camere di Commercio), oggetto di un processo di riorganizzazione in corso di definizione che ha comportato la riduzione delle risorse disponibili anche nel quadro della governance di APET.

Non da ultimo, una importanza non secondaria ha assunto anche la riduzione delle risorse disponibili ai vari livelli istituzionali.

Proprio questi cambiamenti hanno reso necessario rivisitare il quadro legislativo vigente, intervenendo contestualmente sul sistema di programmazione della promozione economica e turistica e su APET per modificarne le funzioni e le modalità operative.

Per quanto concerne il primo aspetto, la legge ha definito con maggiore chiarezza cosa si intenda per “promozione economica”, ovvero le attività rivolte alla promozione dell’immagine complessiva della Toscana, alla promozione dell’offerta turistica territoriale, dei percorsi, delle destinazioni e dei sistemi di accoglienza turistici, al sostegno alle iniziative di internazionalizzazione rivolte al rafforzamento della competitività delle imprese toscane e all’attuazione degli investimenti endogeni nel territorio regionale.

Mentre queste ultime attività vengono riassorbite dalle competenti strutture della Giunta regionale, la promozione dell’immagine complessiva della Toscana è stata assegnata alla Fondazione sistema toscana. La promozione turistica è stata invece assegnata in via esclusiva alla nuova agenzia regionale, sorta dalla trasformazione di APET, con la denominazione di Toscana Promozione Turistica. Tale agenzia ha inevitabilmente subito un consistente ridimensionamento del personale ad essa assegnato in considerazione delle sue più limitate funzioni.

Gli organi dell’Agenzia sono stati individuati nel direttore e nel collegio dei revisori. Nell’ambito del piano annuale delle attività di promozione economica e turistica, approvato dalla Giunta regionale, l’Agenzia adotta il programma operativo.

2.2 LA RIDEFINIZIONE DEL SISTEMA REGIONALE DEL TURISMO

Il passo successivo nella ridefinizione del sistema regionale del turismo è avvenuto con l'approvazione della legge regionale 18 marzo 2016, n. 25 (Riordino delle funzioni provinciali in materia di turismo in attuazione della l.r. 22/2015. Modifiche alla l.r. 42/2000 e alla l.r. 22/2015), strettamente connessa alla prima. Infatti, anche se la loro approvazione è avvenuta a qualche giorno di distanza l'una dall'altra, la loro progettazione è stata contestuale.

La legge regionale 25/2016 è intervenuta a modificare la legge regionale 23 marzo 2000, n. 42 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo) sia al fine di aggiornare le disposizioni relative all’avvio delle attività turistico ricettive e all’esercizio delle professioni, sostituendo alla denuncia di inizio attività (DIA) la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e prevedendo lo

Sportello unico per le attività produttive (SUAP) quale unico punto di accesso in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti l'impresa turistica sia, e soprattutto, al fine di adeguare la ripartizione delle funzioni amministrative in materia di turismo a quanto disposto dalla legge regionale 22/2015⁵ che aveva previsto il trasferimento alla Regione delle funzioni in materia di orientamento e formazione professionale, compresa la formazione e qualificazione professionale degli operatori turistici, e il trasferimento ai comuni e alle loro unioni delle funzioni in materia di turismo.

L'approvazione di questa legge è stata preceduta da un intenso e complesso lavoro istruttorio da parte della commissione avente ad oggetto le disposizioni concernenti il riordino delle funzioni provinciali in materia di turismo (la cd *governance*) e, soprattutto, la questione della competenza all'esercizio della funzione di accoglienza e promozione turistica di livello sovra comunale. Infatti, il testo originario della proposta di legge predisposto dalla Giunta regionale e assegnato alla commissione, prevedeva che la funzione di accoglienza e promozione turistica di livello sovra comunale fosse di competenza dei comuni capoluogo di provincia. Tale previsione non soddisfaceva la commissione in quanto ritenuta lesiva delle specificità e peculiarità dei territori dei singoli comuni toscani, tutti contraddistinti da una forte identità sotto il profilo culturale e storico in primis.

Ciò ha comportato pertanto la riformulazione, non soltanto di questa previsione, ma anche di altre disposizioni ad essa connesse relative alle funzioni dei comuni, dei comuni capoluogo e della città metropolitana, al fine di dare vita ad una governance del sistema turismo che fosse coerente con quanto già previsto dalla legge regionale 22/2015. Come vedremo nel prosieguo della trattazione, alcune di queste disposizioni sono state nuovamente modificate dalla citata legge regionale 86/2016, in quanto la soluzione trovata con esse alla questione della competenza all'esercizio della funzione di accoglienza e promozione turistica di livello sovra comunale si era rivelata, in alcuni casi, problematica.

Comunque, analizzando passo per passo lo svolgimento del procedimento legislativo, vediamo che in un primo tempo, con la legge regionale 25/2016, si era specificato che la Città metropolitana di Firenze esercitasse sul proprio territorio le funzioni che erano svolte dalle province (l'accoglienza e informazione relativa all'offerta turistica è svolta con riferimento al solo territorio della città metropolitana), che i comuni esercitassero le funzioni svolte fino ad ora e che i comuni capoluogo esercitassero, oltre alle funzioni che gli competono in quanto comuni, le funzioni che fino ad oggi svolgevano le province.

⁵ Legge regionale 3 marzo 2015, n. 22 (Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni dei comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014

Per quanto concerne invece la questione molto dibattuta della funzione di accoglienza e informazione turistica sovra comunale, la legge regionale 25/2016 aveva stabilito che i comuni avrebbero esercitato la funzione di accoglienza e informazione turistica relativamente al solo territorio comunale e che questa funzione, a carattere sovra comunale, spettasse ai comuni, che la avrebbero esercitata in forma associata. La legge regionale 25/2016 prevedeva che l'esercizio in forma associata fosse svolto fra i comuni di uno o più ambiti territoriali contermini di cui all'allegato A alla legge regionale 68/2011 e che, fino a quando non fosse stato attivato l'esercizio in forma associata, tali funzioni fossero esercitate dai comuni capoluoghi.

Si è inoltre stabilito che l'esercizio delle funzioni di accoglienza e informazione turistica, sia da parte della Città metropolitana che dei comuni in forma associata o dei comuni capoluoghi, (se non si realizza la forma associata) comporti l'adempimento di determinati obblighi quali la stipulazione di una convenzione con l'Agenzia regionale di promozione turistica (di cui alla già citata l.r. 22/2016), la realizzazione del collegamento con la piattaforma informatica, nonché la programmazione e il monitoraggio delle strategie e delle attività turistiche dei territori di destinazione mediante l'osservatorio turistico di destinazione (OTD).

Per garantire la coerenza dell'ordinamento si è dovuto provvedere anche ad alcune modifiche alla legge regionale 22/2015, fra cui la parziale modifica dell'Allegato B alla legge regionale 22/2015. A tale ultimo proposito, è stato sostituito il riferimento in esso contenuto all'articolo 3 della legge regionale 42/2000 (concernente le funzioni provinciali in materia di turismo ed oggetto di abrogazione da parte della legge in esame) con il riferimento agli articoli riscritti concernenti le funzioni della città metropolitana, dei comuni e dei comuni capoluoghi.

L'ultima tessera del mosaico è stata posta, come anticipato nella premessa, con l'approvazione (avvenuta in appena due mesi) della già citata legge regionale 86/2016 (Testo unico del sistema turistico regionale), legge di 160 articoli che demanda al regolamento di attuazione la disciplina di una molteplicità di questioni assai rilevanti, rinviando pertanto al momento della sua approvazione la definizione del quadro complessivo in materia di turismo.

Tale legge, oltre ad abrogare l'attuale Testo unico in materia di turismo, abroga totalmente anche la legge regionale 71/2013, relativa all'albergo diffuso, in quanto la disciplina di questa peculiare struttura ricettiva viene opportunamente inserita (anche se con alcune differenze rispetto a quella attualmente vigente) nell'ambito dello stesso Testo unico e viene altresì, anche se solo parzialmente⁶, abrogata anche la già citata legge regionale 25/2016

⁶ L'art. 160 della l.r. 86/2016 ha disposto, fra le altre, l'abrogazione degli artt. da 1 a 84 della l.r. 25/2016 (ovvero degli articoli di modifica della l.r. 42/2000), facendo salve le sole disposizioni di essa di modifica della l.r. 22/2015.

(Riordino delle funzioni provinciali in materia di turismo in attuazione della l.r. 22/2015. Modifiche alla l.r. 42/2000 e alla l.r. 22/2015 in materia di turismo) che, come abbiamo visto, era da poco intervenuta a modificare la legge regionale 42/2000.

L'ambizioso obiettivo perseguito con la legge regionale 86/2016 è stato, in primo luogo, quello di aggiornare la disciplina vigente in materia di turismo, adeguandola alle numerose modifiche di carattere normativo intervenute negli ultimi anni e relative al sistema organizzativo del turismo, alle strutture turistiche ricettive, alle imprese e alle professioni turistiche. In secondo luogo, con essa si è inteso conferire alla regolamentazione di questo settore una maggiore organicità, anche e soprattutto in considerazione delle numerose modifiche di cui era stata oggetto, nel tempo, la legge regionale 42/2000.

Prima di accennare, anche se in maniera sintetica, alle novità apportate dalla legge regionale 86/2016 alla disciplina fino ad oggi vigente, merita segnalare che tale legge costituisce il frutto di un intenso lavoro istruttorio svolto in Consiglio regionale (a partire dalle ampie e assai partecipate consultazioni dei soggetti interessati) e che la versione di essa che è stata approvata è considerevolmente diversa, anche su aspetti qualificanti, da quella assegnata alla Seconda Commissione per l'espressione del parere referente di sua competenza.

Relativamente alle novità apportate merita segnalare, con riferimento specifico al sistema organizzativo del turismo, l'accoglimento di quanto emerso in sede di consultazioni in ordine alla necessità di definire gli strumenti della politica del turismo in sinergia con il sistema agriturismo toscano (disciplinato dalla l.r. 30/2003) e di valorizzare anche il patrimonio rurale della regione. A seguito di ciò è stata pertanto nuovamente modificata, rispetto a quanto disposto con la legge regionale 25/2016, la composizione della cosiddetta cabina di regia, inserendo in essa anche un membro designato congiuntamente dalle associazioni agrituristiche.

Il nuovo Testo unico contiene finalmente anche una disposizione relativa al cosiddetto turismo accessibile, la cui formulazione iniziale è stata modificata al fine di specificare, analogamente a quanto del resto previsto anche da leggi di altre regioni, in quale modo la Regione intenda assicurare alle persone con disabilità il medesimo livello di qualità degli altri fruitori, senza aggravii sul prezzo.

Gli interventi di modifica più rilevanti sono stati sicuramente, come già anticipato sopra, quelli che hanno avuto ancora ad oggetto le disposizioni relative alla *governance* turistica territoriale e, nuovamente, la funzione di informazione e accoglienza turistica: in primo luogo, si è infatti ritenuto opportuno chiarire che alla Regione compete, fra le altre funzioni, anche quella di organizzazione di servizi di informazione e accoglienza turistica di rilievo regionale.

Per quanto concerne invece l'esercizio di questa funzione a carattere sovra comunale, si è innovato considerevolmente, rispetto a quanto previsto nel

testo originario del provvedimento (che del resto ricalcava fedelmente quanto disposto solo pochi mesi prima con la l.r. 25/2016), stabilendo l'obbligo per i comuni di esercitarla in forma associata all'interno di ambiti territoriali appositamente definiti con una successiva legge regionale (non più dunque gli ambiti territoriali contermini di cui all'allegato A alla l.r. 68/2011) e mediante la stipulazione di una unica convenzione per ambito territoriale. In aggiunta a questo modello di esercizio in forma associata fra i comuni di tali ambiti territoriali, è stata introdotta (analogamente anche in questo caso a quanto già previsto da leggi di altre regioni) la possibilità per i comuni di associarsi per tipologia di "prodotto omogeneo" sulla base di determinate condizioni. Il Consiglio regionale ha voluto, a tal proposito, recuperare un ruolo anche per sé stesso e si è pertanto previsto che la commissione competente in materia esprima il proprio parere sugli standard minimi per la realizzazione del prodotto turistico omogeneo, definiti dalla Giunta regionale.

Al fine di omogeneizzare quanto previsto per la Città Metropolitana a quanto stabilito per i comuni capoluogo in ordine alla funzione di accoglienza e informazione turistica sovra comunale, si è ritenuto opportuno intervenire anche sulla disciplina delle funzioni della Città Metropolitana di Firenze, prevedendo che essa eserciti questa funzione solo finché non sia attivato da parte dei comuni l'esercizio associato.

Un'altra disposizione che è stata oggetto di considerevoli modifiche rispetto alla formulazione originaria è stata quella relativa ai cosiddetti osservatori turistici di destinazione (OTD). La riscrittura di questa disposizione si è resa necessaria non essendo facilmente comprensibile quale fosse la natura (attività, organismo, ...) propria degli OTD, del resto già costituiti ed operanti in via sperimentale in alcuni comuni toscani a seguito di quanto previsto nel progetto speciale di interesse regionale "Toscana turistica sostenibile & competitiva", allegato alla deliberazione della Giunta regionale 7 settembre 2009, n. 763.

Per quanto concerne le imprese turistiche, il nuovo Testo unico ha previsto innanzitutto la possibilità per gli alberghi di esercitare anche al pubblico le attività di somministrazione di alimenti e bevande, vendita al dettaglio e centro benessere, purché nell'osservanza di quanto previsto dal cosiddetto Codice del Commercio (legge regionale 28/2005) e dalle altre normative di settore, ed ha inoltre previsto per tutte le strutture ricettive alberghiere, nonché per i campeggi e i villaggi turistici, (e non soltanto per alcuni di essi come stabilito dal testo assegnato) la possibilità di vendere direttamente al cliente servizi turistici non accessori al trasporto o all'alloggio. Quest'ultima disposizione è stata oggetto di un ampio dibattito e di emendamenti sia in commissione che in Aula, al fine di renderla più chiara possibile.

Come già anticipato, il nuovo Testo unico reca in sé anche la disciplina dell'"albergo diffuso", struttura ricettiva fino ad oggi regolamentata dalla legge regionale 71/2013, di iniziativa consiliare. A tale disciplina sono state però

apportate alcune significative modifiche. Le differenze principali concernono essenzialmente la localizzazione dei medesimi che potrà avvenire, d'ora in poi, oltre che nei centri storici e nei borghi rurali, anche nei nuclei insediativi in ambito costiero. Si richiede però, quale condizione per la localizzazione degli alberghi diffusi in tali ambiti, che essi abbiano una popolazione uguale o inferiore a 5.000 abitanti.

In esso sono state inoltre inserite anche alcune nuove tipologie di strutture ricettive quali: i "condhotel", i "marina resort" (disciplinati rispettivamente dagli articoli 31 e 32 del d.l. 133/2014, convertito in legge 164/2014) e "i camping village".

La sua approvazione è stata l'occasione per rivedere anche la disciplina in materia di strutture ricettive extra-alberghiere per l'ospitalità collettiva, sia per ampliare il novero dei soggetti legittimati alla loro gestione, che per ampliare considerevolmente il novero dei soggetti ammessi ad usufruirne. Tale ultimo ampliamento deriva da emendamenti, approvati in commissione, che hanno sostanzialmente recepito quanto richiesto in sede di consultazioni da parte delle associazioni del settore.

Nel nuovo Testo unico viene regolamentata espressamente la struttura ricettiva dei "bed & breakfast" che, fino ad oggi, non rappresentava un'autonoma tipologia. La disciplina contenuta nel testo licenziato dalla Giunta regionale è stata considerevolmente modificata durante i lavori istruttori in Consiglio regionale. In particolare, per quanto concerne la forma di gestione di essa, è stato modificato il testo assegnato che prevedeva la sola possibilità di gestione in forma imprenditoriale. Accanto ad essa è stata pertanto prevista, in analogia con quanto stabilito per la struttura ricettiva degli affittacamere, la gestione non imprenditoriale, precisando che essa può avere luogo esclusivamente nella casa dove la persona fisica ha la residenza e il domicilio. Inoltre, è stato ridefinito il divieto di offerta di servizi propri delle strutture alberghiere.

Una delle maggiori novità contenute nella legge regionale 86/2016 e che ha fatto emergere la peculiarità della materia del "turismo"⁷ è data dalla disciplina delle cosiddette locazioni turistiche, fino ad oggi⁸ non soggette all'applicazione della legge regionale 42/2000. Si è infatti ritenuto necessario intervenire a disciplinare quello che costituisce ormai un vero e proprio fenomeno in termini numerici, e dunque economici, per la Toscana, e per Firenze in particolare.

⁷ Il turismo, come noto, rientra nell'ambito della competenza legislativa residuale regionale, ma incontra il limite delle disposizioni emanate dallo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di ordinamento civile e nell'ambito della tutela della concorrenza. Non solo, il legislatore regionale è vincolato anche al rispetto della normativa statale in materia di liberalizzazioni.

⁸ L'articolo 57 (Locazioni ad uso turistico) della l.r. 42/2000 prevedeva che: "Non sono soggette alle disposizioni della presente legge le locazioni concluse ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera c) della legge 9 dicembre 1998, n. 431 "Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili ad uso abitativo"

La formulazione del testo assegnato è stata considerevolmente rivista durante la fase istruttoria, sia a seguito dei rilievi di legittimità formulati dall'ufficio legislativo del Consiglio regionale, sia a seguito di quanto emerso durante la fase delle consultazioni e l'ampio e movimentato dibattito suscitato proprio dalla disposizione contenuta nel testo predisposto dalla Giunta regionale.

Il Consiglio regionale ha infatti deciso di rivendicare per sé un ruolo più attivo e di primo piano, non limitandosi (come avvenuto in altre occasioni) a prendere semplicemente atto di quanto stabilito da quest'ultima, ma impegnandosi attivamente a trovare una autonoma soluzione al problema delle locazioni brevi e ripetute sottoposte dalla Giunta regionale.

Nel testo assegnato alla Seconda Commissione consiliare erano presenti due distinte disposizioni: una relativa alle locazioni turistiche *tout court* e l'altra alle locazioni turistiche in forma imprenditoriale. La prima prevedeva sostanzialmente gli obblighi gravanti sui proprietari ed usufruttuari che danno in locazione case ed appartamenti per finalità turistiche e quali requisiti dovessero avere tali immobili. La seconda, invece, prevedeva la forma di gestione imprenditoriale per i proprietari ed usufruttuari che concedevano in locazione uno o più alloggi per finalità turistiche con contratti che, nel corso dell'anno solare, avessero in prevalenza durata singola inferiore a sette giorni e complessiva superiore a novanta giorni.

L'ufficio legislativo del Consiglio regionale aveva posto innanzitutto in evidenza (considerando tale rilievo pregiudiziale rispetto ad ogni altro) che la locazione turistica non costituisce materia di competenza regionale, ma attiene piuttosto alla materia "ordinamento civile" che, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, rientra fra le materie di competenza legislativa esclusiva statale.

Essa è disciplinata dagli articoli 1571 e ss. del codice civile e dall'articolo 1, comma 2, lettera c) della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili ad uso abitativo).

L'ufficio legislativo rilevava altresì che anche l'articolo 53 rubricato (Locazioni ad uso abitativo per finalità turistiche) del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (cd. "Codice del Turismo") stabilisce che *"gli alloggi locati esclusivamente per finalità turistiche, in qualsiasi luogo ubicati, sono regolati dalle disposizioni del codice civile in tema di locazioni"*. Tale articolo, fra l'altro, non fu fra quelli a suo tempo impugnati davanti alla Corte costituzionale dalle Regioni Toscana, Puglia, Umbria e Veneto e fra i diciannove da essa dichiarati incostituzionali con la sentenza n. 80/2012 (che riconobbe come fondata la censura di carenza di delega ma soltanto nei limiti della ridondanza di tale motivo di illegittimità costituzionale sul riparto della potestà legislativa fra lo Stato e le Regioni). Inoltre, si faceva presente come la norma non fosse formulata in maniera chiara in quanto non stabiliva cosa si intendesse per "in prevalenza".

Ulteriori perplessità, manifestate da più parti nel corso del dibattito suscitato dalla formulazione originaria di tale disposizione, derivavano dalla convinzione che non competesse alla legislazione regionale, ma piuttosto a quella statale (codice civile), definire chi sia qualificabile come imprenditore (cfr. articolo 2082 cc).

A seguito di tale dibattito è stato raggiunto un compromesso politico. In primo luogo, è stata scartata l'opzione di non intervenire a disciplinare la materia delle locazioni turistiche in considerazione dei rilievi di legittimità sollevati. È stato, infatti, ritenuto preminente l'interesse pubblico a regolamentare questo fenomeno, analogamente, del resto, a quanto già fatto da altre regioni (Emilia Romagna, Liguria...), le cui disposizioni in materia di locazioni turistiche non sono state sottoposte al vaglio di legittimità costituzionale. In secondo luogo, si è deciso di dedicare alle locazioni turistiche un unico articolo (in luogo dei due originari) e, prendendo spunto da quanto previsto dall'articolo 12⁹ del Codice del Turismo nazionale, si è stabilito che le locazioni turistiche possono essere esercitate sia in forma non imprenditoriale (sempre fino a un massimo di due alloggi e, invece, nel caso di più di due alloggi, solo qualora si effettuino fino ad ottanta "comunicazioni di locazione turistica") che in forma imprenditoriale, indipendentemente dal numero di alloggi.

Molto dibattuta è stata anche la questione dei "contenuti" delle comunicazioni che coloro che concedono in locazione alloggi per finalità turistiche (nonché gli intermediari con mandato della locazione turistica) sono tenuti a fare al comune dove sono situati gli alloggi. Alla fine è stato stabilito che dovranno essere comunicati la forma di gestione prescelta e le informazioni relative all'attività svolta. Sotto questo ultimo profilo si è ritenuto opportuno, per garantire maggiore flessibilità, demandare ad una deliberazione della Giunta regionale la definizione di tali informazioni. Il Consiglio regionale, come sopra accennato, si è voluto ritagliare un ruolo più attivo, prevedendo che tale deliberazione sia soggetta al parere della commissione consiliare competente per materia. L'opzione di demandare la definizione di questi aspetti al regolamento di attuazione della legge (già chiamato dall'articolo 3 del Testo unico a disciplinare una molteplicità di elementi), a lungo discussa anche in commissione, è stata scartata proprio perché il procedimento per l'approvazione dei regolamenti regionali è più articolato e, pertanto, meno veloce qualora vi sia la necessità, ad esempio, di modificare i moduli per effettuare le comunicazioni (che costituiranno verosimilmente allegati della suddetta).

L'ultima prescrizione degna di menzione contenuta nell'articolo in esame è quella del comma 7 che parifica gli alloggi locati per finalità turistiche alle strutture ricettive, ai fini dell'imposta di soggiorno. Anche con essa si è posto fine ad un'altra questione ampiamente dibattuta.

⁹ Uno degli articoli giudicati dalla Corte costituzionale illegittimi con la sentenza n. 80/2012 per i motivi sopra esposti.

Nel nuovo Testo unico sono state inoltre inserite, per tutte le strutture ricettive e per gli stabilimenti balneari, le fattispecie del subingresso, della sospensione e della cessazione dell'attività, e sono state espressamente regolamentate le agenzie di viaggio e turismo online che vengono assoggettate, per quanto compatibile, alla medesima disciplina delle agenzie operanti in locali aperti al pubblico, al fine di garantire la parità di trattamento tra le due diverse tipologie.

Per quanto concerne infine le guide turistiche, è stata estesa la validità dell'abilitazione all'intero territorio nazionale al fine di adeguarsi a quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, della legge 6 agosto 2013, n. 97 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013), ed è stata richiamata la necessità di una specifica abilitazione per l'esercizio dell'attività nei siti di particolare interesse storico, artistico o archeologico (individuati dal decreto ministeriale 7 aprile 2015) secondo quanto stabilito nel decreto ministeriale 11 dicembre 2015, n. 565, che ha disciplinato i requisiti e il procedimento per il rilascio della specifica abilitazione per l'esercizio dell'attività nei suddetti siti. Riguardo alle norme che regolano l'acquisizione dell'abilitazione, è stata confermata la disciplina previgente, nelle more della definizione, a livello statale, del profilo professionale di guida turistica nazionale e dei relativi percorsi formativi.

E' stata rivista, infine, anche la disciplina dei rapporti tra guida ambientale e guida del parco o della riserva naturale, al fine di adeguarla alle modifiche apportate in materia con la legge regionale 19 marzo 2015, n. 30 (Norme per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico – regionale).

2.3 LE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME

Attiene al turismo, anche se sotto un profilo diverso, anche la legge regionale 9 maggio 2016, n. 31 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime. Abrogazione dell'articolo 32 della l.r. 82/2015), legge autonoma che detta disposizioni per l'applicazione dell'articolo 03, comma 4 bis, del decreto legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime) convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494. Tale comma stabilisce che le concessioni demaniali marittime possano avere durata superiore a sei anni, e comunque non superiore a venti anni, "in ragione dell'entità e della rilevanza economica delle opere da realizzare e sulla base dei piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo predisposti dalle regioni".

In particolare, questa legge ha definito, all'articolo 2, i "criteri e le condizioni per il rilascio delle concessioni ultrasessennali", stabilendo che costituisce condizione per il rilascio delle concessioni l'impegno, da parte dell'assegnatario, a non affidare a terzi le attività oggetto della concessione stessa, eccezion fatta per le attività secondarie, oppure per il caso di gravi e

comprovati motivi di temporaneo impedimento alla conduzione diretta. Viene considerato elemento di preferenza, nella valutazione comparativa delle domande, la presentazione di un progetto di riqualificazione ambientale e di valorizzazione paesaggistica del territorio costiero, in coerenza con le previsioni del Piano di indirizzo territoriale (PIT). La legge regionale 31/2016 ha inoltre previsto che, qualora l'area sia già oggetto di concessione, la domanda debba essere corredata da perizia giurata di stima attestante il valore aziendale dell'impresa insistente sull'area, redatta da professionista abilitato e acquisita a cura e spese del concessionario richiedente il rilascio della concessione ultrasessennale, di modo che, nel caso di aggiudicazione ad un soggetto diverso dal precedente titolare, a quest'ultimo sia riconosciuto un indennizzo pari al 90% del valore attestato dalla perizia giurata.

Alla Giunta regionale è stata rimessa l'approvazione di apposite Linee guida per l'istruttoria e la valutazione delle istanze per il rilascio della concessione, in applicazione anche dei criteri e delle condizioni sopra riportate che costituiscono direttive generali per l'esercizio delle funzioni amministrative trasferite ai comuni.

Per completezza, merita segnalare che il Governo ha impugnato, sotto diversi profili, alcune disposizioni contenute nell'articolo 2 della legge regionale 31/2016. In primo luogo, l'art. 2, comma 1, lettera c) e d) nella parte in cui prevede l'obbligo del concessionario subentrante di corrispondere un indennizzo pari al 90% del valore aziendale dell'impresa insistente sull'area oggetto di concessione. Tale disposizione è stata ritenuta in contrasto con la normativa statale in materia di "ordinamento civile" e di "tutela della concorrenza".

Per quanto concerne la violazione dell'articolo 117, comma 2, lettera l) della Costituzione, il Governo ha rilevato che spetterebbe esclusivamente allo Stato disciplinare gli aspetti dominicali del demanio statale, quali la qualificazione giuridica e il conseguente regime proprietario del manufatto costruito dal concessionario su un'area appartenente al demanio marittimo. Per quanto concerne, invece, la violazione dell'articolo 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, secondo il Governo la legge regionale, disciplinando le modalità di affidamento delle concessioni, contrasterebbe con l'esigenza, sottesa al principio costituzionale di uguaglianza, di garantire uniformità di trattamento nell'intero territorio nazionale, assicurando la tutela della concorrenza.

Il Governo ha ritenuto, inoltre, tale disposizione non conforme all'articolo 12, comma 2, della direttiva n. 2006/123/CE, che vieta di accordare vantaggi al prestatore uscente e tale da comportare una indebita restrizione alla libertà di stabilimento di cui all'articolo 49 del TFUE e, dunque, in contrasto anche con l'art. 117, comma 1, della Costituzione.

A suo giudizio, inoltre, risulterebbe violato anche l'articolo 117, comma 2, lettera a) della Costituzione, visto l'impegno dell'Italia per definire la procedura di infrazione aperta nei suoi confronti e per assicurare il rispetto della direttiva citata.

Al riguardo, merita ricordare che la mancata conformità al diritto europeo della normativa nazionale in materia di concessioni demaniali marittime a scopo turistico ricreativo (quanto alla previsione di un diritto di insistenza e del rinnovo automatico delle concessioni alla scadenza) aveva comportato, nel 2009, l'apertura di una procedura di infrazione, poi archiviata, in quanto la legge comunitaria 2010 aveva previsto l'adozione di un decreto legislativo di revisione e riordino della disciplina delle concessioni demaniali marittime.

Nel frattempo, le concessioni demaniali marittime sono state ripetutamente prorogate (art. 1, c. 18, d.l. 194/2009; art. 34-duodecies, d.l. 179/2012; l. n. 228/2012) e la loro scadenza fissata al 2020.

La Corte di giustizia dell'Unione europea era stata chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità delle suddette proroghe con i principi di libertà di stabilimento, di protezione della concorrenza, parità di trattamento, proporzionalità e ragionevolezza. Nelle more di tale sentenza, considerato che nelle conclusioni dell'Avvocato generale ci si esprimeva per la contrarietà al diritto europeo della proroga, il Ministro per gli affari regionali aveva predisposto una ulteriore ipotesi di delega al Governo per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali.

Nel frattempo la Corte di giustizia si è pronunciata riconoscendo come illegittime tali proroghe.

Da tutto ciò è emersa con evidenza la delicatezza di questa questione e la convinzione del Governo della necessità di un omogeneo intervento in ambito nazionale e della idoneità della disciplina unilateralmente adottata dal legislatore toscano a pregiudicare ulteriormente la posizione italiana.

Il Governo ha infine ritenuto in contrasto con l'articolo 117, comma 2, lettera l) della Costituzione, anche quanto previsto alla lettera a) del comma 1 dell'articolo 2 ovvero che "costituisce condizione per il rilascio del titolo concessorio, l'impegno, da parte dell'assegnatario, a non affidare a terzi le attività oggetto di concessione". La lesione della competenza legislativa esclusiva in materia di "ordinamento civile" conseguirebbe al contrasto con gli articoli 45-bis e 46 del codice della navigazione che consentono l'affidamento ad altri soggetti della gestione di attività oggetto di concessione, purché vi sia la previa autorizzazione dell'autorità competente.

La Corte costituzionale al momento non si è ancora pronunciata.

3. LA SEMPLIFICAZIONE

Con la legge regionale 51/2016 (Misure in materia di semplificazione amministrativa per il sostegno di attività economiche. Modifiche alle leggi regionali 28/2005, 31/2005, 55/2008, 40/2009) la Regione che, fin dall'approvazione dello Statuto, ha posto fra le sue finalità prioritarie la semplicità dei rapporti fra cittadini, imprese e istituzioni a tutti i livelli, e la realizzazione del principio di buona amministrazione secondo criteri di imparzialità, trasparenza e equità, ha inteso proseguire sul versante legislativo

l'azione di semplificazione già avviata con l'approvazione della legge regionale 23 luglio 2009, n. 40 (Norme sul procedimento amministrativo, per la semplificazione e la trasparenza dell'attività amministrativa)¹⁰.

Tale legge, oggetto di alcune modifiche da parte della legge regionale 51/2016, ha dato attuazione allo Statuto regionale e alla legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55 (Disposizioni in materia di qualità della normazione), qualificando la semplificazione come principio cardine nella produzione normativa, nella formulazione delle politiche pubbliche e nella definizione dei processi organizzativi interni della pubblica amministrazione, e il Programma Regionale di Sviluppo (PRS) come quadro programmatico generale per l'azione regionale in materia di semplificazione.

Con la legge in esame sono state pertanto previste alcune ulteriori misure di semplificazione volte ad agevolare imprese e cittadini e, in alcuni casi, a risolvere criticità manifestatesi nella prassi.

Tra gli interventi previsti da essa merita soffermarsi innanzitutto sulla modifica dell'articolo 54 della legge regionale 28/2005 (Codice del Commercio) in materia di distribuzione di carburanti.

La proposta di legge nella sua versione originaria e licenziata dalla commissione prevedeva l'eliminazione dell'obbligo, attualmente sussistente soltanto per i nuovi impianti di distribuzione, della presenza contestuale al loro interno di diverse tipologie di carburanti (benzina e gasolio e almeno un prodotto a scelta fra metano, GPL, idrogeno e relative miscele), in quanto ritenuto fonte di significative e sproporzionate barriere all'ingresso nei mercati per i nuovi operatori e causa, pertanto, di ingiustificate discriminazioni a danno della concorrenza, in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, in quanto non dovute al perseguimento di specifici interessi pubblici.

Tale modifica era stata ritenuta opportuna anche in considerazione di quanto disposto dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 125/2014, in relazione ad una disposizione di una legge della Regione Umbria avente il medesimo tenore letterale del comma 1 dell'articolo 54 sopra citato.

In aula è stato però presentato dallo stesso gruppo del Partito Democratico (PD) un emendamento volto a sostituire tale disposizione in modo da lasciare inalterato l'attuale comma 1 dell'articolo 54 della legge regionale 28/2005, e da inserire dopo di esso un comma che prevede la possibilità di aprire nuovi impianti che erogino uno o più dei carburanti eco compatibili (metano, GPL, idrogeno o relative miscele) o che siano dotati di colonnine di ricarica per

¹⁰ Tale azione è stata sviluppata ulteriormente con l'ideazione di un progetto integrato di sviluppo (PIS) dedicato appunto alla semplificazione, e inserito nel PRS 2011- 2015, ed è stata confermata anche nel PRS 2016-2020, in cui si prevede, fra gli indirizzi e gli strumenti per le politiche di settore, una specifica Area (n. 6 "Governance ed efficienza"), di natura trasversale, in cui sono indicati gli indirizzi di legislatura in materia di semplificazione amministrativa e burocratica.

veicoli elettrici. Tale possibilità viene circoscritta nell'ambito degli interventi regionali per la qualità dell'aria. Nel preambolo è stato specificato quale sia l'interesse sotteso a tale modifica, ovvero la tutela dell'ambiente e la lotta contro l'inquinamento atmosferico.

Tale "ripensamento" è probabilmente da mettere in relazione anche alla fase che sta attualmente attraversando il Codice del Commercio. Esso sarà infatti, a breve, quasi interamente riscritto, anche per far seguito a quanto disposto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 165/2014, che ha dichiarato illegittime numerose delle sue disposizioni. Proprio in considerazione di ciò, si è ritenuto opportuno rimandare ad una fase successiva ogni decisione in merito a quanto previsto al comma 1 dell'articolo 54, rispetto ai carburanti tradizionali. L'inserimento di un autonomo comma nell'articolo 54 del Codice del commercio è stato finalizzato proprio a evitare di rimettere in discussione la scelta operata con il comma 1, fra l'altro non oggetto di impugnazione da parte del Governo quando quella disposizione venne inserita nel Codice del commercio con la legge regionale 52/2012.

Un altro aspetto da sottolineare è stato l'inserimento, nella citata legge regionale 40/2009, dell'Agenda regionale dei controlli sulle imprese. Con tale previsione, la Regione ha inteso semplificare e razionalizzare la disciplina dei controlli sulle imprese, estendendo l'esperienza del Registro Unico dei Controlli (RUC), sperimentato fino ad oggi nel solo settore agricolo, a tutte le tipologie di controlli a carico di imprese di qualunque settore. In tal modo la Regione si è conformata a quanto previsto dall'articolo 14 del decreto legge 5/2012, alle Linee guida contemplate dal comma 5 di questo articolo, e adottate nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dagli articoli 20, 20 bis e 20 ter della legge 59/97 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa).

4. LEGGI TRASVERSALI

La legge regionale 4 ottobre 2016, n. 67 (Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2015, n. 82 "Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2016" relative alla seconda variazione al bilancio 2016), nel testo licenziato dalla Giunta regionale e sottoposto al parere referente delle commissioni Seconda e Quarta, conteneva, fra le altre, anche disposizioni relative alle spese di rappresentanza del Presidente e dei componenti della Giunta regionale, disposizioni relative all'Autorità Portuale regionale nonché al commissariamento del Consorzio ZIA.

A seguito del parere istituzionale espresso dalla Prima Commissione consiliare, che invitava le commissioni referenti a valutare l'opportunità di mantenere questi articoli nella proposta di legge, trattandosi di disposizioni prive degli elementi del collegamento ovvero della stretta attinenza al raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione della spesa, equità e sviluppo che

compongono la complessiva manovra economica e di bilancio della Regione, necessaria per attuare il DEFR e la nota di aggiornamento richiesta dalla normativa statale e regionale, le commissioni referenti hanno deliberato lo stralcio degli articoli relativi alle spese di rappresentanza del Presidente e dei componenti della Giunta regionale e relativi all'Autorità Portuale regionale, ritenendoli privi del requisito del collegamento.

Non si è invece proceduto allo stralcio delle disposizioni relative al commissariamento del Consorzio ZIA, ritenendo urgente provvedere in tal senso al fine di risolvere una situazione già alquanto problematica e, come tale, non ulteriormente differibile.

Proprio con riferimento a tali disposizioni, durante la fase istruttoria è stata evidenziata la necessità di chiarire la competenza della Regione in ordine allo scioglimento degli organi del Consorzio sopra menzionato, non essendo presente nell'ordinamento regionale toscano una disposizione che attribuisca espressamente al Presidente della Giunta regionale il potere di scioglimento di tali organi (a differenza di altre regioni che hanno invece una legge di carattere generale relativa ai consorzi industriali che disciplina espressamente tale fattispecie).

Ciò soprattutto in considerazione di quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 288/2008, relativa ad una disposizione della legge della Regione Basilicata n. 13/2007 di analogo tenore rispetto all'articolo 32 quaterdecies, inserito nella legge regionale 82/2015 dall'articolo 31 della legge in esame.

Con questa sentenza la Corte ha riconosciuto come non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale dal Tar della Basilicata, in relazione agli articoli 3 e 97 della Costituzione. In particolare, essa ha affermato che la norma censurata presenta i caratteri di una legge provvedimento in quanto incide su un numero determinato e limitato di destinatari ed ha un contenuto particolare e concreto. La Corte ha altresì richiamato la sentenza n. 429/2002, con cui si era pronunciata su una disposizione analoga contenuta in una legge della Regione Puglia, ritenendola ugualmente non lesiva dei principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione, in quanto misura di efficienza gestionale, giustificata dalla necessità di consentire la più sollecita e congrua gestione della fase transitoria e il passaggio dall'attuale al nuovo regime.

A seguito di tale rilievo, che è stato accolto, è stato riformulato il preambolo della legge in esame, chiarendo che la competenza regionale in ordine allo scioglimento degli organi consortili rinviene il proprio fondamento normativo nell'ambito delle competenze riconosciute alla Regione dall'articolo 26 del decreto legislativo 112/1998 (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). Con tale disposizione è stato stabilito, in particolare, che alle regioni compete la disciplina "con proprie leggi" delle aree

industriali e delle aree ecologicamente attrezzate, dotate delle infrastrutture e dei sistemi necessari a garantire la tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente e che le medesime leggi disciplinano altresì le forme di gestione unitaria delle infrastrutture e dei servizi delle aree ecologicamente attrezzate da parte di soggetti pubblici o privati.

POLITICHE SANITARIE E SOCIALI

Cesare Belmonte

LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE DELL'ANNO 2016 IN MATERIA SANITARIA E SOCIALE

PREMESSA

Il 2016 è stato un anno interlocutorio sotto il profilo delle politiche sanitarie regionali. Il processo di riforma ordinamentale, già avviato da due leggi di riordino quali la legge regionale 28/2015 e la legge regionale 84/2015, è proseguito con la legge regionale 14 luglio 2016, n. 44 (Ulteriori disposizioni in merito al riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del sistema sanitario regionale. Modifiche alla l.r. 40/2005 e alla l.r. 3/2008).

L'anno si è concluso nell'attesa delle leggi di attuazione degli articoli 91 e 92 della legge regionale 84/2015, che prefigurano una revisione delle zone distretto e degli organismi del governo clinico.

Spicca fra le leggi approvate quella che fissa la nuova disciplina del sistema di autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, innovando radicalmente il predetto sistema.

1. LE POLITICHE SANITARIE

La summenzionata legge regionale 44/2016, di iniziativa della Giunta regionale, si inserisce nel processo di riorganizzazione degli assetti del servizio sanitario regionale integrando la disciplina dettata dalla legge regionale 84/2015, e in particolare recuperando una serie di disposizioni normative oggetto di stralcio durante i lavori di approvazione di quest'ultima legge.

Oltre a innovare la legge regionale 40/2005, recante la disciplina organica del servizio sanitario regionale, la legge apporta anche alcune modifiche alla legge regionale 3/2008, istitutiva dell'Istituto per lo Studio e la Prevenzione Oncologica (ISPO).

Al fine di garantire la tempestiva conclusione del procedimento di designazione dei collegi sindacali delle aziende sanitarie, e recependo il parere della Prima Commissione consiliare, si prevede che qualora il Consiglio regionale non si pronunci in via preliminare entro i quindici giorni antecedenti i termini di scadenza dell'organo, il Presidente della Giunta regionale provveda comunque alla designazione.

Le norme sulle modalità di nomina del direttore di zona e del direttore della società della salute vengono coordinate con l'articolo 40 bis della legge regionale 40/2005, che prevede l'iscrizione degli aspiranti a tali incarichi in

appositi elenchi regionali.

Sono introdotte disposizioni volte a disciplinare il trattamento contributivo del direttore generale e del direttore amministrativo dell'Ente di supporto tecnico-amministrativo regionale (ESTAR), in linea con le corrispondenti figure delle aziende sanitarie.

In tema di contabilità, è istituita la gestione sanitaria accentrata, in conformità al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, e sono introdotte alcune modifiche alla legge regionale 40/2005 a fini di adeguamento alla normativa statale di riferimento. Si segnala inoltre la norma che definisce gli indirizzi regionali per la formazione e il controllo del budget delle aziende sanitarie.

Altri articoli abrogano disposizioni transitorie della legge regionale 40/2005 che avevano esaurito i loro effetti.

L'allegato A della legge regionale 40/2005 viene sostituito dal nuovo Allegato A, recante gli ambiti territoriali delle tre nuove aziende USL di area vasta e le relative zone distretto.

Inoltre, sono introdotte disposizioni riguardanti il trattamento contributivo del direttore generale, del direttore sanitario e del direttore amministrativo dell'ISPO.

In aula, sono stati approvati alcuni emendamenti al testo. In particolare, in armonia con la disciplina propria delle figure apicali delle aziende sanitarie, è stata introdotta la regola generale secondo cui i dipendenti della Regione, di un ente del servizio sanitario regionale, o di un altro ente regionale, hanno diritto all'aspettativa se nominati direttore per la programmazione di area vasta, direttore amministrativo dell'ESTAR, direttore generale, amministrativo o sanitario dell'ISPO.

Per quanto poi concerne il versamento dei contributi previdenziali e assistenziali dovuti in caso di conferimento dei predetti incarichi, la disciplina prevista in caso di conferimento dell'incarico ad un dipendente regionale, o di ente regionale, si estende agli incarichi conferiti ai dipendenti di un ente del servizio sanitario regionale.

Infine, anche a seguito di quanto rilevato dalla scheda di legittimità, è stata soppressa la norma contenuta nell'originaria proposta di legge che manteneva in carica i componenti del Consiglio sanitario regionale sino al riordino di tale organismo, da effettuarsi entro il 30 giugno 2016.

La scheda richiamava l'attenzione della Commissione sulla circostanza che la proroga degli organi del Consiglio sanitario disposta dalla legge regionale 84/2015 (pari a sessanta giorni) era cessata a decorrere dal 1° marzo 2016. Da tale data gli stessi organi erano scaduti ed avevano continuato ad operare in regime di prorogatio per un periodo di quarantacinque giorni; periodo che si era concluso in data 14 aprile 2016 senza che si fosse provveduto al rinnovo. In

forza di quanto statuito dalla normativa regionale e statale in materia di prorogatio degli organi amministrativi, i suddetti organi erano pertanto definitivamente decaduti dal 15 aprile 2016, e da tale momento ogni loro atto era da considerarsi nullo.

Si è quindi reso necessario espungere dal testo di legge la norma in questione, divenuta incompatibile con una disciplina, quella sulla prorogatio, che la Corte costituzionale qualifica come espressiva dei principi di legalità, buon andamento e imparzialità dell'organizzazione amministrativa di cui all'articolo 97 della Costituzione.

La legge regionale 2 agosto 2016, n. 50, recante disposizioni sulle procedure, sui requisiti autorizzativi di esercizio e sui sistemi di accreditamento delle strutture sanitarie, interviene in modo significativo sulla disciplina relativa ai titoli abilitativi delle strutture sanitarie, procedendo ad ampie modifiche della normativa di riferimento, costituita dalla legge regionale 5 agosto 2009, n. 51.

Uno degli elementi qualificanti la legge è costituito dalla revisione della disciplina dell'accreditamento istituzionale, inteso come atto abilitativo all'erogazione di prestazioni per conto del servizio sanitario nazionale, da parte delle strutture sanitarie, pubbliche e private.

L'accreditamento istituzionale non è più riferito alle strutture operative funzionali in quanto tali, ma al processo assistenziale nella sua oggettività, comprensivo di tutti gli adempimenti strumentali ai bisogni assistenziali.

Sotto altro aspetto, solo i requisiti organizzativi di livello aziendale sono definiti dal regolamento di attuazione della legge regionale 51/2009, mentre i requisiti di processo trasversali e specifici sono definiti con atti della Giunta regionale.

Il testo originario è stato emendato in sede di commissione disponendo che gli atti della Giunta regionale sono adottati previo parere della commissione consiliare competente. In questo modo il Consiglio regionale recupera un ruolo valutativo a fronte di tematiche su cui non avrebbe potuto più esprimersi, in quanto sottratte alla fonte regolamentare.

La legge innova anche la disciplina dell'accreditamento di eccellenza, rimettendone la regolazione attuativa non più al regolamento, ma a provvedimenti amministrativi della Giunta regionale.

Anche in questo caso, il testo è stato emendato in sede di commissione da un lato prevedendo il parere obbligatorio della commissione consiliare competente in merito ai suddetti provvedimenti; dall'altro, fissando in legge criteri e indirizzi da osservare ai fini della definizione dei requisiti di accreditamento da parte della Giunta regionale.

Viene poi introdotto un nuovo strumento di sistema attraverso l'istituzione del gruppo tecnico regionale di verifica, che accerta il possesso dei requisiti di esercizio delle strutture pubbliche e private, subentrando in tale

funzione di controllo ai dipartimenti della prevenzione. Il gruppo di verifica è costituito sulla base di un elenco regionale dei verificatori, cui si accede mediante procedura selettiva regionale, mediante valutazione dei titoli e colloquio attitudinale.

E' altresì rivisto l'assetto organizzativo della Commissione regionale per la qualità e la sicurezza, svincolando l'organismo dal Consiglio sanitario regionale e attribuendo alla Giunta regionale la competenza all'istituzione dello stesso.

Infine, per quanto concerne la realizzazione di strutture sanitarie pubbliche e private, è determinato in due anni il termine di validità del parere positivo della Giunta regionale sulla compatibilità del progetto rispetto al fabbisogno regionale.

Durante i lavori di commissione è stato costituito un gruppo di lavoro composto dai competenti uffici di Giunta e Consiglio. Ne è seguita un'ampia riscrittura del testo, con cui si è tenuto conto di vari rilievi che erano stati formulati sulla proposta di legge dall'ufficio legislativo e dagli altri uffici consiliari.

Altre due leggi rispondono ad esigenze di carattere operativo.

Ha questa natura la legge regionale di iniziativa consiliare 9 marzo 2016, n. 23, recante norme transitorie in materia di piscine ad uso natatorio, che innova la legge regionale 9 marzo 2006, n. 8 (Norme in materia di requisiti igienico-sanitari delle piscine ad uso natatorio), prorogando al 31 dicembre 2016 il termine entro il quale le piscine in esercizio alla data di entrata in vigore del regolamento di attuazione della stessa legge regionale 8/2006 sono tenute ad adeguarsi alla disciplina di settore.

Tale proroga fa peraltro seguito a quattro precedenti interventi normativi di proroga del termine stesso. Il preambolo motiva l'intervento normativo con le difficoltà rappresentate dagli operatori nel rispettare l'originario termine del 31 marzo 2016 per l'adeguamento delle piscine già in esercizio, ai requisiti previsti dalla normativa regionale.

Analoga natura ha la legge regionale 18 ottobre 2016, n. 71, recante disposizioni in materia di trasporto di salme e di cadaveri, con cui sono reintrodotte nel testo della legge di riferimento, ossia nella legge regionale 4 aprile 2007, n. 18, due disposizioni che erano state soppresse dalla legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2016.

La prima disposizione consente che la salma sia trasportata per l'osservazione presso idonei spazi delle strutture adibite al commiato. La seconda disposizione qualifica come trasporto di cadavere anche il trasferimento dal luogo del decesso all'obitorio.

La legge si è resa necessaria in quanto gli interventi soppressivi disposti con la legge di manutenzione sono risultati non rispondenti all'esperienza maturatasi su queste tematiche nel territorio regionale.

Diversa è la ratio della legge regionale 2 novembre 2016, n. 74, recante disposizioni in materia di acque termali.

La legge in parola innova la legge regionale 27 luglio 2004, n. 38 (Norme per la disciplina della ricerca, della coltivazione e dell'utilizzazione delle acque minerali, di sorgente e termali).

L'intervento normativo è motivato con l'esigenza di colmare una lacuna normativa, presente nella legge regionale 38/2004, relativa all'utilizzazione delle acque termali e alle procedure di autorizzazione e accreditamento degli stabilimenti termali. Con essa si completa la disciplina igienico sanitaria delle acque, prima circoscritta alle acque minerali e di sorgente.

Un simile intervento normativo era stato già preannunciato dalla deliberazione della Giunta regionale 5 maggio 2014, n. 364, recante una transitoria regolazione in via amministrativa degli stabilimenti termali, nella quale si disponeva di proporre celermente le necessarie modifiche normative, finalizzate anche alla specifica individuazione dei requisiti per l'accreditamento degli stabilimenti termali.

In considerazione della complessità tecnica della materia si è ritenuto opportuno demandare al regolamento attuativo della legge regionale 38/2004 la definizione dettagliata dei requisiti per l'autorizzazione e l'accreditamento delle strutture e delle relative procedure.

Nella scheda predisposta dall'ufficio legislativo, proprio in relazione al suddetto regolamento, si è invitato a chiarire se lo stesso sia tenuto o meno a conformarsi a quanto previsto dagli accordi a livello di Conferenza Stato-Regioni, ai sensi dell'articolo 4, comma 4, della legge 24 ottobre 2000, n. 323, sul riordino del settore termale. Tale rilievo è stato ritenuto fondato e pertanto si è conseguentemente modificato il testo di legge.

In termini generali, le modifiche apportate alla legge regionale 38/2004 riguardano una molteplicità di aspetti.

Le definizioni dettate dalla legge sono integrate con riferimento alle piscine termali ed alla balneoterapia; è aggiunto un nuovo Capo dedicato all'utilizzazione delle acque termali, che disciplina le operazioni consentite sulle acque, i requisiti delle piscine termali, ivi compreso il trattamento delle acque, e le procedure di autocontrollo delle aziende termali.

Oltre alle attività termali, sono contemplate anche quelle non termali erogabili negli stabilimenti termali; consistenti in attività di carattere estetico o in attività sanitarie di carattere non termale, esercitabili ai sensi delle relative leggi di settore.

Si provvede a disciplinare la tipologia, i criteri e i procedimenti per l'autorizzazione allo svolgimento di attività puntualmente elencate quali l'esercizio di stabilimento termale, la produzione a scopo terapeutico di sali minerali, l'imbottigliamento di acqua termale, nonché le cause di cessazione, sospensione e decadenza delle autorizzazioni.

Viene disciplinato l'accreditamento istituzionale degli stabilimenti termali che intendono erogare prestazioni per conto del servizio sanitario regionale, prevedendo che esso sia rilasciato previo accertamento del possesso di requisiti generali e specifici per cicli di cure termali.

Sono regolate le funzioni di vigilanza e controllo sul possesso dei requisiti, con particolare riferimento ai requisiti dichiarati ai fini dell'accreditamento, e vengono stabilite le sanzioni per alcune fattispecie di illecito, con diversi limiti edittali.

La norma transitoria stabilisce un termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore delle modifiche regolamentari per l'adeguamento degli stabilimenti termali in esercizio ai requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi di natura autorizzatoria, e ai requisiti generali e specifici per cicli di cure termali richiesti ai fini dell'accreditamento. Per l'adozione delle procedure di autocontrollo, invece, il termine di sei mesi decorre direttamente dalla data di entrata in vigore della legge, poiché la norma che prevede tali procedure non necessita di attuazione regolamentare.

L'ufficio legislativo ha predisposto una scheda di legittimità sull'atto nel quale si formulavano alcuni rilievi sia formali che sostanziali.

Tali rilievi, insieme alle osservazioni avanzate da una pluralità di soggetti in sede di consultazioni, sono state esaminate da un gruppo tecnico di lavoro composto da funzionari della Giunta e del Consiglio.

In seguito a questo lavoro istruttorio varie disposizioni dell'atto sono state oggetto di riformulazioni tecniche. Il testo, così come riformulato, è stato approvato dalle Commissioni Seconda e Terza in seduta congiunta. In tale sede sono stati altresì approvati alcuni emendamenti.

L'aula ha poi approvato la legge a maggioranza rigettando l'unico emendamento presentato. Contestualmente è stata approvata anche una risoluzione nella quale sono confluite alcune delle osservazioni emerse durante le consultazioni, ritenute meritevoli di considerazione, seppure non strettamente attinenti alla materia oggetto della legge.

1.1 IL COMPLETAMENTO DEL PROCESSO DI RIORDINO

L'articolo 92 della già citata legge regionale 84/2015 prevedeva che entro il 30 giugno 2016 la Giunta regionale presentasse una proposta di riorganizzazione delle attività di governo clinico regionale, di studio e ricerca in materia di epidemiologia, qualità e sicurezza dei servizi sanitari, formazione

sanitaria e consulenza in materia di organizzazione e programmazione sanitaria, mediante la sperimentazione di un unico organismo regionale.

In attuazione del predetto articolo è stata presentata la proposta di legge 120, attualmente pendente presso la Terza Commissione.

L'atto prefigura la costituzione dell'Organismo toscano per il governo clinico (OTGC), con funzioni di consulenza e indirizzo, nonché con compiti di coordinamento degli organismi di governo clinico; la costituzione dell'Osservatorio per le professioni sanitarie; la modifica della disciplina relativa alla commissione terapeutica regionale e alla commissione regionale di bioetica; il riordino sia del comitato etico per la sperimentazione clinica che dei comitati per l'etica clinica.

Su questa iniziativa legislativa si sono già svolte le consultazioni dei soggetti interessati. Inoltre, a seguito delle osservazioni dell'ufficio legislativo e degli altri uffici consiliari, è stato costituito, su indicazione del Presidente della Commissione, un gruppo di lavoro che ha curato una serie di rielaborazioni tecniche del testo per il superamento delle criticità evidenziate da tali osservazioni.

Non ha avuto seguito nel corso dell'anno 2016 quanto prefigurato dall'articolo 91 della legge regionale 84/2015. Questa disposizione prevedeva la presentazione al Consiglio regionale da parte della Giunta regionale, entro il 30 giugno 2016, di una proposta di legge finalizzata alla revisione degli ambiti territoriali delle zone-distretto, da individuare all'interno delle nuove aziende USL sulla base di criteri strutturali ed infrastrutturali, fra i quali il numero di abitanti, l'estensione del territorio, il numero di comuni, nel rispetto del criterio di attenzione alle zone disagiate, di confine, montane, alla loro identità territoriale, alle esperienze socio-sanitarie maturate e consolidate, anche in ragione del rapporto fra dimensioni elevate del territorio e scarsa densità abitativa.

Tale proposta di legge è stata poi presentata in Consiglio regionale, e incardinata presso la Terza Commissione, nel gennaio 2017.

2. LE POLITICHE SOCIALI

La legge regionale 1° marzo 2016, n. 21, recante il riordino delle funzioni di tenuta degli albi regionali del terzo, modifica, a tal fine, le leggi regionali 28/1993, 87/1997 e 42/2002, riguardanti rispettivamente le organizzazioni di volontariato, le cooperative sociali e le associazioni di promozione sociale.

La legge adegua l'ordinamento regionale alle disposizioni della legge regionale 3 marzo 2015, n. 22, in tema di riordino delle funzioni provinciali, che prevedono il trasferimento delle funzioni di tenuta degli albi del terzo settore dalle province ai comuni capoluogo di provincia.

Su indicazione del Presidente della Commissione, un gruppo di lavoro composto dai competenti uffici di Giunta e di Consiglio ha provveduto alla rielaborazione tecnica del testo alla luce di quanto osservato nelle scheda dell'ufficio legislativo e in quella dell'ufficio fattibilità. Il testo rielaborato è stato poi assunto come testo base per i lavori della commissione.

L'articolo recante le norme transitorie è stato modificato eliminando la previsione secondo cui, fino alla data del loro effettivo trasferimento, le funzioni di tenuta degli albi del terzo settore sono esercitate dalle province. Tale previsione infatti appariva equivoca rispetto al dettato della legge regionale 22/2015 che individuava la data del 1° gennaio 2016 per il trasferimento delle funzioni provinciali. Per quanto concerne il rimborso spese spettante ai componenti della Consulta regionale delle organizzazioni di volontariato e della Consulta regionale dell'associazionismo di promozione sociale, è stato introdotto un rinvio alla disciplina vigente per i dirigenti regionali, a fini di certezza in ordine all'entità della spesa.

Inoltre, durante i lavori della commissione sono stati approvati alcuni emendamenti che hanno ulteriormente innovato le procedure di iscrizione agli albi. Per effetto di tali emendamenti, le domande sono presentate al comune capoluogo di provincia, tramite il comune nel cui territorio il soggetto richiedente ha la sede legale. L'innovazione procedurale è stata motivata con uno specifico interesse dei comuni in ordine ad una immediata conoscibilità delle istanze presentate da soggetti operanti sui relativi territori.

3. LE LEGGI TRASVERSALI

Per quanto riguarda la legge regionale 27 dicembre 2016, n. 89 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2017), l'originaria proposta di legge autorizzava la Giunta regionale, in deroga ai vincoli assunzionali previsti dalla normativa vigente, a decorrere dall'anno 2017, ad incrementare la dotazione organica e a procedere all'assunzione di personale non dirigenziale a tempo indeterminato fino al massimo di quattro unità, ai fini dello svolgimento delle funzioni aggiuntive derivanti dalla riorganizzazione dei comitati etici per la sperimentazione clinica prefigurata dal decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158.

L'ufficio legislativo ha osservato, nelle schede di legittimità indirizzate alle Commissioni Prima e Terza, che tale previsione, qualificandosi esplicitamente come derogatoria, non assicurava il rispetto della disciplina statale di riferimento, e in particolare della legge statale di stabilità 2016, che fissa limiti puntuali di spesa per le assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale consentite alle Regioni.

La norma in questione è stata stralciata dal testo approvato dalla commissione referente; in aula, un emendamento parzialmente ripristinatorio della norma non è stato approvato per mancanza del numero legale.

Infine, con la legge regionale 27 dicembre 2016, n. 88 (Legge di stabilità per l'anno 2017) viene integrato l'articolo 26 novies della legge regionale 28 dicembre 2015, n. 82 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2016) precisando che il concorso finanziario regionale per gli interventi di edilizia residenziale pubblica previsto da tale norma si attua in conformità alla disciplina comunitaria degli aiuti di Stato. Ciò per rispondere, secondo principi di leale collaborazione, ad una osservazione governativa nei confronti della norma regionale novellata.

POLITICHE FORMATIVE E CULTURALI

Caterina Orione

All'inizio dell'anno 2016 è stato portato a conclusione il preannunciato riordino delle funzioni amministrative in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale, con il trasferimento alla Regione dell'attuazione e della gestione diretta degli interventi. La proposta di legge 35 (l.r. 25 gennaio 2016, n. 2 "Riordino delle funzioni in materia di orientamento e formazione professionale in attuazione della l.r. 22/2015. Modifiche alla legge regionale 32/2002") era volta a modificare la legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro) in ragione delle disposizioni contenute nella disciplina regionale di attuazione della legge statale 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. Delrio) che prevede il trasferimento delle funzioni e del personale, dal 1° gennaio 2016, dalle province alla Regione. Più precisamente l'articolo 2, comma 1, lettera c) della legge regionale 22/2015, dispone che siano oggetto di trasferimento "*le funzioni in materia di orientamento e formazione professionale, compresa la formazione e qualificazione professionale degli operatori turistici*", per cui si rendeva necessario modificare le disposizioni della legge regionale 32/2002 in tal senso, provvedendo ad eliminare ogni riferimento alle province che fino ad allora avevano esercitato tali funzioni. L'intervento manutentivo provvedeva a disciplinare i tirocini estivi di orientamento, riservando ad essi una disposizione a se stante, essendo questi una "parentesi" lavorativa durante il solo periodo estivo, sostanzialmente una forma d'inserimento temporaneo in un ambiente produttivo con finalità orientative e di addestramento pratico. Inoltre era disposto un aggiornamento delle previsioni relative all'apprendistato rispetto alla normativa nazionale vigente ed a riscrivere in forma più chiara, senza modificarne sostanzialmente il contenuto, altre disposizioni della disciplina, ivi comprese quelle relative agli organismi concertativi.

La legge 32/2002, dalla sua entrata in vigore, ha subito svariate modifiche necessitate da interventi normativi nazionali e da opzioni legislative mirate a rendere più efficaci le finalità ed il raggiungimento degli obiettivi. L'ultima modifica era del 2014 ed ha avuto ad oggetto praticamente tutti gli ambiti delle materie, con esclusione della prima infanzia e del diritto allo studio universitario, oggetto di precedenti modifiche. Per ciò che attiene le materie dell'orientamento e della formazione professionale, a conclusione di un percorso iniziato con un'indagine conoscitiva dell'allora commissione competente, già con la legge regionale 59/2014 ed il regolamento attuativo di essa, la Regione aveva ridisegnato l'ambito di esse, provvedendo a modifiche sostanziali, nella consapevolezza esplicitata che l'esercizio delle funzioni amministrative da parte

della stessa avrebbe trovato compimento, appunto, con la legge di riordino richiesta dalla legge statale 56/2014.

Il dibattito in commissione ed in aula ha riscontrato un interesse da parte dei consiglieri, che hanno da sempre ben presente la necessità di potenziare il sistema della formazione professionale, quale traino di uno sviluppo del sistema economico congiunto a quello dell'occupazione dei giovani. La discussione si è incentrata, da parte delle opposizioni, sulla necessità di un'armonizzazione con il sistema nazionale, su un'attenta vigilanza dell'operato dei soggetti privati accreditati nel fornire corsi di formazione utili al mercato del lavoro, nonché sulla tipologia dei corsi da prevedere, in quanto si ritiene che essi debbano rispondere maggiormente e più celermente alle esigenze delle imprese diversificate sul territorio. Si è paventato altresì il timore che l'accentramento degli aspetti gestionali possa, per così dire, rendere meno proficuo ed efficace il ruolo di indirizzo, attraverso linee guida, sottoposte anche al vaglio della commissione consiliare, della Giunta, poiché la valenza di esse potrebbe risultare poco efficace e non aderente alle istanze del mondo imprenditoriale.

Con la proposta di legge 24 (l.r. 28 gennaio 2016, n. 7 “Nuove disposizioni in materia di provvedimenti a favore delle scuole, delle università toscane e delle società civile per contribuire, mediante l'educazione alla legalità e lo sviluppo della coscienza civile democratica, alla lotta contro la criminalità organizzata e diffusa e contro i diversi poteri occulti. Modifiche alla l.r. 11/1999 e alla l.r. 42/2015”), è giunto a conclusione l'iter manutentivo di una disciplina storica, la cui progettazione ed approvazione vide impegnate le forze politiche in un ampio dibattito scaturito, originariamente, dagli eventi di cronaca del tempo relativi alle logge massoniche.

Con il passare del tempo, l'impianto originario della normativa, volta a sensibilizzare specialmente i giovani sulle tematiche oggetto della legge, con azioni dirette della Regione ed interventi cofinanziati su progetti, è stato ritenuto non efficace e poco funzionale alle esigenze di celerità di azione per eventi sempre più numerosi e diversificati. Le funzioni amministrative di competenza della Giunta regionale, alquanto gravose, e le direttive triennali, peraltro non aggiornate per lungo tempo, su proposta della Giunta ed approvate dal Consiglio regionale, risentivano di un impasse, anche di natura tecnica per la complessità della procedura per la concessione di contributi, nonché le ridotte risorse finanziarie a disposizione, inducevano a modificare la normativa. Nel 2010, con la legge di manutenzione, la Giunta regionale aveva proposto modifiche alla disciplina per operare una diversa allocazione delle competenze tra Giunta e Consiglio. La commissione competente, ritenendo che ciò non fosse conforme allo Statuto e che peraltro la richiesta esulasse dalle caratteristiche tipiche della legge proposta, ottenne lo stralcio delle disposizioni.

Nel 2013, una nuova proposta di legge si prefiggeva di sottrarre al Consiglio l'approvazione delle direttive triennali per ricondurre le scelte

politiche alle linee di programmazione pluriennale del Piano regionale di sviluppo (PRS). La commissione limitò il proprio assenso al solo adeguamento all'allora legge sulla programmazione, per cui il Consiglio approvava, in attuazione del PRS e del Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF), le direttive pluriennali di durata pari al PRS, aggiornabili annualmente ed il cui contenuto fu rivisto, individuando obiettivi, tipologie di interventi, categorie dei destinatari etc. Nel 2015, la legge è stata adeguata alla nuova legge sulla programmazione e, come si è detto sopra, nel 2016 la legge è stata modificata con l'abrogazione delle disposizioni relative all'approvazione delle direttive da parte del Consiglio, nonché con la formalizzazione dei rapporti con l'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET) e la previsione di un rapporto annuale al Consiglio.

Con l'eccezione del Movimento 5 Stelle, autore di un emendamento accolto in commissione, volto a comprendere tra le finalità anche la lotta al terrorismo, il dibattito in aula è stato sostanzialmente solo delle opposizioni le quali hanno lamentato uno svuotamento progressivo dei poteri di controllo da parte del Consiglio ed una cosiddetta *mala gestio* pregressa della disciplina, ritenuta di mera facciata.

Anche con la proposta di legge 59 (l.r. 9 febbraio 2016, n. 11 "Istituzione per la gestione del Parco nazionale della pace. Modifiche alla l.r. 38/2002") si è conclusa una querelle relativa alla Fondazione Parco nazionale della pace a Sant'Anna di Stazzema, ente individuato dalla Regione nel 2002, per il funzionamento dello stesso. Nel corso del tempo, la normativa originaria aveva subito modifiche in relazione proprio allo "strumento" per la gestione del Parco, che la disciplina nazionale, legge 381/2000, istitutiva dello stesso, lasciava alla discrezionalità della Regione. Nel 2002 fu operata la scelta di individuare il sopraddetto strumento in una fondazione, da istituirsi per iniziativa del Comune di Stazzema. Nel 2011, con apposita modifica di legge, la Regione decise di partecipare quale socio fondatore alla futura fondazione, non ancora costituita. Nel 2014 veniva individuato un altro strumento giuridico, l'istituzione, disciplinata dall'articolo 114 del Testo unico degli enti locali (TUEL), in quanto la Soprintendenza regionale ai beni architettonici e paesistici, nel gennaio del medesimo anno, aveva comunicato che il Museo Storico della Resistenza di Sant'Anna di Stazzema e i beni mobili in esso presenti erano da considerarsi beni vincolati ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), e quindi non potevano andare a far parte del fondo di dotazione della prevista fondazione. Nella seduta d'aula dedicata alla discussione ed all'approvazione della proposta di legge del 2014, da consiglieri di opposizione fu sollevata la questione dell'assenza agli atti della documentazione comprovante la decisione della Soprintendenza. La discussione fu molto ampia ed accesa, in assenza di nessuna possibilità di mediazione fra le parti, ivi compreso il rifiuto ad apporre modifiche al preambolo per rendere il testo più conforme allo stato dei fatti, l'aula ritenne opportuno rinviare la proposta di

legge in commissione, dove non fu più esaminata in assenza di nuovi elementi forniti dalla proponente Giunta. Nel 2016, l'atto ufficiale della Soprintendenza, citato in preambolo, ha quindi portato alla presentazione di una nuova proposta di legge ed alla sua successiva approvazione. Il dibattito in aula, anche in questa occasione, così come nella precedente, ha visto incentrarsi la discussione da parte delle opposizioni sulla controversa e tardiva istituzione dell'ente, senza peraltro mai negare l'importanza della volontà di tenere sempre viva la memoria terribile degli eventi, quale monito educativo.

Con la proposta di legge 102 (l.r. 9 agosto 2016, n. 59 "Fondazione Sistema Toscana. Modifiche alla l.r. 21/2010") la Giunta regionale intendeva modificare l'articolo 44 della legge regionale 25 febbraio 2010, n. 21 (Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali), rubricato Fondazione Sistema Toscana, provvedendo alla sostituzione di esso in toto, in quanto si riteneva più aderente alla realtà dei fatti, comprovati ed aderenti ai criteri (proprietà pubblica ed attività prevalente in favore dell'amministrazione) enucleati dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale, riconoscere a detta fondazione la qualifica di organismo in house providing (traduzione letterale "gestione in proprio").

Fondazione Sistema Toscana (FST), fu istituita con deliberazione consiliare del 2003, quale fondazione partecipativa, con socio fondatore il Monte dei Paschi di Siena. Nel 2008, con legge regionale 42, FST divenne una fondazione regionale al pari di Orchestra regionale Toscana e Fondazione Toscana Spettacolo e, nell'ambito di un programma generale di riorganizzazione degli enti, fu deciso, con direttive ai rappresentanti regionali dei consigli di amministrazione, di pervenire alla fusione di essa con altra fondazione regionale culturale (Mediateca), fusione che si concluse nel dicembre 2009. Successivamente, nel 2013, il Monte dei Paschi di Siena formalizzò la volontà di uscire dalla compagine della fondazione con la conseguenza che l'unico socio contributore rimasto è la Regione Toscana.

Con riguardo all'impostazione generale della proposta di legge 102, si rilevava che essa qualificava la fondazione come soggetto in house della Giunta regionale e configurava il controllo analogo esclusivamente nei confronti della Giunta medesima. Ai sensi dell'articolo 9 dello Statuto della fondazione, il Consiglio di amministrazione è composto da cinque consiglieri, tra i quali il Presidente, tutti nominati dal Consiglio regionale. Ai sensi dell'articolo 15 il Consiglio regionale nomina anche i tre componenti del collegio dei revisori dei conti. Il potere di nomina degli amministratori e dei sindaci/revisori delle società e degli altri organismi in house è uno degli elementi principali che compongono l'attività di controllo analogo dell'ente di riferimento. Alla luce di tali considerazioni si rimetteva alla commissione consiliare la valutazione dell'assetto del controllo analogo configurato dalla proposta di legge 102, per cui venivano, pertanto, dettate nuove regole a sostegno di tale qualificazione, ivi

comprese quelle necessarie per il cosiddetto controllo analogo, anch'esso criterio indispensabile perché un organismo possa definirsi in house, ossia per garantire quella dipendenza organica che si realizza nell'organizzazione di una pubblica amministrazione. Sempre in merito ai rapporti tra il Consiglio regionale e la Fondazione in house, e in tema di controllo analogo, si rammentava che l'articolo 11 dello Statuto regionale prevede al comma 1 che il Consiglio approvi i rendiconti degli enti, aziende ed altri organismi dipendenti dalla Regione. Appariva quindi necessario che tale previsione statutaria venisse declinata espressamente nel nuovo articolato.

In ragione del mutato rapporto tra la Fondazione e la Regione, si riteneva opportuno l'inserimento nel testo della nuova disciplina di una previsione che prevedesse esplicitamente l'obbligo di modificare lo Statuto della Fondazione in conformità ad essa.

Quest'ultimo rilievo era stato riportato anche nella scheda di legittimità alla Prima Commissione per il parere istituzionale, che aveva accolto tale prospettazione ad essa conformato il messaggio alla commissione referente.

Gli uffici di Consiglio e di Giunta, su richiesta del Presidente della commissione, si sono attivati in un confronto giuridico e si è provveduto alla stesura di un testo sostitutivo dell'originaria proposta di legge, che ha recepito in toto la volontà di mantenere al Consiglio regionale. l'indirizzo ed il controllo sulla Fondazione: è stato infatti previsto che sia il Consiglio di amministrazione che il collegio dei revisori dei conti siano nominati dal Consiglio regionale, che approva anche il bilancio di esercizio della Fondazione, mentre sul bilancio previsionale e sul programma annuale di attività la commissione competente si esprime mediante un parere. Il direttore ed il comitato scientifico della Fondazione sono nominati dal Consiglio di amministrazione.

La nomina del Presidente del Consiglio di amministrazione, da scegliersi fra i componenti del consiglio stesso, spetta al Consiglio regionale, a seguito di un emendamento di aula. Sempre a seguito di un emendamento di aula, è stato posto un termine (90 giorni dall'entrata in vigore della legge) per la modifica dello Statuto della Fondazione, necessaria per la configurazione di organismo in house providing della stessa.

Il dibattito in aula non ha riguardato aspetti istituzionali e tecnici sulla nuova configurazione di Fondazione Sistema Toscana, bensì la "storia" di essa, quale ente capace di operare per le finalità condivise dalla Regione Toscana e sui costi sostenuti e da sostenersi per consentirne un ruolo più efficace nell'ambito della comunicazione dell'immagine della Regione stessa.

Sempre in ambito culturale, sia pure avendo come riferimento normativo la legge istitutiva del servizio civile, è stata la proposta di legge 65 (l.r. 11 maggio 2016, n. 32 "Modifiche alla legge regionale 25 luglio 2006, n. 35 (Istituzione del servizio civile regionale) in materia di settori di impiego"), d'iniziativa consiliare bipartisan. La modifica sostitutiva ha riguardato la lettera

f) del comma 1 dell'articolo 3 della citata legge, che indicava fra i settori d'impiego per il servizio civile *“valorizzazione del patrimonio storico, artistico e paesaggistico”*, espandendo e dettagliando la portata dell'impiego dei giovani a:

“valorizzazione del patrimonio storico, artistico e paesaggistico, prevedendo in tale ambito, ferma restando la competenza dello Stato in materia di tutela dei beni culturali, attività volte al miglioramento:

1) della conservazione fisica, della sicurezza, dell'integrità e del valore del patrimonio anche mediante il presidio dello stesso;

2) della diffusione della conoscenza dei beni del patrimonio anche mediante riproduzioni, pubblicazioni e ogni altro mezzo di comunicazione e informazione.”

L'aula ha approvato all'unanimità la legge, apprezzando con convinzione la possibilità per le numerose associazioni culturali presenti sul territorio di offrire ai giovani un ulteriore ambito di impegno finalizzato alla valorizzazione del patrimonio culturale ed, al contempo, formativo per un'identità di cittadinanza attiva, anche in considerazione della valenza del servizio civile quale credito formativo per i corsi di studi universitari.

La Seconda Commissione ha altresì discusso di due proposte di legge d'iniziativa dell'Ufficio di presidenza che, nella volontà di valorizzare il ruolo del Consiglio quale organo rappresentativo della comunità toscana ai sensi dell'articolo 11 dello Statuto, ha ritenuto di utilizzare risorse finanziarie in bilancio per le leggi d'iniziativa consiliare. La proposta di legge 110 (l.r. 1 agosto 2016, n. 46 *“Città murate della Toscana”*), il cui impianto originario non ha subito emendamenti, prevedeva contributi, una tantum, a favore dei comuni, per progetti di recupero e valorizzazione del patrimonio storico e culturale della Toscana, disciplinando interventi a sostegno della valorizzazione delle mura storiche e degli edifici in esse inglobati o ad esse connessi, delle torri e dei castelli, mediante il ripristino dell'accessibilità ai luoghi e la creazione di percorsi culturali. La normativa, che prevede per la concessione di contributi una procedura ad evidenza pubblica, è stata approvata ad ampia maggioranza, sia pure con i dovuti distinguo relativi al limitato coinvolgimento delle opposizioni, non facenti parte dell'Ufficio di presidenza, per la tempistica ridotta per l'esame dell'articolato, dovuta alla necessità di corrispondere i contributi entro dicembre 2016, ritenendo opportuno un approfondimento al fine di presentare emendamenti. Le risorse finanziarie inizialmente stanziare erano di ottocentomila euro, sono state successivamente implementate, con legge portata direttamente in aula, per altri centottantamila euro, in ragione dell'alto numero di progetti presentati dai comuni.

Altra proposta di legge, finalizzata sempre a concedere un sostegno finanziario, è stata la 133 (l.r. 11 novembre 2016, n. 76 *“Interventi per la valorizzazione della identità toscana e delle tradizioni locali”*). Lo stanziamento di trecentomila euro a carico del bilancio del Consiglio regionale, anche in

questo caso mediante l'utilizzo di risorse stanziato nel fondo speciale per il finanziamento di provvedimenti legislativi, è volto a sostenere, sempre una tantum, quattro categorie di beneficiari: associazioni di rievocazione storica, iscritte nel registro regionale, bande musicali e cori, enti locali ed associazioni senza scopo di lucro che organizzino carnevali e centri commerciali naturali, considerati spazi unici per la valorizzazione del territorio. Per l'ammissione della richiesta, la disciplina prevede una serie di criteri oggettivi di cui i destinatari devono essere in possesso; la concessione del contributo avviene per procedura automatica entro il dicembre 2016.

Entrambe le leggi presentate dall'Ufficio di presidenza sono state oggetto di un dibattito ampio, vivace, che ha interessato anche l'opposizione, che pur avanzando critiche sulla tempistica ristretta per gli approfondimenti e per il mancato iniziale coinvolgimento sulle opzioni legislative poste in essere, ha comunque apprezzato l'impegno per la valorizzazione del territorio e dell'identità toscana, volto anche a sopperire la scarsità di risorse finanziarie di cui possono disporre i comuni e le tante associazioni che profondono energie per mantenere vivo il tessuto sociale.

POLITICHE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO E PER L'ENERGIA

Domenico Ferraro

1. GOVERNO DEL TERRITORIO

L'anno 2016 si è caratterizzato per l'approvazione di una profonda modifica della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme in materia di governo del territorio) con la nuova legge 8 luglio 2016, n. 43 (Norme per il governo del territorio. Misure di semplificazione e adeguamento alla disciplina statale. Nuove previsioni per il territorio agricolo. Modifiche alla l.r. 65/2014, alla l.r. 5/2010 ed alla l.r. 35/2011). Il testo approvato dall'aula, ben 92 articoli, ha visto un importante lavoro istruttorio da parte della Quarta Commissione consiliare, testimoniato dal ragguardevole incremento di articoli, rispetto ai 70 contenuti nella proposta di legge depositata il 23 febbraio 2016 (pdl 74). I tempi di approvazione sono stati relativamente brevi, visti i numerosi interventi modificativi approvati nel corso dei lavori istruttori grazie anche ai contributi emersi durante le consultazioni.

Il testo finale è stato il frutto di un profondo lavoro di revisione attuato da un nutrito gruppo di lavoro, costituito da personale degli uffici di Giunta e di Consiglio, coordinati direttamente dal Presidente della Quarta Commissione consiliare.

La legge regionale 43/2016, interviene a modificare la normativa regionale in materia di governo del territorio, ed in particolare la legge regionale 65/2014. In secondo luogo, con modifiche minori, ha modificato la legge regionale 8 febbraio 2010, n. 5 (Norme per il recupero abitativo dei sottotetti) e la legge regionale 1 agosto 2011, n. 35 (Misure di accelerazione per la realizzazione delle opere pubbliche di interesse strategico regionale e per la realizzazione di opere private. Modifiche alla legge regionale 3 settembre 1996, n. 70 "Disciplina degli accordi di programma").

La necessità di modificare in maniera così significativa la legge regionale 65/2014 è nata, in primo luogo, dalla necessità di apportare alcune correzioni al testo di legge vigente, con alcuni necessari interventi manutentivi. La legge regionale 65/2014 fu il frutto di una lunga e impegnativa fase istruttoria consiliare che portò all'approvazione finale da parte del Consiglio regionale, con l'introduzione di numerosi emendamenti dell'ultimo minuto, rispetto ai quali, a causa della mancanza dei tempi tecnici, è emerso immediatamente dopo la pubblicazione, il mancato coordinamento interno di alcune disposizioni normative.

Successivamente, le prime fasi applicative della legge regionale 65/2014 hanno evidenziato l'opportunità di introdurre ulteriori misure di semplificazione

dei procedimenti individuati dalla legge, che, nella loro prima fase applicativa, sono apparsi troppo complessi. In questa ottica, ad esempio, la legge regionale 43/2016 interviene a modificare l'articolo 25 della legge regionale 65/2014, restringendo le ipotesi in cui la conferenza di copianificazione è chiamata ad esprimersi nei procedimenti di formazione dei nuovi strumenti di pianificazione territoriale o urbanistica dei comuni, nonché nei procedimenti di varianti a tali strumenti.

Altre misure di semplificazione sono state introdotte per le varianti disciplinate dal capo III, della legge regionale 65/2014, in materia di pianificazione intercomunale, e l'articolo 13 della stessa legge regionale 43/2016 ha introdotto l'articolo 32 bis che disciplina il procedimento per l'adozione e l'approvazione delle varianti semplificate al piano strutturale intercomunale.

Sono stati semplificati anche alcuni aspetti relativi alla disciplina del territorio rurale per facilitare gli interventi da parte degli operatori del settore agricolo, in particolare, per quanto riguarda la realizzazione di diverse tipologie di annessi agricoli e l'utilizzo di immobili a destinazione industriale o commerciale per lo svolgimento dell'attività agricola.

La Quarta Commissione consiliare ha effettuato audizioni e consultazioni con soggetti portatori di interessi e rappresentanti delle categorie professionali, a seguito dei quali sono pervenute numerose osservazioni e proposte di modifica.

Il gruppo di lavoro tecnico, coordinato dal presidente della commissione, si è riunito numerose volte ed ha elaborato un nuovo testo della proposta di legge 74 che è stato presentato alla commissione, per il suo esame referente, il 9 giugno 2016. Si sottolinea che il lavoro svolto dal gruppo di lavoro si è strettamente attenuto a riscritture di natura tecnica ritenute migliorative del testo e che ogni valutazione di merito è stata esperita durante i lavori della Quarta Commissione.

Sul testo della proposta di legge 74, come riformulato dal gruppo di lavoro, sono stati presentati complessivamente 44 emendamenti da parte dei consiglieri dei gruppi del Partito Democratico (PD), Lega Nord, Movimento 5 Stelle (M5S), Sì-Toscana a Sinistra. Tutti gli emendamenti sono stati esaminati e discussi in commissione. Dei 44 proposti ne sono stati approvati 13 di cui 5 con riformulazione.

Si sottolinea che in commissione sono stati aggiunti 21 articoli al testo iniziale che, nella proposta presentata dalla Giunta regionale, risultava costituito da 70 articoli. Al testo licenziato dalla commissione, composto dunque da 91 articoli, durante la discussione in aula ne è stato aggiunto un altro, a seguito dell'accoglimento di un emendamento di natura prettamente tecnica.

Le principali modifiche apportate dalla commissione al testo presentato dalla Giunta regionale hanno riguardato alcune correzioni tecniche volte a favorire una migliore applicazione delle disposizioni della legge regionale

65/2014 e a garantirne maggiore chiarezza e uniformità interpretativa e sono stati eliminati alcuni errori materiali.

Da citare, quale elemento qualificante, discusso ed approvato in commissione, l'istituzione della banca dati dei pareri in materia di governo del territorio (art. 21 bis) con l'obiettivo di favorire l'uniformità di interpretazione della legge e, conseguentemente, la celerità dei procedimenti amministrativi.

Altro elemento innovativo e qualificante, dovuto al lavoro istruttorio, è stato il rafforzamento dell'attività consultiva della conferenza paritetica che, a seguito della modifica legislativa, potrà formulare proposte e rilievi alla Giunta regionale, anche di natura interpretativa, con la finalità di permettere alla medesima di adottare linee di indirizzo uniformi per gli enti locali. Tali linee di indirizzo saranno anch'esse inserite nella banca dati dei pareri.

Al fine di favorire la scelta del percorso di pianificazione intercomunale da parte degli enti locali, è stato introdotto un procedimento per l'adozione e l'approvazione delle varianti semplificate al piano strutturale intercomunale, nonché modifiche delle disposizioni transitorie per i comuni che intraprendono un procedimento di pianificazione intercomunale con termini ora dilazionati.

Nel testo finale della proposta di legge, licenziato dalla Quarta Commissione, è confluita anche la proposta di legge 69 di iniziativa del consigliere Donzelli del gruppo Fratelli d'Italia. La proposta di legge 69 era stata formulata anche a seguito delle segnalazioni pervenute dagli operatori del settore e si poneva l'obiettivo di chiarire la disciplina delle installazioni per l'esercizio delle attività di spettacolo viaggiante. In particolare, è stato modificato l'articolo 136, comma 2, della legge regionale 65/2014, prevedendo che le installazioni degli spettacoli viaggianti rientrino tra gli interventi che possono essere eseguiti senza titolo abilitativo, come le installazioni stagionali, destinate ad essere integralmente rimosse entro un termine non superiore a centottanta giorni. La modifica si pone l'obiettivo di uniformare l'azione dei comuni, incaricati al rilascio delle autorizzazioni per l'esercizio di tali attività.

L'articolo 92 della legge regionale 43/2016 dispone l'entrata in vigore urgente per il giorno successivo alla data di pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana, anche al fine di consentire in tempi rapidi l'approvazione del regolamento di attuazione della disciplina sul territorio rurale, alla luce delle esigenze manifestate da parte degli operatori del settore agricolo e delle amministrazioni locali.

Il regolamento ha trovato puntuale approvazione con la sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale avvenuto in data 31 agosto 2016 (Regolamento 63/R).

Un altro obiettivo che si era prefisso la legge regionale 43/2016 era quello di introdurre alcune specifiche previsioni sulla rigenerazione urbana, l'adeguamento di alcune disposizioni della legge regionale 65/2014 alla sentenza della Corte costituzionale 233/2015, relative alla materia sismica, e che aveva

dichiarato l'incostituzionalità degli articoli 207 e 208 della stessa legge regionale 65/2014.

Inoltre è stato completato l'adeguamento della legge regionale 65/2014 al decreto legge 133/2014 (cosiddetto decreto Sblocca Italia) e alcune modifiche alla legge regionale 5/2010 in materia di sottotetti, ed alla legge regionale 35/2011 in materia di opere strategiche regionali.

Il testo originario della proposta di legge è stato anche rivisto alla luce delle proposte di modifica ufficialmente pervenute dall'assessorato competente, ed anch'esse valutate dai commissari.

Con riferimento alle modifiche della legge regionale 5/2010, sono state introdotte disposizioni di maggior favore rispetto al richiedente e si prevede che gli interventi di recupero dei sottotetti non siano da computare nella capacità edificatoria attribuita dagli strumenti urbanistici comunali.

Le modifiche alla legge regionale 35/2011 introducono nell'ordinamento regionale la possibilità di applicare le procedure di variante semplificata, oltre che all'area di realizzazione dell'opera strategica, la cui disciplina rimane invariata, anche alle varianti inerenti le aree o gli immobili la cui valorizzazione è il necessario presupposto per l'acquisizione delle risorse, nonché a quelle che risultino connesse con l'opera strategica per la realizzazione delle opere complementari o accessorie.

Infine, altro elemento da evidenziare con riferimento alla tecnica legislativa, è la forte connotazione manutentiva della legge regionale 43/2016 con la correzione di refusi ed incongruenze.

Il testo ha richiesto molti interventi di natura tecnico-redazionale alla luce del Manuale "*Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*", adottato dal Consiglio regionale con deliberazione dell'Ufficio di presidenza del 22 aprile 2008, n. 35. Le osservazioni tengono anche conto dell'intesa intercorsa tra Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale e Giunta regionale (deliberazione U.P. 27 settembre 2010, n. 65), in materia di regole per la redazione del preambolo degli atti normativi, in attuazione dell'articolo 20 della legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55 (Disposizioni in materia di qualità della normazione).

E' stato rivisto il titolo della legge, che appariva muto in quanto veniva meno ai consueti canoni comunicativi oramai consolidati, mentre il preambolo è stato adeguato alla disciplina sopra ricordata.

Da ricordare che l'articolo 70 della proposta di legge è stato espunto dal testo in quanto, i suoi contenuti, vista l'urgenza, sono stati trasformati in proposta di legge autonoma approvata dal Consiglio regionale e diventata legge regionale 26 aprile 2016, n. 28 (Disposizioni in merito ai contributi per gli interventi di piantumazione della piana fiorentina) e, di conseguenza, il testo è stato rivisto anche nella parte del preambolo.

Altra legge approvata in materia di governo del territorio è la legge regionale 24 maggio 2016, n. 33 (Disposizioni in materia di interventi finalizzati a garantire funzioni di interesse pubblico storicizzate. Modifiche alla l.r. 21/2012) che interviene a disciplinare, come specificato dal preambolo, la materia della tutela dei corsi d'acqua e delle aree a rischio idraulico al fine di risolvere alcuni dubbi interpretativi sorti nella fase di prima applicazione.

Con l'occasione sono state, anche, inserite procedure semplificate per alcune tipologie d'intervento senza perciò inficiare la tutela dei corsi d'acqua e le relative aree a rischio idraulico. L'obiettivo posto dalla legge è stato quello di provvedere ad una riqualificazione delle sponde dei tratti urbani dei fiumi e, conseguentemente, valorizzare gli impianti di forte interesse pubblico storicamente collocate nelle fasce oggetto di protezione ai sensi della legge regionale 21/2012.

La particolarità della proposta di legge iniziale (la 87/2016) sta nel fatto che si tratta di una proposta d'iniziativa consiliare e, più precisamente, dell'intero Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, il che fa presupporre che già in partenza vi fosse una larga condivisione delle forze politiche rappresentate e, dunque, una larga maggioranza del Consiglio stesso.

La nuova disciplina mira a tutelare gli edifici storici presenti sulle rive da oltre quaranta anni e saranno gli strumenti urbanistici comunali a indicare quali siano quelli effettivamente meritevoli di tutela. Naturalmente sono previsti, ove necessario, interventi volti alla tutela e alla sicurezza idraulica attraverso la verifica obbligatoria di esecuzione di opere in messa di sicurezza idraulica prima di procedere alla realizzazione di manufatti sostitutivi o adeguativi di strutture esistenti.

Nonostante i tempi molto stretti intercorsi tra la presentazione della proposta di legge, l'esame in commissione ed in aula, effettuato il giorno stesso in cui si è riunita commissione, su suggerimento degli uffici di assistenza legislativa, sono state apportate diverse correzioni al testo iniziale, tutte volte al miglioramento del testo al fine di renderlo ancora più rispettoso dei limiti normativi regionali, alla luce del complesso intreccio tra competenze statali e regionali in materia.

Opportunamente, tra i visto del preambolo, si richiama sia il comma terzo che il quarto dell'articolo 117 della Costituzione. La legge è stata approvata all'unanimità in quanto prodotto finale di un percorso iniziato con la mozione consiliare 58/2016, che aveva dato mandato di predisporre una specifica integrazione della legge regionale 21/2012, che si riporta di seguito come esempio di progettazione legislativa consiliare avvenuta a seguito di atti di indirizzo dello stesso organo consiliare.

Di seguito uno stralcio della mozione 58/2016 che ha fatto da guida alla progettazione ed alla stesura del testo normativo: “... *nel rispetto delle competenze legislative dello Stato e della Regione, sia atta a conformare a*

livello regionale, secondo adeguatezza e coerenza territoriale, i principi espressi nelle disposizioni nazionali dettate dal r.d. 523/1904 e dalla legge regionale 21 maggio 2012, n. 21 (Disposizioni urgenti in materia di difesa dal rischio idraulico e tutela dei corsi d'acqua), e sia finalizzata ad introdurre una disciplina che garantisca la "fruibilità sociale" delle sponde e che preveda, a tal fine, appositi meccanismi mediante i quali le autonomie locali possano anche prevedere, nei propri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica discipline specifiche per salvaguardare le strutture di interesse pubblico situate nei tratti urbani delle sponde dei fiumi".

L'anno 2016 si è chiuso con l'ultima legge regionale approvata in ordine cronologico da parte del Consiglio regionale, la 27 dicembre 2016, n. 91 (Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e dalla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente. Proroga del termine per la presentazione dei titoli abilitativi previsti dalla l.r. 24/2009. Modifiche alla l.r. 65/2014 e misure per accelerare la realizzazione di opere e interventi da parte degli enti locali). La proposta di legge 145/2016 è stata approvata dall'aula il 21 dicembre 2016, nel corso dell'ultima seduta dell'anno. La legge regionale 91/2016 contiene disposizioni tra loro eterogenee, volte a modificare la legge regionale 65/2014, in materia di governo del territorio, e la legge regionale 24/2009, contenenti misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente.

Le modifiche della legge regionale 65/2014 riguardano, in particolare, l'articolo 125, relativo agli interventi di rigenerazione urbana, chiarendo che i comuni possono provvedere all'individuazione delle aree e degli edifici oggetto di rigenerazione urbana attraverso una ricognizione da effettuarsi con apposito atto da approvarsi con il procedimento della variante semplificata al vigente strumento di pianificazione urbanistica.

Sotto questo profilo si sottolinea l'importante chiarimento relativo alla procedura da applicare all'atto di ricognizione, che si era reso necessario visti i problemi applicativi sorti successivamente all'entrata in vigore della legge regionale 65/2014.

Viene poi modificato l'articolo 126 della legge regionale 65/2014, prevedendosi che l'approvazione del piano di intervento di rigenerazione urbana costituisca dichiarazione di pubblica utilità ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001.

Con riferimento alle modifiche alla legge regionale 24/2009, al fine di favorire la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, è prorogata alla data del 31 dicembre 2018 la scadenza per la presentazione della SCIA o del permesso di costruire relativamente agli interventi previsti dalla legge stessa. Inoltre, al fine di favorire un graduale e naturale esaurimento degli effetti della legge regionale 24/2009, si prevede che, qualora i comuni definiscano ampliamenti volumetrici a titolo di premio, nell'ambito della disciplina per il

recupero del patrimonio edilizio esistente dei propri strumenti urbanistici, tali comuni possano escludere l'applicazione della legge regionale 24/2009 nel territorio di competenza, dandone espressamente atto. Si tratta di una disposizione normativa di particolare rilievo, una novità nel panorama legislativo regionale di cui occorrerà valutare attentamente la ricaduta nell'ordinamento regionale.

Su suggerimento dell'ufficio legislativo, in accordo con gli uffici legislativi della Giunta regionale, è stato infine inserito un nuovo articolo, contenente una disposizione transitoria relativa agli atti di ricognizione, che chiarisce che i procedimenti relativi agli atti di ricognizione già trasmessi alla data di entrata in vigore della legge si concludono secondo le disposizioni vigenti al momento della loro trasmissione.

2. PARCHI E AREE PROTETTE

In materia di parchi ed aree protette, nel corso del 2016 è stata approvata un'importante modifica della legge regionale 30/2015 che, a suo tempo, aveva disciplinato, in maniera organica, l'intera materia. Si tratta della legge regionale 1 agosto 2016, n. 48 (Disposizioni in materia di conservazione e valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale. Modifiche alla l.r. 22/2015 e alla l.r. 30/2015).

La legge regionale, depositata in Consiglio regionale il 25 novembre 2015 (pdl 43), ha visto subire numerose e sostanziali modifiche rispetto al testo iniziale, pur rimanendo il numero degli articoli quasi identico. La proposta di legge assegnata presentava 81 articoli, il testo licenziato dalla commissione ed approvato dal Consiglio regionale è costituito da 84 articoli.

Viene esercitata la competenza concorrente ai sensi dell'articolo 117, comma terzo della Costituzione e si dà attuazione regionale alle principali leggi statali di riferimento in materia di aree protette (legge 394/1991) ma anche alla recente disciplina statale in materia di città metropolitane, province e comuni (legge 56/2014), come declinata dalla legge regionale 22/2015. La stessa legge regionale va a modificare l'articolo 11 bis della legge regionale 22/2015.

Con la legge regionale 22/2015 sono state riordinate le funzioni esercitate dalle province e dalla Città metropolitana riallocando, a livello regionale, tutte le funzioni di programmazione, pianificazione ed anche amministrative in materia di aree protette e biodiversità.

Il sistema normativo regionale in materia di aree protette e biodiversità, sino ad oggi vigente, riconosceva un ruolo centrale alle province, ma il processo di riorganizzazione, in attuazione della normativa statale di riferimento è stato delineato con la legge regionale 22/2015, ed ha comportato un trasferimento delle risorse umane e finanziarie delle province, tale da non consentire più alle stesse l'esercizio efficace ed adeguato delle funzioni con la conseguente, necessaria, attribuzione delle funzioni in capo alla Regione.

Si evidenzia che anche con il collocamento delle funzioni in capo alla Regione viene garantito un adeguato livello partecipativo degli enti locali interessati ai procedimenti di istituzione delle singole aree protette ed anche alla loro gestione.

Uno dei punti più rilevanti della nuova legge regionale riguarda la riorganizzazione del servizio volontario di vigilanza ambientale, confermandone il ruolo strategico e l'importanza delle loro attività. In particolare, gli articoli da 63 a 69 della legge regionale definiscono i contenuti della nuova disciplina.

Viene rivista anche la valutazione di incidenza ambientale a seguito delle modifiche alle leggi statali di riferimento.

La legge interviene anche sulle disposizioni transitorie che, alla luce dell'esperienza maturata, non hanno prodotto gli effetti attesi. La tecnica legislativa, in realtà, sconsiglia la modifica delle norme transitorie, (articolo 55, lettera c), punto 3 del manuale), ma, in via di prassi, le modifiche delle norme transitorie sono tollerate nei casi di necessità.

Le difficoltà applicative sono state evidenziate sin dalla illustrazione della proposta di legge originaria nella commissione referente e dovute, in parte, dall'esplicitarsi dei nuovi assetti istituzionali (in particolare la riforma delle province). Ciò ha causato un grosso rallentamento delle attività amministrative gestionali che non hanno consentito di rispettare i termini per gli adempimenti previsti al Titolo VI "*Disposizioni transitorie e finali*" a carico delle province, degli enti parco regionali e della Regione.

La legge regionale 48/2016, oltre ai contenuti di carattere meramente manutentivo, dispone alcune semplificazioni procedurali.

Da un punto di vista di tecnica legislativa la legge regionale è stata rivista nella parte relativa al preambolo, in particolare riscrivendo la parte dei visto ed inserendo i corretti riferimenti costituzionali. I considerato sono stati arricchiti dalla motivazione relativa all'entrata in vigore anticipata, ed è stato rivisto l'intero testo alla luce del manuale "*Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*" rivedendo, in particolare, i titoli muti sia nel titolo della legge che nelle rubriche degli articoli.

Si segnala che sulla proposta di legge la Quarta Commissione ha svolto un importante lavoro istruttorio anche con l'esame di emendamenti e proposte di riscrittura di parti di testo. In buona sostanza sono stati rivisti e modificati quasi tutti gli articoli della proposta di legge iniziale.

Si evidenzia, infine, che l'attività istruttoria, svolta dalla Quarta Commissione, ha avuto un andamento piuttosto discontinuo e più volte l'esame del testo è stato sospeso alla luce di nuove priorità ed iniziative legislative da concludere con urgenza. Il testo è stato rivisto anche alla luce di alcuni emendamenti proposti dalla Giunta regionale e dal continuo lavoro di confronto tecnico avvenuto con gli uffici della Giunta regionale.

3. ENERGIA

In materia di energia sono state approvate quattro leggi regionali. La prima è la proposta di legge n. 48, diventata legge regionale 23 febbraio 2016, n. 13 (Nuove disposizioni in materia di energia. Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 39, in attuazione della l.r. 22/2015). La Quarta Commissione, in sede referente, ha rivisto il testo anche in virtù del parere istituzionale favorevole con condizioni.

La legge regionale interviene tenendo conto del riordino delle funzioni esercitate dalle province e dalla Città metropolitana dopo le recenti riforme legislative statali (legge 56/2014) e regionali (l.r. 22/2015) che hanno provveduto a rivedere le funzioni in materia di energia, comprese le funzioni di controllo sugli impianti termici per la climatizzazione, che in precedenza erano svolte dalla provincia.

La legge regionale 13/2016 procede all'adeguamento della legge regionale di settore, prevedendo il nuovo riparto di competenze tra la Regione e il Comune. Inoltre, le disposizioni della legge regionale 39/2005 sono adeguate alle modifiche introdotte con la legge regionale 65/2014.

Con l'aggiornamento della legge regionale 39/2015 sono toccate in particolare le disposizioni inerenti la realizzazione degli impianti e il controllo degli impianti termici con competenze che erano in precedenza in capo alle province. Il contributo dell'ufficio di assistenza giuridico e legislativa si è tradotto in un'articolata scheda di legittimità che ha contribuito a segnalare, e successivamente a modificare, il testo prima dell'approvazione finale da parte della commissione consiliare.

Il preambolo è stato integrato nella parte dei visto con i riferimenti, all'articolo costituzionale di attinenza ed allo Statuto regionale, oltre che alle norme statali e regionali di rilievo per la legge regionale, e modificato alla luce della entrata in vigore anticipata.

Il testo è stato completamente rivisto dal punto di vista della tecnica redazionale, in particolare, sono state riformulate le rubriche degli articoli ed è stato modificato il titolo della legge stessa.

L'entrata in vigore, prevista per il giorno successivo alla sua pubblicazione, ha evitato ogni eventuale effetto retroattivo, situazione che si sarebbe realizzata nel caso fosse stata mantenuta immutata l'originaria entrata in vigore prevista per il primo gennaio 2016, così come previsto nel testo originario della proposta di legge.

La seconda legge regionale è la legge regionale 28 giugno 2016, n. 41 (Proroga del subentro della Regione Toscana nelle funzioni di controllo degli impianti termici delle province e della Città metropolitana di Firenze. Modifiche alla l.r. 22/2015). Da segnalare che il Consiglio delle autonomie locali, in considerazione dell'urgenza di approvare la legge in oggetto (pdl 94), in

mancanza di tempi utili, ha ritenuto di non esprimere il proprio parere, informandone la competente commissione consiliare.

La legge regionale, costituita da 3 soli articoli, propone una modifica della legge regionale 22/2015 in materia di riordino delle funzioni esercitate dalle province e dalla Città metropolitana di Firenze, con riferimento alla funzione di controllo degli impianti termici, prevedendo il subentro della Regione Toscana.

La legge regionale 22/2015 ha dettato, all'articolo 10 bis, una speciale disciplina al fine di agevolare il subentro della Regione nelle quote della società aventi il requisito dell'esclusività e le maggioranze richiesti dall'articolo 10, comma 14, della legge medesima. Alla luce della complessità dei subentri previsti, viene approvata una proroga di sei mesi dei termini previsti per poter effettuare le necessarie modifiche statutarie e organizzative.

La proroga consentirà di completare il processo di adeguamento, nonché effettuare modifiche volte a chiarire il contenuto degli adempimenti, a coordinare le disposizioni e a disciplinare la fase transitoria per quanto attiene alla tariffa dei controlli sugli impianti termici, e per la messa in rete dei catasti provinciali.

La terza legge approvata è la legge regionale 3 agosto 2016, n. 52 (Disposizioni in materia di impianti geotermici. Modifiche alla l.r. 39/2005). d'iniziativa consiliare. La proposta di legge (pdl 93) firmata da sei consiglieri di maggioranza del gruppo del Partito Democratico, costituita da un solo articolo, introduce l'articolo 13 bis nella legge regionale 39/2005 in materia di energia.

E' stabilito che la Regione, contestualmente all'avvio del procedimento di cui all'articolo 13, comma 4, della legge regionale 39/2005, convochi il comune nel cui territorio si prevede la localizzazione dell'impianto e gli altri comuni eventualmente interessati, al fine del raggiungimento di una intesa fra i vari soggetti istituzionali coinvolti, nell'ottica del perseguimento di strategie di sviluppo sostenibile del territorio.

Il secondo comma dell'articolo 13 bis fa salva, anche in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, la disposizione di cui all'articolo 13, comma 5, che prevede che la conferenza di servizi prevista ai fini del rilascio dell'autorizzazione unica sia convocata entro trenta giorni dall'avvio del procedimento.

È importante segnalare che la nuova disposizione legislativa non incide, e non lo potrebbe fare se non con il rischio di impugnativa governativa, sul procedimento in materia di rilascio dei titoli abilitativi relativi agli interventi di installazione degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, la cui disciplina risiede in larga parte tra le competenze statali. La finalità ultima dell'intervento normativo è quello di favorire un confronto fra i vari soggetti coinvolti nel rilascio dell'autorizzazione alla costruzione ed esercizio degli impianti geotermici.

Altro elemento importante da ricordare è che la proposta di legge d'iniziativa consiliare ha preso spunto dai contenuti della Risoluzione n. 4,

approvata dal Consiglio regionale in data 7 ottobre 2015, che chiaramente ha indicato, tra i vari punti in cui impegnava la Giunta regionale a redigere una proposta di intervento normativo con modifiche alla legge regionale 65/2014, finalizzata ad attivare, anche per quanto riguarda la realizzazione degli impianti geotermici la partecipazione ed il contributo dei comuni interessati.

Dopo attenta analisi di tipo tecnico-normativo, è stato valutato che l'intervento legislativo maggiormente aderente alla richiesta della risoluzione approvata dal Consiglio regionale fosse la modifica puntuale della legge regionale 39/2005 con l'inserimento dell'articolo 13 bis, e non la modifica della legge regionale 65/2014, come invece la risoluzione ipotizzava.

La quarta legge regionale approvata è la 85 del 16 dicembre 2016 (Disposizioni per l'esercizio delle funzioni regionali in materia di uso razionale dell'energia. Modifiche alle leggi regionali 39/2005, 87/2009 e 22/2015). La legge regionale interviene, ancora una volta nel corso dell'anno 2016, al riordino della disciplina relativa allo svolgimento delle funzioni in materia di controllo degli impianti termici e di attestazione di prestazione energetica degli edifici.

È importante ricordare che con legge regionale 41/2016 è stato previsto che il subentro della Regione nelle funzioni relative al controllo degli impianti termici decorra dal primo gennaio 2017, ferma restando la possibilità di un subentro anticipato nelle funzioni svolte dalle province e dalla Città Metropolitana di Firenze, qualora per le società dalle stesse partecipate siano riscontrati i requisiti previsti dalla legge regionale 22/2015 ed, in particolare, quelli di cui all'articolo 10 bis della 22/2015.

Con la nuova legge regionale 85/2016 (presentata come pdl 142), la Regione procede al riordino della disciplina relativa all'espletamento delle funzioni in materia di controllo degli impianti termici, svolgendo in modo uniforme l'attività su tutto il territorio toscano, e riconducendo la stessa a livello regionale a far data dal 1° gennaio 2017.

La legge regionale 85/2016, nel rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 192/2005, relativo al rendimento energetico nell'edilizia, provvede alla creazione di un sistema regionale di certificazione energetica degli edifici che renda conoscibile l'elenco degli esperti e degli organismi che svolgono le relative attività, implementando il sistema informativo per la registrazione obbligatoria degli attestati di prestazione energetica emessi con un sistema di verifica della conformità degli attestati medesimi.

E' prevista la costituzione di nuovi programmi informatici allo scopo di poter svolgere al meglio le funzioni di controllo degli impianti termici e degli attestati di prestazione energetica, al monitoraggio delle procedure di registrazione obbligatoria degli attestati di prestazione energetica emessi dai soggetti certificatori e dei rapporti di controllo emessi dai manutentori nel sistema informativo.

Viene previsto un processo di razionalizzazione delle società partecipate alla luce del decreto legislativo 175/2016, che disciplina le società a

partecipazione pubblica. Con la nuova legge regionale confluiscono in un'unica società Agenzia Regionale Recupero Risorse (ARRR), tutte le attività di controllo degli impianti termici e le relative attività di certificazione energetica degli edifici. Viene stabilito che la Regione si avvalga di ARRR, società in house, a partire dal primo gennaio 2018.

Viene pertanto necessariamente modificato l'oggetto sociale della società ARRR per consentirle di svolgere le funzioni afferenti l'uso razionale dell'energia, compreso lo sviluppo delle fonti rinnovabili ed il controllo degli impianti termici.

La Regione, in attesa di potersi avvalere di un'unica società, come detto, assicura, nel corso dell'anno 2017, il coordinamento delle attività delle società energetiche oggetto di riordino e detta, a tal proposito, specifiche disposizioni transitorie.

Altro obiettivo posto dalla legge regionale riguarda il rafforzamento dei controlli degli impianti termici con un duplice obiettivo: da un lato, la tutela della salute dei cittadini rispetto a possibili incidenti; dall'altro, disporre di uno strumento per contrastare l'inquinamento atmosferico.

Alla luce delle immediate previsioni applicative, la legge prevede un'entrata in vigore anticipata rispetto ai termini ordinari, stabilendo l'entrata in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale.

Interessante segnalare che il subentro della Regione in materia di competenza energetica, affidata in passato alle province, ha richiesto diversi interventi legislativi al fine di modificare alcuni termini contenuti nella legge regionale 22/2015 (articolo 10 bis). Da ultimo, il termine previsto al 31 ottobre 2016 viene prorogato, in via definitiva, al 31 dicembre 2016.

Il termine previsto inizialmente nella proposta di legge era il 15 dicembre 2016 ma, dopo il lavoro istruttorio della commissione, esso è stato corretto al 31 dicembre 2016 recependo, in tal modo, una specifica osservazione della scheda di legittimità che rilevava come al momento dell'entrata in vigore della legge il termine previsto sarebbe stato già scaduto.

Le diverse segnalazioni presenti nella scheda di legittimità della Quarta Commissione consiliare sono state recepite dalla commissione consiliare, comprese le osservazioni formulate, in sede di parere istituzionale, (ex articolo 46 del regolamento interno del Consiglio regionale) da parte della Prima Commissione consiliare.

Sempre a seguito delle osservazioni delle schede, il preambolo è stato riformulato, in particolare, inserendo i corretti riferimenti costituzionali e motivando in maniera più precisa l'entrata in vigore anticipata della legge. Sono stati riformulati e corretti gli articoli 1, 3, 6, 9, 15 e 18 della proposta di legge.

Da segnalare, infine, l'approvazione di un emendamento, presentato direttamente in aula da parte della Giunta regionale, riferito alle disposizioni transitorie.

POLITICHE PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE

Francesca Casalotti

Le proposte di legge esaminate nel corso del 2016 dalla Quarta Commissione in materia di ambiente e successivamente approvate dal Consiglio costituiscono tutte interventi di modifica di discipline vigenti ed hanno avuto oggetti diversi.

Un primo filone di leggi è riconducibile all'attuazione della legge regionale 22/2015, che, come noto, ha stabilito il riordino delle funzioni provinciali e, dunque, la riorganizzazione anche di quelle regionali e locali, in attuazione della legge 56 del 2014, anche al fine di migliorare le prestazioni che le pubbliche amministrazioni svolgono nei confronti della collettività, nonché di promuovere la semplificazione dei processi decisionali, organizzativi e gestionali¹¹.

Alla fine del 2015, in considerazione della grande mole di lavoro, l'esame di alcune leggi di attuazione della legge regionale 22/2015 fu, infatti, rimandato all'inizio del 2016 al fine di effettuare un'efficace e costruttiva analisi e discussione delle proposte di legge.

Si è così approvata la proposta di legge 36, divenuta poi la legge regionale 29 gennaio 2016, n. 3 (Disposizioni per la tutela delle acque dall'inquinamento. Modifiche alla l.r. 20/2006 in attuazione della l.r. 22/2015).

Tale legge attua il trasferimento alla Regione di tutte le funzioni amministrative in materia di tutela delle acque dall'inquinamento e le funzioni di

¹¹In particolare, per quanto riguarda la materia tutela dell'ambiente, si veda l'art. 2 che ha disposto che costituiscono oggetto di trasferimento alla Regione, "le seguenti funzioni esercitate dalle province e dalla Città metropolitana di Firenze prima dell'entrata in vigore della presente legge [...]: d) le seguenti funzioni in materia di ambiente: 1) le funzioni in materia di rifiuti e bonifica dei siti inquinati già esercitate dalle province prima dell'entrata in vigore della legge regionale 28 ottobre 2014, n. 61 (Norme per la programmazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti. Modifiche alla l.r. 25/1998 e alla l.r. 10/2010) dalla medesima legge attribuite alla competenza della Regione e per il cui effettivo trasferimento si rinviava alla presente legge; nonché le ulteriori funzioni esercitate dalle province ai sensi della legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati) e le funzioni concernenti l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi di cui alla legge regionale 29 luglio 1996, n. 60 (Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica, dei rifiuti solidi di cui all'articolo 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549); 2) le funzioni in materia di difesa del suolo, ivi comprese quelle relative alla difesa della costa e degli abitati costieri e alla gestione del demanio idrico, compreso l'introito dei relativi proventi; 3) le funzioni in materia di tutela della qualità dell'aria; 4) le funzioni in materia di inquinamento acustico; 5) le funzioni in materia di tutela delle acque dall'inquinamento; 6) le funzioni di autorità competente concernenti l'autorizzazione integrata ambientale (AIA) e l'autorizzazione unica ambientale (AUA); 6 bis) le funzioni in materia di parchi ed aree protette; e) le funzioni in materia di energia, comprese le funzioni di controllo sugli impianti termici per la climatizzazione".

autorità competente concernenti l'autorizzazione unica ambientale (AUA), attualmente esercitate dalle province e dalla Città metropolitana di Firenze.

Con riferimento all'istruttoria legislativa, si sottolinea una modifica avvenuta in commissione, su segnalazione dell'ufficio legislativo, in merito alla previsione dell'entrata in vigore alla data del 1° gennaio 2016 di cui all'articolo 22 della proposta di legge. Tale disposizione, infatti, se mantenuta nonostante il rinvio dell'esame della proposta di legge al 2016, avrebbe attribuito alla legge effetti retroattivi, di per sé non illegittimi, ma rispetto ai quali era opportuna una valutazione tecnica, stante le numerose procedure, competenze e profili di merito oggetto dell'intervento modificativo operato dalla legge, i quali avrebbero potuto dar luogo a difficoltà applicative della stessa. In tal senso veniva segnalata la previsione di cui all'articolo 17 che introduce nella legge regionale 30/2006 una nuova fattispecie sanzionatoria, con la conseguenza che l'attribuzione di efficacia retroattiva a tale disposizione (stante quanto previsto dall'articolo 22 relativo all'entrata in vigore) si sarebbe posta in contrasto con l'articolo 1 della legge 689 del 1981 che sancisce il principio di legalità, secondo cui nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative, se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione (di stretta derivazione dell'art. 25 Cost, in materia penalistica). Conseguentemente si è provveduto a modificare l'articolo 22 della proposta di legge relativo all'entrata in vigore della stessa legge, prevedendo che questa avvenga il giorno successivo alla pubblicazione della medesima sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana.

In attuazione della legge regionale 22/2015, è stata poi approvata la proposta di legge 37, divenuta poi la legge regionale 24 febbraio 2016, n. 15 (Riordino delle funzioni amministrative in materia ambientale in attuazione della l.r. 22/2015 nelle materie rifiuti, tutela della qualità dell'aria, inquinamento acustico. Modifiche alle leggi regionali 25/1998, 89/1998, 9/2010, 69/2011 e 2/2015). Con tale legge, composta da 56 articoli, viene adeguata la normativa regionale, nelle materie anzidette, mediante l'espressa attribuzione alla Regione delle funzioni esercitate dalle province e dalla Città metropolitana di Firenze. In materia di inquinamento acustico, sono trasferite alla Regione le funzioni amministrative, svolte dalle province e dalla Città metropolitana di Firenze, riguardanti, in particolare, l'esercizio dei poteri sostitutivi in caso di mancata approvazione dei piani comunali di risanamento acustico.

Tutte le funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti sono attribuite alla Regione. Viene conseguentemente modificata la legge regionale 69 del 2011¹² al fine di eliminare ogni riferimento a competenze provinciali in materia di gestione dei rifiuti e risorse idriche, trasferite alla Regione. Con l'occasione è stata inoltre adeguata la legge regionale 69/2011, alla luce delle

¹² Legge regionale 69/2011 (Istituzione dell'Autorità idrica e delle autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. Modifiche alle leggi regionali 25/1998, 61/2007, 20/2006, 30/2005, 91/1998, 35/2011 e 14/2007)

modifiche della normativa nazionale, intervenute con riferimento alla determinazione della tariffa del servizio idrico integrato. Vengono inoltre trasferite alla Regione le funzioni concernenti il controllo sul rispetto delle prescrizioni contenute negli atti autorizzativi; la verifica ed il controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate, con le modalità di cui agli articoli 214, 215 e 216 del decreto legislativo 152/2006 (Norme in materia ambientale)¹³ e di cui all'articolo 3, comma 1, lettera g), del D.P.R. 59/2013¹⁴; il rilascio dell'autorizzazione unica ambientale per l'utilizzo dei fanghi derivanti dal processo di depurazione in agricoltura; 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; la redazione di disciplinari per l'esercizio delle funzioni tecnico-amministrative in materia di bonifica.

Anche in questo caso, a seguito dell'istruttoria legislativa, l'entrata in vigore è stata corretta con l'introduzione al giorno successivo alla data di pubblicazione in luogo dell'entrata in vigore al primo gennaio 2016, evitando così l'efficacia retroattiva delle disposizioni.

Sempre in attuazione della legge regionale 22/2015, è stata approvata la proposta di legge 42, ora legge regionale 25 febbraio 2016, n. 17 (Nuove disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA), di autorizzazione integrata ambientale (AIA) e di autorizzazione unica ambientale (AUA) in attuazione della l.r. 22/2015. Modifiche alla l.r. 10/2010 e alla l.r. 65/2014).

Tale legge, in particolare, contiene una serie di modifiche alla legge regionale 10/2010 volte ad adeguare il contenuto di quest'ultima a successivi interventi legislativi, sia nazionali sia regionali. A tal proposito si segnalano le modifiche introdotte per adeguare la legge regionale 10/2010 alla disposizione di cui all'articolo 15 del decreto legge 91/2014, convertito nella legge 116/2014 (che ha introdotto delle modifiche al decreto legislativo n. 152 del 2006, finalizzate al corretto recepimento della direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, in materia di valutazione di impatto ambientale e per evitare le procedure di infrazione n. 2009/2086 e n. 2013/2170), nonché quelle per adeguare i riferimenti alla legge regionale 1/2005,

¹³ A tal proposito si fa presente che gli artt. 214, 215 e 216 sono inseriti nel capo V "Procedure semplificate" del Titolo I "Gestione dei rifiuti" della Parte IV "Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati", e disciplinano rispettivamente la determinazione delle attività e delle caratteristiche dei rifiuti per l'ammissione alle procedure semplificate, l'autosmaltimento e le operazioni di recupero.

¹⁴ Tale articolo prevede che i gestori degli impianti di gestione dei rifiuti debbano presentare domanda di autorizzazione unica ambientale nel caso in cui siano assoggettati, ai sensi della normativa vigente, al rilascio, alla formazione, al rinnovo o all'aggiornamento di almeno uno dei seguenti titoli abilitativi: g) comunicazioni in materia di rifiuti di cui agli articoli 215 e 216 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

ora abrogata, alla nuova legge regionale in materia di governo del territorio, legge regionale 65 /2014.

Analogamente alle altre due leggi sopra citate, anche per quest'ultima, nell'ambito dell'istruttoria legislativa, è stata sottolineata la necessità di modificarne l'entrata in vigore (prevista ai sensi dell'articolo 53 – ora articolo 51 - al 1° gennaio 2016) in considerazione del fatto che il rinvio dell'esame al 2016 avrebbe attribuito alla legge effetti retroattivi. In particolare, nella scheda di legittimità l'ufficio legislativo faceva presente che l'attribuzione dell'efficacia retroattiva a due articoli (artt. 24 e 47 ter) contenenti la previsione di nuovi oneri istruttori e tariffe, avrebbe determinato profili di dubbia legittimità, in quanto l'imposizione di prestazioni patrimoniali, quali sono gli oneri istruttori, non ancora vigenti nel periodo intercorrente fra l'eventuale applicazione retroattiva al 1° gennaio 2016 della proposta di legge e la sua effettiva pubblicazione, sembrava collidere con il disposto dell'articolo 23 della Costituzione. Per quanto riguarda le prestazioni patrimoniali di natura non tributaria, infatti, dottrina e giurisprudenza sono generalmente orientate nel senso della inammissibilità dell'imposizione retroattiva quando il beneficio cui si riferiscono sia già stato conseguito dal cittadino. In particolare, dottrina e giurisprudenza sostengono che la *ratio* della predeterminazione del costo degli oneri istruttori è quella di assicurare che il soggetto proponente conosca l'importo degli stessi nel momento in cui presenta la domanda, al fine di formare un piano economico consapevole. Con la conseguenza che veniva suggerita la riformulazione dell'articolo 53, prevedendo l'entrata in vigore della legge il giorno successivo alla sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale, nonché l'integrazione del preambolo con specifico punto relativo all'entrata in vigore anticipata.

Si fa inoltre presente che, su espressa indicazione della Prima Commissione Affari istituzionali, si è provveduto a disciplinare nella proposta di legge in oggetto le funzioni e la composizione del Nucleo regionale di valutazione – VIA, rinviando alla deliberazione della Giunta regionale la declinazione dei compiti e le modalità di funzionamento dello stesso.

Un altro filone di leggi, comprendente le leggi regionali 5, 8 e 27 del 2016, riguarda interventi normativi volti a fronteggiare situazioni ed esigenze contingenti e straordinarie. La prima di queste, la proposta di legge 38, divenuta poi la legge regionale 27 gennaio 2016, n. 5 (Disposizioni straordinarie per il rilascio delle autorizzazioni allo scarico in acque reflue urbane in corpi idrici superficiali), individua specifiche misure straordinarie per il rilascio delle autorizzazioni allo scarico di acque reflue urbane in corpi idrici superficiali. Tale legge, costituita di soli 7 articoli, fonda la sua origine nella necessità di porre rimedio alla carenza di depurazione di scarichi di acque reflue urbane recapitanti in acque dolci o di transizione provenienti da agglomerati maggiori o uguali a duemila abitanti equivalenti, nonché di scarichi di acque reflue urbane recapitanti in acque marino costiere provenienti da agglomerati maggiori o uguali a

diecimila abitanti equivalenti¹⁵. Il predetto articolato normativo è diretto a garantire la rapida esecuzione degli interventi, considerati indifferibili ed urgenti, finalizzati all'adempimento degli obblighi stabiliti dal d.lgs. 152/20016, nonché prevenire situazioni di emergenza sanitaria e di igiene pubblica, che potrebbero derivare dalla chiusura degli scarichi non conformi ai valori limite di emissione.

Il principale strumento attraverso cui perseguire tali finalità è individuato nel piano stralcio che deve essere redatto dall'Autorità idrica toscana (AIT) entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge, contenente il programma degli interventi necessari, indifferibili ed urgenti, finalizzati all'adeguamento, potenziamento o sostituzione dei sistemi di depurazione in essere e delle infrastrutture ad essi connesse relativi agli scarichi, elencandone le priorità e attestandone la copertura economico finanziaria.

La Regione vigila sull'approvazione del piano stralcio entro il termine previsto ed esercita funzioni di impulso e di coordinamento dei soggetti interessati, anche con riferimento al rispetto dei termini di conclusione del crono programma. Decorso inutilmente il termine per l'approvazione del piano stralcio da parte dell'AIT, scattano i poteri sostitutivi previsti in capo alla Giunta regionale.

Successivamente è stata approvata la proposta di legge 55, divenuta poi la legge regionale 28 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni per l'aggiornamento dei piani di ambito e dei piani straordinari per i primi affidamenti del servizio. Modifiche alla l.r. 61/2014 e alla l.r. 61/2007). Tale legge, costituita da due soli articoli, in considerazione di sopravvenute esigenze tecnico-organizzative legate al sistema di smaltimento dei rifiuti a livello dei singoli ambiti territoriali ottimali (AATO), introduce una disciplina transitoria specifica che consente l'aggiornamento dei piani di ambito e dei piani straordinari, anche in deroga alle previsioni contenute nei piani provinciali o interprovinciali vigenti.

E' stata poi approvata la proposta di legge 72, divenuta la legge regionale 12 aprile 2016, n. 27 (Introduzione di specifici indici di criticità per la rilevazione degli inquinanti atmosferici e integrazione dei poteri sostitutivi in materia di tutela della qualità dell'aria ambiente. Modifiche alla l.r. 9/2010).

Tale intervento legislativo nasce dalla constatazione che i cambiamenti climalteranti in atto, quali la prolungata assenza di precipitazioni atmosferiche nel periodo autunnale ed invernale, rendono sempre più frequenti situazioni di criticità suscettibili di generare pericolo per la popolazione, quali quelle del superamento dei valori limite e dei livelli critici di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 155/2010 (Attuazione della direttiva 2008/SO/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa) e relativi allegati. In particolare, per quanto riguarda il PM10, l'allegato XI fissa il valore limite

¹⁵ Questi scarichi non risultano, infatti, ancora sottoposti ad adeguato trattamento, con conseguente superamento, in alcuni casi, dei valori limite di emissione previsti dall'allegato 5 alla parte terza del d.lgs. 152/2006.

giornaliero in 50 µg/m³ e stabilisce che esso non debba essere superato più di trentacinque volte per anno civile.

Dagli esiti del monitoraggio della rete regionale della qualità dell'aria è emerso che i superamenti del valore limite giornaliero del PM10 si concentrano prevalentemente nel periodo invernale, con la conseguenza che si è determinata l'esigenza di superare la rigidità dell'intervallo di riferimento annuale, che comporta l'automatico azzeramento delle misurazioni al 31 dicembre di ogni anno, e quindi proprio nel periodo di massima concentrazione dell'inquinante, prevedendo, nell'ambito dell'attività di definizione e riduzione della situazione di rischio di superamento che compete alla Regione, l'individuazione da parte della Giunta regionale di misure emergenziali da attivarsi sulla base di specifici indici di criticità per singolo inquinante.

Partendo dalla constatazione di tale situazione, la legge regionale 27/2016 modifica ed integra la legge regionale 9/2010 mediante l'individuazione di misure emergenziali da attivarsi sulla base di specifici indici di criticità, con particolare riferimento al PM10.

La legge tiene conto del protocollo d'intesa sottoscritto il 30.12.2015, tra gli altri, con il Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del mare ed ANCI. La Regione interviene nell'ambito delle sue funzioni di approvazione di linee guida, criteri e modalità volti alla elaborazione dei Piani di Azione Comunale (PAC) e alla definizione delle situazioni a rischio di superamento delle soglie di allarme e dei valori limite di cui all'articolo 13 della legge regionale 9/2010 al fine di determinare gli specifici indici di criticità per i singoli inquinanti, tenendo conto di misurazioni effettuate, anche allorquando i superamenti si verificano a cavallo di due anni di riferimento. Sono, inoltre, previsti poteri sostitutivi della Regione nei confronti dei comuni qualora gli stessi rimangano inerti o ritardino l'adozione dei PAC oppure li adottino in difformità ai criteri e alle modalità stabiliti dalla Regione. La proposta di legge, giunta in consiglio con tre soli articoli, a seguito dei lavori istruttori in sede di Quarta Commissione, si è arricchita di un articolo aggiuntivo contenente precise disposizioni nei confronti dei comuni per l'adeguamento del loro piano di azione comunale.

Infine, è stata approvata la proposta di legge 141 (Modifiche alla legge regionale 17 luglio 2009 n. 39 "Nuova disciplina del Consorzio Laboratorio di monitoraggio e modellistica ambientale per lo sviluppo sostenibile - Lamma"), divenuta poi la legge regionale 87/2016 (Disposizioni per l'attribuzione di nuove funzioni al Consorzio laboratorio di monitoraggio e modellistica ambientale per lo sviluppo sostenibile (LAMMA). Modifiche alla l.r. 39/2009), strettamente collegata con la legge regionale 27/2016. Tale legge ha, infatti, provveduto alla revisione della disciplina contenuta nella legge istitutiva del Lamma al fine di prevedere nuove attività per lo stesso, a seguito delle modifiche normative intervenute a partire dal 2015 con la legge regionale 22/2015 e la legge regionale 27/2016, che hanno attribuito nuove funzioni alla Regione. In particolare, la

legge prevede che la Regione si avvalga dell'assistenza e del supporto tecnico del Consorzio Lamma, sia con riferimento alle nuove funzioni in materia di difesa del suolo (comprese quelle relative alla difesa della costa), sia con riferimento alle nuove funzioni in materia di tutela della qualità dell'aria relative alla determinazione di specifici indici di criticità (e relative modalità di calcolo) per l'individuazione di situazioni a rischio di superamento dei valori limite e delle soglie di allarme.

L'intervento legislativo nasce dalla consapevolezza dell'aumento degli eventi calamitosi in Toscana negli ultimi anni, e dalla conseguente necessità di predisporre misure di prevenzione, nonché piani ed attività orientati a fronteggiarli.

In particolare, le nuove funzioni attribuite al Lamma consistono in: a) rilevazione, studio ed elaborazione dati nei settori dell'erosione costiera, e protezione civile; b) rilevazione, studio, elaborazione dati e sviluppo basi dati finalizzate allo studio del dissesto idrogeologico e alla riduzione delle sostanze inquinanti; c) servizio oceanografico operativo a supporto delle strutture regionali per la rilevazione e elaborazione dei dati per il monitoraggio degli interventi per il recupero e il riequilibrio della fascia costiera.

Un'ulteriore novità riguarda la possibilità per il Lamma, che svolge prevalentemente attività a supporto dei compiti istituzionali degli enti consorziati, di operare anche a favore di soggetti terzi non consorziati per una quota non superiore al 20% del valore delle attività istituzionali svolte a favore dei consorziati, in modo da sviluppare servizi ad alto valore aggiunto, affidabili e innovativi, che garantiscano opportunità di sviluppo al Consorzio Lamma e risorse aggiuntive.

Al fine di semplificare la struttura del Consorzio, il comitato tecnico scientifico è abrogato. Per lo svolgimento delle nuove attività, la legge prevede che il Lamma sia autorizzato, a decorrere dall'anno 2017, ad incrementare la dotazione organica e a procedere all'assunzione di personale non dirigenziale a tempo indeterminato fino al numero massimo di dodici unità. La dotazione organica e le relative modifiche sono approvate dall'Assemblea su proposta dell'Amministratore e trasmessa alla Giunta.

L'ultimo filone di leggi si riferisce alla disciplina del tributo per il conferimento in discarica dei rifiuti (l.r. 29 e l.r. 45 del 2016).

In particolare, la proposta di legge 79, divenuta poi la legge regionale 29 aprile 2016, n. 29 (Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi. Modifiche alla l.r. 60/1996) modifica la legge regionale 60/1996 sul tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, istituito dall'articolo 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica). La necessità di tale novellazione nasce da una modifica alla legge regionale 60 del 1996, introdotta dalla legge regionale 86/2015 che, al fine di dare attuazione al trasferimento delle funzioni provinciali

di cui alla l.r. 22/2015, ha previsto che il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi e la connessa sanzione amministrativa trovassero applicazione anche in caso di rifiuti “*gestiti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione*”. Successivamente l’articolo 9, comma 1, lettera b) bis della legge regionale 60/1996, (così come modificato dalla l.r. 86/2015 e che prevede l’applicazione del tributo anche ai rifiuti gestiti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione) è stato però oggetto di rilievi da parte degli uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri che hanno evidenziato che la norma censurata, di fatto, estendeva l’ambito di applicazione del tributo anche a casi ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge 549/1995, invadendo la competenza legislativa dello Stato. Analoghe considerazioni sono state fatte con riferimento all’articolo 16, comma 6, della legge regionale 60/1996 che prevedeva l’applicazione della sanzione amministrativa anche per la “*gestione non autorizzata*”.

Sotto questo profilo, peraltro, gli uffici regionali, pur ribadendo che l’intento del legislatore regionale era quello di chiarire l’ambito applicativo del tributo al fine di evitare contenziosi amministrativi, hanno riconosciuto che la disciplina sostanziale del medesimo, rientrava nella competenza dello Stato, con la conseguente preclusione per le Regioni di legiferare in materia, se non nei limiti riconosciuti dalla stessa legge statale. Conseguentemente la proposta di legge 79 ha modificato nuovamente la legge regionale 60/1996, provvedendo ad abrogare la lettera b bis) dell’articolo 6, e ad eliminare il riferimento alla gestione non autorizzata nell’articolo 16, comma 6. A tal riguardo si fa presente che nella versione proposta dalla Giunta la proposta di legge conteneva altri due articoli che abrogavano le disposizioni della legge regionale 86/2015 che avevano introdotto le modifiche di cui sopra alla legge regionale 60/1996. Su indicazione dell’ufficio legislativo, la scheda di legittimità riferiva che l’articolato della proposta di legge doveva limitarsi agli articoli modificativi della legge regionale 60/1996, e non prevedere anche articoli di modifica alla legge regionale 85/2015, sulla base di quanto indicato dal manuale “regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi” adottato dal Consiglio (paragrafo 61, n. 3). La commissione ha dunque approvato un testo composto da tre articoli, che poi è stato approvato in aula.

Infine è stata approvata la proposta di legge 107, divenuta poi la legge regionale 29 luglio 2016, n. 45, (Disposizioni per l’applicazione del tributo speciale di cui all’articolo 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549 “Misure di razionalizzazione della finanza pubblica” per il deposito in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi. Modifiche alla l.r. 60/1996 e alla l.r. 25/1998). La legge regionale, costituita da sei articoli, dispone alcune modifiche alla legge regionale 60/1996 e alla legge regionale 25/1998 in materia di tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi. In particolare, tale legge ha provveduto a rideterminare l’ammontare del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti il quale, secondo quanto previsto

dall'articolo 3, comma 29 della legge 549/1995, è disposto con legge regionale entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo. In Toscana il tributo speciale è disciplinato dalla legge regionale 60/1996. Le modifiche proposte hanno lo scopo di contribuire a disincentivare il ricorso allo smaltimento in discarica, in accordo con la finalità del tributo e con i criteri di priorità nella gestione dei rifiuti, attraverso un incremento delle aliquote, nel rispetto dei limiti massimi imposti alle stesse dalla normativa nazionale vigente.

E' prevista, all'articolo 6, l'immediata entrata in vigore della legge regionale, in considerazione dell'obbligo della Regione di stabilire le aliquote entro il 31 luglio dell'anno precedente a quello in cui tale aliquote si applicano.

Si fa presente che, congiuntamente, nella seduta dell'aula del 26 luglio 2016, è stato approvato l'ordine del giorno n. 606 che - dopo aver condiviso la finalità della legge rispondente all'esigenza di dettare nuove aliquote per la determinazione del tributo speciale - al fine di disincentivare il ricorso allo smaltimento in discarica dei rifiuti- per rafforzare le politiche in materia di differenziazione e recupero dei rifiuti, impegna la Giunta regionale *“a utilizzare i proventi derivanti dall'applicazione delle rideterminate tariffe sulla componente di rifiuti solidi urbani ed assimilabili per sostenere il potenziamento delle modalità di raccolta di prossimità (porta a porta) degli stessi e ridurre il ricorso al conferimento in discarica del rifiuto tal quale trattato”*.

POLITICHE PER LA MOBILITA' E LE INFRASTRUTTURE

Anna Traniello Gradassi

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

1.1 BONIFICA

Nel corso del 2016 vi sono state modifiche alla disciplina dei consorzi di bonifica. Nello specifico, la legge regionale 27 dicembre 2012, n. 79 (Nuova disciplina in materia di consorzi di bonifica. Modifiche alla l.r. 69/2008 e alla l.r. 91/1998) è stata modificata con le leggi regionali 25 febbraio 2016, n. 16 e 28 giugno 2016, n.40 .

La più importante modifica della legge regionale 79/2012 si è resa necessaria in conseguenza del trasferimento alla Regione delle funzioni provinciali in materia di difesa del suolo di cui al punto 2) della lettera d) del comma 1 dell'articolo 2 della legge regionale 22/2015; in particolare, viene meno la necessità di garantire una rappresentanza delle province all'interno dell'assemblea del consorzio (con conseguente rideterminazione della sua composizione) nonché la necessità di prevedere l'obbligatorio avvalimento dei consorzi di bonifica nell'esercizio delle funzioni oggi trasferite alla Regione, la quale si riserva comunque tale facoltà, previa stipula di convenzione.

Al fine di rendere omogeneo ed uniforme su tutto il territorio regionale le modalità per l'espletamento delle elezioni degli organi consortili, si prevede che le suddette modalità siano disciplinate con regolamento regionale, ivi compresa la disciplina delle modalità telematiche di cui all'articolo 10, comma 8.

In relazione ai bilanci dei consorzi di bonifica, al fine di garantire uno snellimento delle procedure, ma al contempo anche una valutazione degli stessi da parte di organismi certificati, si prevede che le certificazioni avvengano sulla base delle direttive approvate dalla Giunta regionale per l'armonizzazione e l'uniforme redazione dei bilanci preventivi e di esercizio e i connessi principi contabili.

Le altre modifiche alla legge regionale 79/2012 sono conseguenti alla istituzione della conferenza per la difesa del suolo di cui all'articolo 4 della legge regionale 80/2015 in sostituzione della conferenza permanente per la difesa del suolo di cui all'articolo 12-sexies della legge regionale 91/1998, abrogata dalla medesima legge regionale 80/2015.

Si è reso necessario anche apportare modifiche alla legge regionale 80/2015 al fine di rendere omogeneo su tutto il territorio regionale lo svolgimento della manutenzione straordinaria e del pronto intervento idraulico su

tutto il reticolo idrografico e di gestione individuato ai sensi dell'articolo 22, comma 2 lettera e) della legge regionale 79/2012 nonché delle opere idrauliche di seconda, terza, quarta e quinta categoria, prevedendo che le stesse siano esercitate direttamente dalla Regione.

Al fine di assicurare azioni organiche, nonché la funzionalità operativa e un'adeguata gestione delle attività di bonifica nei territori toscani ricadenti nei comprensori interregionali sono state previste specifiche ed ulteriori forme di collaborazione tra i consorzi interessati rispetto a quelle già individuate con le intese stipulate tra le regioni interessate.

La legge regionale prevede, previa stipula di convenzione, la possibilità per i consorzi di operare anche al di fuori del proprio comprensorio di riferimento, in particolare nel comprensorio interregionale per lo svolgimento di attività che non siano di competenza del consorzio interregionale, ma siano necessarie al fine di salvaguardare gli interventi e le attività svolte nel comprensorio del consorzio di bonifica regionale. In tal caso i costi delle suddette attività sono finanziati interamente con le risorse pubbliche.

In accoglimento del parere della Prima Commissione consiliare, in sede di istruttoria e rielaborazione del testo da parte della commissione referente, sono stati inseriti nella legge regionale 79/2012 gli articoli 11 bis, 11 ter e 11 quater, relativi alle cause di ineleggibilità, di incompatibilità e di decadenza dei membri eletti dai consorziati al loro interno, demandando al regolamento regionale la disciplina per l'elezione degli organi consortili (comma 5 dell'articolo 11 della l.r. 79/2012 come modificata dalla legge in esame).

La legge, la cui entrata in vigore era prevista per il primo gennaio 2016, nel presupposto di essere approvata entro dicembre 2015, è entrata in vigore il giorno successivo alla pubblicazione sul Bollettino ufficiale.

Con la legge regionale 40/2016 sono stati introdotti ulteriori aggiustamenti. La proposta di legge infatti, di iniziativa della Giunta, è stata modificata su proposta del Presidente della commissione, su segnalazione dell'ufficio legislativo, in quanto l'articolato delle disposizioni soffriva delle molteplici modifiche effettuate nel tempo.

In particolare, sono stati modificati gli articoli 5, 6 e 7 della legge regionale 79/2012, riorganizzandone le previsioni, sparse nei contenuti dei medesimi articoli, in modo che ciascun articolo tratti di ciascun argomento, ossia l'articolo 5 dei comprensori di bonifica, l'articolo 6 delle modificazioni dei comprensori, l'articolo 7 dei consorzi.

Inoltre, poiché nel territorio regionale vi sono anche comprensori interregionali che non erano denominati, si rappresenta la loro esistenza.

Infine, sempre al fine di una maggior chiarezza, si individua per ogni consorzio il comprensorio corrispondente.

Inoltre, si razionalizza la procedura prevista per le modifiche dell'allegato A, ritenendo tecnicamente più pertinente che l'allegato A, che prevede la

suddivisione dei comprensori, sia approvato previo parere vincolante della commissione consiliare competente, anziché con delibera consiliare.

Si ripristina il perimetro del comprensorio del Consorzio di Bonifica Toscana Nord mantenendone il perimetro attuale. Considerato che l'allegato A, come sostituito dall'articolo 26 della legge regionale 16/2016, che modifica il perimetro dei comprensori 1 e 2, sui cui territori insistono, rispettivamente, il Consorzio Toscana Nord ed il Consorzio Alto Valdarno, non è ancora vigente ma lo sarà a partire dalla data di indizione delle prossime elezioni dei consorzi di bonifica, si è voluta mantenere l'attuale perimetrazione del comprensorio 1, mentre con riferimento al perimetro del comprensorio 2, si vuol mantenere la modifica apportata con l'articolo 26 della legge regionale 16/2016.

Nelle more dell'individuazione delle società di revisione di cui all'articolo 20 della legge regionale 79/2012, visti i tempi indicati dalla legge stessa per l'approvazione, da parte dell'assemblea consortile, del bilancio di esercizio (30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento), si è reso necessario modificare la legge regionale 79/2012, con riferimento ai bilanci consuntivi 2015, per consentire alle assemblee dei consorzi di bonifica di procedere alla loro approvazione con la procedura vigente anteriormente alla modifica dell'articolo 20 della stessa 79/2012 effettuata ai sensi della legge regionale 16/2016; si è previsto che i bilanci di esercizio 2015 dei consorzi di bonifica siano approvati dall'assemblea consortile previo parere obbligatorio della Regione Toscana.

E' stata prevista l'entrata in vigore urgente della legge, in considerazione dei tempi per l'approvazione del bilancio di esercizio 2015.

In fase istruttoria, nel predisporre le modifiche alla proposta, è stato studiato, ed in parte risolto, a seguito di approfondito lavoro in collaborazione con gli uffici di settore, il problema di come allegare, con valore di legge, la rappresentazione dei comprensori di bonifica di cui all'allegato A. Infatti, essendo tale rappresentazione grafica di natura dispositiva, dovendosi attribuire valore di legge, essa dovrebbe essere approvata con le medesime procedure e, come tale, pubblicata. Tecnicamente la rappresentazione dei comprensori è contenuta in un supporto informatico che consente una rappresentazione estremamente dettagliata dei territori.

La questione è stata risolta allegando e pubblicando sul Bollettino ufficiale una rappresentazione in scala 1.750.000 della delimitazione dei comprensori riferita all'articolo 5 della legge regionale 79/2012 e dando indicazione, nel medesimo articolo 5 modificato (comma 3), della consultabilità della cartografia sul sito istituzionale della Regione.

Il Consiglio regionale, ai sensi dell'articolo 22, comma 2, lettera c), della legge regionale 79/2012, aveva approvato le linee di indirizzo unitarie per la stesura dei piani di classifica, con deliberazione del Consiglio regionale 24 marzo 2015, n. 25, prevedendo un periodo di sperimentazione, da concludersi

entro il 1° gennaio 2016, all'interno del quale i consorzi hanno dovuto effettuare apposite simulazioni dei piani di classifica, elaborate sulla base delle linee di indirizzo, al fine di fornire alla Regione gli scenari ed i parametri correttivi. Con deliberazione del 26 luglio 2016 il Consiglio regionale ha approvato le linee guida per l'adozione dei piani di classifica degli immobili da parte dei consorzi di bonifica ai sensi della legge regionale 79/2012. Trattandosi di una fondamentale introduzione normativa, in quanto viene delimitato, nell'ambito del comprensorio, il perimetro di contribuenza che individua le proprietà immobiliari che ricevono il beneficio dall'attività di bonifica; ai fini dell'imposizione del contributo consortile è predisposto il piano di classifica degli immobili ricadenti nel perimetro di contribuenza, il quale individua i benefici derivanti dall'attività del consorzio e stabilisce i parametri per la quantificazione dei medesimi. I sei consorzi hanno approvato i piani di classifica degli immobili attenendosi alle linee guida.

1.2 VIABILITÀ, INFRASTRUTTURE E PORTI

Con la legge regionale 29 febbraio 2016 n. 18 (Riordino delle funzioni amministrative in materia di protezione della fauna e della flora e delle aree naturali protette, di inquinamento delle acque, di qualità dell'aria e inquinamento atmosferico, di viabilità stradale e navigabile. Modifiche alla l.r. 88/1998), poiché la legge regionale 88/1998 contiene disposizioni in materia di viabilità e sulle vie navigabili di interesse regionale e locale che attribuiscono alle province competenze oggetto di riordino, si è reso necessario modificare gli articoli della legge regionale 88/1998 relativi alla viabilità regionale, mediante la disciplina delle nuove funzioni attribuite alla regione mantenendo, in particolare, per la viabilità regionale, la competenza delle province in relazione alle attività di manutenzione e la delega delle funzioni attribuite agli enti proprietari delle strade dalla legislazione vigente; si è inoltre reso necessario modificare gli articoli della legge regionale 88/1998 relativi alle vie navigabili di interesse regionale e locale con la disciplina delle nuove funzioni attribuite alla regione e ai comuni e abrogare l'articolo 27 bis che attribuisce alle province le competenze in materia.

A seguito delle osservazioni della Prima Commissione, la commissione referente ha riformulato il testo della proposta, al fine di chiarire la disciplina relativa alle funzioni amministrative riguardanti la navigazione sul canale Pisa-Livorno denominato Navicelli. In tal modo l'articolo 27 della l.r. 88/1998, nella nuova formulazione del comma 4, esplicita che sono attribuite al Comune di Pisa le funzioni amministrative riguardanti la navigazione sul canale Pisa-Livorno denominato Navicelli "sul tratto ricadente nel territorio comunale e sul tratto dell'Arno dalla Città di Pisa alla foce".

Con la norma transitoria di cui all'articolo 10, che non è inserita nella l.r. 88/1998 ma resta nella legge di modifica, si stabilisce che "La Regione esercita le funzioni di cui all'articolo 26, comma 1, lettera a sexies della legge regionale

88/1998 (cioè le funzioni amministrative riguardanti la navigazione sul canale Navicelli nel tratto ricadente nel territorio del Comune di Livorno), a decorrere dalla scadenza dei contratti vigenti per la gestione delle opere di disconnessione tra i canali Scolmatore e Navicelli, stipulati a seguito della sottoscrizione dell'accordo di programma approvato con decreto del Presidente della Giunta regionale 13 febbraio 2012, n. 58 (Accordo di Programma per la realizzazione del 1° stralcio funzionale del progetto preliminare denominato "Adeguamento idraulico del Canale Scolmatore d'Arno" finalizzato al ripristino della funzionalità del canale e alla realizzazione della foce armata), e comunque a decorrere dal centottantesimo giorno dall'entrata in vigore della legge. Fino alla decorrenza di tale termine, le medesime funzioni restano di competenza del Comune di Pisa.

In materia di porti, è stata approvata la legge regionale 26 ottobre 2016, n. 72 (Disposizioni per il potenziamento dell'Autorità portuale regionale. Modifiche alla l.r. 23/2012). La proposta di legge deriva, nei contenuti, dallo stralcio della proposta di legge 121, poi legge regionale 67/2016 (Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2015, n. 82 "Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2016" relative alla seconda variazione al bilancio 2016).

Nei contenuti più rilevanti, la legge, che modifica testualmente la legge regionale 23/2012, prevede la possibilità della gestione diretta, da parte dell'Autorità, delle aree demaniali destinate a finalità turistico ricreativa, disponendo che i relativi proventi vengano reinvestiti per migliorare la funzionalità delle aree portuali. Al fine di potenziare l'uso collettivo delle aree del porto, è prevista poi la facoltà di gestire da parte dell'Autorità portuale, sia ad uso pubblico che ad uso esclusivo privato, le aree demaniali. La seconda ipotesi potrà sussistere solo qualora non siano perseguibili, nell'ambito dell'iniziativa privata, gli obiettivi di interesse generale connessi allo sviluppo turistico e/o paesaggistico ambientale del porto del relativo territorio di riferimento.

A seguito di chiarimenti sollecitati dall'ufficio di assistenza legislativa è stata meglio definita la procedura e meglio chiariti i presupposti per la gestione diretta, anche in rapporto alla predisposizione, in caso, del piano industriale.

Le modifiche apportate alla legge regionale 23/2012 sono dirette anche alla razionalizzazione della gestione delle funzioni amministrative attribuite alla Regione a seguito del riordino delle funzioni delle province attuato con la legge regionale 22/2015, con riferimento alla navigazione sul Canale Burlamacca.

In tali aree l'Autorità portuale, oltre ad esercitare le funzioni di cui all'articolo 26, comma 1, lettere a) bis, a ter) e a quater), rilascia le concessioni delle aree demaniali prospicienti il Canale Burlamacca ai sensi del regolamento regionale di cui all'articolo 5 della legge regionale 80/2015. Vengono inoltre introdotte disposizioni per la razionalizzazione delle modalità di finanziamento dell'Autorità portuale regionale.

Si prevede altresì il potenziamento della dotazione organica dell'Autorità in relazione alle nuove funzioni ad essa attribuite, autorizzando l'incremento della dotazione organica in deroga ai vincoli assunzionali previsti dalla normativa vigente (novello comma 3 bis dell'articolo 19 della l.r.23/2012).

Viene, infine, dettata la disciplina relativa al Piano della qualità della prestazione organizzativa inserendo il novello articolo 20 bis nella legge regionale 23/2012, anche al fine della valutazione del Segretario generale dell'Autorità portuale regionale.

1.3 OPERE IDRAULICHE

Con la legge regionale 11 marzo 2016, n. 24 (Disposizioni in materia di progettazione, costruzione ed esercizio degli sbarramenti di ritenuta e dei relativi bacini di accumulo in attuazione della l.r. 22/2015. Modifiche alla l.r. 64/2009) si modifica la legge regionale 5 novembre 2009, n. 64 (Disciplina delle funzioni amministrative in materia di progettazione, costruzione ed esercizio degli sbarramenti di ritenuta e dei relativi bacini di accumulo), a seguito del trasferimento alla Regione delle funzioni provinciali in materia di sbarramenti di ritenuta e relativi bacini di accumulo fino a 15 metri di altezza e capacità fino ad un milione di metri cubi, come stabilito dalla legge regionale 22/2015 concernente il riordino delle funzioni provinciali e l'attuazione della legge 7 aprile 2014 n. 56.

In particolare, il trasferimento delle funzioni provinciali alla Regione fa venir meno la necessità di mantenere il Nucleo tecnico provinciale per gli impianti esistenti. Per il trasferimento delle funzioni provinciali, è necessario sostituire la provincia con la struttura regionale competente. La Regione, dunque, diventa il soggetto legittimato al ricevimento della denuncia di esistenza e alla verifica dello stato di rischio degli impianti esistenti; tale modifica sposta la responsabilità complessiva della classificazione dell'invaso e della valutazione del rischio connesso dal Nucleo alla struttura regionale competente. Tuttavia la responsabilità complessiva della classificazione dell'invaso e della valutazione del rischio connesso, che era effettuata dalla provincia sulla base di un parere obbligatorio e vincolante rilasciato dal Nucleo, non ricade direttamente sulla sola struttura regionale. Si è in tal modo temperata l'esigenza di non gravare di eccessive responsabilità gli uffici regionali con l'esigenza di alleggerire gli adempimenti a carico dei proprietari/agricoltori degli invasi esistenti, ripristinando la figura di un professionista abilitato all'asseverazione della stabilità dell'invaso, differenziando la documentazione richiesta in relazione al reale livello di rischio dell'impianto.

L'articolo 11 ter della legge regionale 64 come modificato dalla legge in esame prevede che, in caso di impianti regolarmente autorizzati, collaudati e con uno stato di manutenzione soddisfacente, la struttura regionale competente dichiara la regolarità dell'impianto, provveda alla classificazione dell'invaso,

all'attribuzione della classe di rischio e rilasci il nulla osta alla prosecuzione dell'esercizio.

Si vengono a distinguere gli impianti da regolarizzare o autorizzare in sanatoria stabilendo che, quando dalla denuncia di esistenza risultino elementi idonei ad attestare un basso livello di rischio, la struttura regionale competente deve richiedere una relazione sottoscritta da professionisti abilitati contenente la proposta della classe di rischio da assegnare all'impianto. Prescrive, poi, gli eventuali interventi di adeguamento, indicando modalità e tempi di realizzazione del relativo progetto.

Infine, una volta verificata la regolare esecuzione di tali interventi, la struttura regionale competente rilascia il provvedimento di regolarizzazione o autorizzazione in sanatoria, provvedendo alla classificazione dell'invaso e all'attribuzione definitiva della classe di rischio dell'impianto.

Parallelamente, il novellato articolo 11 quater prevede che, in relazione agli impianti dalla cui denuncia di esistenza non risultino elementi adeguati ad attestare il reale stato di rischio dell'invaso, la struttura regionale competente richiede di presentare idonea documentazione, implementata da una dichiarazione giurata, rilasciata da professionisti abilitati, attestante il livello di rischio dell'impianto e contenente la proposta della classe di rischio da assegnare allo stesso, al fine del rilascio del provvedimento di regolarizzazione o autorizzazione in sanatoria. La struttura regionale competente verifica la documentazione suddetta, corredata dalla perizia giurata, al fine di prescrivere gli interventi di adeguamento necessari, indicando modalità e tempi di presentazione e realizzazione dei relativi progetti.

Rilevante novità è anche l'introduzione del novello comma 5 ter, dell'articolo 1 della legge regionale 64/2009, che prevede che possono essere disposte, dalla struttura regionale competente, deroghe caso per caso alle disposizioni della legge, e regolamento attuativo di cui all'articolo 14, per gli impianti esistenti, in costruzione o da autorizzare, aventi altezza non superiore a 5 metri, che determinano un invasore non superiore a 20.000 metri cubi e che presentino una distanza inferiore a 500 metri da abitazioni, strade ed infrastrutture, con particolare attenzione a quei bacini di accumulo di importanza strategica in funzione antincendio, certificati come tali dall'autorità competente. Tali deroghe possono quindi essere disposte nei casi in cui, sulla base dei criteri stabiliti dal medesimo regolamento, possa essere escluso il rischio per l'incolumità pubblica, tenuto conto: a) delle caratteristiche dello sbarramento e dell'invaso; b) del grado e tipologia di antropizzazione e dell'assetto idrogeologico del territorio a valle dello sbarramento o circostante l'invaso.

1.4 PROTEZIONE CIVILE

Con la legge regionale 1 agosto 2016, n. 47 (Disposizioni in materia di espropriazione per pubblica utilità. Modifiche alla l.r. 30/2005 e alla l.r.

67/2003), si apportano modifiche alla legge regionale 30/2005 in materia di espropriazioni. La legge regionale 30/2015 ha delegato la funzione di autorità espropriante per la realizzazione delle opere di competenza regionale agli altri enti. A seguito del riordino delle funzioni provinciali, avviato con la legge regionale 22/2015, è stata attribuita direttamente alla Regione la competenza alla realizzazione di numerose fattispecie di opere pubbliche. Si rende necessario, di conseguenza, riportare la funzione di autorità espropriante in capo alla Regione, pur mantenendo la possibilità di delegare la funzione di autorità espropriante a comuni, province, città metropolitana e consorzi di bonifica. L'esercizio delle funzioni in materia di espropriazioni determina la necessità di costituire l'ufficio espropriazioni, così come prevede l'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 327/2001. Al fine di semplificare, ma al contempo chiarire, le modalità con cui tale facoltà possa essere delegata da parte della Regione si prevede, oltre alla procedura ordinaria di delega mediante specifico atto, che la delega possa essere conferita negli atti di programmazione settoriale, previa acquisizione dell'assenso del soggetto delegato. Si prevede inoltre di eliminare tutti gli articoli meramente riproduttivi della norma nazionale, disciplinando a livello regionale quanto non disposto dalle norme nazionali, o ciò a cui si intenda conferire, nello spazio lasciato al legislatore regionale, una specifica disciplina. Si prevede poi l'integrazione delle commissioni provinciali con gli esperti di designazione regionale, come previsto dall'articolo 41 del decreto del Presidente della Repubblica 327/2001. Si prevede infine una modifica all'articolo 31 della legge regionale 29 dicembre 2003, n. 67 (Ordinamento del sistema regionale della protezione civile e disciplina della relativa attività.), per quanto riguarda il regime indennitario per la realizzazione di casse di espansione. L'intervento normativo si rende quindi necessario per ottemperare a quanto previsto dalla legge regionale 22/2015 che, a sua volta, ha dato attuazione all'articolo 1, comma 144, della legge 56/2014, secondo cui *“Le regioni sono tenute ad adeguare la propria legislazione alle disposizioni della presente legge entro dodici mesi dalla data della sua entrata in vigore”*.

In conformità a quanto stabilito nella intesa fra Giunta e Consiglio, nei considerato del preambolo è stata inserita la motivazione del mancato accoglimento della raccomandazione contenuta nel parere, pur favorevole, del Consiglio delle autonomie locali.

Ciò in quanto l'intesa prevede che sia inserita la motivazione nel considerato qualora siano pervenuti pareri (obbligatori) che contengono osservazioni, o condizioni, oppure che essi siano contrari, e che il parere non sia stato accolto in tutto o in parte. Tale prescrizione è stata ritenuta non contrastare con il rispetto dei requisiti minimi di motivazione richiesti dall'articolo 69 del regolamento interno 24 febbraio 2015, n. 27, che prescrive che il preambolo è integrato, ove la commissione ritenga di non accogliere un parere contrario o condizionato, con la motivazione del mancato accoglimento.

Si è ritenuto opportuno che l'intesa prevedesse un obbligo ulteriore, non in contrasto con il regolamento, rappresentato dal parere favorevole con raccomandazioni, nell'interesse della trasparenza e qualità della normazione .

Con legge regionale 16 settembre 2016, n. 65 (Iniziativa di solidarietà della Regione Toscana a favore delle popolazioni del Centro Italia colpite dal sisma del 24 agosto 2016), la Regione Toscana (Giunta e Consiglio) ha adottato iniziative a favore delle popolazioni colpite duramente dal sisma.

La proposta di legge, di iniziativa della Giunta, è stata esaminata ed approvata in commissione il giorno stesso dell'assegnazione; in tal sede è stato presentato, esaminato ed approvato un emendamento di iniziativa dei consiglieri di tutti i gruppi politici, che si è tradotto nell'articolo 2, che prevede il contributo di solidarietà elargito anche dal Consiglio regionale. La proposta di legge è stata approvata all'unanimità nella prima seduta utile del Consiglio regionale.

I territori delle province di Rieti, Ascoli Piceno, Perugia e L'Aquila sono stati colpiti il giorno 24 agosto 2016 alle ore 3,36 circa da un terremoto di magnitudo 6.0 della scala Richter e da successive scosse di forte intensità, che hanno determinato un grave pregiudizio per l'incolumità delle persone e per la sicurezza dei beni pubblici e privati. Tali fenomeni sismici hanno provocato la perdita di numerose vite umane, nonché feriti, dispersi e sfollati, gravi danneggiamenti alle infrastrutture viarie, ad edifici pubblici e privati, alla rete dei servizi essenziali ed alle attività economiche.

La Regione Toscana, nelle ore immediatamente successive all'evento sismico, ha attivato le proprie strutture di protezione civile, ivi compresa la colonna mobile regionale, al fine di portare soccorso alle popolazioni colpite, ed è tuttora attivamente impegnata in tali attività.

La Regione Toscana, alla luce della gravità delle conseguenze del sisma, ha comunque ritenuto doveroso manifestare il proprio concreto sostegno alle popolazioni colpite, anche tramite lo stanziamento di un contributo finanziario straordinario da destinare ad interventi a favore delle medesime popolazioni.

ISTRUTTORIA LEGISLATIVA NELLE COMMISSIONI PERMANENTI

Maria Cecilia Tosetto

PREMESSA

La decima legislatura ha previsto una riduzione del numero delle commissioni permanenti, da 7 a 4, con conseguente riallocazione delle materie di competenza ed un riassetto complessivo delle strutture di assistenza generale e di supporto di segreteria operanti all'interno del Consiglio Regionale.

Tenuto conto dell'inizio della legislatura (maggio 2015), quello appena trascorso è stato il primo anno solare completo di attività consiliare (1 gennaio - 31 dicembre 2016).

La relazione intende fornire elementi utili al fine di illustrare in maniera analitica un quadro generale d'insieme sulle funzioni svolte dalle commissioni permanenti nel 2016, e propone alcuni dati per una valutazione sulle attività nell'ambito del processo di formazione delle leggi regionali.

1. COMPITI E FUNZIONI DELLE COMMISSIONI NEL PROCESSO LEGISLATIVO

Le funzioni svolte dalle commissioni consiliari permanenti nell'iter legislativo sono normate dall'articolo 32, comma 1, del Regolamento interno 24 febbraio 2015 n. 27 (Regolamento interno dell'Assemblea legislativa), nel quale sono definite le competenze istruttorie per gli affari attinenti alle materie di riferimento (in particolare per l'espressione del parere referente e del parere secondario).

Ai sensi dell'articolo 46 del Regolamento interno, alla Prima commissione permanente possono essere inoltre assegnate proposte di atti che interessano profili disciplinati dallo Statuto o rilevanti profili istituzionali di carattere generale, per l'espressione del preventivo parere istituzionale obbligatorio di legittimità e coerenza rispetto all'ordinamento statutario e costituzionale.

I dati esaminati possono essere sinteticamente riassunti come segue:

- assegnazione delle proposte di legge (1 gennaio – 31 dicembre 2016), pareri richiesti, materie di competenza;
- fasi sub-procedimentali (parere istituzionale, parere secondario, tavoli tecnici, consultazioni);
- “licenziamento” delle proposte di legge (1 gennaio – 31 dicembre 2016), pareri espressi, esiti, materie trattate, durata del procedimento.

2. ASSEGNAZIONE DELLE PROPOSTE DI LEGGE: PROPONENTE, PARERI, FASE ISTRUTTORIA IN COMMISSIONE

Il quadro sottostante evidenzia il numero e la natura dei singoli procedimenti assegnati alle commissioni permanenti nel 2016, e per i quali è stato avviato l'iter istruttorio.

commissione	istruttoria					proponente		
	referente	referente congiunto	secondario	Istituzionale (solo 1 com)	totale	Giunta regionale	Consiglio regionale	iniziativa popolare
Prima	34	3		11	48	27	19	2
Seconda	18	5	12	-	35	20	15	
Terza	13	1	12	-	26	16	10	
Quarta	20	3	11	-	34	24	10	

Nel 2016 risultano 91 proposte di legge assegnate alle commissioni per l'espressione dei seguenti pareri:

- Referente 85
- Referente congiunto 12 istruttorie (6 pareri)
- Secondario 35
- Istituzionale 11

Risulta interessante mettere in evidenza l'indice che individua il rapporto fra le istruttorie richieste e il numero di leggi assegnate

$$Iis \rightarrow \frac{\text{istruttorie richieste}}{\text{leggi assegnate}} = \frac{143}{91} \rightarrow 1,5$$

Il rapporto fra numero di leggi assegnate e istruttorie richieste indica che per ogni proposta di legge sono state svolte 1,5 istruttorie, in considerazione del fatto che il procedimento istruttorio per l'espressione del parere referente può comportare molto spesso la preventiva istruttoria ed espressione di pareri secondari e/o istituzionali.

Il quadro successivo evidenzia le materie, raggruppate in macroargomenti, per singola commissione, sulle quali è stata richiesta l'espressione del parere referente e congiunto.

Prima commissione - proposte di legge assegnate - 37		
materia	nr	%
Bilancio e leggi finanziarie	13	35%
Organi della Regione e statutari	9	24%
Enti locali e decentramento	7	19%
Altre materie	6	16%
Demanio e patrimonio regionali	2	5%
Seconda commissione - proposte di legge assegnate - 23		
materia	nr	%
Attività faunistico-venatoria e pesca	5	22%
Beni e attività culturali	5	22%
Agricoltura, foreste e zootecnia	4	17%
Attività produttive	4	17%
Formazione e lavoro	2	9%
Turismo e terme	2	9%
Altre materie	1	4%
Terza commissione - proposte di legge assegnate - 14		
materia	nr	%
Tutela della Salute	5	36%
Attività di prevenzione	5	36%
Politiche sociali e terzo settore	4	29%
Quarta commissione - proposte di legge assegnate - 23		
materia	nr	%
Ambiente ed energia	9	39%
Territorio e difesa del suolo	9	39%
infrastrutture	3	13%
Altre materie	2	9%

3. ESAME DELLE PROPOSTE DI LEGGE: ESITO, MATERIE, TEMPI

Le tabelle successive indicano l'esito delle proposte di legge che sono state oggetto di istruttoria per parere referente nelle quattro commissioni consiliari. E' opportuno specificare che l'assegnazione può essere stata disposta anche antecedentemente all'anno 2016 e, quindi, i dati tra atti assegnati e "licenziati" nel 2016 non sono comparabili.

Le commissioni permanenti hanno concluso l'istruttoria in sede referente su 90 proposte di legge: 88 si sono concluse con voto favorevole e 2 sono state ritirate.

La tabella successiva indica un quadro aggiornato delle attività svolte nel 2016 da ogni commissione.

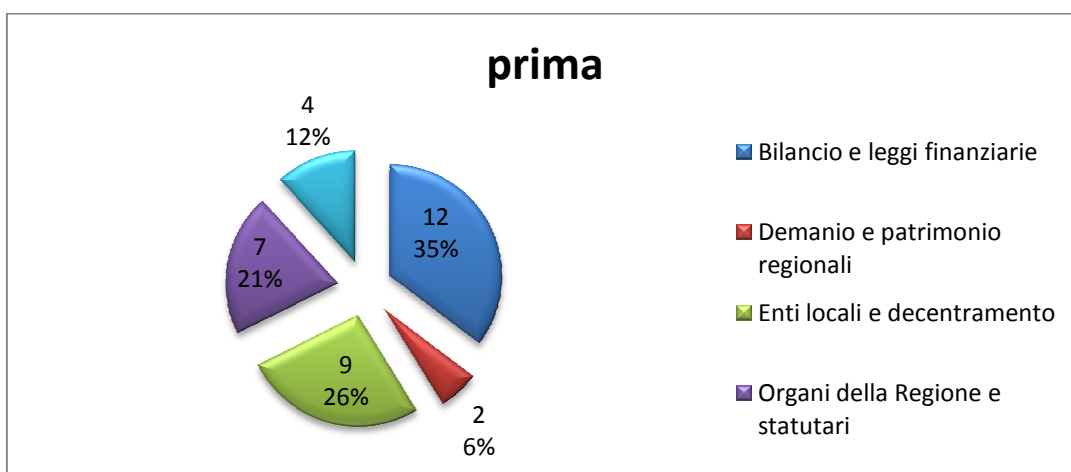
parere referente e referente congiunto – istruttorie eseguite					
Commissione	favorevole	di cui congiunti	contrario	di cui congiunti	Totale
Prima	25	2	9	-	34
Seconda	25	4	1	-	26
Terza	6	1		-	6
Quarta	27	3		-	27
Totale	78		10		88

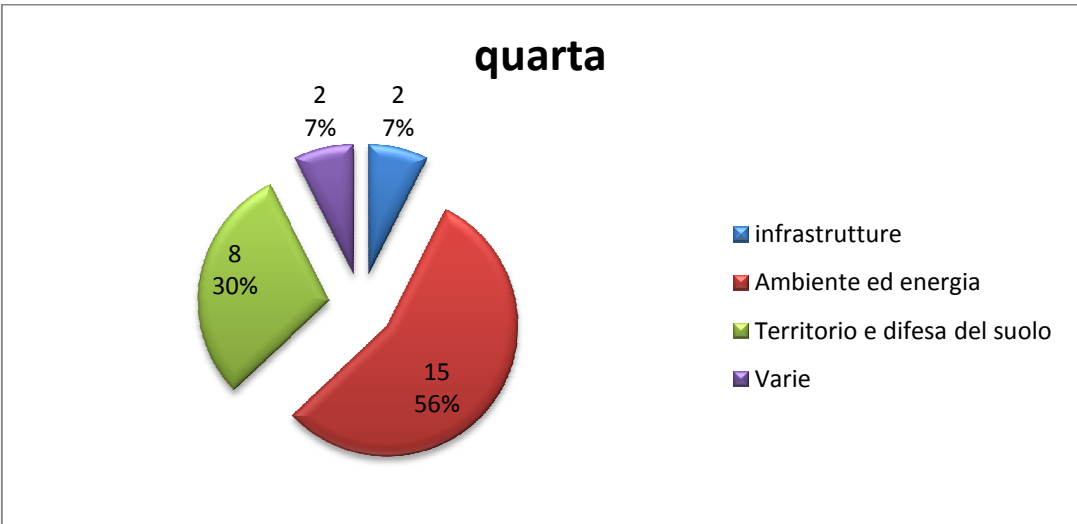
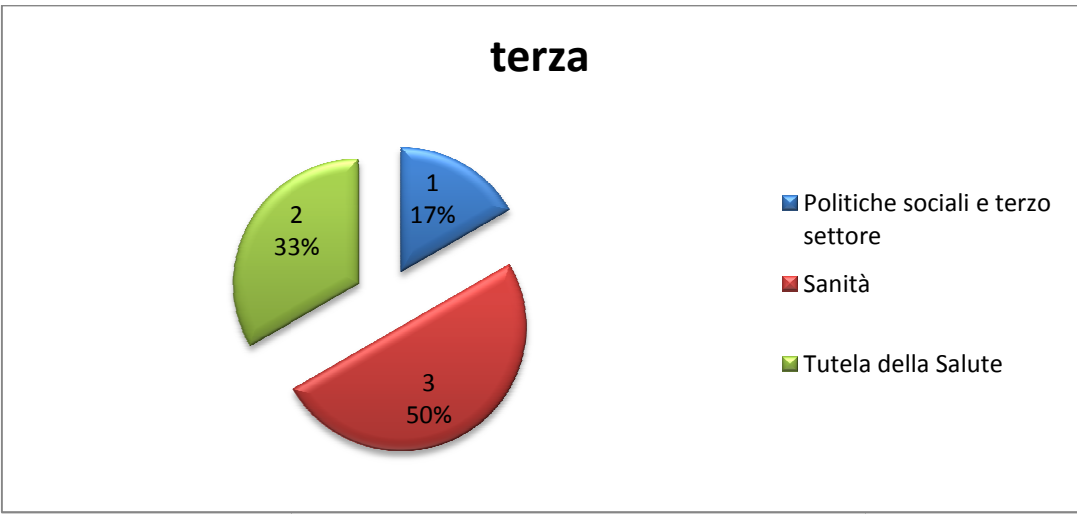
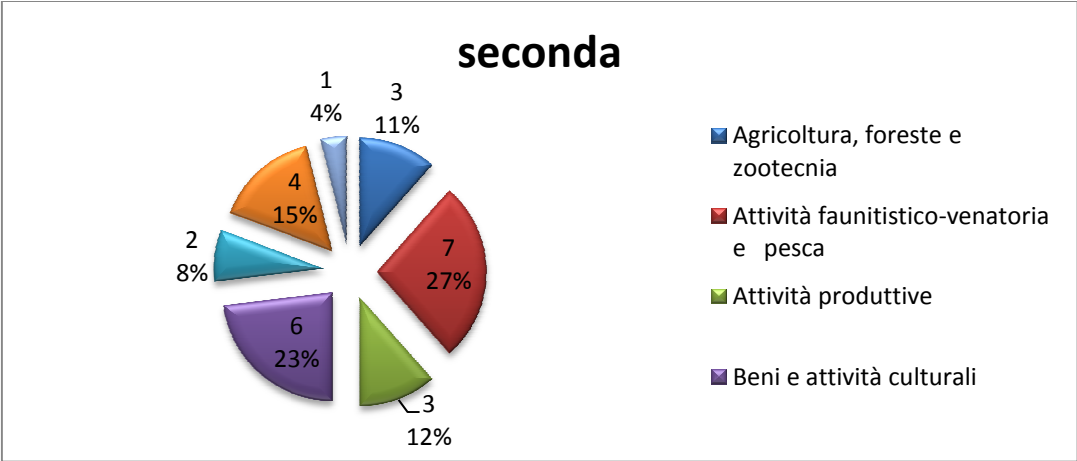
Nel caso di assegnazione per parere referente congiunto, le commissioni hanno svolto complessivamente 10 istruttorie, licenziando in seduta congiunta 5 proposte di legge.

La tabella successiva dà conto delle attività svolte e dei pareri licenziati.

parere referente congiunto – istruttorie eseguite			
Commissioni	Istruttorie	Pareri espressi	
		favorevole	contrario
Prima/seconda	2	1	-
Prima/quarta	2	1	-
Seconda/terza	2	1	-
Seconda/quarta	4	2	-
Totale	10	5	0

Di seguito sono descritti i macroargomenti sui cui le commissioni hanno espresso il proprio parere referente.





4. LE FASI SUB-PROCEDIMENTALI (PARERE ISTITUZIONALE, PARERE SECONDARIO, TAVOLI TECNICI, CONSULTAZIONI)

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

Parere secondario – istruttorie eseguite su 15 proposte di legge assegnate					
Commissione	istruttorie	Esito del parere			
		favorevole	contrario	ritirate	non espresso
Prima	-				
Seconda	9	6			3
Terza	9	6			3
Quarta	10	7			3
Totale	28	19			9

I dati evidenziano 28 istruttorie eseguite a seguito di 15 proposte di legge che prevedevano l'espressione del parere secondario. I pareri non espressi (9) sono inerenti tre proposte di legge relative a Bilancio di Previsione 2017, Legge di stabilità 2017 e relativo collegato, le cui determinazioni sono frutto di scelte politiche indipendenti dai profili tecnici dell'istruttoria.

Utile per una valutazione di merito può essere il rapporto fra numero di proposte di legge trattate e quelle per le quali l'assegnazione prevede il parere secondario.

Su un totale di 90 leggi trattate, 15 proposte hanno necessitato di uno o più pareri secondari.

$$Ips \rightarrow \frac{\text{leggi esaminate per parere secondario}}{\text{totale leggi esaminate}} = \frac{15}{90} \rightarrow 16\%$$

Il dato seguente indica invece la specifica attività svolta da parte della Prima Commissione permanente, relativamente al parere istituzionale.

Parere Istituzionale (ex art 46 del Regolamento Interno) – istruttorie eseguite				
Commissione	Istruttorie	Esito		
		favorevole	contrario	Atti ritirati
Prima	15	14		1

Anche in questo caso, tenuto conto dei testi di legge licenziati in sede referente dalle commissioni, è possibile evidenziare il rapporto fra proposte di legge trattate (90) e quelle per le quali l'assegnazione prevede l'espressione del parere istituzionale (15), con un risultato anche in questo caso pari al 16%.

Infine, si ricorda che per volontà delle commissioni, e non quindi per un imposto obbligo procedurale, spesso viene fatto ricorso a consultazioni o audizioni, laddove si rilevi l'opportunità di una interlocuzione diretta con rappresentanze del mondo economico, sociale e dell'associazionismo, sulla proposta in discussione; dal punto di vista procedimentale, se da un lato la fase istruttoria del procedimento si allunga, dall'altra si risponde ad una precisa necessità dell'organo politico di favorire la più ampia partecipazione dei soggetti interessati dalla normativa in esame ed alla contestuale acquisizione di osservazioni, proposte, suggerimenti finalizzati ad un approfondimento dei temi trattati.

Spesso, inoltre, si assiste alla formazione di tavoli tecnici o tecnico/politici, per l'esame dei testi, allo scopo di presentare proposte di modifiche e/o riformulazioni da sottoporre alla valutazione della commissione.

5. ESITO FINALE DEI LAVORI IN COMMISSIONE: IL "MESSAGGIO"

Si riportano di seguito alcune valutazioni in merito all'esito finale dei lavori svolti in commissione; la votazione finale e l'espressione del parere referente si formalizzano con l'invio all'Aula del "messaggio".

Trattasi di un documento corredato dal testo licenziato dalla commissione, che riporta la votazione dei commissari e l'esito dei pareri espressi dalle altre commissioni o altri organismi.

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

Testi di legge licenziati - modifiche formali e sostanziali			
Commissione	leggi licenziate	mod. formali	mod. sostanziali
Prima	34	85%	62%
Seconda	26	96%	92%
Terza	6	100%	67%
Quarta	27	96%	55%
Totale	88		

Altre indicazioni utili possono essere fornite in relazione al numero di sedute necessarie per licenziare la proposta:

Testi di legge licenziati - iter in commissione parere referente – numero sedute			
Commissione	leggi licenziate	Nr. medio gg approvazione	Nr. medio sedute\legge
Prima	34	50	1,8
Seconda	26	51	2,1
Terza	6	71	2,0
Quarta	27	45	2,0
Totale	88		

La media della durata del procedimento è di 50 giorni dall'assegnazione dell'atto. Tenuto conto dell'eterogeneità delle proposte di legge valutate e dei fattori che ne possono condizionare la durata e l'esito finale, questo dato non può essere comunque preso a riferimento per una valutazione standardizzata del processo.

Le informazioni successive danno conto, sempre in termini temporali, delle attività svolte da ogni singola commissione (numero di pareri e durata del procedimento).

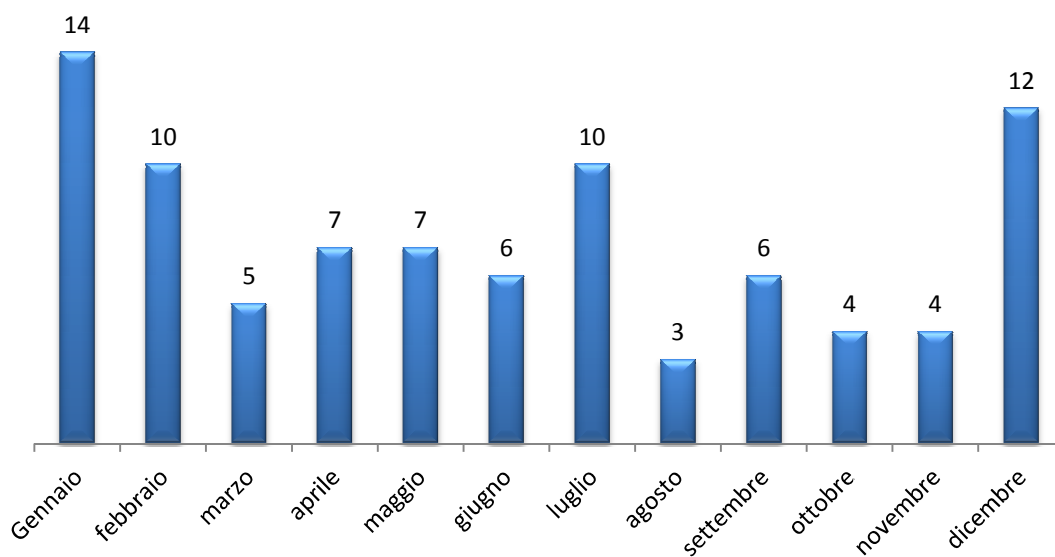
Prima			
Giorni	pareri	%	Progressivo
0-10	8	24%	24%
11-20	6	18%	41%
21-30	5	15%	56%
31-60	6	18%	74%
61-90	2	6%	79%
>90	7	21%	100%
	34	100%	

Seconda			
Giorni	pareri	%	Progressivo
0-10	3	12%	12%
11-20	3	12%	23%
21-30	6	23%	46%
31-60	5	19%	65%
61-90	5	19%	85%
>90	4	15%	100%
	26	100%	

Terza			
Giorni	pareri	%	Progressivo
0-10	2	33%	33%
61-90	2	33%	67%
>90	2	33%	100%
	6	100%	

Quarta			
Giorni	pareri	%	Progressivo
0-10	5	19%	19%
11-20	4	15%	33%
21-30	3	11%	44%
31-60	8	30%	74%
61-90	4	15%	89%
>90	3	11%	100%
	27	100%	

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



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

Numero di sedute per leggi licenziate							
Nr Sedute	Prima	Seconda	Terza	Quarta	Pareri congiunti	Totale	%
1	13	7	2	10	2	34	39%
2	13	9	1	6	3	32	36%
3	5	4	2	6		17	19%
4	0	0	0	1		1	1%
5	1	1	0	0		2	2%
6	0	1	0	0		1	1%
7	0	0	0	1		1	1%
	32	22	5	24	5	88	100%

6. ALTRE ATTIVITÀ DELLE COMMISSIONI PERMANENTI

Considerato che l'attività delle commissioni permanenti non si esaurisce con l'istruttoria di un iter legislativo, si ritiene utile fornire, inoltre, un quadro riassuntivo generale sintetico, riepilogativo, in particolare, degli altri provvedimenti assegnati (proposte di delibera, mozioni, regolamenti ecc.) e delle altre attività svolte (visite esterne, audizioni, consultazioni ecc.).

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

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

		Prima	Seconda	Terza	Quarta	Totale
Delibere CR	parere referente	23	49	12	32	116
	parere secondario (di cui)	-	2	3	2	7
Pareri ex lege		1	7	4	8	20
Pareri articolo 42 dello Statuto		-	1	6	4	11
Pareri articolo 50 Statuto		1	1	3	2	7

Si riportano sinteticamente, infine, alcuni dati relativi a mozioni ed interrogazioni.

Nel corso dell'anno 2016 le mozioni trattate sono state 95; questo valore ricomprende sia le mozioni di contenuto strettamente locale ed assegnate direttamente dal Presidente del Consiglio alle commissioni (art. 175 comma 3 Regolamento interno 27/2015), sia quelle rinviate dal Consiglio al fine di una riformulazione o modifica del contenuto, per un successivo esame da parte dell'aula (art. 176 comma 9).

Nel caso delle interrogazioni orali le commissioni hanno trattato complessivamente 101 interrogazioni.

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

	Prima	Seconda	Terza	Quarta	Totale
Mozioni	10	25	21	39	95
Interrogazioni Orali	9	18	37	37	101

Fra le attività rientranti nel quadro delle funzioni svolte nell'anno 2016 dalle commissioni permanenti rientrano infine attività propedeutiche (e non) all'esame degli affari assegnati, quali consultazioni e audizioni, indagini conoscitive, visite, sopralluoghi, come di seguito sinteticamente riportato:

	Prima	Seconda	Terza	Quarta	Totale
Consultazioni	5	3	3	1	12
Audizioni	7	3	40	27	77
Indagini conoscitive				1	1
Visite		1	2	2	5

Ringrazio il collega Alberto Nistri per il contributo alla stesura del documento ed il collega Francesco Dreoni per il supporto nella estrazione dei dati e predisposizione delle tabelle sinottiche.

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

Luciano Moretti

1. L'ANALISI EX-ANTE

L'analisi ex-ante viene svolta attraverso la redazione di una scheda preliminare per la valutazione delle proposte di legge, che contribuisce a formare la documentazione di corredo alle proposte di legge all'esame delle commissioni consiliari durante l'istruttoria. La scheda viene redatta solo per le proposte di legge assegnate alle commissioni consiliari per il parere referente, individuate secondo criteri di inclusione predefiniti¹⁶.

Delle 82 leggi regionali approvate nel corso dell'anno, quelle che rientrano nei criteri di inclusione sono 74, tutte corredate dalla scheda preliminare.

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

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

Leggi approvate rientranti nei criteri di inclusione	Leggi con scheda	Schede con osservazioni	Osservazioni accolte	Osservazioni non accolte
74	74	34	30	4
	100,0%	45,9%	88,2%	11,8 %

La percentuale di schede con osservazioni e la percentuale di casi in cui queste sono state accolte è in linea con quanto rilevato per la fase iniziale della legislatura.

Le osservazioni contenute nelle schede riguardano prevalentemente la segnalazione dell'assenza di scadenze per l'assunzione dei provvedimenti

¹⁶ Tali criteri, adottati dal marzo 2011, prevedono la redazione della scheda per tutte le proposte di legge ordinarie assegnate alle commissioni per il parere referente, con la sola esclusione delle leggi di bilancio e di quella di approvazione del consuntivo, anche nel caso in cui non vi siano osservazioni dal punto di vista organizzativo o procedurale. Le schede vengono prodotte solo per la commissione competente ad esprimere il parere referente, salvo i casi di proposte di legge aventi un carattere di trasversalità come la legge di stabilità e la legge di manutenzione, per le quali le osservazioni contenute nella scheda vengono trasmesse, secondo le rispettive competenze, anche alle commissioni che esprimono parere secondario.

attuativi, con conseguente incertezza riguardo alla effettiva operatività della norma, e la presenza di definizioni non chiare ed univoche, con potenziali rischi di successive difficoltà interpretative.

Nella maggior parte dei casi il mancato accoglimento delle osservazioni è collegato a situazioni in cui la discussione della proposta di legge in commissione è avvenuta in tempi ristretti per motivi di urgenza, mentre quando vi sono stati i tempi per i necessari approfondimenti nell'ambito della discussione in commissione o nei gruppi di lavoro, si è giunti ad individuare soluzioni che superavano le potenziali criticità evidenziate.

2. LE CLAUSOLE VALUTATIVE

Nel corso dell'anno sono state approvate due leggi che introducono nell'ordinamento regionale nuove clausole valutative, mentre in un altro caso si è proceduto alla modifica di una clausola già presente nella legge che veniva modificata.

Le nuove clausole riguardano la legge regionale 10/2016 (Legge obiettivo per la gestione degli ungulati in Toscana. Modifiche alla l.r. 3/1994) e la legge regionale 85/2016 (Disposizioni per l'esercizio delle funzioni regionali in materia di uso razionale dell'energia. Modifiche alle leggi regionali 39/2005, 87/2009 e 22/2015). In entrambi i casi la clausola non è stata inserita a seguito della proposta tecnica indicata dagli uffici nella scheda preliminare, ma sulla base di quanto emerso dal dibattito nel corso della fase istruttoria. Nel primo caso ciò è avvenuto nell'ambito del gruppo di lavoro, in relazione alle carenze informative evidenziate sull'argomento, nel secondo su espressa richiesta del Presidente della commissione consiliare.

Il caso di modifica del contenuto di una clausola precedentemente inserita nel testo di legge è quello relativo alla legge regionale 51/2016 (Misure in materia di semplificazione amministrativa per il sostegno di attività economiche. Modifiche alle leggi regionali 28/2005, 31/2005, 55/2008, 40/2009), e riguarda la modifica della clausola già presente all'articolo 72 della legge regionale 40/2009 (Norme sul procedimento amministrativo, per la semplificazione e la trasparenza dell'attività amministrativa).

Ciò conferma quanto già segnalato nella relazione precedente circa il fatto che abbia iniziato a delinarsi l'opportunità di una revisione delle indicazioni contenute nelle clausole già inserite, sia per adeguarle alle modifiche apportate alla legge di riferimento, sia per fare tesoro delle criticità emerse riguardo alla loro effettiva capacità di fornire al legislatore informazioni utili.

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

Nel corso del periodo considerato sono state prodotte, sulla base delle informazioni trasmesse al Consiglio dalla Giunta regionale in ottemperanza a quanto disposto da clausole valutative, due note informative¹⁷. Nella tavola 2 sono riportati gli elementi di dettaglio al riguardo.

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

NUMERO	TITOLO	LEGGE VALUTATA
36/2016	La gestione associata delle funzioni fondamentali nei comuni della Toscana	l.r. 68/2011 – Norme sul sistema delle autonomie locali
37/2016	Il punto sulle attività di Ente Terre Regionali Toscane a quattro anni dall'approvazione della l.r. 80/2012	l.r. 80/2012 – Trasformazione dell'ente Azienda regionale agricola di Alberese in Ente Terre regionali toscane. Modifiche alla l.r. 39/2000, alla l.r. 77/2004 e alla l.r. 24/2000.

Della prima è stata svolta l'illustrazione nella commissione consiliare competente, mentre per la seconda, presentata a fine dicembre, ciò è in programma per l'inizio del 2017.

Nel corso del 2016 è stata illustrata in Seconda Commissione anche la nota informativa n. 35 (Promozione del "mecenatismo culturale" in Toscana: l'attuazione della l.r. 45/2012 e un confronto con le iniziative nazionali), trasmessa a fine 2015, relativa all'attuazione della legge regionale 45/2012 (Agevolazioni fiscali per favorire, sostenere e valorizzare la cultura e il paesaggio in Toscana).

Questo caso presenta un importante elemento di novità e di interesse in quanto, per la prima volta, a seguito dell'illustrazione della nota è stata presentata una proposta di legge di iniziativa consiliare, attualmente all'esame della commissione consiliare competente, che interviene per modificare la normativa vigente proprio a partire dalle criticità evidenziate nella nota e dagli spunti di riflessione emersi.

Più in generale, si ricorda come la struttura redazionale delle note è rimasta sostanzialmente invariata rispetto agli anni precedenti, riportando gli elementi informativi relativi all'analisi di processo ed a quella dei risultati, mentre non viene affrontata l'analisi degli effetti degli interventi, che richiederebbe ulteriori ed approfonditi elementi conoscitivi difficilmente reperibili in un'analisi a posteriori. Non si sono infatti ancora concretizzate le

¹⁷ Complessivamente, le note informative prodotte dall'avvio di questa attività sono 37, riferite a 25 diverse leggi regionali.

condizioni politico-istituzionali per un più strutturato rapporto di collaborazione fra Consiglio e Giunta in tema di valutazione delle politiche, presupposto necessario per l'avvio di un processo di valutazione prospettica, a sua volta strumento metodologico essenziale per poter stimare gli effetti degli interventi normativi.

Viceversa, vi sono alcuni segnali positivi riguardo ad una maggiore attenzione, da parte della Giunta regionale, al rispetto degli adempimenti imposti dalle clausole valutative. Sono tuttavia elementi che, per poter affermare che siamo di fronte ad un reale mutamento di tendenza, debbono trovare una conferma nel tempo.

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

Un elemento di significativa novità è costituito dal fatto che nella definizione degli obiettivi strategici assegnati alla struttura per l'anno 2016 è stato inserito quello relativo alla redazione di due disegni di ricerca, rispettivamente sulle politiche di incentivo alle fusioni dei comuni e sulle politiche regionali in materia di edilizia residenziale pubblica. Entrambi i documenti sono stati realizzati nei tempi previsti nel corso del 2016.

Il primo documento (Le politiche regionali per incentivare la fusione fra comuni: quali sono gli elementi di successo e quali invece le criticità riscontrate?), riguardante appunto le politiche di incentivazione della fusione di comuni secondo quanto stabilito dal Titolo IV della legge regionale 68/2011, è già stato illustrato e discusso nella Prima Commissione consiliare e trasmesso all'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET) per la sua realizzazione nell'ambito delle attività istituzionali per l'anno 2016.

La ricerca, attraverso l'elaborazione dei dati amministrativi e statistici già disponibili e lo svolgimento di *focus group* con i principali interlocutori sul territorio, ha l'obiettivo di rispondere ai seguenti quesiti:

1. perché è stato avviato un numero limitato di processi di fusione?
2. perché una parte significativa dei processi avviati non è andata in porto?
3. come hanno operato i nuovi enti costituiti a seguito delle fusioni?
4. i risultati conseguiti nelle altre regioni che hanno attivato politiche per favorire i processi di fusione dei comuni sono simili al caso toscano?

Il lavoro doveva essere concluso nel gennaio 2017, ma alcune difficoltà operative nell'organizzazione dei *focus group* hanno imposto un allungamento dei tempi ed anche il seminario pubblico per l'illustrazione dei risultati della ricerca, già programmato dalla commissione consiliare competente, subirà quindi uno slittamento temporale.

Il secondo documento (Le politiche abitative in Regione Toscana), riguardante in particolare la valutazione degli interventi di sostegno pubblico nei casi di sfratto per “morosità incolpevole”, ha l’obiettivo, attraverso l’analisi di dati di scenario e l’elaborazione dei dati individuali delle richieste pervenute e dei benefici concessi, di rispondere ai seguenti quesiti:

1. qual è il profilo socio-economico dei richiedenti e dei beneficiari dei diversi strumenti di intervento?
2. quale impatto hanno le misure attivate sul livello di disagio dei beneficiari?
3. come vengono gestite le risorse stanziare per i diversi interventi?
4. come affrontano il problema le altre regioni con livelli di criticità simili a quelli della Toscana?

I contenuti del progetto di ricerca, che sarà realizzato dall’IRPET entro il mese di luglio nell’ambito delle attività istituzionali 2017, saranno illustrati alla commissione consiliare competente ad inizio 2017.

INIZIATIVA LEGISLATIVA ED ESAME D'AULA

Alessandro Tonarelli

INTRODUZIONE

Il 2016, primo anno intero della decima legislatura, era atteso per fornire indicazioni più solide in merito ai due principali mutamenti che avevano investito l'iniziativa e la fase d'aula nei primi sei mesi della decima legislatura: incremento delle proposte di legge e crescita del conflitto politico nella votazione d'aula.

A questo proposito si riteneva che, avendosi nel 2016 una casistica più ampia di proposte di legge e di leggi, una più lunga permanenza in carica del Consiglio e una durata doppia del periodo di rilevazione e, quindi, la possibilità di cicli politici diversi nelle relazioni fra partiti, quanto si era evidenziato come nuovo e rilevante nel secondo semestre del 2015 avrebbe ben potuto dimostrarsi effimero e superficiale. Ci si è messi dunque alla prova dei dati con nuova lena, animati dalla curiosità di misurare la durata e la portata degli elementi di cambiamento che, allo stato incipiente nel 2015, avrebbero potuto modificare in maniera strutturale gli schemi consolidati nell'ambito dei fenomeni oggetto di questo contributo.

Come sempre, l'elaborato si compone di due sezioni: la prima dedicata all'iniziativa, ed avente per oggetto le proprietà di tutte le proposte di legge presentate nell'anno; la seconda inerente alle modalità di approvazione di tutte le leggi, incluse quelle derivanti da proposte risalenti ad anni precedenti.

Le conclusioni a cui siamo pervenuti è che, nel suo complesso, l'anno 2016 si caratterizza per la persistenza ed il temperamento di entrambi i tratti caratteristici di mutamento. Ciò vale a dire che, a fronte di una moderata attenuazione tanto dell'iniziativa quanto della partecipazione e del conflitto rispetto al secondo semestre del 2015, questi elementi permangono con una diffusione ed una intensità affatto particolari che chiaramente si discostano da quanto rilevato nella legislatura precedente e che, verosimilmente, saranno la cifra di quella in corso.

SEZIONE I - INIZIATIVA LEGISLATIVA

I dati dell'anno 2016 in merito all'iniziativa legislativa, denotano la presenza degli elementi caratteristici che in estrema sintesi si richiamano:

1. Riduzione quantitativa;
2. Equilibrio fra i soggetti istituzionali;
3. Decrescita delle dimensioni testuali;
4. Aumento del tasso di successo delle iniziative;
5. Aumento dell'attivismo individuale dei consiglieri;
6. Basso livello di integrazione politica;
7. Polarizzazione per materie; equilibrio fra macrosettori.

RIDUZIONE QUANTITATIVA: Dopo un quinquennio di continui incrementi del numero di proposte di legge presentate, il 2016 è stato un anno di indubbio riflusso.

Rispetto al dato record di 105 proposte presentate nel 2015, nel 2016 il totale si fissa a 94, in regresso di 11 unità (vedi Graf. 1), valore inferiore persino a quelli rilevati nel 2014 e nel 2013 (100 e 98 proposte rispettivamente, vedi Tab. 6).

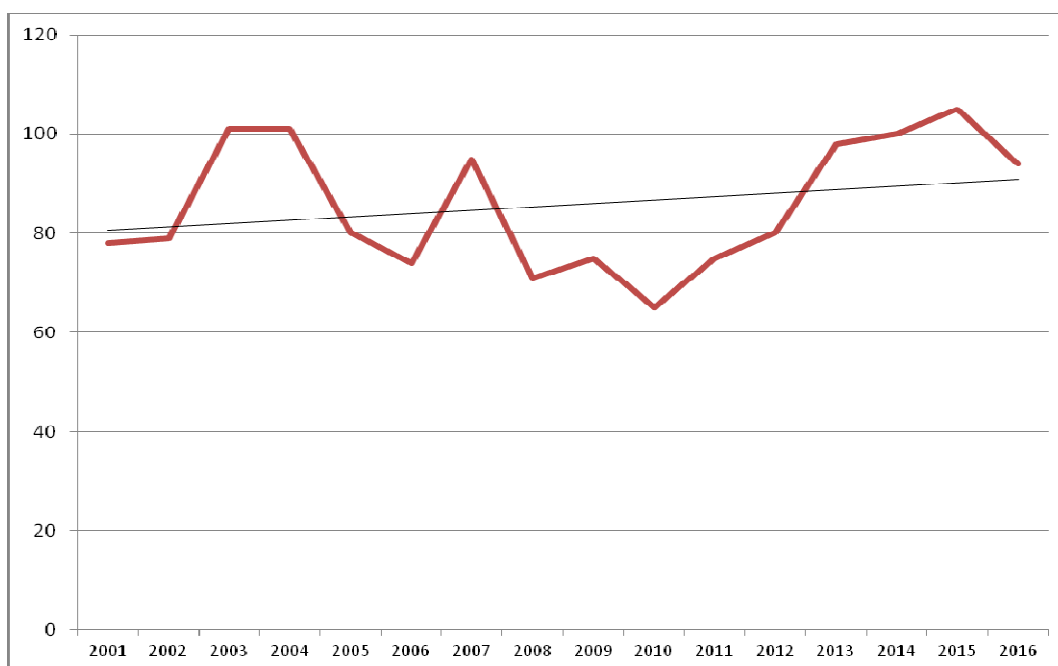
L'entità del decremento rispetto al 2015 è obiettivamente significativa, ma è opportuno rammentare che tale annualità, pur interessata dalla fase di passaggio tra due legislature, ha espresso un valore da primato assoluto nel campo dell'iniziativa legislativa. Ciò, in particolare, per effetto della insistita presentazione di proposte di legge anche negli ultimi mesi della nona legislatura, in controtendenza rispetto al dato storico¹⁸.

In ogni caso il valore censito nel 2016 si presenta come uno dei più elevati che si siano mai registrati in Toscana a partire dalla riforma del Titolo V, e contribuisce a definire un trend storico globalmente crescente nel periodo¹⁹.

¹⁸ Si veda il Rapporto 2015, pag. 171. In particolare, nella fase terminale della nona legislatura (primo semestre del 2015) sono state presentate ben 38 proposte di legge contro le 10 del corrispondente periodo dell'ottava legislatura, le 24 della settima e le 26 della sesta.

¹⁹ Si consideri, tra l'altro, che gli anni omologhi (primo intero) delle tre legislature precedenti (2001, 2006 e 2011) registrano tutti un numero di proposte inferiore di circa venti unità: rileviamo quindi, al momento, una stabilizzazione a valori elevati dell'iniziativa.

Grafico n. 1 - Proposte di legge regionale presentate in Toscana 2001-2016



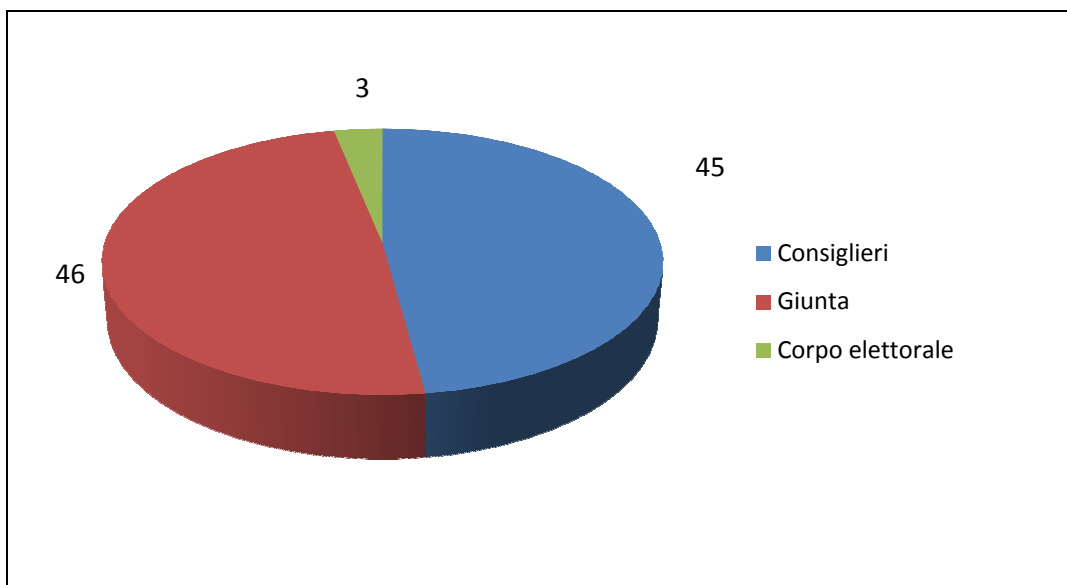
Incluse le proposte di legge statutarie e di iniziativa popolare.

SOGGETTI INIZIATORI: Per quanto attiene al comportamento dei distinti soggetti titolari del potere di iniziativa è degno di nota il fatto che, dopo un triennio di assenza, nel 2016 ricompare l'iniziativa popolare, ex articolo 74 dello Statuto, che si afferma con la presentazione di tre proposte di legge. Tutte e tre le proposte provengono dal corpo elettorale, e concernono l'istituzione di nuovi comuni per fusione di precedenti.

Al netto di queste tre, le restanti 91 proposte di legge presentate si distribuiscono equamente fra Giunta e consiglieri: 46 le proposte presentate dalla prima, 45 dai secondi (vedi Graf. 2).

La situazione di equilibrio così affermata modifica sensibilmente i rapporti rilevati nel corso del 2015, nella parte ricadente nella decima legislatura, i quali si caratterizzavano per una netta predominanza dell'iniziativa giuntalesca che addirittura doppiava quella dei consiglieri (45 proposte vs 22). Gli effetti inibitori dell'iniziativa, indotti dal cambio di legislatura e dal turnover degli eletti, sembrano così essersi interamente scaricati sulla seconda metà dell'anno 2015, e i dati censiti nel 2016 rendono possibile arguire che, anche in questa legislatura, come nella precedente, la vivacità dell'iniziativa consiliare si affermerà come uno dei tratti caratteristici della vita dell'assemblea.

Grafico n. 2 - Ripartizione delle proposte di legge per soggetto iniziatore.



DIMENSIONI: In parallelo con la riduzione delle proposte presentate si manifestano i dati concernenti le dimensioni testuali delle stesse. L'ampiezza media dei testi censiti nel 2016 si riduce, infatti, di tre unità per quanto riguarda il numero di articoli, e di cinque per quanto attiene ai commi (Tab. 1).

I valori affermatasi non possono certo dirsi fuori scala rispetto al dato storico; vero è, tuttavia, che si collocano chiaramente attorno al limite inferiore della banda di oscillazione.

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
Media VIII leg.	12	27
Media IX leg.	12	29

Stando ai dati esposti nella successiva Tabella 2, la responsabilità della flessione registrata appare essere unicamente della Giunta regionale, dal momento che gli indici concernenti le proposte di iniziativa consiliare confermano sostanzialmente i valori, comunque già bassi, espressi nel 2015.²⁰

Alle successive Tabelle 3 e 4 i dati disaggregati consentono di precisare i contorni del fenomeno mettendo in luce come l'iniziativa legislativa nel suo complesso si caratterizzi fortemente per la prevalenza di testi brevi o brevissimi, fino a 5 articoli, e come ciò riguardi tanto quella di origine consiliare – più fortemente marcata in tal senso – quanto quella di Giunta, il che rappresenta, in certo qual modo, una novità.

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

ANNI	N. MEDIO ARTICOLI		N. MEDIO COMMI	
	GIUNTA	CONSIGLIERI	GIUNTA	CONSIGLIERI
2014	21	6	47	13
2015	23	4	47	8
2016	18	4	39	9

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

ARTICOLI	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
Da 1 a 5	14	30%	33	73%	47	52%
Da 6 a 10	10	22%	8	18%	18	20%
Da 11 a 15	6	13%	3	7%	9	10%
Da 16 a 20	2	4%	1	2%	3	3%
Oltre 20	14	30%	0	0%	14	15%
TOTALE	46	100%	45	100%	91	100%

²⁰ Le Tabelle 2, 3 e 4 non includono le 3 proposte di legge di iniziativa popolare le quali condividono una suddivisione in 11 articoli e 24 commi.

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

COMMI	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
Da 1 a 10	18	39%	34	76%	52	57%
Da 11 a 20	4	9%	7	16%	11	12%
Da 21 a 30	8	17%	2	4%	10	11%
Da 31 a 40	4	9%	1	2%	5	5%
Oltre 40	12	26%	1	2%	13	14%
TOTALE	46	100%	45	100%	91	100%

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

In primo luogo, la presenza a livelli inusualmente elevati di proposte di legge respinte in aula, che sono infatti sette, tutte di origine consiliare (Tab. 5). Rileva poi il contributo preponderante della Giunta alla legislazione approvata, pari a circa i due terzi delle proposte di legge presentate ed approvate nel 2016, con l'iniziativa consiliare attestata al 37 per cento. I rapporti tra i due soggetti si invertono per ciò che riguarda le proposte ancora giacenti alla data del 31 dicembre 2016.

Nel suo insieme la Tabella 5 risulta più semplice e compatta che nelle annate precedenti rilevandosi solo tre esiti accertati della legislazione proposta, mentre mancano le casistiche riferite al ritiro, alla decadenza ed alla dichiarazione di improcedibilità, tutte presenti nel 2015.

Tabella n. 5 - Origine ed esito delle proposte di legge presentate nel 2016.

	CONSIGLIERI		GIUNTA		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
Presentate	45	49%	46	51%	91	100%
Di cui approvate	21	37%	36	63%	57	100%
Respinte	7	100%	-	-	7	100%
Giacenti	17	63%	10	37%	27	100%
Ritirate	-	-	-	-	-	-
Decadute	-	-	-	-	-	-
Improcedibili	-	-	-	-	-	-

Percentuali calcolate per riga.

Osservando poi i dati sintetici e prospettici della Tabella 6 osserviamo, innanzitutto, che nel 2016 il procedimento legislativo regionale recupera in efficienza, riuscendo ad esprimere un tasso globale di conversione delle proposte di legge presentate nell'anno che è in linea con la media dell'ultimo quinquennio.

Come si era previsto nel Rapporto 2015, i fenomeni di sovraccarico manifestatisi in quell'anno particolare hanno avuto, pare di poter dire, vita breve, ed è già ampiamente recuperato il deficit rilevato nel 2015 allorché il tasso di conversione globale si collocava appena al 47 per cento. Il merito di ciò è del rendimento dell'iniziativa giunta che torna ad esprimersi a livelli consueti, di poco inferiori all'80 per cento, mentre il successo delle iniziative consiliari si mantiene a livelli apprezzabili e simili a quelli del più recente passato (47 per cento).

Tabella n. 6 - Valori caratteristici del procedimento legislativo rilevati negli ultimi cinque rapporti sulla legislazione.

ANNI	2016	2015	2014	2013	2012
Numero di p. di legge presentate	94	105	100	98	80
Di cui approvate	57	49	65	52	51
Tasso di successo Giunta	78%	46%	78%	77%	79%
Tasso di successo consiglieri	47%	48%	57%	30%	46%
Tasso di conversione globale	63%	47%	65%	53%	64%
Quota atti giacenti	30%	33%	28%	37%	31%

ATTIVISMO INDIVIDUALE: Nel primo scorcio della legislatura (secondo semestre 2015) il Rapporto rilevò una flessione assai marcata dell'attivismo dei consiglieri. L'elevato turnover, tanto delle forze politiche quanto degli individui al loro interno, nonché l'ampiezza del lavoro legislativo compiuto nel finale della nona legislatura, sono i motivi maggiormente accreditati a spiegazione di ciò. Ebbene, nel 2016 è immediato osservare come questi elementi frenanti siano stati in gran parte rimossi, o ridotti, facendo emergere un'estesa ed intensa partecipazione del collegio neo eletto all'iniziativa legislativa.

I dati a ciò relativi si trovano esposti in Tabella 7, ove si riporta il numero di consiglieri secondo il numero di proposte sottoscritte nel 2016, e lo si confronta col dato del secondo semestre del 2015.

Nel passaggio fra i due periodi si osserva immediatamente che la quota di consiglieri estranei all'iniziativa si riduce ai minimi termini, con solo 2 consiglieri su 40 (il 5 per cento), mentre nei primi sei mesi di legislatura questa quota era stata addirittura del 40 per cento. Similmente la quota di consiglieri molto attivi (oltre 6 proposte sottoscritte) quasi quadruplica, passando da 3 a 11 (dal 7,5 al 27,5 per cento), ed è tutta la distribuzione per classi del 2016 che si sviluppa uniformemente in un senso opposto a quello del periodo immediatamente precedente.

Il risultato di ciò è un evidente incremento del valore medio annuale di proposte di legge presentate da ciascun consigliere che si fissa, nel 2016, a 5,1. Il dato assume un grande risalto se messo in rapporto a quello del 2015, secondo semestre, pari a 1,9 proposte pro capite, e ben figura anche in rapporto al dato 2014 (6,5 proposte pro capite).

Si può dunque certificare ad oggi una fortissima crescita dell'attivismo individuale che si è dimostrato in grado di contrastare, annullandoli, gli effetti indotti dalla riduzione del numero dei consiglieri stabilizzando così il livello quantitativo dell'iniziativa consiliare nel tempo.

Tabella n. 7 - Consiglieri regionali per numero di proposte di legge sottoscritte nel 2016 e confronto con il 2015-X legislatura.

N. proposte sottoscritte	2016	2015 X leg.
Nessuna	2	16
Da 1 a 2	10	14
Da 3 a 4	10	5
Da 5 a 6	7	2
Oltre 6	11	3
Totale consiglieri ²¹	40	40

Partecipazione estesa, si è detto, ma non omogeneamente ripartita. Emergono, infatti, differenze importanti in funzione del gruppo di appartenenza e del ruolo istituzionale dei singoli consiglieri. In particolare, si osserva che i consiglieri dei gruppi di opposizione si trovano quasi tutti al di sopra della media generale di 5,1 proposte di legge a testa, con poche e limitate eccezioni (Tab. 8). Diversamente, tutti i consiglieri del gruppo Partito democratico (PD), con le sole eccezioni del capogruppo e dei membri dell'Ufficio di presidenza, si trovano al di sotto della media. Infine, tutti i componenti dell'Ufficio di presidenza, siano

²¹ La tabella include le proposte di legge sottoscritte assieme ad altri consiglieri (anche di altri gruppi); non include il Presidente della Giunta, che peraltro non ha sottoscritto nessuna proposta di legge in qualità di consigliere.

essi di maggioranza o di opposizione, vantano un numero di sottoscrizioni superiore a 10.

Tab. n. 8 - Numero di proposte procapite secondo il gruppo di appartenenza

GRUPPI CONSILIARI	PROPOSTE DI LEGGE PROCAPITE
PD	4,3
F.d.I.	11,0
Forza Italia	6,5
M5S	8,0
LN	5,8
SI	0,5
MEDIA	5,1

INTEGRAZIONE POLITICA: i dati del 2016 confermano, rafforzandolo ulteriormente, un tratto caratteristico dell'iniziativa consiliare in Toscana, vale a dire la ridottissima propensione dei gruppi ad associarsi, ed il prevalere di comportamenti individualistici, anche nel caso di forze alleate. Il dato non è certo una novità, ma nel 2016 raggiunge l'apice della sua diffusione: ben 35 delle 45 proposte di iniziativa consiliare, il 78 per cento del totale, rientrano in questa categoria (Tab. 9). Nel corso di tutto il 2015 questo valore era stato “solo” del 50 per cento; nel 2014 del 35 per cento.

A questo dato si affianca, ed apparentemente si contrappone, la positiva dinamica delle proposte emanate da raggruppamenti trasversali, sia di maggioranza sia di opposizione. Si tratta, tuttavia, quasi per intero di proposte presentate dall'Ufficio di presidenza in materia istituzionale, culturale e di promozione dell'identità toscana. Si afferma, pertanto, un modello fortemente polarizzato della ripartizione fra iniziatori, determinato da due sole logiche: una competitiva, centrata sul partito, che spiega la maggior parte dei casi, e una istituzionale, condivisa trasversalmente, che però si sviluppa in ambiti circoscritti e fortemente connotati in senso non politicamente saliente, senza che in alcun modo possa essere interpretata come condivisione di linea politica.

Vale la pena di segnalare che nel 2016 il gruppo di maggioranza risulta molto più propenso che in passato ad intervenire nell'iniziativa legislativa. Il PD, infatti, ha presentato, da solo, ben 15 proposte di legge sulle 45 totali di iniziativa consiliare, a fronte delle 20 proposte dalle opposizioni. Il dato è sicuramente degno di menzione dal momento che le scelte del gruppo di maggioranza scontano la presenza di una vigorosa iniziativa della Giunta regionale per la realizzazione di un programma che entrambi gli attori condividono. L'intensità dell'attivismo del PD sembra così denotare un orientamento di tipo concorrente,

anziché improntato ad una logica di delega, nei confronti dell'esecutivo, e la rivendicazione di un ruolo di stimolo e di proposta ben marcato.

Tabella n. 9 - Le 45 proposte di legge di iniziativa consiliare per tipo di aggregazione di proponenti

AGGREGAZIONI DI PROPONENTI	2016	2015 X leg.
Monopartitiche	35	11
Coalizionali	0	5
Interschieramento*	10	6
Totale	45	22

* di cui 9 dell'Ufficio di presidenza.

Il fenomeno è rimarcato, al contrario, dalla contrazione, in termini relativi, del peso delle opposizioni. Facendo infatti riferimento all'appartenenza dei consiglieri presentatori alla maggioranza o all'opposizione, si osserva che, a livello aggregato, le opposizioni, con 30 proposte di legge presentate sulle 45 totali, partecipano ai due terzi dell'iniziativa consiliare quando, nel 2015, questo valore era pari ai tre quarti.

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

	2016	2015 X LEG.
Solo gruppi di maggioranza	15	3
Gruppi di maggioranza e minoranza*	10	6
Solo gruppi di minoranza	20	13
TOTALE	45	22

* di cui 9 dell'Ufficio di presidenza.

Dopo il PD, sono i gruppi di Forza Italia e Fratelli d'Italia ad esprimere il maggior numero di proposte di legge ma, nel caso di questi ultimi è dirimente il fatto di includere nel computo anche le proposte presentate in qualità di membri dell'UP, un dato significativo (9 proposte), scomputato il quale, il valore dei due gruppi si attesterebbe rispettivamente a 3 e a 4 proposte (Tab. 11).

Più vigorosa allora risulta l’iniziativa sviluppata dai consiglieri della Lega Nord e del Movimento 5 stelle – che non fanno parte dell’Ufficio di presidenza – mentre il gruppo di SI Toscana a sinistra esprime un’attitudine radicalmente diversa, limitandosi a presentare una sola proposta di legge.

Tabella n. 11 - Proposte di legge presentate per gruppo consiliare (incluse quelle presentate da più gruppi) e loro incidenza sulle proposte presentate nel 2016.

GRUPPI CONSILIARI	N. PROPOSTE DI LEGGE	% SUL TOTALE DELLE 45 PDL CONSILIARI
PD	25	56%
F.d.I.	13	29%
Forza Italia	12	27%
M5S	8	18%
LN	6	13%
SI	1	2%

I dati includono anche le proposte di legge firmate da consiglieri facenti parte dell’Ufficio di presidenza i cui valori sono stati calcolati ed attribuiti in tabella ai gruppi di appartenenza: PD, FI, FdI, nella misura di 9 proposte di legge ciascuno.

MATERIE: la distribuzione delle proposte di legge fra le varie materie di cui alla Tabella 12 si caratterizza, nel 2016, per un livello di copertura analogo a quello del 2015, registrandosi iniziative legislative in sole 24 delle 48 voci proposte, con la perdita di tre materie. L’intensità della copertura realizzata appare, nondimeno, relativamente modesta, avendosi solo due voci con almeno 10 proposte, una delle quali, il bilancio, a carattere obbligatorio.

Andando nel dettaglio si osserva una significativa presenza di casi nel macrosettore dell’ordinamento istituzionale, portato essenzialmente di un marcato attivismo consiliare nella materia organi della Regione, a cui si affianca una apprezzabile iniziativa, tanto dei consiglieri quanto della Giunta, nelle due voci personale e amministrazione ed enti locali, in relazione all’istituzione di nuovi comuni. Seguendo la distribuzione in tabella si nota, quindi, una copertura poco intensa ed omogenea delle voci afferenti al macrosettore sviluppo economico, con una significativa accumulazione di casi solo sulla voce agricoltura. Da rimarcare l’unica proposta di legge inerente al turismo, la quale, tuttavia, consiste nel nuovo Testo unico della materia, la cui istruttoria e discussione hanno catalizzato l’attenzione complessiva di Giunta e Consiglio sul tema. Rileva, infine, la presentazione, da parte della Giunta, di un testo di legge inerente alla promozione generale intersettoriale dello sviluppo economico.

Tabella n. 12 - Proposte di legge per materia e soggetto proponente nel 2016.

MACROSETT ORE	MATERIA	GIUNTA	CONS.RI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	1.Organi della Regione		7	7
	2.Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e incompatibilità			
	3.Rapporti internazionali e con Unione europea		1	1
	4.Personale e amministrazione	3	2	5
	5.Enti locali e decentramento	3	2	5
	6.Altro Ordinamento istituzionale		2	2
	7. Multimateria			
Sviluppo economico e attività produttive	8.Artigianato			
	9.Professioni	1		1
	10.Industria			
	11.Sostegno all'innovazione per i settori produttivi			
	12.Ricerca, trasporto e produzione di energia	2		2
	13.Miniere e risorse geotermiche	1	1	2
	14.Commercio, fiere e mercati		1	1
	15.Turismo (incluso agriturismo e t. rurale, ititurismo)	1		1
	16.Agricoltura e foreste	3	4	7
	17.Caccia, pesca e itticoltura		2	2
	18.Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito			
	19.Altro Sviluppo economico e attività produttive	1	1	2
	20. Multimateria			
Territorio ambiente e infrastrutture	21.Territorio e urbanistica	3	3	6
	22.Protezione dell'ambiente, e gestione dei rifiuti	4	2	6
	23.Risorse idriche e difesa del suolo	2	2	4
	24.Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; etc...)	1		1
	25.Viabilità			
	26. Trasporti			
	27. Protezione civile			
	28. Altro Territorio e ambiente (per es.: usi civici)			
	29. Multimateria			
Servizi alla persona e alla comunità	30.Tutela della salute	5	5	10
	31.Alimentazione			
	32.Servizi sociali	1	4	5
	33.Istruzione scolastica e universitaria			
	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			
	40.Spettacolo			
	41.Sport			
	42.Altro Servizi alle persone e alle comunità	2		2
	43. Multimateria			
Finanza	44.Bilancio	11		11
	45.Contabilità regionale			
	46.Tributi			
	47. Multimateria			
	48. Proposte di legge multisettore	1		1
TOTALE		46	45	91

Diverso è l'andamento che si registra nel macrosettore territorio ambiente e infrastrutture, che presenta una concentrazione dei casi più forte e intensa su tre voci base (territorio, ambiente, risorse idriche), voci che, da sole, raccolgono ben 16 proposte sulle 17 totali del macrosettore.

A livello del macrosettore dei servizi alla persona e alla comunità, le frequenze si addensano su tre voci (salute, servizi sociali e beni culturali). Nel primo ambito l'iniziativa è condivisa in modo paritario fra Giunta e consiglieri; negli altri due, è l'iniziativa di questi ultimi ad essere largamente prevalente, anche grazie all'orientamento dei componenti l'Ufficio di presidenza che collocano nella materia dei beni culturali ben 5 proposte delle 9 complessive promosse dall'organo.

Aggregando l'analisi e riferendosi a comparti omogenei (Tab. 13), si osserva come ai valori massimi dell'iniziativa consiliare corrispondano quelli minimi dell'iniziativa di Giunta (ordinamento istituzionale e servizi alla persona e alla comunità) e che lo stesso accada, muovendosi in direzione opposta, nel macrosettore territorio. Il risultato di questi movimenti compensativi è che, nel suo insieme, l'iniziativa legislativa del 2016 dà luogo ad una distribuzione alquanto uniforme tra i quattro macrosettori extra bilancio; distribuzione appena un po' vivacizzata, se così si può dire, solo da un moderato addensamento a livello dell'ordinamento istituzionale e dei servizi alla persona e alla comunità per effetto dell'iniziativa consiliare.

Tabella n. 13 - Distribuzione dell'iniziativa legislativa per macrosettori e soggetto proponente nel 2016

MACROSETTORE	GIUNTA	CONSIGLIERI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	6	14	20
Sviluppo economico e attività produttive	9	9	18
Territorio, ambiente e infrastrutture	10	7	17
Servizi alla persona e alla comunità	9	15	24
Finanza regionale	11	0	11
TOTALE	45	45	90

Al netto della pdl di manutenzione, multisetoriale

SEZIONE II - FASE D'AULA

Nel 2016 si conferma, almeno nei suoi tratti generali, il modello di interazione fra gruppi rilevato nel secondo semestre del 2015, un modello caratterizzato – si ricorda – da elevati livelli di partecipazione al voto e di conflittualità in assemblea, in controtendenza, per entrambi gli aspetti, con quanto censito fino ad allora²². Vero è, tuttavia, che vuoi per l'estensione del periodo, vuoi per la numerosità ed eterogeneità dei casi rilevati (82 leggi vs 25), vuoi per la professionalizzazione degli attori, e quindi la capacità di dar luogo ad una suddivisione del lavoro d'aula più efficiente, i due tratti salienti di cui sopra si attenuano rispetto alla loro fase d'esordio, pur confermandosi entrambi come le architravi del sistema di relazione in aula.

Innanzitutto, si osserva come il tasso di partecipazione al voto – vale a dire la quota percentuale di favorevoli, contrari ed astenuti sul totale del collegio – si attesta al valore del 77 per cento. Un dato, questo, che registra un calo di quasi nove punti rispetto al secondo semestre del 2015, allorché raggiunse l'86 per cento, ma che, nonostante ciò, risulta superiore di oltre 10 punti percentuali al tasso mediamente registrato nel corso della nona legislatura.

Dai dati di Tabella 14 si può apprezzare come il dato medio sia determinato da un generale, anche se moderato, spostamento delle frequenze in direzione delle casistiche meno partecipate. Significativi a tale proposito sono sia l'addensarsi dei casi (58 su 82) in una sola classe, quella di grado intermedio, sia il palesarsi, anche se con numeri molto contenuti (due casi), di leggi approvate con una maggioranza ridotta.

Tabella n. 14 - Leggi approvate nel 2016 per tasso di partecipazione al voto

TASSO PART.	2016		2015 X leg.	
	n.	%	n.	%
Fra il 51 e il 60%	2	2%	-	-
Fra il 61 e l'80%	58	71%	3	12%
Fra l'81 e il 100%	22	27%	22	88%
TOTALE LEGGI	82	100%	25	100%
TASSO MEDIO	77%		86%	

²² Come già detto nell'introduzione, l'universo di riferimento di questa sezione è costituito dalle 82 leggi approvate nel 2016, alcune delle quali (25), derivanti da proposte presentate nel 2015. In questa sezione i dati non includono le proposte di legge statutaria a causa dei valori difforni che possono aversi fra prima e seconda lettura. I dati della presente sezione includono il Presidente della Giunta, come già nel 2015 del resto.

Come già rilevato in merito all'attivismo individuale, anche il quadro concernente la partecipazione al voto si mostra molto sensibile ad un'analisi centrata sulle coalizioni. Emerge, in particolare (Tab. 15), una prima suddivisione fra il gruppo di maggioranza e quelli di opposizione nel loro complesso i quali, esprimono: il primo un tasso superiore, i secondi inferiore, rispetto alla media. Ma ancora più saliente è l'analisi di dettaglio al livello dei singoli gruppi, dalla quale emergono differenze importanti e politicamente connotate. Nello specifico, il gruppo del Partito democratico appare fortemente mobilitato a sostegno della legislazione, dimostrandosi capace di garantire il buon esito delle iniziative proposte. L'assenza di alleati in aula e i margini di distacco numerico dalle opposizioni, solo in apparenza elevati, possono essere i motivi che rendono necessario un forte grado di responsabilizzazione, il cui portato è un tasso di partecipazione al voto pari all'80 per cento.

Per converso, i due gruppi d'opposizione di più antica presenza in aula (Forza Italia e Fratelli d'Italia) manifestano una capacità di presidio alquanto modesta che riteniamo senz'altro ascrivibile alle loro ridotte dimensioni e, con un qualche grado di azzardo interpretativo, anche alla più lunga e approfondita conoscenza dei meccanismi d'aula.

Affatto diverso, così come già osservato nel campo dell'iniziativa legislativa, è il comportamento delle nuove forze di opposizione, ciascuna delle quali esprime livelli elevati di partecipazione, ma con un netto primato di SI-Toscana a sinistra e del Movimento 5 stelle, i quali si collocano addirittura oltre i livelli del PD, entrambi all'87 per cento.

Tabella n. 15 - Tasso di partecipazione al voto per gruppo.

COALIZIONI	Tasso di partecipazione 2016
PD	80%
SI	87%
FI	45%
FDI	40%
LN	70%
M5S	87%
Media opposizioni	72%
MEDIA GENERALE	77%

Per quanto attiene al secondo elemento cardine – il conflitto politico – si osserva come anch'esso persista estesamente, sia pure temperandosi e assumendo una variegata articolazione.

Partendo dal livello superiore, cioè da un'analisi generale dei comportamenti di voto mediamente osservati dai consiglieri, si osserva (Tab. 16) che le leggi regionali sono state approvate, in media, col voto favorevole di 23 consiglieri su 41, con il voto contrario di 5,9 e l'astensione di 2,5 consiglieri, mentre risultano, sempre in media, assenti al momento del voto o alla seduta nel suo complesso, rispettivamente 8,1 e 1,3 consiglieri.

I dati, come si può verificare, corrispondono nelle loro linee generali alle tendenze del secondo semestre del 2015. Rispetto ad esse, tuttavia, pare di scorgere un certo minore afflato partecipativo indotto, probabilmente, dalla maggiore dimestichezza con l'aula e la misurazione più attenta dei concreti margini di rischio e di opportunità nel corso delle votazioni che si presume essere indotta dall'esperienza. È sintomo di ciò il fatto che si riduca sensibilmente la media dei voti favorevoli ed aumentino – praticamente nella stessa misura in cui decrescono i voti favorevoli – gli assenti al voto, mentre il numero medio di contrari e di astenuti è praticamente stabile.

Tabella n. 16 - Frequenze medie dei comportamenti di voto.

VOTI	2016		2015 X leg.	
	n.	%	n.	%
Favorevoli	23,2	57%	26,2	64%
Contrari	5,9	14%	6,5	16%
Astenuti	2,5	6%	2,3	6%
Assenti al voto	8,1	20%	5,5	13%
Assenti alla seduta	1,3	3%	0,5	1%
TOTALE	41,0	100%	41,0	

Nella stessa direzione si muove un altro dato tipico, che si è utilizzato quale misuratore del livello di conflitto, e cioè la ripartizione delle leggi approvate secondo il numero di voti contrari (Tab. 17).

Dai dati raccolti si osserva come il numero di leggi del tutto prive di voti contrari si riduca ulteriormente rispetto al secondo semestre 2015, anche se di poco (dal 32 al 30 per cento), denotando con ciò il persistere di una tradizione conflittuale; ma si osserva parimenti come decresca, e in maniera ben più significativa (dal 32 al 24 per cento), il numero di leggi col massimo numero di

voti contrari, vale a dire quelle che mobilitano tutta l'opposizione o, per lo meno, gran parte di essa.

Il dato di rilievo in Tabella 17 è piuttosto l'affermarsi di una ampia classe intermedia di leggi approvate con un numero di voti contrari fino a dieci, indice, si ritiene, della presenza endemica di conflitto, ma temperata dalla sempre più concreta possibilità di maggioranze variabili e sovrabbondanti a favore delle leggi approvate.

Tabella n. 17 - Leggi approvate nel 2016 secondo il numero di voti contrari.

CONTRARI	2016.		2015 X leg.	
	n.	%	n.	%
Nessuno	25	30%	8	32%
Fra 1 e 10	37	46%	9	36%
Fra 11 e 16	20	24%	8	32%
TOTALE	82	100%	25	100%

Focalizzando allora l'analisi sull'ampiezza delle coalizioni che, di fatto, di volta in volta, hanno approvato le leggi nel 2016 (coalizioni legislative), troviamo una buona conferma di ciò.

In Tabella 18 si riporta il numero di leggi approvate secondo il numero e la natura dei gruppi che hanno votato a favore. Dal suo esame emerge, in primo luogo, che la metà esatta delle leggi approvate ha ricevuto il voto favorevole del solo gruppo del PD e che solo una legge è stata approvata all'unanimità. Nel resto dei casi si registra – e ciò costituisce l'elemento di maggior interesse – l'affermazione di una pratica convergente, abbastanza estesa e variamente modulata, in forza della quale uno o più gruppi delle opposizioni si associano al PD nel voto favorevole. Si noti, in particolare, che il fenomeno, peraltro già presente nel 2015, assume oggi un'intensità ed una varietà notevolmente superiori, avendosi la copertura di tutte le combinazioni previste dalla Tabella 18 e un aumento, percentualmente rilevante, dei casi ricadenti nelle classi a maggior numero di gruppi di opposizione. Lo stesso elevato valore relativo alle leggi approvate dal solo gruppo del PD è comunque in regresso rispetto al secondo semestre 2015.

Concludendo sul punto, si rileva che se nel 2015 almeno un gruppo di opposizione figurava nelle coalizioni che avevano approvato solo il 40 per cento delle leggi (10 su 25), nel 2016 questo valore si innalza fino al 50 per cento, attenuando, pur senza invertirlo, il dato di fondo della conflittualità dell'aula.

Tabella n. 18 - Numero e ampiezza delle coalizioni legislative

Coalizioni legislative	2015 X leg.	2016
Solo maggioranza	15	41
Tutti i gruppi	4	1
Maggioranza più un gruppo di opposizione	2	15
Maggioranza più 2 gruppi di opposizione	2	14
Maggioranza più 3 gruppi di opposizione	-	5
Maggioranza più 4 gruppi di opposizione	2	7
TOTALE	25	82

Oltre all'ampiezza delle coalizioni legislative, quest'anno si è ritenuto opportuno orientare la ricerca anche sulle loro proprietà più schiettamente politiche, vale a dire la loro composizione interna. In Tabella 19 sono così riportate, in ordine decrescente, le frequenze delle leggi approvate secondo la composizione politica della coalizione che le ha approvate.

Tabella n. 19 - Composizione politica delle coalizioni legislative

Coalizioni legislative	N.	%
PD	41	50%
PD+FI+LN+M56+SI	8	10%
PD+M5S+SI	7	9%
PD+M5S	7	9%
PD+SI	6	7%
PD+FI+LN	4	5%
PD+FI+FDI+LN	3	4%
PD+FI+SI	2	2%
Unanimità	1	1%
PD+SI+LN	1	1%
PD+FI+FDI+LN	1	1%
PD+SI+FI+M5S	1	1%
TOTALE	82	100%

La distribuzione in Tabella 19 mostra la sussistenza di un forte elemento regolatore costituito dall'ampio numero di leggi approvate dal solo gruppo di maggioranza, pari alla metà del totale. Accanto ad esso, tuttavia, per la restante

parte delle leggi approvate, emerge una notevole varietà di combinazioni fra gruppi che pare sfuggire a qualsiasi ipotesi di interpretazione fondata sul criterio della lontananza/prossimità ideologica fra i partecipanti. Un tratto, quindi, di apprezzabile pluralismo ancorato, è lecito supporre, a specifiche ragioni di merito inerenti ai singoli provvedimenti.

Nessun gruppo risulta completamente alieno al lasciarsi coinvolgere nella produzione legislativa e, al tempo stesso, nessun gruppo pare stabilmente incline a farlo. Il risultato è la possibilità di esiti plurali anche quanto a segno politico della legislazione approvata e dinamiche d'aula non interamente deducibili dal risultato elettorale.

Sul punto abbiamo ritenuto utile fornire uno spaccato più approfondito andando a investigare a livello dei comportamenti di voto delle singole forze politiche: per ciascun gruppo si sono quindi censiti i comportamenti di voto assunti, che si presentano in Tabella 20.

Tab. n. 20 - Comportamenti di voto dei singoli gruppi consiliari.

Gruppi	Favorevole	Contrario	Astenuto	Assente	TOTALE
Forza Italia	19	29	11	23	82
Fratelli d'Italia	5	25	5	47	82
Lega Nord	18	44	18	2	82
Movimento 5 stelle	23	40	18	1	82
SI Toscana a sinistra	26	33	21	2	82

Osserviamo innanzitutto come per i gruppi consiliari di Forza Italia e Fratelli d'Italia rilevi il già osservato problema di presidio dell'aula espresso dal forte numero di assenze in fase di voto. Fra i due gruppi il primo risulta molto più incline a votare favorevolmente del secondo. Molto diverso, invece, è il comportamento delle nuove forze di opposizione che tutte presentano valori molto elevati di presenza al voto, accompagnati, merita sottolineare, da una variegata polifonia delle scelte di voto. Per nessuno dei tre gruppi la scelta è scontata e se pure il voto contrario è quello più frequente, esso è ben lungi dal risolvere tutte le scelte di voto che vedono, al contrario, la non rara frequenza del consenso e un uso ragionato dell'astensione (nel vigente regolamento non più equiparata al voto contrario). Oltretutto, ogni attore sembra modulare le proprie scelte secondo un suo specifico discernimento, finendo per associarsi od opporsi alla maggioranza indipendentemente dal comportamento degli altri e dalla vicinanza ideologica con essi, dando luogo a, come già si è visto in Tabella 19, combinazioni anche le meno prevedibili fra gruppi.

Se la fase dell'iniziativa si caratterizza, come si è visto nella prima sezione, per la prevalenza di logiche d'azione individualistiche, la fase di voto attenua questo tratto e manifesta un apprezzabile grado di flessibilità.

L'aula dunque, e il procedimento legislativo più in generale, sono colti, anche dalle opposizioni più giovani ed agguerrite, come arene portatrici di risorse politiche rilevanti, all'interno delle quali è possibile realizzare almeno una parte dei propri programmi e perciò meritevoli di un'attenta e laica partecipazione.

Concludendo, pare lecito affermare che, atteso il conflitto, emergono anche importanti occasioni di condivisione, realizzabili di volta in volta al di fuori di qualsivoglia predefinito schema di relazione fra gruppi, sia esso maggioritario o consensuale.

Il modello conflittuale-partecipativo delineatosi nella seconda metà del 2015 dunque permane, ma si modulano in maniera ponderata e plurale, attenta al merito più che a logiche di schieramento, le dinamiche di relazione fra gli attori politici, dal che l'istituzione consiliare sembra avviarsi verso una sorta di "maturità" politica, nel cui contesto rafforza la propria centralità e il proprio livello di autonomia.

PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL'ANNO 2016 E CARATTERI QUALITATIVI

Carla Paradiso

1. INTRODUZIONE

Questa parte del Rapporto annuale sulla legislazione regionale della Toscana è solita monitorare la produzione normativa avendo riguardo ad una serie di parametri quali-quantitativi ormai consolidati, e che fanno riferimento a fattori 'fisici' delle leggi, quali la loro dimensione, e a fattori di tipo qualitativo attraverso l'uso di una serie di classificazioni e tipologie che descrivono l'ambito o la materia in cui le normative svolgono la loro azione.

La nona legislatura si era chiusa con una produzione caratterizzata da:

a) una produzione annuale piuttosto corposa²³; b) una competenza legislativa tendenzialmente sempre più "mista", in grado di assemblare, cioè, in un'unica legge, sia interventi in materie su cui legifera anche lo Stato, sia interventi su materie spettanti esclusivamente alla potestà legislativa regionale; c) una produzione legislativa composta da leggi di dimensioni medio-piccole, con poche leggi corpose; si tratta, quindi, di interventi puntuali su micro settori o micro materie, accompagnati da un piccolo numero di leggi di grandi dimensioni. Una produzione composta soprattutto da leggi di manutenzione, cioè di modifica espressa delle leggi esistenti; d) una iniziativa consiliare con un tasso di successo molto alto, che non si occupa più soltanto di materia istituzionale, ma interviene sempre più spesso su altri settori, ritenuti meno usuali per un'assemblea legislativa, perché presuppongono informazioni solitamente in capo all'esecutivo.

Il primo scorcio della decima, nei mesi del 2015 esaminati, ha messo in luce che :

- la nuova legislatura si apre nel segno della continuità con la precedente in relazione ad alcuni elementi quali: una produzione normativa prevalentemente di manutenzione, un uso dell'entrata in vigore anticipata molto ampio;
- cala, invece, il tasso di successo dell'iniziativa legislativa consiliare.

Tenendo conto di queste premesse, che saranno riprese per un confronto finale, l'analisi verterà sulla produzione legislativa del 2016, primo anno completo della decima legislatura.

²³La Regione Toscana rimane una delle regioni con il più alto numero di leggi approvate annualmente.

2. LA PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL'ANNO 2016

Il 2016 si conclude con 82 leggi pubblicate, in deciso aumento, sia confrontando i dati dell'intero anno 2015 (66 leggi), sia, ancora di più, al confronto con l'anno equivalente della scorsa legislatura, il 2011, chiusosi con 53 leggi pubblicate.

Questa è la prima e più visibile caratteristica da segnalare.

TABELLA N. 1 – PRODUZIONE LEGISLATIVA DELLA DECIMA LEGISLATURA ANNI 2015 - 2016

ANNO	ANNO 2015 ²⁴	ANNO 2016
NR. LEGGI	25	82

La seconda peculiarità del 2016 è data dai numeri che si riferiscono alla provenienza della iniziativa legislativa che vede 60 leggi di iniziativa della Giunta approvate su 82, contro le 22 leggi di iniziativa consiliare.

In percentuale significa che il 73 per cento (73,2%) delle leggi sono di derivazione giuntale, contro il 26,8 delle leggi attribuite all'iniziativa consiliare.

Quindi, in numeri percentuali, una decisa diminuzione dell'iniziativa consiliare rispetto alla nona legislatura, che si è collocata al 39,3%, e più simile al dato complessivo dell'ottava legislatura, attestatosi al 26,8%.²⁵

TABELLA N. 2 – PRODUZIONE LEGISLATIVA ANNI 2015 E 2016 DELLA DECIMA LEGISLATURA DIVISA TRA LEGGI D'INIZIATIVA DI GIUNTA E LEGGI D'INIZIATIVA CONSILIARE

ANNO	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALI	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
2015 (X)	17	68%	8	32%	25	100
2016	60	73,2%	22	26,2%	82	100

²⁴ Per l'anno 2015 i dati segnalati corrispondono al periodo giugno – dicembre 2015, cioè dall'inizio della decima legislatura.

²⁵ I dati sono ripresi dai Rapporti sulla legislazione degli anni precedenti.

3. DIMENSIONI FISICHE DELLE LEGGI

Le leggi regionali possono essere esaminate, sotto un profilo squisitamente quantitativo, misurando le loro cosiddette ‘dimensioni fisiche’, cioè contando il numero degli articoli, dei commi e dei caratteri che compongono le singole leggi. Tali dati, come spesso si è ripetuto, non possono dare conto del contenuto delle leggi esaminate, ma contribuiscono a rendere l’idea dell’impatto che la singola legge, ma anche l’intera produzione annuale, può avere sull’ordinamento regionale.

La produzione legislativa del 2016 è composta da un totale di 1.552 articoli, 3.063 commi e 1.455.710 caratteri. Tenuto conto dell’aumentato numero delle leggi approvate nell’anno di riferimento, il dato numerico è maggiore, per tutti e tre gli elementi analizzati, del corrispettivo dato rilevato per gli anni precedenti.

Si possono fare due tipi di confronti: il primo, con l’anno corrispondente della legislatura precedente, il 2011, con le 53 leggi regionali composte da 941 articoli, 2.144 commi e 1.071.668 caratteri; il secondo parallelo può essere svolto con anni numericamente più vicini al dato del 2016, come ad esempio, le 60 leggi del 2013 composte da 747 articoli, 1482 commi e 752.768 caratteri; oppure il dato del 2014 con le 71 leggi corrispondenti a 1105 articoli, 2558 commi e 1.337.250 caratteri.

TABELLA N. 3 - LEGGI REGIONALI DEL 2015 E DEL 2016 PER COMPOSIZIONE COMPLESSIVA IN BASE AGLI ARTICOLI, AI COMMI E AI CARATTERI

ANNI	2015	2016
ARTICOLI	337	1552
COMMI	787	3063
CARATTERI	432.270	1.455.710

La tabella sottostante, invece, scompone i dati, separandoli in base alla provenienza dell’iniziativa legislativa, e quindi distinguendo tra la composizione delle leggi di iniziativa della Giunta e quelle di origine consiliare.

TABELLA N. 4 - LEGGI REGIONALI DEL 2015 E DEL 2016 PER COMPOSIZIONE COMPLESSIVA IN BASE AGLI ARTICOLI, AI COMMI E AI CARATTERI SUDDIVISA PER SOGGETTO PROPONENTE E TOTALI

ANNI	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALI	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
ARTICOLI	297	1456	40	96	337	1552
COMMI	721	2893	66	170	787	3063
CARATTERI	393.256	1.341.067	39.014	114.703	432.270	1.455.710

Entrando più nel merito della composizione delle leggi si osserva che: 10 leggi sono composte da 50 e più articoli, con le punte massime di 112 (l.r. 20/2016²⁶) e 160 articoli (l.r. 86/2016²⁶); tutte le 10 leggi sono di iniziativa giuntale.

In relazione ai commi e ai caratteri, 5 leggi sono composte da più di 100 commi, come la legge regionale 86/2016, composta da 513 commi e da 140.364 caratteri, la legge regionale 40/2016²⁷ con 212 commi, e la 48/2016²⁸ con 208 commi e 101.151 caratteri. Anche in questo caso le leggi regionali segnalate sono tutte di iniziativa giuntale.

Per i dati particolareggiati si rimanda alle tabelle sottostanti.

In generale, si rileva che 61 leggi, cioè il 74,3%, sono composte da un minimo di 1 articolo (7 leggi di cui 5 di iniziativa consiliare) ad un massimo di 20 articoli.

Rispetto agli anni precedenti, quando la rilevazione numerica evidenziava che la categoria delle leggi di ampiezza minima era prevalentemente frequentata dall'iniziativa consiliare, nel 2016 le quantità si equivalgono, per entrambi, per la categoria più piccola (da 1 a 5 articoli), in cui sono presenti 16 leggi proposte dalla Giunta regionale e 17 di iniziativa del Consiglio.

Uguualmente, per i commi e i caratteri si constata un divario minore, rispetto agli anni precedenti, tra l'iniziativa giuntale e l'iniziativa di provenienza consiliare, nella classe di minor ampiezza, da 1 a 10 commi, con 20 leggi giuntali

²⁶ Si tratta della legge regionale 1 marzo 2016, n. 20 (Riordino delle funzioni amministrative in materia di caccia e pesca nel mare e nelle acque interne in attuazione della l.r. 22/2015. Modifiche alle leggi regionali 3/1994, 3/1995, 20/2002, 7/2005 e 66/2005) e della legge regionale 20 dicembre 2016, n. 86 (Testo unico del sistema turistico regionale).

²⁷ Legge regionale 28 giugno 2016, n. 40 (Modificazioni dei comprensori di bonifica e disciplina transitoria in materia di consorzi di bonifica. Modifiche alla l.r. 79/2012 e alla l.r. 16/2016).

²⁸ Legge regionale 1 agosto 2016, n. 48 (Disposizioni in materia di conservazione e valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale. Modifiche alla l.r. 22/2015 e alla l.r. 30/2015).

e 17 di provenienza consiliare, e nella categoria dei caratteri (fino a 5.000), dove si collocano 10 leggi proposte dalla Giunta e 15 di derivazione consiliare.

Più marcato, invece, il divario nella categoria delle leggi di ampiezza medio-alta, dove si ritrovano solo leggi provenienti dalla Giunta, sia come composizione in articoli che in commi e in caratteri. Una sola legge di origine consiliare supera i 20.000 caratteri: la legge regionale 51/2016 (Misure in materia di semplificazione amministrativa per il sostegno di attività economiche. Modifiche alle leggi regionali 28/2005, 31/2005, 55/2008, 40/2009) che è composta da 21.054 caratteri.

Come rilevato da più anni, non stupisce la caratteristica evidenziata, dovuta all'ampiezza e alla numerosità delle materie affrontate dalle proposte di legge della Giunta regionale e, soprattutto, al diverso ruolo che, nell'ambito degli organismi regionali, essa svolge.

TABELLA N. 5 - LEGGI REGIONALI DEL 2016 PER CLASSI DI AMPIEZZA IN ARTICOLI E PER SOGGETTO PROPONENTE

LEGGI REGIONALI DEL 2016						
	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
ARTICOLI	N.	%	N.	%	N.	%
da 1 a 5	16	26,7	17	77,3	33	40,3
da 6 a 10	10	16,7	2	9,1	12	14,6
da 11 a 15	8	13,3	3	13,6	11	13,4
da 16 a 20	5	8,3	0	0	5	6,0
Oltre 20	21	35,0	0	0	21	25,7
TOTALE	60	100	22	100	82	100

TABELLA N. 6 - LEGGI REGIONALI DEL 2016 PER CLASSI DI AMPIEZZA IN COMMI E PER SOGGETTO PROPONENTE

LEGGI REGIONALI DEL 2016						
	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
COMMI	N.	%	N.	%	N.	%
da 1 a 10	20	33,3	17	77,3	37	45,1
Da 11 a 20	8	13,3	3	13,6	11	13,4
da 21 a 30	6	10,0	2	9,1	8	9,8
da 31 a 40	4	6,7	0	0	4	4,9
Oltre 40	22	36,7	0	0	22	26,8
TOTALE	60	100	22	100	82	100

TABELLA N. 7 - LEGGI REGIONALI DEL 2016 PER CLASSI DI AMPIEZZA IN CARATTERI E PER SOGGETTO PROPONENTE

LEGGI REGIONALI DEL 2016						
	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
CARATTERI	N.		N.	%	N.	%
fino a 5.000	10	16,7	15	68,2	25	30,5
da 5.001 a 10.000	13	21,7	4	18,2	17	20,8
da 10.001 a 15.000	8	13,3	2	9,1	10	12,1
da 15.001 a 20.000	6	10	0	0	6	7,4
oltre 20.000	23	38,3	1	4,5	24	29,2
TOTALE	60	100	22	100	82	100

3.1. DIMENSIONI FISICHE DEL PREAMBOLO

Le leggi regionali toscane, a partire dal 2009, premettono all'articolo un preambolo contenente le motivazioni della legge. Come più volte ricordato nei precedenti rapporti, l'obbligo di motivare le leggi e i regolamenti regionali è stato introdotto con lo Statuto della Regione Toscana entrato in vigore nel 2005; la motivazione è parte integrante della legge ed è caratteristica esclusiva delle leggi toscane.

Il preambolo, pur facendo parte integrante della legge, rientra nell'analisi inerente le dimensioni fisiche solo per la sua composizione in caratteri²⁹, non essendo composto come il testo delle leggi di articoli e commi.

Per questo motivo, nell'esaminare i testi di legge si dà conto anche degli elementi che compongono il preambolo, cioè i '*visto*' e i '*considerato*'.

Nel 2016, le 82 leggi regionali contengono, complessivamente, 611 '*visto*' e 525 '*considerato*'. È la prima volta che i '*considerato*' sono in numero inferiore ai '*visto*'.

I '*visto*' e i '*considerato*' della normativa approvata nell'anno 2016 rimangono in numero ristretto.

Solo tre leggi hanno un numero di '*visto*' superiore a 20: la legge di manutenzione annuale dell'ordinamento (l.r. 58/2016) che ne ha 43; la legge regionale 88/2016 (Legge di stabilità 2017) con 22 '*visto*'; e, con 20 '*visto*', la legge regionale 51/2016, in materia di semplificazione amministrativa.

²⁹ 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.

Entrano in un range da 11 a 19 ‘visto’ altre 8 leggi; le restanti 71 leggi sono composte da 2 fino ad un massimo di 10 ‘visto’.

Sono 74 le leggi regionali che contengono un numero di ‘considerato’ da 1 a 10; in particolare, 5 leggi hanno un solo ‘considerato’: si tratta di 5 leggi di modifica e della legge regionale per il bilancio di previsione per il periodo 2017-2019.

Altre 8 leggi rientrano nel range da 11 a 20 ‘considerato’; tra queste si segnalano la legge regionale 17/2016 (*Nuove disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA), di autorizzazione integrata ambientale (AIA) e di autorizzazione unica ambientale (AUA) in attuazione della l.r. 22/2015. Modifiche alla l.r. 10/2010 e alla l.r. 65/2014*), con 19 ‘considerato’, e la legge regionale 85/2017 (*Disposizioni per l'esercizio delle funzioni regionali in materia di uso razionale dell'energia. Modifiche alle leggi regionali 39/2005, 87/2009 e 22/2015*), con 20 ‘considerato’.

Non ci sono, invece, leggi con un numero superiore ai 20 ‘considerato’. La presenza dei ‘considerato’ sembra decisamente ridotto rispetto alle rilevazioni degli anni precedenti. Portiamo ad esempio il testo unico sul sistema del turismo regionale (l.r. 86/2016) che ha un preambolo composto da 5 ‘visto’ e 9 ‘considerato’; oppure la legge regionale 20/2016 (*Riordino delle funzioni amministrative in materia di caccia e pesca nel mare e nelle acque interne in attuazione della l.r. 22/2015. Modifiche alle leggi regionali 3/1994, 3/1995, 20/2002, 7/2005 e 66/2005*) composta da 112 articoli, il cui preambolo è composto da 11 ‘visto’ e 7 ‘considerato’.

4. CLASSIFICAZIONE PER POTESTÀ LEGISLATIVA

Il preambolo, oltre a specificare, nella parte dedicata ai ‘visto’, quali sono le disposizioni normative su cui si basa ciascuna legge, individua quale tipologia di potestà legislativa, tra le due previste all’articolo 117 della Costituzione, si sta esercitando nella legge.

Si ricorda che l’inserimento di tale indicazione nel preambolo è prevista dal protocollo d’intesa, stipulato tra Giunta regionale e Consiglio regionale nel 2010-2011, in attuazione dell’articolo 20 della legge regionale 55/2008 in materia di qualità della normazione. La rilevazione oggetto del presente paragrafo si basa sulle indicazioni presenti nei ‘visto’ proprio per delineare qual è l’ambito in cui si esercita la potestà normativa regionale toscana.

Negli anni precedenti è stato segnalato come, da un iniziale prevalente esercizio della potestà residuale, la Regione Toscana è passata a un maggiore esercizio della potestà concorrente. Spesso le due tipologie erano esercitate contemporaneamente in una stessa legge.

La produzione legislativa del 2016 ha accentuato l'esercizio di una forma di legislazione che sempre più spesso racchiude entrambe le potestà, concorrente e residuale, definita, nelle rilevazioni, potestà "mista". Il 45% circa delle leggi del 2016, infatti, appartiene alla categoria mista; in termini assoluti sono 37 leggi su 82. La potestà meno esercitata è proprio la residuale con 19 leggi, pari al 23,2 per cento.

TABELLA N. 8 - DISTRIBUZIONE DELLE LEGGI IN FORZA DI POTESTÀ LEGISLATIVA PER GLI ANNI 2015 E 2016

ANNO	POTESTÀ CONCORRENTE		POTESTÀ RESIDUALE (O ESCLUSIVA)		MISTA		TOTALE	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
2015³⁰	11	44	8	32	6	24	25	100
2016	26	31,7	19	23,2	37	45,1	82	100

Per un confronto con la precedente legislatura si veda la tabella sottostante:

TABELLA N. 9 - DISTRIBUZIONE DELLE LEGGI IN FORZA DI POTESTÀ LEGISLATIVA PER LA NONA LEGISLATURA (ANNI 2010 – 2011 – 2012 - 2013 – 2014 - 2015)

	POTESTÀ CONCORRENTE		POTESTÀ RESIDUALE (O ESCLUSIVA)		MISTA		TOTALE	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
2010^(*)	13	43,3	13	43,3	4	13,4	30	100
2011	25	47,2	15	28,3	13	24,5	53	100
2012	30	46,1	18	27,7	17	26,2	65	100
2013	19	31,7	17	28,3	24	40,0	60	100
2014	21	29,6	30	42,3	20	28,1	71	100
2015^(*)	15	36,6	20	48,8	6	14,6	41	100

(*) I dati del 2010 riguardano maggio – dicembre e i dati del 2015 sono riferiti a gennaio - marzo e rientrano nella nona legislatura

³⁰ Per l'anno 2015 i dati segnalati corrispondono al periodo giugno – dicembre 2015, cioè dall'inizio della decima legislatura.

5. CLASSIFICAZIONE PER TIPOLOGIA NORMATIVA

Per quanto riguarda la classificazione delle leggi dell'anno 2016 per tipologia normativa, le 82 leggi sono suddivise come si vede nella tabella sottostante (Tab. 10).

Non ci sono novità rispetto alla ormai abituale prevalente presenza delle leggi di manutenzione che, con 48 leggi, equivale al 58,5 per cento. A queste 48 leggi classificate nella manutenzione perché sono tutte leggi che intervengono su leggi già vigenti, vanno sommate le 8 leggi inserite nella categoria riordino. Queste leggi, pur essendo leggi di modifica, si auto-qualificano, nel titolo, appunto come leggi di riordino. Tutte svolgono opera di manutenzione in attuazione della legge regionale 22/2015³¹, che ha riassegnato le funzioni che appartenevano alle province.

Inoltre, ci sono altre sei leggi che recano nel titolo la specifica di attuare la legge regionale 22/2015; per altre tre leggi l'intento attuativo lo si ricava dalla lettura del preambolo.

Le leggi regionali di attuazione della 22/2015 non hanno sempre lo stesso impatto: in alcuni casi il riordino avviene con un numero minimo di articoli, in altri l'opera di adeguamento è profonda e ampia, sia nel caso di leggi di riordino, sia in quello di leggi che non dichiarano espressamente la finalità dell'intervento come riordino. In definitiva, almeno diciassette leggi regionali, un po' più del 20 per cento, derivano dalla necessità di definire o di adeguare nei tempi le funzioni che precedentemente appartenevano alle province.

Tra le leggi regionali classificate come manutentive si ritrovano sia leggi che utilizzano la novellazione per piccoli interventi, sia leggi che modificano profondamente la materia attraverso la novellazione di una o più leggi: è il caso della legge regionale 43/2016 (*Norme per il governo del territorio. Misure di semplificazione e adeguamento alla disciplina statale. Nuove previsioni per il territorio agricolo. Modifiche alla l.r. 65/2014, alla l.r. 5/2010 e alla l. 35/2011*) con 92 articoli; della legge regionale 48/2016 (*Disposizioni in materia di conservazione e valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale. Modifiche alla l.r. 22/2015 e alla l.r. 30/2015*) con 84 articoli; della legge regionale 17/2016 (*Nuove disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA), di autorizzazione integrata ambientale (AIA) e di autorizzazione unica ambientale (AUA) in attuazione della l.r. 22/2015. Modifiche alla l.r. 10/2010 e alla l.r. 65/2014*) con 51 articoli.

Tutte le leggi citate sono leggi di settore e si occupano di territorio e ambiente.

³¹ Legge regionale 3 marzo 2015, n. 22 (Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 68/2011, 65/2014.

Complessivamente le leggi regionali del 2016, classificate come manutentive e come riordino, sono intervenute su 169 leggi; in alcuni casi si tratta di interventi ripetuti sulle stesse leggi in momenti diversi dell'anno.

Passando alle altre categorie, constatiamo che 10 sono le leggi classificate bilancio, mentre, la tipologia settore contiene 7 interventi legislativi.

Tra le leggi di settore, come interventi più corposi, si segnala il già citato "Testo unico del sistema turistico regionale", legge regionale 86/2016 di 160 articoli, che sostituisce il precedente testo unico già esistente in materia, che risale al 2000; la Riforma dell'Agenzia di promozione economica della Toscana (APET), contenente anche piccole modifiche alla legge regionale 53/2008 in tema di artigianato artistico e tradizionale (l.r. 22/2016).

Le quattro leggi classificate alla voce "istituzionale", hanno ad oggetto, in tre casi su quattro, istituzioni di nuovi comuni per fusione di comuni preesistenti.

TABELLA N. 10 - CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI PER TIPOLOGIA NORMATIVA – ANNI 2015 E 2016 - DECIMA LEGISLATURA

TIPOLOGIA DELLE LEGGI	ANNO 2015		ANNO 2016	
	NR	%	NR	%
ISTITUZIONALE	1	4	4	4,9
SETTORE	2	8	7	8,6
INTERSETTORIALE	0	0	0	0
RIORDINO	0	0	8	9,8
SEMPLIFICAZIONE	0	0	0	0
TESTI UNICI	0	0	1	1,2
PROVVEDIMENTO	0	0	4	4,9
INTERPRETAZIONE	0	0	0	0
MANUTENZIONE	17	68	48	58,5
BILANCIO	5	20	10	12,1
TOTALE	25	100	82	100

6. LA CLASSIFICAZIONE PER MATERIE E PER MACROSETTORE

La classificazione delle leggi secondo una griglia divisa in 6 macrosettori, a loro volta suddivisa in 48 materie (o voci), serve a comprendere meglio il contenuto delle leggi stesse.

Le 82 leggi del 2016 trovano collocazione in tutti e 6 i macro aggregati che compongono la classificazione: 26 leggi appartengono alla categoria 'territorio ambiente e infrastrutture'; 17 leggi si collocano nel settore 'sviluppo economico e attività produttive'; 16 leggi fanno parte del macrosetto 'servizi alla persona e alla comunità'; all' 'ordinamento istituzionale' fanno riferimento 9 leggi; il comparto 'finanza regionale' contiene 12 leggi. Due leggi rientrano nella classificazione 'multisetto', dedicata soprattutto alle leggi di

semplificazione, alle leggi di abrogazione, ai collegati alle finanziarie, o a leggi che occupandosi di materie che fanno parte di 2 o più macrosettori sarebbero difficili da collocare (Tab. 11).

Delle 48 voci in cui si suddividono le macromaterie, 24 sono quelle occupate dalle 82 leggi dell'anno 2016, che corrispondono al 50%, con l'incremento percentuale di 2,1 rispetto all'anno precedente, in cui le 66 leggi occupavano 23 voci della classificazione per materie.

Le voci che raccolgono più leggi sono: 'territorio, ambiente e infrastrutture' con 8 leggi; 'protezione della natura' e 'risorse idriche e difesa del suolo', con 7 leggi ciascuna; la voce 'beni e attività culturali' contiene 6 leggi; anche la voce 'bilancio' della macromateria 'finanza regionale' ne raccoglie 8 (legge di bilancio, variazioni, assestamento, rendiconto, legge di stabilità).

Le restanti voci raccolgono un numero inferiore di leggi.

TABELLA N. 11 – CLASSIFICAZIONE PER MATERIE E SOGGETTO PROPONENTE PER L'ANNO 2016

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2016	2016	2016
Ordinamento istituzionale Tot 2016 = 9	1. Organi della Regione <i>(ad esclusione di quanto classificato alla voce successiva)</i>			
	2. Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti la Giunta			
	3. Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni			
	4. Personale e amministrazione	1	3	4
	5. Enti locali e decentramento	3	1	4
	6. Altro (per es: persone giuridiche private, sistema statistico regionale, etc.)		1	1
	7. Multimateria			
Sviluppo economico e attività produttive	8. Artigianato			
	9. Professioni (incluse le nuove figure professionali: per es., naturopata, etc.)	1		1

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2016	2016	2016
Tot 2016 = 17	10. Industria			
	11. Sostegno all'innovazione per i settori produttivi			
	12. Ricerca, trasporto e produzione di energia	3	1	4
	13. Miniere e risorse geotermiche			
	14. Commercio, fiere e mercati			
	15. Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	2		2
	16. Agricoltura e foreste	3		3
	17. Caccia, pesca e itticoltura	2	3	5
	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.)			
	20. Multimateria	1	1	2
Territorio ambiente e infrastrutture	21. Territorio e urbanistica (incluso demanio; edilizia)	6	2	8
	22. Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	7		7
	23. Risorse idriche e difesa del suolo	6	1	7
	24. Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; aeroporti; etc)		1	1
	25. Viabilità			
Tot 2016 = 26				

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2016	2016	2016
	26. Trasporti			
	27. Protezione civile			
	28. Altro (per es.:usi civici)		1	1
	29. Multimateria	2		2
Servizi alla persona e alla comunità Tot 2016 = 16	30. Tutela della salute	2	2	4
	31. Alimentazione			
	32. Servizi sociali	2	2	4
	33. Istruzione scolastica e universitaria			
	34. Formazione professionale	1		1
	35. Lavoro			
	36. Previdenza complementare e integrativa			
	37. Beni e attività culturali	3	3	6
	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			
Finanza regionale Tot 2016 = 13	44. Bilancio	8		8
	45. Contabilità regionale			
	46. Tributi	2		2

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2016	2016	2016
	47. Multimateria	3		3
Multisettores ³² Tot 2016 = 1	48. Multisettores	1		1
	TOTALE	60	22	82

7. LA CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI IN BASE ALLA TECNICA REDAZIONALE

Sotto il profilo della tecnica redazionale le leggi prodotte nel 2016 rientrano per la maggior parte sotto la voce ‘novella’, e cioè si tratta di leggi di manutenzione che utilizzano la tecnica della modifica puntuale ed espressa della normativa già in vigore. Sono 58 le leggi che rientrano sotto questa voce, pari al 70,7 % del totale. Oltre alle leggi già classificate come manutenzione nella tipologia della normazione, sono state inserite in questa categoria le leggi di riordino, che hanno utilizzato ugualmente la tecnica della modifica espressa e puntuale delle leggi, ed alcune leggi di variazione di bilancio, che pure hanno utilizzato la tecnica della modifica.

Altre 4 leggi utilizzano la tecnica mista, cioè contengono sia testo nuovo che novellazioni.

Invece, rientrano alla voce ‘testo nuovo’ 19 leggi.

Nella legislazione del 2016 anche la categoria del testo unico³³ è rappresentata da una legge.

I risultati di questa classificazione, confermano che la produzione normativa regionale del 2016, come anche quella degli anni precedenti, si caratterizza per un uso accentuato della tecnica di ‘novellazione’, e quindi della preferenza attribuita al mantenimento dei testi già esistenti e alla loro trasformazione, prima di giungere alla loro sostituzione con testi nuovi ed eventualmente innovativi.

³² 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.

³³ La forma del testo unico è stata scelta dal legislatore toscano come strumento privilegiato nella ricerca della qualità delle fonti normative, tanto da inserirlo nel proprio Statuto. L’articolo 44 (Qualità delle fonti), infatti, ai commi 2, 3 e 4, non solo promuove il testo unico legislativo e regolamentare come mezzo per tutelare la certezza del diritto e l’organicità, la chiarezza e la semplicità delle procedure, ma prevede che i testi unici siano approvati con legge e modificati e abrogati solo in modo espresso; individua, infine, una particolare modalità di approvazione per le parti non innovative della legislazione.

TABELLA N. 12 – DISTRIBUZIONE DELLE LEGGI IN BASE ALLA TECNICA REDAZIONALE

Tecnica redazionale	Anno 2016	
	NR LEGGI	%
Testo nuovo	19	23,2
Novella	58	70,7
Tecnica mista	4	4,9
Testo unico	1	1,2
Totale	82	100

8. LE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

Nel solco degli anni precedenti, e in continuità con le ultime legislature, anche la decima vede la presenza attiva dei consiglieri, non solo nella presentazione delle proposte di legge, ma anche nella capacità di portare tali proposte al successo.

Le proposte di legge di iniziativa consiliare che, nel 2016, hanno superato con successo il vaglio dell'aula consiliare sono, in numero assoluto, 22 corrispondenti ad una percentuale, sul totale delle 82 leggi approvate nell'anno, del 26,8%.

Quest'ultima si può reputare una presenza assai consistente e non sporadica, visto che anche nei mesi del 2015 che rientrano nella nuova legislatura, l'assemblea è stata presente con 8 leggi su 25, pari al 32 %.

L'anno del 2016, sotto il profilo delle leggi regionali di provenienza consiliare, non presenta, però, lo stesso tasso di successo degli anni precedenti, tenuto anche conto dell'aumentata produzione legislativa. Infatti, per il 2014, le leggi d'iniziativa consiliare corrispondono al 47,8% dell'intera produzione legislativa annuale, e nel 2013 al 35%. Per apprezzare meglio i termini di paragone, corrispondono, in valore assoluto, a 34 leggi su 71 per l'anno 2014, e a 21 leggi su 60 per il 2013.

Prima di entrare nel merito delle leggi di origine consiliare, si ricorda che tale iniziativa ha, nel tempo, avuto diverse provenienze: dall'Ufficio di presidenza in cui è presente sia la maggioranza che l'opposizione, oppure dal gruppo principale di maggioranza, oppure da maggioranza e opposizione, oppure ancora dalle commissioni³⁴. Così, nel tempo, il fenomeno delle leggi di iniziativa consiliare, nato inizialmente come proposte dell'Ufficio di presidenza in materia di organizzazione e di funzionamento del Consiglio stesso, ha assunto dimensioni e particolarità diverse.

³⁴ In alcuni casi si è trattato di stralci di articoli da altre proposte di legge che la commissione ha riassunto e presentato come proposta di legge autonoma.

Entrando nel merito delle 22 leggi di origine consiliare, si evidenzia come le proposte di legge di iniziativa consiliare che sono riuscite a diventare leggi provengono dall'Ufficio di presidenza³⁵; nel numero di 8 e sono quindi leggi che hanno avuto l'avallo sia della maggioranza che della minoranza³⁶. Altre 10 proposte provengono dalla maggioranza o dalle commissioni, in un caso la proposta è stata sottoscritta da un rappresentante dell'opposizione.

Delle 22 leggi regionali ad iniziativa consiliare soltanto 3 hanno seguito un iter abbreviato, e tutte sono a firma dei componenti dell'Ufficio di presidenza, cioè sono state presentate direttamente in aula e non sono passate dalle commissioni di merito. Le leggi che hanno seguito un iter abbreviato si collocano nell'ambito del sociale, dell'organizzazione istituzionale e di beni e attività culturali³⁷.

Il dato relativo all'approvazione delle leggi direttamente dall'aula se incrociato con l'entrata in vigore, evidenzia che in un solo caso all'iter abbreviato è corrisposta un'entrata in vigore anticipata, che fa pensare alla presenza di motivi di urgenza all'emanazione di tali disposizioni.

Le altre 19 leggi regionali che hanno seguito il normale iter di approvazione si occupano di vari argomenti, a conferma del fatto che il Consiglio interviene non solo su temi istituzionali e puramente organizzativi del proprio assetto e di quello delle proprie strutture. Così sia pure, a volte, con interventi di minima ampiezza³⁸, le proposte consiliari si sono occupate di autorità portuale, di beni ed attività culturali, di tutela della salute, di ambiente, di solidarietà sociale, di protezione della natura e di sviluppo economico.

³⁵ La sottoscrizione delle proposte di legge è fatta dai singoli consiglieri che compongono l'Ufficio di presidenza, e a tale organismo sono riconducibili proprio attraverso i nomi dei firmatari.

³⁶ Per essere precisi, nell'attuale Ufficio di presidenza non sono rappresentate tutte le minoranze; in particolare, il Movimento 5stelle non ha alcun rappresentante e potrebbe non riconoscersi nelle figure presenti che provengono tutte da partiti del centro-destra. Chiaramente il fattore di riconoscimento dipende dalla posizione politica in cui pensa di essere collocato il M5S.

³⁷ Hanno avuto un iter abbreviato le seguenti leggi: l.r. 19/2016 (Contributo straordinario di solidarietà per aiuti al popolo Saharawi); l.r. 57/2016 (Disposizioni in materia di dotazione organica dell'ufficio stampa del Consiglio regionale. Modifiche alla l.r. 9/2011); la l.r. 80/2016 (Integrazione del finanziamento previsto a favore delle città murate. Modifiche alla l.r. 46/2016). Quest'ultima legge introduce una modifica a una legge proveniente da alcuni componenti della maggioranza e aveva seguito il normale iter attraverso l'esame in commissione.

³⁸ Si ricorda che le leggi regionali di iniziativa consiliare nella maggior parte dei casi sono composte da un numero di articoli che non supera le 10 unità.

TABELLA N. 13 – LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE ED INCIDENZA SUL NUMERO TOTALE DELLE LEGGI DELLA DECIMA LEGISLATURA

ANNO	NR. LR INIZIATIVA CONSILIARE	NR LR PUBBLICATE	INCIDENZA IN PERCENTUALE
2015 ³⁹	8	25	32,0
2016	22	82	26,8
Totale legislatura	30	107	28,1

8.1 ANALISI PER TIPOLOGIA NORMATIVA DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

Sotto il profilo della tipologia normativa le 22 leggi appartengono alla categoria ‘*istituzionale*’ nel numero di 2; le leggi ascritte alla categoria ‘*settore*’ sono 3; nella categoria ‘*provvedimento*’ si collocano due leggi, mentre le restanti 15 leggi sono tutte leggi di manutenzione (Tab. 14).

Nel merito, le leggi così classificate si occupano, per quanto riguarda la materia ‘*istituzionale*’, dell’istituzione di un nuovo comune per fusione di comuni preesistenti (l.r. 35/2016) e dell’introduzione nell’ordinamento regionale di un istituto di derivazione medioevale, cioè i legati d’amicizia (l.r. 30/2016).

Le tre leggi di ‘*settore*’ quest’anno hanno tutte valenza culturale, e sono: il sostegno alle città murate (l.r. 46/2016), gli interventi per la valorizzazione dell’identità toscana e delle tradizioni locali (l.r. 76/2016) e l’istituzione del premio regionale di architettura contemporanea (l.r. 82/2016).

Le due leggi regionali classificate ‘*provvedimento*’ si occupano di solidarietà sociale, la prima, poiché eroga contributi al popolo Saharawi (l.r. 19/2016), e di un intervento nel settore urbanistico e ambientale, la seconda, per permettere ed accelerare l’erogazione di contributi per la realizzazione di zone verdi nella piana fiorentina (l.r. 28/2016). In questo caso si tratta di una legge derivante dallo stralcio di un articolo da una proposta di legge di origine giuntalesca in materia di governo del territorio; lo stralcio è diventato proposta di legge autonoma assunta e firmata dalla maggioranza presente nella commissione per materia.

La categoria ‘*manutenzione*’ con 15 leggi è il raggruppamento più ampio, e rappresenta il 68,2% delle leggi di iniziativa consiliare. È in questa categoria che risulta evidente quanto rilevato negli ultimi anni e, cioè, che le leggi di iniziativa consiliare toccano temi non solo istituzionali.

Quindi, nella categoria manutenzione, ma nell’ambito di materie settoriali, per citarne solo alcune, l’iniziativa consiliare è intervenuta due volte a

³⁹ Per l’anno 2015 il periodo considerato parte da giugno, cioè con l’inizio della X legislatura.

modificare la disciplina in materia di ambiti territoriali di caccia (l.r. 39/2016 e l.r. 56/2016)⁴⁰, si è occupata di impianti geotermici (l.r. 52/2016) e dell'introduzione di misure di semplificazione amministrativa a sostegno delle attività economiche (l.r. 52/2016); sempre l'iniziativa consiliare è intervenuta in materia di piscine (l.r. 23/2016), come peraltro era già stato fatto in passato, e nell'ambito del servizio civile (l.r. 32/2016).

Per terminare con gli interventi di manutenzione nell'ambito della materia istituzionale, l'iniziativa consiliare si è occupata di modificare la legge sulle nomine (l.r. 66/2016), le disposizioni in materia di rappresentanza del presidente della Regione e dei componenti della Giunta (l.r. 83/2016)⁴¹, e le disposizioni relative alla dotazione organica dell'ufficio stampa del Consiglio regionale (l.r. 57/2016)

TABELLA N. 14 - TIPOLOGIA DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE APPROVATE NEL 2016

ANNO	2016	
	NR LEGGI	%
ISTITUZIONALE	2	9,1
SETTORE	3	13,6
INTERSETTORIALE	0	0
RIORDINO	0	0
SEMPLIFICAZIONE	0	0
TESTI UNICI	0	0
PROVVEDIMENTO	2	9,1
INTERPRETAZIONE	0	0
MANUTENZIONE	15	68,2
BILANCIO	0	0
TOTALE LEGGI AD INIZIATIVA CONSILIARE	22	100

⁴⁰ Il primo intervento era dovuto in applicazione di una sentenza della Corte costituzionale; il secondo intervento per evitare una ulteriore impugnazione. Secondo quanto rilevato dagli uffici, la proposta di legge, benché avesse come firmatario un consigliere della maggioranza, è stata poi illustrata in aula da un assessore a significare che, seppure la provenienza dell'iniziativa era giunta, per abbreviare i tempi necessari all'approvazione prima in Giunta, e poi in Consiglio, è stato deciso di seguire un iter che permettesse di avere la legge più rapidamente.

⁴¹ Anche in questo caso si tratta di una proposta di legge derivante dallo stralcio di un articolo da una precedente proposta di legge; lo stralcio è avvenuto in commissione e il Presidente si è fatto carico di presentare la nuova proposta di legge a sua firma.

8.2 DISTRIBUZIONE PER MACROSETTORE DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

La distribuzione per macrosettore e per materia della produzione legislativa di iniziativa consiliare del 2016 occupa quattro dei sei ambiti individuati, con 5 leggi presenti nell' *'ordinamento istituzionale'*, 5 collocate nello *'sviluppo economico e attività produttive'*, 5 nel macrosettore *'territorio, ambiente e infrastrutture'*, 7 nel macrosettore dei *'servizi alla persona e alla comunità'*. Nessuna legge del 2016 può essere ascritta all'ambito della *'finanza regionale'* e nemmeno al multisetto (Tab. 15).

I macrosettori sono a loro volta suddivisi complessivamente in 48 voci che distinguono le materie. Delle 48 voci, le 22 leggi di iniziativa consiliare ne coprono 13, pari al 27% circa, che segna una diminuzione in termini percentuali e in valori assoluti del numero delle voci occupate rispetto agli anni precedenti.

In base alla distribuzione per materia la potestà legislativa consiliare si è esercitata soprattutto nell'ambito dei *'servizi alla persona e alla comunità'*, con tre leggi del settore beni e attività culturali, due per i servizi sociali ed ancora una nell'ambito della tutela della salute.

Tutti gli altri macrosettori vedono cinque leggi ciascuno.

Le cinque leggi dell'*'ordinamento istituzionale'* si collocano nella voce personale e amministrazione, una legge corrisponde alla voce enti locali e decentramento, l'ultima è stata iscritta alla voce "altro".

Le cinque leggi inserite nel macrosettore *'sviluppo economico e attività produttive'* sono collocate in numero di tre alla voce "caccia, pesca e itticoltura", alla voce "energia" e alla voce "altro" una legge.

Per le cinque leggi inserite nel macrosettore *'territorio, ambiente e infrastrutture'* la distribuzione interna vede due leggi in territorio e urbanistica, una alle risorse idriche e difesa del suolo e ancora una alla voce "altro".

Come già evidenziato nella classificazione per tipologia normativa, anche il profilo della distribuzione per macrosettori e per materie conferma la caratteristica delle leggi di iniziativa consiliare di occuparsi non solo dei settori e delle materie tradizionalmente affidati all'iniziativa assembleare.

Quindi, anche nella nuova legislatura, con un numero più ridotto di interventi normativi, come è il dato della rilevazione per l'anno 2016, l'iniziativa consiliare conferma una propria attività ad ampio raggio.

TABELLA N. 15 - CLASSIFICAZIONE PER MACROSETTORE DELL'ANNO 2016 PER LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

ANNI -----	2015	2016	TOTALI
MATERIE			
ORDINAMENTO ISTITUZIONALE	6	5	11
SVILUPPO ECONOMICO	--	5	5
SERVIZI ALLA PERSONA	2	7	9
TERRITORIO AMBIENTE	--	5	5
FINANZA REGIONALE	--	--	--
MULTISETTORE	--	--	--
TOTALI	8	22	30

9. TECNICA LEGISLATIVA, LEGGI IN VIGORE, ENTRATA IN VIGORE DELLE LEGGI

9.1. TECNICA LEGISLATIVA

Dal punto di vista della tecnica legislativa, la legislazione toscana continua a caratterizzarsi per una massiccia presenza di leggi di novellazione e da una accentuata esigenza di rendere le norme subito applicabili; la produzione legislativa del 2016 non si discosta da questa caratteristica (Tab. 10, Tab. 12 e Tab. 16).

Quindi, anche per la nuova legislatura si evidenzia come queste caratteristiche non favoriscano la produzione di un corpo normativo di facile lettura per i cittadini, ma nemmeno per gli operatori pubblici e privati.

La necessità di intervenire dopo un breve periodo di tempo su di una legge, con interventi manutentivi spesso di piccola portata (come evidenziato nel paragrafo dedicato alle dimensioni fisiche delle leggi⁴²) ma, nel 2016, anche con numerosi e massicci interventi, tali che, in diversi casi, le leggi si sono auto-qualificate come leggi di riordino per l'adeguamento continuo delle leggi previgenti alle esigenze di riallocazione delle funzioni provinciali presso la Regione, andrebbe valutata con attenzione per porvi rimedio al fine di offrire ai cittadini un ordinamento trasparente, di facile comprensione ed applicazione.

I testi lungamente rimaneggiati hanno bisogno di un consolidamento che inglobi definitivamente in una legge nuova le varie modifiche stratificatesi nel tempo, verificando ed eliminando le contraddizioni di lettura e di significato cui tali sovrapposizioni spesso danno luogo.

⁴² Dal paragrafo citato risulta che la maggior parte delle numerose leggi che annualmente la Regione Toscana approva sono leggi di piccole dimensioni, cioè composte da uno o due articoli che vanno a modificare un numero minimo di parole, o rinviando scadenze che la stessa Regione si era posta.

9.2. LEGGI IN VIGORE⁴³

La quantificazione del numero di leggi regionali in vigore avviene sul piano formale sottraendo al numero complessivo delle leggi emanate (3.311) dalla Regione Toscana, il numero delle leggi espressamente abrogate (2.209). Alla fine dell'anno 2016, quindi, le leggi formalmente in vigore risultano nel numero di 1.102.

Secondo un metodo che la Regione Toscana ha adottato da tempo, dal numero delle leggi formalmente in vigore si cerca di far emergere il numero delle leggi toscane *sostanzialmente* in vigore. Quest'ultimo dato è ricavato sottraendo dal dato formale le leggi di bilancio, comprese le variazioni e la legge di rendicontazione annuale, e il numero delle leggi che contengono solo modifiche e che, quindi, sono confluite interamente nel testo base. Svolgendo questo tipo di operazione nell'anno 2016 l'ordinamento toscano risulta composto da circa 649 leggi ritenute sostanzialmente in vigore.

Dalle rilevazioni svolte sulle 1.102 leggi formalmente in vigore, risulta che circa 262 leggi hanno subito modifiche, 566 leggi recano modifiche ad altre leggi e 183 sono le leggi mai modificate.

Tra le leggi che hanno subito modifiche, se ne segnalano alcune sulle quali gli interventi manutentivi sono in numero piuttosto elevato, superiore a 10 interventi; tra queste si evidenziano la legge regionale 25/1998 (in materia di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati) su cui sono intervenute 27 leggi di modifica; la legge regionale. 40/2005 (in materia di servizio sanitario regionale) che è stata sottoposta a modifiche da almeno 39 leggi. Quest'anno entra tra le leggi segnalate la legge regionale 3 del 1994 che recepisce la disciplina statale in materia di protezione della fauna selvatica (cosiddetta legge sulla caccia) già da tempo sottoposta, quasi annualmente, ad interventi di modifica che attualmente hanno raggiunto il numero di 24 operazioni di manutenzione.

Gli interventi manutentivi di cui si parla quasi mai riguardano uno o pochi articoli, più spesso sono operazioni profondamente modificative dei testi previgenti, che delineano una normativa diversa rispetto a quella inizialmente contenuta nelle legge alla sua prima entrata in vigore.

9.3. ENTRATA IN VIGORE

L'anno 2016, vede un numero superiore al 50% di leggi che hanno l'entrata in vigore anticipata, e precisamente, il 59,7 per cento, pari a 49 leggi. Per entrata in vigore anticipata si intende che la legge entra in vigore il giorno dopo la pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana, oppure il giorno stesso della pubblicazione; le leggi del 2016. Delle 49 leggi regionali del

⁴³ Per i dati contenuti in questo paragrafo si ringrazia il collega Alessandro Silei per la collaborazione.

2016 con entrata in vigore anticipata, 7 casi riportano l'entrata in vigore per il giorno stesso della pubblicazione sul Bollettino ufficiale.

Sono interessati tutti i settori: si va dalla materia istituzionale con le leggi istitutive di nuovi comuni; alle leggi relative al subentro della Regione nelle materie non più di competenza provinciale, alla semplificazione amministrativa.

Molte sono le leggi del settore territorio e ambiente che hanno l'entrata in vigore anticipata; in particolare, in materia di risorse idriche e di protezione ambientale o in materia di trasporto. Numerose sono anche le leggi del settore sviluppo economico, in particolare, in materia di turismo, di agricoltura, anch'esse sottoposte all'entrata in vigore anticipata.

Solo il macrosettore relativo ai servizi alla persona e alla comunità ha meno leggi per le quali è richiesta l'entrata in vigore anticipata; si tratta di leggi in materia di servizi sociali, di leggi in materia di formazione professionale, di attività e beni culturali.

Non sfuggono a questa modalità le leggi di bilancio ed il rendiconto che hanno tutte l'entrata in vigore anticipata.

TABELLA N. 16 - ENTRATA IN VIGORE DELLE LEGGI DELLA DECIMA LEGISLATURA

	ENTRATA IN VIGORE "NORMALE"		ENTRATA IN VIGORE ANTICIPATA		ENTRATA IN VIGORE POSTICIPATA		TOTALE	
	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%
ANNO 2015	7	28%	16	68%	1	4%	25	100
ANNO 2016	33	40,3	49	59,7	0	0	82	100

10. CONCLUSIONI

Il 2016 è il primo anno completo della legislatura e ha confermato le prime rilevazioni svolte sulla legislazione della seconda metà del 2015, mesi iniziali della decima legislatura.

Quindi, una legislazione in continuità con la precedente con una produzione normativa prevalentemente di manutenzione, con un uso dell'entrata in vigore anticipata molto ampio; un minore tasso di successo dell'iniziativa legislativa consiliare.

Invece, come caratteristica propria della produzione 2016, si può segnalare un aumento delle leggi approvate; interventi manutentivi profondi, soprattutto in relazione alla mutata distribuzione delle funzioni tra gli enti territoriali e alla riduzione dell'ambito di intervento delle province in previsione di una loro abolizione (che però al momento gli esiti del referendum sulla

modifica costituzionale hanno bloccato); la presenza di leggi autoqualificanti di 'riordino', che utilizzano la tecnica della novellazione, producendo norme che si sono stratificate nel tempo, come è avvenuto per la produzione normativa toscana, non sempre ha compiuto un'operazione di chiarezza per i cittadini.

La nuova legislatura conferma, e accresce, con una produzione di leggi più numerosa, la caratteristica di una legislazione annuale sempre cospicua. La Regione Toscana è una delle regioni con il più alto numero di leggi approvate annualmente, con una produzione composta prevalentemente da leggi di dimensioni medio-piccole, basata su un ampio uso della manutenzione, piuttosto che sulla produzione di testi nuovi, anche se questi ultimi non mancano.

LA COMMISSIONE DI CONTROLLO

Matteo Santoro

La Commissione di controllo, si configura come un vero e proprio punto di snodo fra Consiglio, Giunta e amministrazione regionale nella fase di attuazione dell'indirizzo politico-programmatico della Regione. L'attività della Commissione di controllo ha carattere trasversale e le sue funzioni sono di **controllo**, **referente** e di **vigilanza**. Nell'anno 2016 la commissione ha esaminato complessivamente 10 atti e, più precisamente, 1 proposta di deliberazione e 9 proposte di legge.

1. FUNZIONI DI CONTROLLO

Sulla proposta di deliberazione n. 112 (Legge regionale n. 89/98 e s.m.i. articolo 2, comma 3: Aggiornamento del piano degli interventi di contenimento e abbattimento del rumore sulla viabilità di interesse regionale, ai sensi del D.M. 29/11/2000 approvato con DCR n. 29 del 10 febbraio 2010 - Approvazione nuovo elenco di priorità degli interventi), la commissione ha espresso parere preventivo sia sullo stato di attuazione delle politiche regionali che sulla coerenza dell'atto con la programmazione regionale, generale e di settore, prestando particolare attenzione alla verifica della congruità, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, nonché della corretta gestione delle risorse umane e finanziarie messe a disposizione in vista del raggiungimento degli obiettivi programmatici.

Infine, sono stati esaminati, ai fini delle "osservazioni" per i profili di coerenza con i documenti di programmazione generale alla Prima Commissione n. 7 atti, inerenti proposte di legge sul bilancio regionale di previsione, sul bilancio pluriennale, l'assestamento e le variazioni, e la proposta di legge finanziaria con successive modifiche.

2. FUNZIONI REFERENTE

Sulla proposta di deliberazione n. 118, concernente il rendiconto del Consiglio regionale relativo all'anno finanziario 2015, divenuta poi D.C.R. 42/2016, la commissione ha espresso parere favorevole a maggioranza, valutando in maniera positiva la strada intrapresa per la progressiva diminuzione dell'avanzo di amministrazione nonché per il progressivo contenimento della spesa e raccomandando di valutare l'opportunità di dotare il bilancio di previsione annuale e pluriennale di un documento programmatico gestionale che consenta di introdurre uno strumento di programmazione e di misurazione degli obiettivi assegnati a ciascuna articolazione organizzativa.

L'avanzo di amministrazione deriva in buona parte da risparmi che vanno dalle missioni dei consiglieri alle spese di rappresentanza, ai convegni ecc., e appare quindi positivo che tale liquidità sia dovuta a risparmi, spese oculate e politiche di bilancio assennate, in un momento di difficoltà economica senza precedenti in cui anche il Governo centrale richiede alla finanza pubblica una maggiore cautela.

La proposta di legge n. 113, concernente il rendiconto generale della Regione Toscana relativo all'anno finanziario 2015, divenuta poi legge regionale 53/2016, sulla quale la commissione ha espresso parere referente, contiene il risultato della gestione per l'esercizio finanziario di riferimento, e si articola nel conto del bilancio e nel conto del patrimonio, ai sensi della legge regionale che disciplina la materia del bilancio e della contabilità.

La commissione ha espresso parere favorevole a maggioranza evidenziando che sono stati rispettati i limiti di impegno e pagamento assunti con legge di bilancio e con i successivi provvedimenti di variazione, nonché le norme di contabilità stabilite dalla disciplina regionale.

Il rendiconto 2015 presenta un disavanzo finanziario; tale disavanzo è da ascrivere principalmente alla gestione di competenza con riguardo alla spesa in conto capitale ed alle risultanze delle contabilità speciali, che ha generato uno squilibrio imputabile all'avanzo iscritto sui capitoli di spesa riconducibili alla regolarizzazione contabile di residui perenti legati all'anticipazione sanitaria, in applicazione delle disposizioni dettate dal decreto legislativo n. 118/2011, secondo le quali i perenti devono essere reiscritti sui pertinenti capitoli di origine.

In conclusione, sulla base delle disposizioni di legge vigenti, viene comunque rispettato il principio degli equilibri di bilancio che vede il saldo di parte corrente e il saldo finale di competenza in attivo.

3. FUNZIONI DI VIGILANZA

Tale funzione si esplica con l'attività di vigilanza sul programma e sul rendiconto dell'attività contrattuale e sulla gestione del patrimonio regionale e degli enti dipendenti. Per svolgere al meglio questa attività è stata richiesta più volte la presenza degli uffici della Giunta regionale e degli enti dipendenti per i necessari approfondimenti.

Per ciò che riguarda l'attività contrattuale, la commissione ha svolto un'attività di vigilanza, acquisendo gli atti di programmazione, variazione e consuntivo, prestando maggiore attenzione al contenuto e alle modalità di affidamento degli appalti, contratti di servizi e forniture.

Nel corso del 2016, la commissione ha effettuato un sopralluogo a Palazzo Cerretani e al Teatro della Compagnia. A Palazzo Cerretani i lavori di ristrutturazione si sono rivelati complessi, anche per la presenza di reperti

archeologici. Il palazzo ospita adesso la biblioteca dell'assemblea toscana e vi è custodito il fondo Oriana Fallaci. Sono stati già avviati progetti per la valorizzazione dell'immobile. Al Teatro della Compagnia si è verificato lo stato di avanzamento dei lavori a seguito dei ritardi rispetto ai tempi previsti dal contratto, già nella precedente legislatura la commissione aveva rilevato che il protrarsi dei lavori era dovuto ad eventi e rinvenimenti imprevisti e non prevedibili, quali, fra l'altro, la presenza di locali interrati e di solai superiori con volte a crociera non visibili e non riportati nella documentazione tecnica a disposizione, risalente al 1948. In occasione del sopralluogo la commissione ha preso atto della conclusione dei lavori e ha visto l'avvio della "casa del cinema" o meglio della "casa del documentario".

Infine, la commissione ha proceduto ad audizioni e incontri con l'assessore e con i dirigenti ai quali è affidata la gestione del patrimonio, seguendo con particolare attenzione le dismissioni, il piano di razionalizzazione delle sedi in funzione del risparmio delle locazioni passive e le vicende relative ad alcuni beni che sono stati oggetti di peculiare interesse da parte degli amministratori.

IL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

Rita Lupi

1. PREMESSA

Il Consiglio delle autonomie locali (CAL), organo costituzionalmente necessario, trova definizione nell'articolo 66 dello Statuto in quanto "*[...]organo di rappresentanza del sistema degli enti locali della Toscana, con funzioni consultive e di proposta*". E' stato istituito con legge regionale 21 aprile 1998 n. 22, poi sostituita dalla legge regionale 21 marzo 2000, n. 36 che, tuttavia, necessita di essere rivista con importanti modifiche, soprattutto alla luce di un contesto istituzionale assai mutato con l'attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), che ha profondamente trasformato le province nella composizione degli organi e istituito le città metropolitane. Appare dunque evidente che si pone l'esigenza di rinnovare l'analisi del ruolo e delle competenze di questo organismo all'interno dell'ordinamento e del sistema delle relazioni istituzionali regionali. A tal fine il Consiglio regionale ha approvato la risoluzione 6 aprile 2016, n. 39 (Orientamenti del Consiglio regionale in materia di fusione di comuni e di riforma del sistema delle autonomie locali) con cui impegna la Giunta regionale ad avviare un percorso, di concerto con la Prima Commissione consiliare permanente e con il coinvolgimento di ANCI, per rivedere la normativa che disciplina la composizione e le modalità di funzionamento del CAL.

2. LA FORMULAZIONE DEI PARERI OBBLIGATORI

Nel 2016 sono state convocate 10 sedute del CAL per l'esame di 27 provvedimenti di iniziativa della Giunta regionale relativi a: 1 proposta di risoluzione; 19 proposte di legge; 3 proposte di deliberazione; 3 proposte di regolamento; 1 proposta di deliberazione ex articolo 12 della legge regionale 68/2011.

I pareri sono stati tutti espressi con voto favorevole, e 10 di questi contengono delle "raccomandazioni". Da segnalare che non sono stati formulati pareri "condizionati" all'accoglimento di richiesta di modifiche ai provvedimenti.

In particolare, i pareri accompagnati da raccomandazione riguardano 7 proposte di legge, 2 proposte di deliberazione e 1 proposta di risoluzione.

Le proposte di legge sono:

Proposta di legge 29 (Riordino delle funzioni amministrative in materia di agricoltura in attuazione della l.r. 22/2015. Modifiche alle leggi regionali: l.r.

31/1990, l.r.50/1995, l.r.15/1997, l.r.1/1998, l.r.11/1998, l.r.16/1999, l.r.60/1999, l.r.30/2003, l.r. 45/2003, l.r.21/2004, l.r.1/2006, l.r. 45/2007, l.r.21/2009, l.r. 68/2012).

Viene avanzata, come raccomandazione, la richiesta di verificare se la modifica all'articolo 23, comma 5, della legge regionale 30/2003 (Disciplina delle attività agrituristiche e delle fattorie didattiche in Toscana), sottraendo integralmente i compiti di vigilanza e controllo alla competenza delle province, determinerà l'impossibilità di intervento della polizia provinciale, anche su richiesta proveniente dai comuni sulla base di apposite convenzioni.

Proposta di legge 32 (Modifiche alla legge regionale 23 marzo 2000, n. 42 "Testo unico delle Leggi Regionali in materia di turismo" in attuazione della l.r. 22/2015).

La raccomandazione, relativa alla norma che trasferisce le funzioni di classificazione delle strutture ricettive e degli stabilimenti balneari ai comuni capoluogo di provincia, contiene la richiesta di valutare le ricadute nei confronti dei centri e dei territori a prevalente vocazione turistica (Versilia, Isola d'Elba, Montecatini Terme, Argentario, ecc.), e l'opportunità di prevedere il potere sostitutivo in capo alla Regione a fronte di comportamenti omissivi da parte dei soggetti a cui la legge affida tali funzioni.

Proposta di legge 37 (Riordino delle funzioni amministrative in materia ambientale in attuazione della l.r. 22/2015. Modifiche alle l.r.25/1998, l.r. 89/1998, l.r. 9/2010, l.r. 69/201).

Si raccomanda che le modifiche alla legge regionale 25/1998 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati) non siano interpretate come una sottrazione delle competenze che la normativa nazionale riserva alle province.

Proposta di legge 74 (Modifiche alla legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 "Norme per il governo del territorio", modifiche alla legge regionale 8 febbraio 2010, n. 5 "Norme per il recupero abitativo dei sottotetti"; legge regionale 1 agosto 2011, n. 35 "Misure di accelerazione per la realizzazione delle opere pubbliche di interesse strategico regionale e per la realizzazione di opere private").

Proposta di legge 81 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime. Abrogazione dell'articolo 32 della legge regionale 28 dicembre 2015, n. 82 "Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2016").

Proposta di legge 135 (Testo unico in materia di turismo).

Nell'esprimere parere favorevole alle proposte di legge 74, 81 e 135, il CAL fa propri, sotto forma di "raccomandazioni", i contenuti emendativi dei documenti presentati congiuntamente dalle associazioni degli enti locali.

Proposta di legge 96 (Modifiche alla legge regionale 18 febbraio 2005, n. 30 "Disposizioni in materia di espropriazione per pubblica utilità" e alla legge regionale 29 dicembre 2003, n. 67 "Ordinamento del sistema regionale della protezione civile e disciplina della relativa attività").

La raccomandazione formulata è relativa alla valutazione di inserire tra i soggetti che costituiscono autorità espropriante anche l'Unione di comuni.

Completano il quadro dei pareri approvati con raccomandazioni, quelli relativi alla proposta di risoluzione 47 (Programma regionale di sviluppo 2016-2020. Adozione); alle proposte di deliberazione 151 (Documento di economia e finanza regionale 2017) e 182 (Nota di aggiornamento al DEFR 2017. Approvazione).

Anche per questi provvedimenti, il parere favorevole del CAL fa proprie le riflessioni di metodo e di merito presentate da ANCI e UPI Toscana.

3. LE ATTIVITÀ

3.1 LA COLLABORAZIONE CON LA SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

La legge 5 giugno 2003, n. 131 disciplina la funzione consultiva della sezione regionale della Corte dei Conti chiamata a collaborare con le regioni ai fini dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, e in tema di contabilità e finanza pubblica.

L'operatività della funzione di raccordo tra il CAL e la Corte dei conti è resa possibile nella Regione Toscana grazie alla convenzione del 16 giugno 2006, sottoscritta dai presidenti della Giunta regionale, della Sezione regionale della Corte dei conti per la Toscana e del CAL. La convenzione ha previsto importanti momenti di scambio di informazioni in merito all'attività di controllo sugli enti e alla partecipazione del Consiglio delle autonomie alla realizzazione della stessa; essa, inoltre, ha provveduto ad ampliare la platea dei soggetti pubblici che, tramite il Consiglio delle autonomie locali, possono accedere all'attività di consulenza della Corte dei conti. La convenzione ha riconosciuto anche allo stesso Consiglio delle autonomie locali la facoltà di richiedere direttamente alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica, a condizione che il quesito abbia una valenza ed un interesse generale.

Il CAL ha ritenuto opportuno rendere disponibile sul proprio sito web i pareri formulati dalla Sezione regionale di controllo della Toscana della Corte dei conti.

Nel 2016 le richieste pervenute al CAL, verificate ed inoltrate alla Sezione regionale, sono state 35 ed hanno riguardato quesiti legati soprattutto alla gestione del personale, alla predisposizione dei bilanci e al funzionamento degli organi istituzionali.

3.2 NOMINE E DESIGNAZIONI

L'articolo 66 dello Statuto affida al CAL le nomine e le designazioni di rappresentanti degli enti locali negli organismi regionali. Inoltre l'articolo 22, comma 1, della legge regionale 5/2008 (Norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organismi amministrativi di competenza della Regione), prevede che dette nomine e designazioni siano effettuate "secondo le disposizioni del proprio regolamento interno, sentite le associazioni degli enti locali interessate".

Nel 2016 il Consiglio delle autonomie locali ha approvato 6 delibere di nomina e 5 delibere di designazione per 54 rappresentanti degli enti locali in organismi di nomina regionale.

3.3. IL CONVEGNO DEL CAL "I CONSIGLI DELLE AUTONOMIE LOCALI NELLA RIORGANIZZAZIONE DEI SISTEMI REGIONALI DELLE AUTONOMIE" DEL 10 MAGGIO 2016.

Il convegno è stata l'occasione di confronto di opinioni tra docenti universitari esperti in materia, rappresentanti dei CAL di altre regioni e delle associazioni degli enti locali a livello nazionale. La tematica affrontata è stata di grande attualità in quanto si è inserita nell'ampio dibattito sulla riforma costituzionale che ha caratterizzato i confronti politico-istituzionali nel 2016.

LA CONFERENZA PERMANENTE DELLE AUTONOMIE SOCIALI

Rita Lupi

1. PREMESSA

La Conferenza permanente delle autonomie sociali (COPAS) è prevista dall'articolo 61 dello Statuto, ed è il “luogo” di rappresentanza e di dialogo con la Regione delle associazioni che, nell'ambito del Terzo Settore, operano nel mondo del volontariato, dell'associazionismo sociale e del no profit, sulla base dei principi, sanciti dalla Costituzione italiana (articoli 2, 18 e 118), di solidarietà sociale, di libertà di associazione fra i cittadini e di sussidiarietà.

La legge regionale 15 aprile 2014, n. 21⁴⁴ ha abrogato la legge istitutiva 20/2007, riconfermando sia le funzioni consultive e di proposta sugli atti di programmazione regionale, che quelle di verifica degli esiti delle politiche regionali.

E' da rilevare che la legge regionale 21/2014 ha ridisegnato un organismo più snello nella composizione con la soppressione delle rappresentanze delle categorie di associazioni e dei soggetti non riconducibili ad un albo od altro strumento analogo; tuttavia, alla luce delle disposizioni della legge 6 giugno 2016, n. 106 (Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale), sarà opportuno aprire una riflessione per i necessari adeguamenti per quanto riguarda il ruolo di rappresentanza delle imprese sociali e delle fondazioni, al momento escluse dalla partecipazione alla COPAS.

2. LA FORMULAZIONE DEI PARERI OBBLIGATORI

La COPAS è stata rinnovata con deliberazione del Consiglio regionale 15 dicembre 2015, n. 87 e si è insediata nella seduta del 25 gennaio 2016. Nel corso dell'anno sono state convocate 6 riunioni per l'esame di 7 provvedimenti di iniziativa della Giunta regionale relativi a: 1 proposta di risoluzione; 3 proposte di legge; 3 proposte di deliberazione.

I pareri sono stati tutti espressi con voto favorevole e, tra questi, 2 contengono “raccomandazioni”. Va segnalato che non sono stati formulati pareri condizionati all'accoglimento di richiesta di modifiche ai provvedimenti.

⁴⁴ L.r. 21/2014 (Disciplina della Conferenza permanente delle autonomie sociali – Abrogazione della l.r. 20/2007)

I pareri accompagnati da raccomandazione riguardano:

Proposta di risoluzione 47 (Programma regionale di sviluppo 2016-2020).

Il parere rileva la necessità di un coinvolgimento fattivo ed organico delle organizzazioni del Terzo Settore nella programmazione degli interventi e nella definizione di un nuovo welfare integrato ed integrativo delineato dal Piano regionale di Sviluppo (PRS).

Proposta di deliberazione 151 (Documento di economia e finanza regionale 2017).

Nell'esprimere parere favorevole, in relazione all'indirizzo espresso nel Documento di economia e finanza regionale (DEFR) di mantenere un adeguato livello di risorse su tutti quei progetti che hanno un'immediata ricaduta sulla coesione sociale, la COPAS raccomanda di garantire, in particolare, un'adeguata ripartizione delle risorse nei progetti strategici del PRS 2016-2020 relativi alle "Politiche per il diritto e la dignità del lavoro"; alla "Lotta alla povertà e inclusione sociale"; alla "Tutela dei diritti civili e sociali"; alla "Riforma e sviluppo della qualità sanitaria"; alle "Politiche per l'accoglienza e l'integrazione dei cittadini stranieri"; alle "Attività e cooperazione internazionale nel Mediterraneo, Medio Oriente e Africa Subsahariana".

Da segnalare, inoltre, che l'assemblea della COPAS, a seguito dell'audizione del Segretario generale dell'Ente nazionale per la protezione e l'assistenza dei sordi (ENS), ha convenuto sull'opportunità di incontrare la Commissione sanità e politiche sociali del Consiglio regionale per un confronto sul tema del riconoscimento e la promozione della lingua dei segni italiana (LIS) e LIS tattile nella normativa regionale, al fine di rimuovere le barriere di accesso alla comunicazione ed all'informazione per le persone sorde.

3. LE ATTIVITÀ

3.1 IL PROGRAMMA DI ATTIVITÀ 2016

La COPAS organizza i propri lavori sulla base di un programma annuale di attività. Il documento, approvato nella seduta dell'11 aprile 2016 e successivamente integrato, è stato trasmesso all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, come previsto dalla legge regionale 21/2014.

Nell'ambito delle competenze che la legge istitutiva assegna a COPAS per la "verifica dell'impatto delle politiche regionali", il programma propone di approfondire le conoscenze e di elaborare modalità di rilevazione che aiutino una corretta analisi del ruolo e del valore delle autonomie sociali e consentano l'elaborazione di strumenti operativi da proporre all'attenzione del Consiglio regionale, in una logica di esercizio della funzione di "proposta" prevista per legge.

A tal fine si prevede di continuare il rapporto di collaborazione con l’Agenzia regionale di sanità (ARS), già instaurato nella passata legislatura, per fornire al legislatore regionale un contributo di approfondimento su aree tematiche di particolare attualità, in quanto collegate ai cambiamenti normativi a livello nazionale e locale.

Gli aspetti oggetto di indagine rientrano nel tema dello “sviluppo del valore delle autonomie sociali” che ha avuto un primo momento di confronto nel seminario pubblico, che si è tenuto il 12 dicembre 2016, dal titolo “Valutare l’impatto sociale. Riconoscere e sviluppare il valore aggiunto nelle Autonomie sociali”, nel corso del quale sono state presentate diverse esperienze progettuali a livello regionale e nazionale.

Altro tema di particolare rilievo che COPAS si è proposta di affrontare ha riguardato il percorso da intraprendere per affrontare i cambiamenti in atto in questa fase di profonda revisione del ruolo e delle modalità operative del Terzo Settore. A tal fine è stata condivisa un’attività di ricerca con il dipartimento di Scienze della Formazione e Psicologia dell’Università di Firenze per iniziare l’esame dei bisogni emergenti e dei percorsi in grado di formare personale con adeguate competenze professionali per le attività delle organizzazioni del Terzo Settore.

Il programma annuale della COPAS ha previsto anche la rilevazione dell’impatto economico delle attività del Terzo Settore, definendo delle collaborazioni con Istituto regionale per la programmazione della Toscana (IRPET) e con l’Osservatorio sociale regionale.

Infine, è previsto che gli esiti di tutte queste collaborazioni trovino il loro momento di sintesi nella Conferenza annuale sullo stato delle autonomie sociali in Toscana, da programmare nei primi mesi del 2017.

3.2 DESIGNAZIONI

Nel 2016 la COPAS ha provveduto a designare 16 rappresentanti delle autonomie sociali in organismi di nomina regionale, in base alle disposizioni previste dalle specifiche leggi regionali.

COMMISSIONE REGIONALE PARI OPPORTUNITÀ

Antonella Accardo

L'articolo 55 dello Statuto della Regione Toscana, in vigore dal 2005, colloca la Commissione regionale per le pari opportunità tra gli organi di tutela e garanzia; essa è disciplinata dalla legge regionale 15 dicembre 2009, n. 76 "Commissione regionale per le pari opportunità".

La Commissione è un organismo che esprime pareri facoltativi ed obbligatori sui provvedimenti legislativi ed amministrativi della Regione Toscana che abbiano rilevanza per le politiche di genere.

La Commissione esercita inoltre le seguenti funzioni:

- controllo e monitoraggio sulle politiche regionali ai fini dell'applicazione dei principi di non discriminazione e di pari opportunità;
- cura degli adempimenti in materia di banca dati dei saperi delle donne;
- elaborazione di progetti di intervento e promozione di studi, ricerche e convegni finalizzati all'attuazione delle politiche di genere.

Le competenze consultive della Commissione regionale pari opportunità 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 2016, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge istitutiva e dell'articolo 66, comma 2, del regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale, la Commissione regionale per le pari opportunità ha espresso i seguenti pareri obbligatori:

nella seduta di Commissione del 25 luglio:

- Parere favorevole con raccomandazione sulla proposta di risoluzione 47 (Programma regionale di sviluppo 2016-2020. Adozione);
- Parere favorevole con raccomandazione sulla proposta di deliberazione 151 (Documento di economia e finanza regionale 2017. Approvazione);

nella seduta di Commissione del 26 settembre:

- Parere favorevole con raccomandazione sulla proposta di legge 127. (Modifiche alla legge regionale 8 febbraio 2008, n. 5 "Norme in materia di

nomina e designazioni e di rinnovo degli organi amministrativi di competenza della Regione”);

nella seduta del 16 dicembre:

- Parere favorevole con raccomandazione sulla proposta di legge 149 (Bilancio di previsione finanziario 2017/2019);
- Parere favorevole sulla proposta di legge 146 (Legge di stabilità per l'anno 2017);
- Parere favorevole sulla proposta di deliberazione 182 (Nota di aggiornamento al Defr 2017. Approvazione).

La Commissione inoltre, nel corso del 2016, ha espresso osservazioni sui seguenti atti all'esame del Consiglio regionale:

nella seduta del 13 giugno:

- proposta di deliberazione 138 (Fondazione Toscana Gabriele Monasterio per la ricerca medica e di sanità pubblica. Collegio dei revisori dei conti. Nomina di un componente effettivo e di un componente supplente).
- proposta di deliberazione 139 (Fondazione Scuola di Musica di Fiesole ONLUS. Consiglio di amministrazione. Designazione di un rappresentante regionale).
- proposta di deliberazione 140 (Fondazione scuola di musica di Fiesole ONLUS. Collegio dei revisori dei conti. Designazione di un rappresentante regionale).

nella seduta del 29 agosto:

- proposta di deliberazione 156 (Fondazione Guido d'Arezzo Onlus – Cons. Amm.zione - Nomina componente).
- proposta di deliberazione 157 (Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della Maremma e del Tirreno. Collegio dei revisori dei conti. Designazione di un componente effettivo e un componente supplente).

nella seduta del 5 settembre:

- proposta di legge 120 (Disposizioni in merito al nuovo assetto organizzativo delle funzioni di Governo Clinico regionale, della Commissione regionale di Bioetica e dei Comitati Etici della Toscana. Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2015, n. 55 “Disciplina del servizio sanitario regionale”).

nella seduta del 26 settembre:

- proposta di legge 126 (Testo unico sui diritti e le politiche per le persone con disabilità).

nella seduta del 10 ottobre:

- proposta di deliberazione 169 (Istituto degli Innocenti di Firenze. Consiglio di Amministrazione. Nomina di tre componenti).
- proposta di deliberazione 170 (Istituto degli Innocenti di Firenze. Collegio dei revisori. Nomina di due componenti).

La Commissione, nel corso del 2016, ai sensi dell'articolo 5 comma 2) lettera g), ha organizzato iniziative volte a promuovere la conoscenza della condizione femminile sul territorio:

- 1) Who makes the news?** La rappresentazione femminile nei volti e nei contenuti dell'informazione locale, una full immersion per spaziare dal "Progetto di monitoraggio GLocal media 2015" alle questioni di genere nel giornalismo italiano, passando dalle donne nell'informazione locale e dagli stereotipi nelle notizie. La partecipazione al convegno consentirà ai giornalisti di acquisire crediti formativi;
- 2) Celebrazione del 70° Anniversario del voto alle donne.** 70 anni fa il primo voto alle donne, storia di un lungo cammino dal 2 giugno 1946 ad oggi. E' stata celebrata questa data per capire a che punto sia il lungo e difficile cammino per la piena affermazione dei diritti delle donne; ancora oggi, infatti, la parità dei diritti tra donne e uomini è ancora troppo spesso formale;
- 3) Un modello per il microcredito.** Indicazioni pratiche sulle possibilità di accedere a bandi e progetti per il microcredito, per poter investire su se stessi e sulle proprie idee in collaborazione con l'Ente nazionale per il microcredito. L'obiettivo è quello di attivare sinergie positive tra le politiche regionali per il microcredito e l'Ente nazionale per il microcredito. Questo è importante in una fase di difficoltà che ha colpito soprattutto le categorie svantaggiate. E' necessario garantire che questi soggetti riescano ad avere accesso al credito quando hanno intenzione di investire su stessi; l'autoimprenditorialità, nei momenti di alta disoccupazione, è spesso l'unica occasione che si presenta alle persone, in particolare ai giovani e alle donne;
- 4) Donna e Salute: un ponte tra le buone pratiche.** La medicina di genere è la rivoluzione di questi anni nell'ambito delle scienze mediche. Infatti, donne e uomini sono diversi rispetto alle malattie; negli ultimi anni la ricerca ha cercato di garantire l'appropriatezza degli interventi terapeutici nel rispetto di questa diversità. Si è inteso promuovere un confronto tra i soggetti che nella dimensione pubblica stanno affrontando la questione e quelli che si apprestano a farlo a partire dalle buone pratiche già avviate;
- 5) Self Brand: come fare di se stessi un autentico "brand".** E' stato messo a disposizione di tutti gli interessati questo momento di riflessione sul 'self brand', cioè sull'investire su se stessi. Ricorrendo all'aiuto di numerosi esperti, si è voluto approfondire come si fa a costruirsi un'immagine utile nel mondo professionale e come la si può difendere. Per le donne, e non solo, che

aprono una nuova attività e per quelle che devono reinserirsi nel mondo del lavoro;

- 6) **Il percorso della violenza sulle donne dal 2007 ad oggi in Toscana. A dieci anni dalla discussione della legge regionale n. 5 del 2007 “ Norme sulla violenza di genere”.** Seminario per analizzare se la legge regionale n. 5 del 2007 sia ancora attuale oppure, considerato che la società è molto cambiata in questi ultimi anni, se sia necessario rivisitarla in modo che possa fornire strumenti più adatti per rendere ancora più efficace l’azione di contrasto alla violenza di genere. Obiettivo che può essere raggiunto assegnando un ruolo prioritario e un riconoscimento istituzionale ai centri antiviolenza e destinandogli più risorse, lavorando per eliminare gli stereotipi di genere intervenendo già dalle scuole materne, e dedicando la massima attenzione al decisivo lavoro di prevenzione;
- 7) **Giornata internazionale contro la violenza di genere.** Celebrazione della Giornata internazionale contro la violenza di genere. Il tema della violenza sulle donne non è solo un fatto penale e giuridico, ma è soprattutto una questione culturale e sociale. Sensibilizzazione di uomini e donne per costruire una società migliore.

L'ATTIVITÀ REGOLAMENTARE

Massimiliano Mingioni

1. IL QUADRO STATUTARIO

L'articolo 42 dello Statuto attribuisce alla Giunta la competenza ad adottare i regolamenti di attuazione delle leggi regionali, degli atti e delle norme comunitarie. In tutti questi casi la Giunta è tenuta a sottoporre la proposta di regolamento al parere della commissione consiliare competente per materia, che si deve pronunciare entro trenta giorni, termine trascorso il quale la Giunta può procedere all'approvazione definitiva dell'atto, che viene emanato con decreto del Presidente della Giunta. Nel caso in cui il regolamento riguardi l'esercizio delle competenze degli enti locali, essa 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 2016 il Presidente ha emanato 9 regolamenti, oltre a una nuova versione del regolamento interno della Giunta (che ha una numerazione autonoma e non è conteggiato normalmente in questo computo). Fra essi non figurano regolamenti di diretta attuazione di leggi statali (e quindi di competenza del Consiglio regionale), né di normativa comunitaria.

Dei 9 regolamenti con valenza esterna solo uno è di modifica di regolamenti vigenti, rispetto a 8 innovativi. Si è invertita, dunque, la tendenza degli anni precedenti, orientata al prevalere degli atti a contenuto manutentivo.

Al 31 dicembre 2015 il numero dei regolamenti vigenti era di 152. Tale dato si ottiene con lo stesso metodo usato per il calcolo delle leggi in vigore, vale a dire sommando i regolamenti approvati, sottraendo quelli abrogati e non conteggiando quelli di mera modifica testuale che non contengano anche disposizioni transitorie che dispieghino i loro effetti in un arco di tempo significativo. Nella produzione 2016 si riscontra un solo caso riconducibile a tale ultima categoria. I regolamenti di prima emanazione approvati nel periodo di tempo considerato hanno operato 4 abrogazioni espresse. Applicando quindi questi criteri di valutazione si ottiene un totale di 156 regolamenti in vigore.

Il numero totale dei regolamenti emanati dall'inizio della prima legislatura al 31 dicembre 2016 è di 364. Il numero di regolamenti abrogati in modo espresso nello stesso arco temporale è di 109.

3. I DATI QUANTITATIVI PER MATERIA

Una suddivisione per materia dei regolamenti emanati nel 2016 evidenzia i seguenti risultati:

- Servizi alla persona e alla comunità (5):
 - 4 tutela della salute
 - 1 sociale
- Territorio, ambiente e infrastrutture (4):
 - 2 risorse idriche e difesa del suolo
 - 1 mobilità
 - 1 governo del territorio

Per quanto attiene alla distribuzione dei regolamenti in relazione alle direzioni proponenti, avuto riguardo alla nuova organizzazione della Giunta regionale, emergono i seguenti dati:

- Diritti di cittadinanza e coesione sociale: 5
- Difesa del suolo e protezione civile: 2
- Urbanistica e politiche abitative: 1
- Politiche mobilità, infrastrutture e trasporto pubblico locale: 1

4. ANALISI QUALITATIVA

L'applicazione ai regolamenti 2016 dell'indicatore di qualità, rappresentato dal numero di articoli e commi, ha fornito i seguenti risultati: i 9 regolamenti emanati si compongono di 273 articoli, per una media di 30,3 articoli a regolamento, e di 828 commi, per una media di 92. Tale dato, tuttavia, comprende anche i regolamenti di mera modifica, le cui tecniche redazionali possono rendere non del tutto attendibili, o non pienamente significativi, i risultati quantitativi (si pensi all'ipotesi, presente in più testi fra quelli considerati per cui con un solo articolo si introduce nel testo modificato un'intera partizione), mentre tali tecniche sono inutilizzabili in occasione delle modifiche di leggi, stante l'obbligo di approvazione articolo per articolo.

Se si limita pertanto l'analisi ai soli regolamenti di nuova emanazione, il totale degli articoli è di 249, per una media di 31,125, mentre i commi sono 79, per una media di 99,8. Rispetto allo scorso anno si registra quindi un considerevole incremento dimensionale dei testi e, di conseguenza, una

variazione peggiorativa (perlomeno astrattamente) della loro leggibilità, anche se il dato va filtrato alla luce del richiamato carattere innovativo della quasi totalità degli atti, che implica evidentemente una disciplina più ampia.

Un ulteriore parametro di leggibilità, sul quale valgono beninteso le stesse avvertenze fatte per il numero degli articoli e dei commi, è relativo ai caratteri di cui si compongono i testi. Nell'anno 2016 si va da un numero minimo di 8.546 caratteri a un massimo di 162.611, per una media di 41.873,2. Anche sotto questo particolare profilo il confronto con il 2015 evidenzia un aumento significativo dei valori.

5. RAPPORTI TEMPORALI FRA LEGGI REGIONALI E REGOLAMENTI DI ATTUAZIONE

Per quanto riguarda i tempi per l'approvazione dei relativi regolamenti previsti nelle rispettive leggi di riferimento, il quadro è il seguente:

- a) in un caso non era previsto alcun termine;
- b) in un caso (79/R) il termine per l'approvazione è stato rispettato;
- c) nei rimanenti sei casi vi è stato uno scostamento.

Ad ogni modo, solo un regolamento accusa un ritardo significativo (un anno e due mesi); gli altri rientrano tutti, o quasi, nell'ambito della fisiologia (uno o due mesi di ritardo, 4 in un unico caso). Si conferma in sostanza la tendenza recente a un riallineamento fra tempi previsti in legge ed approvazione effettiva.

6. I TEMPI DELL'ITER DI APPROVAZIONE DEI REGOLAMENTI

Per quanto concerne i tempi connessi all'iter formale di approvazione dei regolamenti - vale a dire l'intervallo di tempo che intercorre fra l'adozione dell'atto in prima lettura e la sua approvazione definitiva da parte della Giunta regionale - si è registrato un tempo minimo di 36 giorni, ed un tempo massimo di 120 giorni, per una media di 76 giorni, in aumento dunque rispetto all'anno precedente (media 44,5).

Si ricorda che ai sensi dell'articolo 42, comma 2, dello Statuto, le commissioni consiliari competenti per materia hanno 30 giorni di tempo per esprimere il proprio parere sul testo approvato dalla Giunta in prima lettura; decorso tale termine, la Giunta può procedere all'approvazione definitiva anche in assenza del parere della commissione (per il CAL invece la normativa non prevede un termine).

Nel periodo considerato le commissioni consiliari hanno espresso il loro parere in tutti i casi.

Per quanto riguarda il rispetto del termine previsto dallo Statuto, si è registrato un tempo minimo di 15 giorni, e un tempo massimo di 43, per una

media di 31 giorni. Tali tempistiche si pongono, quindi, perfettamente in linea col vincolo statutario, anche nelle circostanze in cui le commissioni, per una più approfondita analisi dei provvedimenti, hanno dato corso ad audizioni al fine di porre in essere un procedimento di espressione del parere più complesso.

In un caso il parere è stato reso congiuntamente da due commissioni.

7. IL PARERE DELLA COMMISSIONE CONSILIARE

I pareri espressi dalle commissioni consiliari ai sensi dell'articolo 42, comma 2, dello Statuto possono essere così classificati:

- 2 pareri favorevoli;
- 5 pareri favorevoli accompagnati da “inviti”;
- 1 parere favorevole accompagnato da “osservazioni”;
- 1 parere favorevole accompagnato da “suggerimenti”.

La varietà linguistica cela tuttavia una sostanziale uniformità delle indicazioni fornite alla Giunta, che per lo più sono state elaborate come vere e proprie proposte emendative puntuali.

La Giunta ha recepito *in toto* le proposte delle commissioni - e adeguato conseguentemente il testo del regolamento – in 5 casi su 7, mentre 2 sono i casi di adeguamento parziale.

In quasi tutti i casi di accoglimento il preambolo ha dato atto dell'adeguamento del testo e, nelle due fattispecie di adeguamento solo parziale, ha esplicitato la motivazione del non pieno recepimento. Rappresenta una curiosa eccezione il regolamento 79/R che, evidentemente per errore materiale, non menziona nel preambolo il parere della commissione, ma ne ha recepito per intero le proposte emendative, così come si può verificare dal riscontro dei testi.

Si consolida quindi la linea di collaborazione e proficua interazione fra Giunta e commissioni, già richiamata in occasione dei precedenti rapporti, e che si può ormai considerare come *modus operandi* acquisito.

8. IL PARERE DEL CONSIGLIO DELLA AUTONOMIE LOCALI

I pareri espressi dal Consiglio delle autonomie locali (CAL) ai sensi dell'articolo 66, comma 3, dello Statuto sono stati 3, tutti favorevoli.

Rammentando che la normativa vigente non stabilisce un termine per il rilascio del parere da parte del CAL, i tempi effettivi con in cui lo stesso ha rilasciato i pareri di propria competenza oscillano fra un tempo minimo di 21 giorni e un massimo di 28, per una media di 25,6 giorni, quindi al di sotto del termine ordinario.

9. IL RISPETTO DELLA LEGGE SULLA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE: LA MOTIVAZIONE DEI REGOLAMENTI E LA DOCUMENTAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO

La legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55 (Disposizioni sulla qualità della normazione) contiene quattro disposizioni sui regolamenti. Una di esse (l'articolo 18) è stata modificata con una legge di manutenzione dell'ordinamento regionale (la n. 47/2013) che ha inciso su 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.

E' ormai pacifica l'applicazione dell'articolo 19 sulla numerazione unica degli atti normativi e l'utilizzo per i regolamenti del contrassegno “/R”.

L'articolo 8 della legge sulla normazione stabilisce quali documenti debbano corredare i regolamenti: si tratta della relazione illustrativa e di quella tecnico-normativa. Si registra la presenza della documentazione di accompagnamento in tutti i casi.

Naturalmente la previsione più significativa della legge regionale 55/2008 è quella relativa alla motivazione delle leggi e dei regolamenti che, dando attuazione alla disposizione statutaria (art. 39, comma 2), ha stabilito:

- a) che la motivazione sia contenuta in un preambolo, parte integrante del testo normativo;
- b) che il preambolo si articoli in “visto” e “considerato” e quali siano i contenuti minimi necessari di tali articolazioni.

Per quanto attiene ai regolamenti, va positivamente constatata l'uniforme applicazione del precetto dell'articolo 9: tutti i regolamenti emanati (inclusi quelli di mera modifica) contengono il preambolo con la motivazione.

Sul piano formale un miglioramento rispetto al 2014 riguarda la menzione nei “visto” (prescritta dall'intesa fra Giunta e Consiglio) della preliminare delibera di adozione del regolamento ai fini dell'espressione del parere, che costituisce elemento necessario nella ricostruzione dell'iter del provvedimento e che, a differenza appunto dell'anno precedente, si riscontra in tutti i preamboli. Si richiama nuovamente l'anomalia del decreto del Presidente della Giunta regionale 79/R che, come detto, non menziona il parere della commissione consiliare e neppure la preliminare deliberazione della Giunta.

CONTENZIOSO COSTITUZIONALE

Enrico Righi

1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Constando il contenzioso costituzionale 2016 di cui è stata protagonista la Regione Toscana di cinque sole pronunce, non risulta possibile tracciare una precisa linea giurisprudenziale emersa nei macrosettori interessati, intesi come materie assimilabili, anche solo in parte, all'elencazione di cui all'articolo 117 della Costituzione.

Delle cinque pronunce, di cui si dà brevemente conto, tre derivano da sindacato in via principale, a seguito di impugnazione governativa, una da sindacato in via incidentale ed un'ultima dalla riunione di due ricorsi, uno in via incidentale ed uno in via principale, avverso la medesima normativa regionale.

Non si sono registrate pronunce derivanti da conflitti di attribuzione fra lo Stato e la Regione.

2. POLIZIA AMMINISTRATIVA DI VIGILANZA (EDILIZIA) E POTERI DI AUTOTUTELA

La sentenza 49/2016 nasce da un banale controllo di polizia edilizia, che aveva dato luogo a dichiarazione di inefficacia di una SCIA, con contestuale ordine di rimessa in pristino dello stato dei luoghi.

Proposta impugnazione da parte del privato interessato, il Tar Toscana sollevava questione di legittimità costituzionale dell'articolo 84 *bis*, comma 2, lettera b), della legge della Regione Toscana 1/2005, che consentiva poteri di vigilanza sulle opere edilizie anche oltre il termine di trenta giorni durante il quale l'amministrazione può esercitare i noti poteri conformativi.

Ne scaturisce una breve ma densa digressione sulla differenza fra poteri di polizia amministrativa di vigilanza, quale complesso degli atti a carattere successivo all'inizio della privata attività, volti a verificarne la conformità alla legge, e potere di autotutela, quale espressione di un eccezionale riesercizio del potere amministrativo.

La Corte chiarisce che la disciplina dei titoli edilizi, e prima ancora della ponderazione fra l'interesse alla certezza delle situazioni giuridiche e l'interesse alla legittimità dell'azione amministrativa, costituisce principio fondamentale rispetto alla legislazione regionale, necessariamente di dettaglio per questi aspetti. Addirittura si spinge a ricordare come i principi fissati dalla legge statale esprimano dei fini da raggiungere attraverso i mezzi predisposti dalla legislazione regionale di dettaglio, quasi evocando il mai tramontato concetto della potestà attuativa.

La disposizione impugnata, dichiarata incostituzionale, è stata oggi sostituita dall'articolo 146 della legge regionale 65/2014 (la nuova legge sul governo del territorio), che ha di fatto, anticipatamente, recepito sul punto gli insegnamenti della Corte costituzionale.

3. CONTABILITÀ E BILANCI PUBBLICI: ALLA RICERCA DI SPAZI PER IL LEGISLATORE REGIONALE

La sentenza 184/2016 rappresenta, per la Regione Toscana, la pronuncia più importante dell'anno, almeno dal punto di vista dell'esito, parzialmente favorevole.

Nata da un'impugnazione governativa della nuova legge regionale di contabilità (l.r. 1/2015), impugnazione che si potrebbe definire, per certi aspetti, mossa da puntiglio, finisce per rendere giustizia alla Regione, ma soprattutto al diritto costituzionale vivente, ripetendo in un solo punto il carattere di ingenerosità del ricorso.

Vediamo nel dettaglio a cosa si intende riferirsi con queste notazioni.

Innanzitutto, la Corte sgombra il campo dall'ipotesi limite secondo la quale, dopo la legge costituzionale 1/2012, che ha riportato alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia della armonizzazione dei bilanci pubblici, non residuerebbe spazio per il legislatore regionale per disciplinare alcun aspetto della contabilità e del proprio bilancio, rimanendo, alla stregua di questo ragionamento, la possibilità per la regione di emanare meri regolamenti esecutivi.

Spiegano i giudici costituzionali, e questo a beneficio dell'interesse di tutte le regioni, che l'armonizzazione rappresenta il limite esterno alla potestà legislativa regionale, espressione dell'autonomia finanziaria ex articolo 119 della Costituzione, della potestà concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.) e della potestà residuale, ex articolo 117, quarto comma, della Costituzione.

In questo complesso quadro, le peculiarità locali troveranno adeguato margine di ingresso nella legislazione regionale.

La Corte coglie l'occasione per fornire una definizione del concetto di bilancio, come strumento per raccordare il principio di rappresentanza politica, che costituisce mediazione della sovranità popolare, con quello di pubblicità e giustificazione della spesa pubblica.

Premessa questa introduzione di ordine generale, la pronuncia si sofferma su taluni aspetti del ricorso governativo che mettevano in dubbio la legittimità costituzionale delle disposizioni regionali mediante interpretazioni speculative, respingendo i relativi motivi di ricorso ed anzi annotando, almeno in

un'occasione, come la normativa toscana sia addirittura più rigorosa di quella statale, di cui al decreto legislativo 118/2011.

A fronte di queste statuizioni, e dopo aver fatto notare come solo la forza espansiva del richiamato decreto legislativo (verso materie diverse dall'armonizzazione dei bilanci, quale il coordinamento della finanza pubblica) abbia salvato il ricorso del Governo da una quanto meno parziale declaratoria di inammissibilità, la Corte si fa interprete di una inopinata stigmatizzazione di una norma che si riferiva all'impiego dei fondi comunitari e statali assegnati con destinazione vincolata.

Al di là del merito, emerge una linea di rigore abbastanza inedita, che ritroveremo nella sentenza 228/2016, in materia di geotermia, ove si rinvencono espressioni che sfiorano l'insofferenza (si veda il paragrafo dedicato). La sentenza 184/2016, nel definire un meccanismo contabile come "*elusivo del vincolo di legge*", si spinge ad affermare che le singolarità della norma sarebbero "*spiegabili unicamente con lo scopo di aggirare il vincolo di destinazione...*", ipotizzando in tal modo una sorta di elemento soggettivo doloso del legislatore regionale.

La precedente è la ingenerosità di cui si parlava in apertura.

Resta il fatto che la Regione Toscana ha salvato la propria legge di contabilità e, quel che più conta, è riuscita a stabilire un precedente importante circa l'esistenza di una competenza legislativa regionale nella materia contabile, nei limiti di cui si è detto.

4. GEOTERMIA E COGENZA PROCEDURALE E SOSTANZIALE DEI GIUDICI COSTITUZIONALI

La concisa sentenza 156/2016 respinge l'impugnativa governativa delle norme regionali di cui alla legge regionale 17/2015 (Disposizioni urgenti in materia di geotermia), che dispongono la temporanea sospensione (fino ad un massimo di sei mesi) dei procedimenti per il rilascio dei permessi di ricerca geotermica.

Al di là del merito, la pronuncia si segnala per la cogenza degli argomenti procedurali e sostanziali adottati dalla Corte.

Si rinviene in essa innanzi tutto una declaratoria di inammissibilità di una censura per "*assenza di una qualsivoglia motivazione a supporto*".

A seguire una meno frequente declaratoria di infondatezza "*per erroneità del parametro interposto invocato*". Il Governo aveva infatti fatto riferimento alla normativa per l'autorizzazione alla realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica (anche da risorse geotermiche) e non alla diversa normativa che disciplina il rilascio dei permessi di ricerca geotermica.

Si tratta di un errore a cui la stessa Avvocatura dello Stato aveva cercato di porre rimedio con una memoria difensiva, depositata in prossimità dell'udienza di discussione.

Riguardo alla prospettazione in via dubitativa di una questione di legittimità costituzionale, la Corte, richiamata una giurisprudenza risalente, valevole solo per il ricorso in via principale (dal momento che il rimettente incidentale è obbligato a prendere posizione, ovvero ad esprimere una preferenza ermeneutica), la dichiara ammissibile, salvo poi dichiararla infondata per erroneità del presupposto interpretativo.

La sentenza chiude con una declaratoria di inammissibilità di una censura per genericità.

5. CAVE MARMIFERE TRA STORIA E DIRITTO PRIVATO

La sentenza 228/2016 chiude per sempre la possibilità che la nota *querelle* sulla proprietà di taluni agri marmiferi del territorio di Carrara, denominati “beni stimati”, sia risolta con legge regionale.

È indispensabile una brevissima premessa.

Si tratta di agri marmiferi di moderata estensione, in origine di proprietà delle estinte “vicinanze”, una forma antesignana delle municipalità, che venivano dati in concessione a privati per quella che tecnicamente si definisce la coltivazione della cava (attività oggi soggetta ad autorizzazione, a prescindere dalla necessità di una eventuale concessione). “*Estimati*” allude al fatto che tali beni furono iscritti nell'estimo, ossia il catasto previsto dalla legge estense di metà del diciottesimo secolo.

È controverso se tali beni, concessi in perpetuo e gratuitamente a privati da un editto sovrano del 1751, fatto espressamente salvo dalla legge mineraria del Regno d'Italia del 1927 fino all'approvazione dei nuovi regolamenti comunali, rientrino ancora oggi nel patrimonio indisponibile dei comuni, oppure siano stati ereditati dagli attuali concessionari in piena proprietà.

Va detto, per completezza infatti, che i regolamenti comunali, emanati nel 1994, non hanno affrontato la problematica dei beni stimati.

Nella sentenza viene dichiarata l'illegittimità dell'articolo 32, comma 2, della legge regionale toscana 35/2015, per la parte in cui qualifica (come beni di proprietà comunale) la natura giuridica dei beni stimati. La Corte ha ritenuto che tale disposizione non possa essere letta neppure come ricognitiva di uno *status quo*, che essa non può trattare alla stregua di una situazione acquisita, quasi fosse già definita dal punto di vista giuridico.

La cognizione normativa di cui si parla appartiene allo Stato.

In definitiva lo stato di incertezza è destinato a protrarsi.

A parte la interessantissima vicenda storica, con implicazioni assolutamente attuali, ciò che colpisce è una certa stura al giudizio critico che i giudici costituzionali si concedono.

La pronuncia si segnala infatti per i toni decisamente perentori con cui stigmatizza “*una sequenza di plurisecolari inefficienze dell’amministrazione*”, che hanno impedito di porre ordine nella materia.

Chiude addirittura con una sorta di reprimenda senza precedenti rivolta al legislatore regionale del tipo “... *la Regione deve, se lo ritiene, provvedere con le competenze che possiede, non con competenze che costituzionalmente non le spettano.*”

Degna di nota la dovizia dei particolari intercalati nella ricostruzione storica operata dalla sentenza, da cui traspare quella che potrebbe essere definita una sorta di scienza privata, da storico del diritto, oltre che da giurista di chiara fama. La nostra allusione è naturalmente riferita al Presidente della Corte.

6. AMBITI TERRITORIALI DI CACCIA

Si dà atto per completezza del giudicato della sentenza 124/2016, in tema di ambiti territoriali di caccia.

In estrema sintesi, in essa si ribadisce come la dimensione ottimale (e costituzionalmente obbligata) degli ambiti territoriali voluti dal legislatore statale con la legge 157/1992 sulla caccia sia quella sub-provinciale, ricostruendone la *ratio* storica, geografica ed economico-culturale.

La Corte trasla il giudizio su una riformulazione delle disposizioni impugnate apportata da una legge regionale *medio tempore* intervenuta, ritenendo non soddisfacente delle ragioni del ricorrente lo *ius superveniens*, giungendo alla dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme che facevano coincidere la dimensione dell’ambito con il territorio della provincia.

Al di là del merito, va rilevata una interessante notazione, nella quale si circoscrive in via interpretativa il *petitum* del ricorso, in base alla delibera del Consiglio dei ministri di autorizzazione al Presidente del Consiglio a proporre l’impugnativa; e ciò senza dare adito a declaratorie di inammissibilità neppure parziali.

7. STATO DELLE PENDENZE.

Quando vanno in stampa queste note, risultano pendenti alla Corte costituzionale cinque procedimenti nei quali è parte la Regione Toscana, che derivano in tre casi da un ricorso in via incidentale e negli altri casi da ricorsi in via principale, rispetto ai quali la Regione riveste il ruolo di legittimato passivo. Non si registrano pendenze determinate dalla legittimazione attiva (in via principale) della Regione, né dalla legittimazione attiva o passiva a sollevare conflitto di attribuzione della Regione.

Non si sono computati, nelle pendenze, i ricorsi iscritti a partire dal primo gennaio 2017, né quelli che alla data del 31 dicembre 2016 risultavano già trattenuti in decisione dalla Corte, pur non avendo dato luogo ancora a sentenza.

Dettaglio delle pendenze

- Pendenze incidentali:

- a) Assolutamente puntuale la questione di legittimità che pende iscritta al numero 344/2015 del Registro ordinanze della Corte costituzionale, sollevata dalla Commissione tributaria provinciale di Firenze.

Supposta la natura di tributo erariale/statale del bollo automobilistico, considerata dunque di spettanza statale la normativa di esenzione, si dubita della legittimità di una norma contenuta nella legge regionale 49/2003 che esclude la sospensione dell'obbligo di corrispondere il bollo automobilistico in caso di fermo amministrativo del veicolo.

Ciò sarebbe in contrasto con una normativa statale degli anni ottanta, richiamata dalla ricorrente nel giudizio *a quo*: il decreto legge 953/1982, convertito in legge 53/1983 e per il suo tramite con l'articolo 117, comma secondo, lett. e), della Costituzione, relativamente al sistema tributario dello Stato.

La Commissione tributaria mostra di condividere il ragionamento della ricorrente, limitandosi ad introdurre una normativa interposta più recente.

- b) In esatti termini il ricorso che pende al numero 197/2016 del Registro delle ordinanze di remissione, presentato in via incidentale ancora una volta dalla Commissione tributaria provinciale di Firenze.

L'indicazione dello stesso relatore e la fissazione della medesima data di discussione rispetto al ricorso iscritto al 344/2015 del Registro ordinanze preconizzano con grado di probabilità prossimo alla certezza la riunione dei due ricorsi.

- c) Sulla legge regionale 7 aprile 2014, n. 56 verte l'impugnazione incidentale promossa dal Tribunale di Pisa con ordinanza n. 234/2016 del Registro ordinanze della Corte costituzionale. Si tratta della normativa sul complesso avvicendamento fra Province e Regione nella titolarità di talune competenze in materia ambientale, in esecuzione della legge statale 56/2014 (cosiddetta Delrio).

Al di là del merito, è interessante la questione sollevata riguardo alla pretesa introduzione, da parte della legge regionale, di norme processuali civilistiche relativamente al profilo della legittimazione passiva della

provincia a stare in giudizio per quanto riguarda i ricorsi avverso le sanzioni amministrative irrogate nelle materie oggetto del trasferimento.

La normativa sarebbe difforme dal riferimento della legge nazionale e (anche) per questo violerebbe l'articolo 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione.

- Pendenze in via principale:

- 1) Il ricorso 23/2016, il primo (fra quelli presentati in via principale dal Governo) che sarà discusso per la Regione Toscana davanti alla Corte nel 2017, è rivolto avverso la legge regionale 27 gennaio 2016, n. 5, che reca disposizioni straordinarie per il rilascio delle autorizzazioni allo scarico di acque reflue urbane in corpi idrici superficiali.

In estrema sintesi e principalmente, l'Avvocatura dello Stato espone che la normativa nazionale (d.lgs. 152/2006), nel prevedere, in casi particolari, autorizzazioni provvisorie in attesa del completamento delle opere di collettamento di impianti esistenti alla rete di scarico, non prevede la possibilità che autorizzazioni provvisorie rimangano valide anche nelle more della realizzazione di impianti ancora non esistenti, come invece contemplato dalla normativa impugnata.

Per questi motivi, le disposizioni regionali oggetto del ricorso contrasterebbero, tra l'altro, con l'articolo 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione.

- 2) Il ricorso 40/2016 è un'impugnazione molto tecnica di talune norme della legge regionale 9 maggio 2016, n. 31, in materia di concessioni demaniali marittime. Il patrono di parte pubblica ricostruisce la vicenda legislativa e giurisprudenziale che ha portato all'abrogazione del cosiddetto diritto di insistenza, espunto dal codice della navigazione ormai da tempo, per poi passare ad analizzare la normativa toscana.

Quest'ultima prevede che il concessionario subentrante corrisponda all'uscente una somma pari al novanta per cento del valore aziendale dell'impresa insistente sull'area oggetto della concessione, unitamente al fatto che egli deve assumere l'impegno a non cedere l'attività per un certo numero di anni. Ad avviso del ricorrente sarebbero state in questo modo introdotte norme di diritto privato.

La normativa contrasterebbe dunque con l'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, oltre che con l'ordinamento comunitario e con la lettera e) dello stesso comma secondo dell'articolo 117 per i profili che riguardano la libera concorrenza.

Infatti, l'imposizione di oneri così pregnanti all'atto del subentro nella titolarità della concessione, avrebbe, secondo il ricorrente, ricadute anche da quest'ultimo punto di vista.