

## RELAZIONE GENERALE

Alberto Chellini\*

1. **Parte generale:** 1.1. *L'ordinamento istituzionale e statutario*; 1.2. *Il nuovo regolamento interno del Consiglio regionale*; 1.3. *La tipologia delle leggi*; 1.4. *Il ruolo del Consiglio nell'iter di approvazione delle leggi*; 1.5. *La tutela della qualità normativa*; 1.6. *La motivazione delle leggi*; 1.7. *La legge di manutenzione*; 1.8. *La legge di semplificazione*; 1.9. *La forma di governo nel processo legislativo e il rapporto tra le fonti*; 1.10. *Le clausole valutative e la valutazione ex post*; 1.11. *Rapporti Stato-Regione Toscana in materia di contenzioso*.

2. **Uno sguardo d'insieme sulla legislazione dell'ottava legislatura:** 2.1. *Una legislatura per l'attuazione statutaria*; 2.2. *Gli strumenti di attuazione della politica normativa regionale*; 2.3. *I rapporti tra la Giunta e il Consiglio*; 2.4. *L'istituzione di nuovi organismi autonomi*; 2.5. *Le proposte di legge di iniziativa popolare*; 2.6. *L'incidenza dei nuovi strumenti statutari*; 2.7. *L'attuazione della sussidiarietà sociale ed istituzionale*; 2.8. *La qualità normativa*.

3. **Le politiche regionali settoriali:** 3.1. *La programmazione delle politiche normative*; 3.2. *La politica istituzionale e l'attuazione statutaria*; 3.3. *Le politiche agricole*; 3.4. *Le politiche delle attività produttive*; 3.5. *Le politiche sanitarie e sociali*; 3.6. *Le politiche culturali e le politiche a sostegno della ricerca*; 3.7. *Il governo del territorio e la materia urbanistica*; 3.8. *Le politiche per la casa e l'edilizia residenziale pubblica*; 3.9. *Le politiche per l'ambiente*.

### 1. PARTE GENERALE

#### 1.1. L'ORDINAMENTO ISTITUZIONALE E STATUTARIO

La legislazione dell'ultimo anno dell'ottava legislatura regionale si è svolta su due assi fondamentali.

Il primo è stato quello del definitivo completamento, sviluppatosi per tutto il corso della legislatura, di tutti gli istituti e gli interventi normativi previsti dal nuovo Statuto regionale, oltre ad un rilevante intervento modificativo dello stesso Statuto e della legge elettorale. Il secondo è stato quello della definizione di alcune importanti leggi di riordino complessivo della regolazione e, in particolare, del sistema di programmazione di settori centrali dell'azione regionale.

Possiamo quindi registrare il fatto che si sono concentrate nella fase finale della legislatura scelte istituzionali e di politica legislativa particolarmente significative che, proprio per questo, hanno richiesto una prolungata fase di maturazione e di confronto tra gli attori politici, anche attraverso il lavoro di commissioni speciali costituite a tal fine.

Per le principali leggi di riordino settoriale, si rinvia alla successiva parte relativa alle diverse politiche regionali, richiamando qui solo la legge sulle attività internazionali ed europee della regione, il testo unico in materia di beni ed attività culturali, la legge in materia di ricerca e innovazione, la legge in materia di attività

---

\* Alla relazione generale ha collaborato Carla Paradiso. Per le politiche settoriali hanno collaborato i seguenti gruppi di lavoro: Ilaria Cirelli coordinatrice, Cesare Belmonte, Dino Castrovilli, Paola Garro, Claudia Prina Racchetto Anna Traniello Gradassi (Affari istituzionali); Beatrice Pieraccioni coordinatrice, Dino Castrovilli, Lucia Spilli (Agricoltura); Fulvia Agus coordinatrice, Maria Cristina Mangieri, Nadia Pasotti, Antonio Prina (Attività produttive); Carla Campana coordinatrice, Roberta Gambacciani, Nadia Pasotti, Antonio Prina (Sanità e servizi sociali); Caterina Orione coordinatrice, Dino Castrovilli, Silvia Fantini (Cultura); Domenico Ferraro coordinatore, Rita Lupi, Nadia Pasotti, Antonio Prina (Urbanistica).

venatoria, le disposizioni sull'agriturismo, il nuovo testo unico legislativo in materia di commercio.

Sul piano dell'ordinamento statutario sono stati introdotti significativi elementi di rafforzamento del carattere maggioritario del sistema e del ruolo del presidente eletto direttamente. Con la legge di modifica statutaria n. 1 del 2010 - approvata in prima lettura il 30 luglio 2009 e in seconda lettura il 1° ottobre 2009 - l'assemblea ha infatti stabilito la riduzione del numero dei consiglieri regionali e degli assessori ed ha eliminato la previsione della sospensione dalla carica del consigliere nominato assessore. Contemporaneamente è entrata in vigore la modifica della legge elettorale regionale, disposta con legge n. 50 del 2009, che ha stabilito una maggiore soglia di sbarramento per l'accesso al consiglio, un diverso modo di calcolo per l'attribuzione dei seggi, un aumento dei componenti del c.d. listino regionale, la decadenza dalla carica (in luogo della mera sospensione) del consigliere nominato assessore. Resta invece confermata l'esclusione della possibilità per l'elettore di esprimere un voto di preferenza tra i candidati della lista. La concentrazione del dibattito su questi primari contenuti di sostanza politica non ha consentito di prendere in considerazione alcuni possibili interventi minori, di carattere manutentivo, che, all'indomani delle passate elezioni regionali, erano stati segnalati come opportuni, a seguito dell'esperienza di attuazione della medesima legge elettorale.

Parallelamente, è stata portata a termine, sulla base di proposte di legge di iniziativa dell'ufficio di presidenza del consiglio, l'attuazione delle previsioni statutarie, con la disciplina delle modalità di accertamento delle cause di cessazione anticipata dalla carica del Presidente della Giunta regionale (l.r. 16/2009) e, soprattutto, con la nuova disciplina del difensore civico regionale (l.r. 9/2009) che vede affiancare, alla tradizionale funzione di intervento nei casi di cattiva amministrazione, nuove funzioni di mediazione e di raccordo tra i cittadini e la pubblica amministrazione, con particolare riferimento a quanti, per varie ragioni, si trovino in condizioni di maggiore difficoltà.

Inoltre, il quadro degli organismi di difesa dei diritti dei cittadini è stato ulteriormente ampliato, anche al di là delle espresse previsioni statutarie, con l'istituzione di nuove e specifiche figure di tutela e garanzia, quali il garante dei detenuti (l.r. 69/2009) ed il garante per l'infanzia e l'adolescenza (l.r. 26/2010).

Il tema dei diritti di cittadinanza è stato affrontato anche, sotto una diversa angolatura, con le leggi di disciplina della cittadinanza di genere (l.r. 16/2009) e di riordino delle funzioni della commissione regionale per le pari opportunità (l.r. 76/2009), con le quali è stato disposto, tra l'altro, l'utilizzo di parametri di genere negli atti di programmazione regionale che erogano contributi, l'introduzione del bilancio di genere, i pareri obbligatori della commissione su determinate tipologie di atti, la tenuta, da parte della stessa commissione, di una specifica banca dati delle competenze femminili, volta anche a favorire un maggiore accesso delle donne alle nomine regionali.

E' da rilevare, infine, che nel corso dell'anno sono stati effettivamente insediati sia la Conferenza permanente delle autonomie sociali, prevista dall'articolo 61 dello Statuto e disciplinata dalla l.r. 20/2007, sia il Collegio di garanzia, previsto dall'articolo 57 dello Statuto e disciplinato dalla l.r. 34 del 2008, in parte modificata con la l.r. 61/2009.

Resta da approvare solo la prevista modifica della disciplina dell'iniziativa legislativa popolare, per la quale l'ufficio di presidenza del consiglio ha comunque già fatto predisporre una bozza di proposta di legge.

La legislatura si conclude quindi con la messa in opera dell'intero nuovo ordinamento statutario, che è consegnato alla legislatura successiva per il suo funzionamento a regime.

Si rileva come dal quadro sopra richiamato emerga un ulteriore ampliamento numerico e qualitativo degli organismi istituiti presso il consiglio regionale, che costituisce lo snodo istituzionale di molteplici livelli di rappresentanza di interessi e di funzioni di tutela e di garanzia e che assume una configurazione molto più complessa che in passato. Ciò richiede una rinnovata attenzione all'ordinamento consiliare ed ai suoi meccanismi di funzionamento.

## 1.2. IL NUOVO REGOLAMENTO INTERNO DEL CONSIGLIO REGIONALE

In questo quadro si è inserita l'approvazione del nuovo regolamento interno del consiglio, fondamentale completamento dell'attuazione statutaria. Il testo, approvato all'unanimità dal consiglio, è stato prodotto da una commissione speciale a ciò dedicata, con un lungo lavoro di approfondimento di ogni aspetto dei lavori consiliari.

Con esso si conclude un lungo processo di adeguamento dell'ordinamento interno consiliare ai principi statuari che si era snodato mediante parziali interventi correttivi del regolamento interno adottato dall'assemblea nel 1973. Il regolamento viene dunque integralmente innovato sia per il necessario adeguamento al contesto statutario, sia per recepire moduli procedurali già invalsi in via di prassi, sia ancora per la soluzione di una molteplicità di profili critici evidenziati dall'esperienza concreta.

Molti sono i punti salienti o innovativi introdotti dal regolamento interno del consiglio da segnalare. La figura del presidente si qualifica, in coerenza con lo Statuto e con la legge sull'autonomia del consiglio, per il ruolo primario nella programmazione e direzione dei lavori consiliari con notevoli poteri discrezionali nella conduzione dei lavori, oltre che con la titolarità della rappresentanza dell'assemblea in giudizio.

I gruppi consiliari sono puntualmente disciplinati definendo ruoli e competenze dei relativi presidenti, vicepresidenti e tesoriери, conformemente al dettato statutario.

La figura maggiormente novellata dal regolamento è quella del portavoce dell'opposizione, organo statutariamente necessario ed esponente della maggiore coalizione di minoranza. La procedura di nomina dell'organo, che si risolveva sinora in una comunicazione congiunta dei presidenti dei gruppi interessati, viene ora attribuita all'assemblea di tutti i consiglieri dei gruppi interessati.

Il regolamento attende ad una rilevante opera di revisione nell'articolazione delle commissioni introducendo una settima commissione permanente che assume le competenze in materia di casa, mobilità e infrastrutture. Soprattutto viene introdotto un elemento di notevole elasticità ammettendo, ove necessario, la modifica o la specificazione delle declaratorie delle competenze proprie di ciascuna commissione all'inizio di ogni legislatura per mano dell'ufficio di presidenza del consiglio.

Significative innovazioni hanno poi investito il regime delle commissioni speciali e d'inchiesta, mentre si colloca in una posizione *sui generis* la commissione istituzionale

per le politiche comunitarie e gli affari internazionali, che può essere costituita all'inizio di ogni legislatura ed in tal caso resta in carica per l'intera durata della stessa, con compiti di studio e di supporto trasversale.

Riguardo all'attività delle commissioni, sul versante procedimentale, il regolamento specifica il carattere dei pareri referenti e secondari delle commissioni, introduce una disciplina organica del procedimento in sede redigente e valorizza le funzioni delle commissioni in tema di monitoraggio, valutazione e controllo.

Acquista maggiore rilievo il parere istituzionale obbligatorio della commissione competente in materia istituzionale per i profili statutari e costituzionali, mentre l'attuale parere obbligatorio della commissione competente in materia finanziaria è sostituito con una apposita attestazione di regolarità contabile rilasciata dalle strutture di assistenza di ciascuna commissione referente.

Il regolamento identifica nel procedimento legislativo il modello cui si ispirano anche gli altri moduli procedimentali, enucleando in primo luogo i contenuti e requisiti necessari delle proposte di legge ed identificando nel presidente del consiglio il soggetto competente a dichiarare l'improcedibilità delle proposte prive dei requisiti predetti. La fonte regolamentare disciplina inoltre per la prima volta il ritiro delle proposte di legge e attende alla distinzione, formale e concettuale, fra ordini del giorno di indirizzo alla giunta e ordini del giorno procedurali, volti ad impedire il passaggio agli articoli della proposta normativa.

Una particolare attenzione, fra le varie fasi procedimentali, è prestata alla presentazione degli emendamenti, riservando comunque al presidente la facoltà di ammettere emendamenti in qualsiasi momento, quando se ne manifesti l'opportunità.

In generale, viene impressa una rilevante accelerazione ai tempi del dibattito consiliare, a fronte della eliminazione della possibilità di far decadere in corso di seduta gli emendamenti presentati, con il ricorso ai c.d. maxiemendamenti.

Complessivamente, la riforma interviene radicalmente sulle norme e sulle prassi dei lavori consiliari, nel segno di un rinnovato equilibrio tra una maggiore snellezza operativa ed una ridefinizione più esatta delle prerogative delle minoranze, con un forte ruolo presidenziale di garanzia.

### 1.3. LA TIPOLOGIA DELLE LEGGI

Contrariamente a quanto avvenuto per gran parte della legislatura, il 2009 ha visto diminuire percentualmente le leggi di modifica di normative precedenti. Già si è ricordato che nella fine della legislatura sono state approvate importanti leggi di riordino organico di determinati settori. Nel 2009, le leggi di settore hanno raggiunto il numero di 25, il più alto della legislatura, pari a circa il 38% delle leggi approvate nell'anno. Si tenga presente che la percentuale massima raggiunta precedentemente da questa tipologia è stato il 19% nel 2008. Resta comunque il dato che circa il 40% di tutte le leggi prodotte sono state volte alla modifica parziale di leggi precedenti. Un dato che testimonia che l'ordinamento normativo regionale ha oramai un carattere sostanzialmente esaustivo in tutti i settori di competenza ma anche che permane – pur con la significativa ripresa sul finire della legislatura, come si è detto - una obiettiva difficoltà della regione ad intervenire su settori nuovi, ascrivibili alla propria competenza c.d. residuale, assunta con la modifica del titolo V della Costituzione.

Rimane estremamente contenuto, nella nostra regione, il numero delle cosiddette “leggi provvedimento”, a favore di un positivo approccio di carattere più organico ai contenuti della legislazione. Le poche “leggi provvedimento” adottate hanno avuto motivazioni emergenziali, quali il sostegno agli abitanti colpiti dal terremoto in Abruzzo e ai cittadini di Viareggio che hanno subito le conseguenze del disastro ferroviario del 29 giugno 2009, leggi entrambe promosse per iniziativa dell’ufficio di presidenza.

A questo proposito, è da sottolineare il significativo numero delle leggi approvate su iniziativa consiliare e, tra queste, in particolare, quelle su iniziativa dell’ufficio di presidenza. Le leggi regionali di iniziativa consiliare non si sono limitate all’ambito istituzionale ma hanno riguardato ambiti sociali come il sostegno alle adozioni internazionali, il sostegno ai lavoratori disoccupati, iniziative volte a combattere la povertà e il disagio sociale, la materia dell’edilizia residenziale pubblica.

#### 1.4. IL RUOLO DEL CONSIGLIO NELL’ITER DI APPROVAZIONE DELLE LEGGI

Non è tuttavia nei dati dell’iniziativa legislativa che si misura il ruolo consiliare nella produzione legislativa. L’analisi del procedimento legislativo mette in luce anche quest’anno, confermando un dato degli anni precedenti, che esiste un ruolo legislativo molto attivo e sostanziale del consiglio durante il lavoro di istruttoria delle proposte di legge che avviene nelle commissioni.

Si tratta di un dato che, in presenza di un sistema di elezione diretta del presidente della giunta e di sistema elettorale maggioritario, non è affatto scontato e che deve quindi essere debitamente registrato.

Fatta eccezione per le leggi di bilancio, rispetto a cui non sono state apportate modifiche al testo proposto, ed alle due leggi di modifica della finanziaria 2009, emendate in misura molto limitata, si registra su tutte le maggiori leggi approvate una diffusa e ampia attività emendativa delle commissioni, sia su diretta iniziativa di singoli consiglieri, sia in base ai risultati delle consultazioni dei soggetti esterni interessati, sia infine a seguito delle osservazioni tecniche degli uffici consiliari.

E’ da notare, in particolare, che l’istituto delle consultazioni consiliari, diffusamente ritenuto alquanto obsoleto e rituale e comunque offuscato dal preponderante ruolo dei tavoli di concertazione tenuti presso la giunta, registra invece effetti ancora molto incisivi in un rilevante numero di casi e su aspetti non secondari.

E’ poi estremamente raro che le commissioni non tengano conto delle osservazioni di legittimità giuridica sollevate dagli uffici, antepoendo ad esse la valutazione dell’interesse politico all’approvazione di determinate disposizioni. Una delle rare eccezioni a tale atteggiamento si è verificata a proposito della legge finanziaria per il 2010 (l.r. 77/2009) che tuttavia è stata poi oggetto di impugnazione governativa dinanzi la corte costituzionale.

Si è altresì rilevata, rispetto al passato, una maggiore attenzione delle commissioni anche alle osservazioni inerenti ai profili di carattere organizzativo e procedurale delle proposte di legge in esame, contenute nelle schede preliminari per la valutazione degli atti.

In molti casi, gli interventi di modifica più consistenti avvengono attraverso gruppi di lavoro tecnico-politici istituiti dalla commissione, sulle cui risultanze si procede ad un lavoro di riscrittura dei testi da parte degli uffici del consiglio di intesa con quelli della giunta regionale.

E' invece da rilevare che, nella maggior parte dei casi, nonostante la non trascurabile quantità e rilevanza di proposte di legge di iniziativa consiliare che giunge a buon fine, l'attenzione, sia politica che tecnica, posta dalla giunta regionale all'iter di tali proposte resta molto limitata. Con la conseguenza che, in alcuni casi, l'approvazione di queste proposte coglie, per così dire, impreparate le strutture che si trovano poi incaricate della loro attuazione.

#### 1.5. LA TUTELA DELLA QUALITÀ NORMATIVA

Al lavoro più propriamente politico e di legittimità che i consiglieri svolgono con il sostegno e la collaborazione degli uffici, si aggiunge un profondo lavoro di controllo, svolto direttamente dagli uffici, legislativi e di assistenza generale alle commissioni, per garantire la tutela della qualità, così come richiesto dallo Statuto che ne ha fatto un proprio obiettivo, prevedendo all'articolo 44 che essa avvenga attraverso la cura della qualità delle fonti normative regionali.

Gli uffici quindi intervengono sui testi di legge, in particolare nel corso dei lavori di commissione, anche per adeguarli, laddove necessario, a quelle regole di tecnica legislativa di cui il consiglio si è dotato attraverso l'adozione del manuale di "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi". Si ricorda che una specifica parte di quelle regole devono essere applicate d'ufficio dalle strutture consiliari, indipendentemente da un espresso input da parte della commissione.

Resta comunque il fatto che la qualità delle norme non è mai un requisito meramente tecnico rimesso agli uffici ma pur sempre una componente del testo di legge che l'organo politico deve approvare nel modo che ritiene più opportuno.

Così la tutela della qualità normativa – certamente avanzata e qualificata nella nostra regione – ha registrato una vistosissima eccezione nel caso della legge in materia di accoglienza ed integrazione dei cittadini stranieri (l.r. 29/2009) il cui sesto ed ultimo articolo consta di ben 78 commi, frutto di un maxi emendamento approvato a fini antiostuzionistici e riassuntivo di tutto il testo originario. È evidente che una tale organizzazione del testo lo rende di difficile lettura e contravviene a quei principi di chiarezza e semplicità cui si ispira lo Statuto toscano. E' altrettanto evidente che la soluzione prescelta ha voluto sacrificare il principio di qualità all'esigenza politica di chiudere l'iter di approvazione del testo. Già si è ricordato che il nuovo regolamento interno del consiglio dovrebbe scongiurare il ripetersi di simili soluzioni.

#### 1.6. LA MOTIVAZIONE DELLE LEGGI

A seguito della decisione di motivare le leggi e i regolamenti prevista dall'articolo 39 dello Statuto dalla legge 55 del 2008 (Disposizioni in materia di qualità della normazione), a partire dal 2009 all'inizio delle leggi, prima dell'articolato, è stato introdotto un preambolo composto dai *visto*, che devono contenere il quadro di riferimento giuridico in cui si colloca la legge di riferimento, e da una serie di

*considerato* che contengono le motivazioni tecniche e politiche che hanno dato luogo a quel testo di legge. La novità è stata attuata a partire dalla legge n. 4 del 2009.

L'analisi svolta per verificare l'impatto e la correttezza della redazione del preambolo ha evidenziato una sostanziale assunzione e consolidamento di tale nuova parte della legge, ma con risultati variabili se guardiamo alle due distinte parti che lo compongono.

Difatti mentre la formulazione dei *visto* può ritenersi, nella maggioranza dei casi, corretta ed esaustiva, dà risultati diversi l'osservazione della redazione dei *considerato*, che risultano, in alcuni casi, troppo prolissi o, al contrario, troppo brevi o troppo generici o meramente riassuntivi delle disposizioni contenute nell'articolato, senza che la volontà del legislatore sia esplicitata nella sua motivazione.

Deve comunque essere positivamente registrato un tendenziale, progressivo, miglioramento delle formulazioni.

Risulta anche sostanzialmente rispettata, con poche eccezioni, una disposizione che, nei lavori preparatori della legge 55, era stata ritenuta potenzialmente critica, cioè quella relativa alla necessità di integrare il preambolo, nel corso dell'iter consiliare, dando atto dei pareri obbligatori espressi sulla proposta. E' evidente che si è immediatamente avviata a tale riguardo una positiva attenzione da parte degli uffici di assistenza alle commissioni, che provvedono in corso d'opera ad apportare le necessarie integrazioni al testo del preambolo. Anche su questo aspetto, alcuni elementi di maggiore chiarezza sono stati introdotti dal nuovo regolamento interno.

Deve invece essere registrato come l'esperienza dei lavori consiliari evidenzia, in molti casi, una scarsa attenzione politica alla formulazione del preambolo, malgrado che questo costituisca una espressione di motivazioni squisitamente politiche sulle ragioni delle scelte che vengono operate. Sono frequenti i casi in cui la formulazione finale del preambolo è rimessa dalla commissione agli uffici con un esame molto sommario. Evidentemente, la novità costituita da questo istituto richiede ancora un ulteriore periodo di rodaggio per essere apprezzata, anche nelle sue potenzialità di comunicazione politica.

#### 1.7. LA LEGGE DI MANUTENZIONE

Sempre in tema di innovazioni attinenti alla qualità delle leggi, grande attenzione è stata data alla legge di manutenzione che quest'anno, sulla scorta delle due esperienze precedenti (la prima legge di manutenzione è stata la n. 40 del 2007 e la seconda la n. 62 del 2008) con un ampio lavoro di riscrittura in sede consiliare ed un atteggiamento concorde da parte della commissione di riferimento, è stata riportata nel suo ambito naturale di intervento meramente manutentivo, non solo stralciando alcune parti della proposta originaria della giunta, ma anche rigettando alcuni emendamenti a carattere non meramente manutentivo presentati da parte dei consiglieri. Le parti stralciate sono poi correttamente divenute proposte di legge a sé stanti, sottoposte all'ordinario esame delle commissioni competenti per materia.

## 1.8. LA LEGGE DI SEMPLIFICAZIONE

Nonostante qualche contraddizione, la politica regionale si è caratterizzata per la volontà di semplificare e riordinare il proprio ordinamento. Con la legge regionale 40/2009, legge di semplificazione e di riordino normativo, la Regione si pone l'obiettivo di eliminare, o quanto meno ridurre, gli adempimenti amministrativi superflui ed i relativi costi nonché di ridurre i tempi dei procedimenti amministrativi, con la previsione anche di un indennizzo monetario in favore degli utenti interessati in caso di ritardo nella conclusione dei procedimenti. Tra gli oggetti della legge oltre alla semplificazione dei procedimenti merita una particolare menzione la nuova disciplina dell'accesso agli atti pubblici che viene sostanzialmente liberalizzato per realizzare la cosiddetta *casa di vetro*, ovvero la massima trasparenza nell'attività amministrativa della Regione e degli enti locali.

Con la stessa legge la regione si propone di disinquinare il proprio ordinamento normativo eliminando con abrogazioni espresse circa 200 leggi, molte delle quali, in realtà, già non operanti da lungo tempo.

In totale, su 2885 leggi approvate dalla regione dal 1971 ad oggi ne sono state espressamente abrogate 2052, con una differenza di 833 leggi vigenti, che si riducono ulteriormente, per un totale effettivo poco sopra le 500 leggi se nel conteggio delle leggi effettivamente in vigore non includiamo le leggi di mera modifica che vanno interamente a confluire nelle leggi modificate.

## 1.9. LA FORMA DI GOVERNO NEL PROCESSO LEGISLATIVO E IL RAPPORTO TRA LE FONTI

Il processo legislativo costituisce uno spaccato rilevante dell'evoluzione della forma di governo regionale, con riferimento al modo in cui i rapporti tra la giunta ed il consiglio si sviluppano nel tempo. L'analisi della legislazione ci fornisce interessanti elementi di valutazione a questo riguardo.

Già si è detto che al dato formale della riserva assoluta statutaria del potere legislativo in capo al consiglio regionale, con il divieto della legislazione delegata e di quella d'urgenza, vediamo corrispondere il dato sostanziale di un ampio ruolo consiliare nella definizione ultima dei testi legislativi.

Ulteriori elementi emergenti dall'analisi della legislazione rilevano il permanere di un rapporto istituzionale sostanzialmente corretto tra giunta e consiglio, conforme al modello delineato dallo Statuto regionale.

In primo luogo, nel rapporto tra il numero delle leggi approvate e i regolamenti di attuazione ivi previsti non si ravvisa un'eccessiva espansione del ricorso al potere regolamentare da parte dell'esecutivo, come si era in un primo tempo paventato.

Nel 2009 sono stati emanati 23 regolamenti di attuazione e 15 nei primi due mesi del 2010. I contenuti dei regolamenti emanati corrispondono correttamente a quanto previsto dalle disposizioni legislative che li legittimano. Ciò grazie anche al fatto che le commissioni esercitano attivamente il potere consultivo loro affidato dallo Statuto e che la giunta si attiene pressoché sempre alle osservazioni espresse dal consiglio in tale sede.



A monte, si registra anche una sufficiente attenzione delle commissioni ad integrare le proposte di legge che recano rinvii ai regolamenti sostanzialmente “in bianco”, circoscrivendo con più precisione l’ambito in cui si può esplicare il potere regolamentare dell’esecutivo.

Un aspetto critico permane, invece, nei tempi di emanazione dei regolamenti attuativi che risultano nella maggior parte dei casi in ritardo rispetto alle scadenze inserite in legge, così come vi sono casi in cui la legge non indica un termine entro il quale il regolamento deve essere emanato. Questa situazione di incertezza influisce direttamente sull’efficacia della legge che incontra difficoltà attuative, in perdurante assenza delle disposizioni di dettaglio.

Il corposo intervento di assemblaggio delle discipline dei vari settori, che in alcuni casi si è scelto di fare, determina un’altra forte criticità per l’ampiezza dei contenuti che i regolamenti devono definire. Difatti, in alcuni casi si è ricorsi alla emanazione di più regolamenti distinti.

Più complessa appare la configurazione del rapporto tra fonte legislativa ed atti di programmazione.

La regione ha spesso scelto di ricondurre più materie ad un unico piano integrato, allo scopo di perseguire una politica organica degli interventi superando il sistema di distinti piani di settore. Così è avvenuto nel settore agricolo, che ha fatto confluire nel piano agricolo regionale tutti gli interventi prima rimessi a vari piani settoriali. La stessa cosa è avvenuta con la legge sulle attività europee e di rilievo internazionale della Regione che fa rinvio, per gli aspetti applicativi e finanziari, al piano integrato delle attività internazionali, che si configura come strumento di programmazione unitaria degli interventi regionali in materia di formazione e attuazione degli atti comunitari, partenariato internazionale, promozione di una cultura della pace, supporto ai toscani all’estero.

A questa apprezzabile riunificazione organica di settori, si è accompagnata tuttavia in alcuni casi una definizione troppo generica dei contenuti dei piani ed un rinvio molto ampio ai successivi atti deliberativi annuali di attuazione, di competenza della giunta regionale.

E’ questo l’aspetto che sembra mettere maggiormente a rischio il ruolo del consiglio nella determinazione delle politiche regionali, anche se, anche in questo caso, significativi elementi correttivi e di maggiore specificazione sono stati introdotti nel corso dell’iter consiliare di approvazione delle leggi in questione.

In particolare, si segnala che, per evitare la perdita di informazioni utili per la definizione degli indirizzi da dare alla giunta, la commissione competente in materia di beni ed attività culturali ha emendato la disposizione relativa alla programmazione del testo unico per le attività culturali prevedendo che l’esecutivo invii alla commissione, prima della loro approvazione, le proposte di documenti attuativi al fine di poter utilizzare i tradizionali strumenti di indirizzo politico, quali mozioni, risoluzioni o ordini del giorno, nel caso in cui non si condividessero a pieno le scelte ivi espresse.

#### 1.10. LE CLAUSOLE VALUTATIVE E LA VALUTAZIONE EX POST

Al quadro complessivo dell'evoluzione della forma di governo attraverso le politiche sulla legislazione appartiene anche il tema della valutazione delle leggi.

I dati della legislatura evidenziano, pur con fisiologiche oscillazioni tra i vari anni, una sostanziale stabilità della percentuale di leggi contenenti clausole valutative.

Ciò testimonia del fatto che, dopo una prima fase di sperimentazione durante la quale vi era stato un uso forse eccessivo e non sempre adeguato di questo strumento, i criteri assunti per la valutazione dell'opportunità di inserire una clausola valutativa si sono sostanzialmente stabilizzati.

È innanzitutto da evidenziare come tutte le clausole valutative proposte siano state accolte ed inserite nel testo finale della legge. Pur nella consapevolezza che ciò non è di per sé una prova del fatto che la cultura della valutazione sia entrata nella prassi della produzione legislativa regionale, ciò testimonia tuttavia il superamento di atteggiamenti di diffidenza verso tale strumento.

Un ulteriore elemento è costituito dal fatto che in cinque casi la proposta di legge conteneva già una clausola valutativa redatta a cura del proponente e solo in un caso si è ritenuto opportuno procedere ad una riscrittura del suo testo. Ciò costituisce indubbiamente, anche perché conferma una tendenza già manifestatasi lo scorso anno, un segnale di attenzione da parte dei soggetti proponenti circa la necessità di informare l'assemblea in merito all'attuazione della legge ed ai risultati conseguiti, segno che la cultura della valutazione sta diventando pian piano patrimonio diffuso perlomeno a livello di strutture tecniche.

La redazione delle note informative è condizionata dal ricevimento delle relazioni prodotte dagli uffici della giunta regionale in ottemperanza a quanto disposto dalle clausole valutative, che a sua volta dipende principalmente da due fattori: la scadenza dei termini previsti dalla clausola per l'invio della relazione e la tempestività con la quale gli uffici provvedono a tale adempimento. Appare, quindi, utile definire un modello più strutturato per il monitoraggio delle scadenze ma ciò che sembra essenziale è la definizione di un percorso che consenta di intervenire a livello istituzionale per rilevare e chiedere conto delle eventuali inadempienze da parte degli uffici dell'esecutivo.

Nel corso del 2009 sono state prodotte tre note informative sulla base delle informazioni trasmesse al Consiglio dalla Giunta regionale, in ottemperanza a quanto disposto da clausole valutative.

Sono stati inoltre presentati i risultati della ricerca valutativa svolta dall'IRPET sulle politiche regionali in materia di agriturismo. Lo studio ha approfondito gli aspetti inerenti le differenze e le analogie tra Toscana ed altre aree a vocazione agrituristica, le caratteristiche strutturali del sistema agrituristico toscano, il sistema degli incentivi finanziari messi in atto con il Piano di sviluppo rurale, i criteri di rilascio delle autorizzazioni ed il sistema dei controlli. Il seminario di presentazione dei risultati della ricerca valutativa è stato anche l'occasione per discutere, alla luce di quanto illustrato dai ricercatori dell'IRPET, circa le ipotesi di modifica della normativa di settore.

Permane invece un elemento di rilevante criticità, costituito senza dubbio dal fatto che in nessuna occasione le note informative sono state oggetto di una formale discussione, né in commissione né tanto meno in aula. Tuttavia alcuni elementi desunti

dalle note informative sono a volte utilizzati nelle discussioni relative all'istruttoria degli atti in commissione e, più in generale, nel dibattito politico consiliare.

#### 1.11. RAPPORTI STATO- REGIONE TOSCANA IN MATERIA DI CONTENZIOSO

Le sentenze inerenti il contenzioso fra la regione Toscana e lo stato e pronunciate dalla consulta nel corso dell'anno 2009 sono state dodici, a fronte delle cinque dell'anno precedente. Questo incremento numerico discende in realtà dalla trattazione delle censure sollevate nei confronti del codice dell'ambiente mediante separate pronunce.

Proprio l'ambiente è la materia su cui si è concentrata la maggior parte del contenzioso, vuoi per il suddetto dato numerico, vuoi per il carattere assai articolato delle questioni attinenti al codice predetto, vuoi per il carattere trasversale della materia dell'ambiente e dunque la sua naturale attitudine ad interferire con le competenze costituzionalmente assegnate alle regioni.

Emerge un limitato tasso di accoglimento dei ricorsi avanzati dalla Regione, dato questo che peraltro corrisponde, insieme ai non trascurabili casi di cessazione della materia del contendere, al complessivo basso livello di accoglimento delle questioni di legittimità sollevate da moltissime regioni, oltre la nostra, nei confronti del codice dell'ambiente.

## 2. UNO SGUARDO D'INSIEME SULLA LEGISLAZIONE DELL'OTTAVA LEGISLATURA

### 2.1. UNA LEGISLATURA PER L'ATTUAZIONE STATUTARIA

L'ottava legislatura si presenta senza dubbio come la legislatura di attuazione del nuovo Statuto entrato in vigore nel febbraio del 2005. Ciò non solo per la predisposizione e l'approvazione, avvenuta in modo pressoché completo, di tutte le leggi di adeguamento o di riassetto statutario espressamente previste dallo statuto, ma anche in considerazione della produzione legislativa regionale che ha avuto ad oggetto la realizzazione di alcune delle finalità prioritarie della regione, descritte all'articolo 4 dello Statuto stesso. Il consiglio ha inoltre provveduto alla nomina dei componenti dei nuovi organismi previsti dallo statuto (COPAS, collegio di garanzia) o da leggi istituzionali (autorità garante della partecipazione), che si presentano quindi alla nuova legislatura in grado di svolgere le funzioni ad essi attribuite dalle leggi istitutive.

Sotto questo profilo si sottolinea l'attribuzione espressa al consiglio di una serie di competenze e di attribuzioni derivanti dall'acquisizione della piena autonomia organizzativa e funzionale da parte dell'assemblea legislativa e dalla previsione del ruolo organico dei suoi uffici. Particolarmente significativa è stata l'allocazione presso il consiglio regionale di tutte le numerose figure di garanzia create nel corso della legislatura, in relazione alle funzioni di rappresentanza dell'intera comunità regionale e di controllo e promozione dei principi stabiliti dallo Statuto.

### 2.2. GLI STRUMENTI DI ATTUAZIONE DELLA POLITICA NORMATIVA REGIONALE

La legge ha mantenuto un ruolo centrale nella definizione normativa della politica istituzionale e delle politiche settoriali nel corso della legislatura.

Il lavoro istruttorio svolto nelle commissioni cui si è affiancato un atteggiamento di collaborazione da parte della giunta regionale ha garantito un rapporto sostanzialmente corretto tra le fonti normative, conforme al modello statutario, correggendo i casi in cui le proposte di legge tendevano a demandare ai regolamenti attuativi criteri ed indirizzi in cui dovevano poi concretizzarsi le scelte politiche attinenti alla materia trattata.

Potenzialmente più critico, per gli effetti sulla forma di governo, si presenta il rapporto tra fonte legislativa e rinvio a piani e programmi nonché – e soprattutto - alle successive deliberazioni attuative della giunta regionale, di elementi rilevanti attinenti alla definizione delle scelte di intervento.

Durante la legislatura appena terminata, l'esecutivo ha cercato di operare una razionalizzazione delle normative esistenti attraverso il riordino o la predisposizione di testi unici. Questo ha comportato non solo una rivisitazione della parte normativa, ma ancor di più un'innovazione degli strumenti programmatori in osservanza della disposizione statutaria sulla programmazione quale metodo e strumento dell'attività regionale.

Questa scelta operativa sollecita, però, una riflessione nei confronti degli strumenti individuati: programmi o piani pluriennali, che approva il Consiglio, e piani attuativi deliberati direttamente dalla Giunta. Questa ripartizione di competenze, se da una parte delinea per il Consiglio un'attività orientata al controllo delle politiche regionali, dall'altra rende più difficile per l'assemblea legislativa esplicitare la più tradizionale attività di indirizzo nei confronti dell'esecutivo. L'approvazione dell'atto programmatico, infatti non comporta necessariamente una piena conoscenza dell'entità degli interventi regionali poiché questa si realizza appieno solo dopo l'approvazione degli atti attuativi da parte della giunta. Si aggiunga che la crescente corposità dei piani li rende anche di difficile lettura, visto che ormai comprendono una notevole pluralità di ambiti.

In questo contesto, può dirsi che la categoricità dell'affermazione statutaria, per la quale le fonti normative regionali consistono esclusivamente, oltre che nello Statuto stesso, nelle leggi e nei regolamenti, ha trovato, nel concreto sviluppo dell'ordinamento regionale materiale, un'attuazione molto più attenuata e sfumata.

### 2.3. I RAPPORTI TRA GIUNTA E CONSIGLIO

Fatte salve le considerazioni sopra esposte, il rapporto tra organi regionali che emerge complessivamente dal quadro legislativo si profila come sostanzialmente aderente al modello statutario, nel quale ad un sistema presidenziale e maggioritario si accompagna un ruolo forte dell'assemblea legislativa di indirizzo (pur non esclusivo), legislazione, valutazione e controllo.

La giunta regionale non ha cercato eccessive forzature di questo modello e comunque il consiglio ha sostanzialmente presidiato con una certa efficacia le proprie prerogative, svolgendo un'azione continuativa di verifica e modifica dei testi in approvazione, in particolare, durante l'iter presso le commissioni di merito, sia per quanto concerne il rapporto tra le fonti, sia per quanto concerne il rispetto del ruolo istituzionale dello stesso consiglio. Deve anche essere rilevato che questa azione consiliare ha trovato anche la giunta normalmente disponibile al confronto ed alla

correzione dei testi in esame, in un clima di notevole e costruttiva collaborazione istituzionale.

Più arduo resta invece il percorso delle proposte di legge di iniziativa consiliare, scarsamente seguite dalla giunta nel loro iter, in una logica di sostanziale estraneità di tali proposte alla programmazione normativa del governo regionale. Il che comporta, oltre alla ben nota difficoltà di individuare la copertura finanziaria di tali proposte, da una parte un carente apporto, nella stesura definitiva del testo, di aspetti tecnici importanti che scaturiscono dalla diretta conoscenza gestionale del settore di riferimento, e dall'altra determinano margini di incertezza nella fase attuativa di queste normative da parte di strutture tecniche che non hanno sufficientemente contribuito alla loro definizione.

#### 2. 4. L'ISTITUZIONE DI NUOVI ORGANISMI AUTONOMI

La legislazione di attuazione statutaria presta molta attenzione alle figure istituzionali di garanzia e tutela dei diritti dei cittadini, anche ampliando quanto previsto dalle stesse disposizioni statutarie. Infatti oltre alla figura del difensore civico, da tempo operante ma le cui funzioni sono ora state riviste ed ampliate (l.r. 9/2009), la Regione Toscana ha istituito, nel corso dell'ottava legislatura, la figura del garante dei detenuti (l.r. 69/2009), con il compito di assicurare ai soggetti limitati nella libertà personale, il godimento dei diritti civili e sociali, la finalità rieducativa della pena e ogni azione utile al reinserimento sociale e lavorativo; l'istituzione del garante per l'infanzia e l'adolescenza (l.r. 26/2010) allo scopo di promuovere la difesa e la salvaguardia dei diritti e degli interessi dei minori, attraverso la loro promozione e sostegno e attraverso l'attività di controllo e prevenzione degli abusi sui minori; coinvolgendo gli enti locali, le istituzioni scolastiche, le associazioni di volontariato e gli ordini professionali.

Lo statuto toscano non si limita a tutelare i cittadini nei loro diritti, ne sollecita anche una partecipazione attiva alle politiche regionali, come recita l'articolo 72. Nel 2007 con la legge 69 (Norme sulla partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali) la regione toscana dà l'avvio ad un esperimento di democrazia partecipativa, allo scopo di promuovere la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi; per rafforzare, attraverso la partecipazione degli abitanti, la capacità di costruzione, definizione ed elaborazione delle politiche pubbliche e allo scopo di contribuire a rinnovare la democrazia e le sue istituzioni integrandola con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa; per concorrere ad una più elevata coesione sociale, attraverso la diffusione della cultura della partecipazione e la valorizzazione di tutte le forme di impegno civico. Affida all'istituzione della 'autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione' il compito di favorire e sostenere lo svolgimento di dibattiti pubblici sugli obiettivi e le caratteristiche dei progetti di grande intervento con rilevante impatto ambientale, territoriale, sociale ed economico. Istituita nel settembre del 2008, l'autorità ha cominciato a funzionare dall'ottobre 2008 fornendo sostegno finanziario e metodologico ai processi partecipativi locali. Ad oggi, sono già stati svolti con il sostegno dell'autorità 48 progetti, in maggior parte su richiesta di comuni.

A questo organismo si aggiunge anche la figura del “garante della comunicazione” previsto dalla legge urbanistica regionale (l.r. 1/2008), che ha attivamente operato in alcuni dei maggiori casi di interventi urbanistici a livello territoriale

## 2.5. LE PROPOSTE DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE

Nonostante la legge regionale in materia risalga ai primi anni '70 (l.r. 19/1972) e non sia stata ancora aggiornata, l'iniziativa popolare, in quest'ultima legislatura, è tornata vivace. Tra il 2006 ed il 2009 ben sei proposte di legge sono state presentate in varie materie: per la pubblicizzazione dell'acqua; per sostenere e promuovere i prodotti tipici regionali; per regolare il servizio volontario di vigilanza ambientale; in materia di demanio marittimo; per la promozione degli sport tradizionali. Inoltre sono preannunciate una proposta di legge di iniziativa popolare in materia di azionariato diffuso per la partecipazione alle imprese ed una per la modifica della legge urbanistica regionale.

Per effetto dello Statuto e della conseguente modifica del regolamento interno consiliare, le proposte di iniziativa popolare sono necessariamente iscritte all'ordine del giorno dell'aula entro nove mesi dalla loro presentazione per evitare che vengano accantonate.

Delle sei leggi portate alla discussione, però, nessuna ha avuto esito positivo. Ciò anche a causa di incongruenze tecniche o di profili di legittimità costituzionale presenti nei testi, in relazione ai limiti della competenza legislativa regionale od al rispetto della normativa europea in materia di libera concorrenza, di libera circolazione delle merci, di vincoli previsti per gli aiuti di Stato.

In alcuni casi per non lasciare senza risposte le richieste dei cittadini interessati, il consiglio pur respingendo la proposta a causa delle numerose problematiche, ha esortato la commissione competente a collaborare con il comitato promotore e le associazioni di categoria, unitamente alla giunta, per predisporre iniziative o provvedimenti capaci di raggiungere gli obiettivi della proposta di legge nel rispetto delle disposizioni normative vigenti (come per la proposta di legge a sostegno dei prodotti tipici locali).

## 2.6. L'INCIDENZA DEI NUOVI STRUMENTI STATUTARI

Tutte le numerose innovazioni procedurali previste dallo Statuto hanno trovato puntuale applicazione nella prassi effettiva dell'ordinamento. In nessun caso la giunta si è sottratta al puntuale adempimento dei passaggi procedurali statutari che dispongono forme consiliari di valutazione e controllo preventivo sull'esercizio delle principali competenze degli organi di governo, dall'esercizio del potere regolamentare alle attività concertative, dal potere di nomina all'approvazione dei bilanci preventivi degli enti dipendenti.

Piuttosto, quel che risulta ancora carente sotto questo profilo è un utilizzo più penetrante di tali strumenti da parte dello stesso consiglio, che non sembra aver ancora pienamente colto il rilievo politico-istituzionale che essi si prestano ad avere nel quadro della forma di governo delineata dallo statuto, per garantire un ruolo non marginale del

consiglio nell'ambito della funzione di controllo dell'attuazione dell'indirizzo politico regionale.

## 2.7. L'ATTUAZIONE DELLA SUSSIDIARIETÀ SOCIALE ED ISTITUZIONALE

Si conferma la tendenza della regione Toscana a valorizzare il principio di sussidiarietà sia istituzionale che sociale.

Il rapporto con gli enti locali, mediato dalla loro rappresentanza nel Consiglio delle autonomie locali (CAL), è connotato da un ruolo istituzionale molto intenso all'interno delle politiche regionali, anche se l'evoluzione del sistema si anticipa spesso presso i tavoli di concertazione attivati dalla Giunta regionale più che realizzarsi attraverso l'azione del CAL sulle proposte di legge presentate in consiglio. La conferma di questa affermazione è data dalla constatazione che su atti importanti dove la convergenza tra regione ed enti locali, tramite i tavoli di concertazione o attraverso la mediazione del CAL, non è stata trovata, le proposte di legge non sono andate avanti ed è il caso della proposta di legge in materia di edilizia residenziale pubblica e della proposta di legge in materia di servizi pubblici locali.

D'altra parte si registrano alcune leggi recenti, del 2008 e del 2009, in cui sono state ridefinite o ampliate le competenze degli enti locali, con l'introduzione in legge, e non più in via sperimentale, delle società della salute, come consorzio volontario tra comuni e aziende sanitarie locali; con la nuova distribuzione delle competenze in materia di VIA e VAS (l.r. 10/2010), che attribuisce l'approvazione dei piani e programmi di pertinenza a province, comuni ed enti di gestione dei parchi regionali; con il riordino delle comunità montane (l.r. 37/2008) e la politica di incentivazione delle forme associative e di cooperazione tra gli enti locali, con il riordino delle ATO (l.r. 61/2007) nell'ambito della gestione dei rifiuti; con la legge sull'aria ambiente che assegna le funzioni amministrative e quelle di controllo a province e comuni, e con la modifica alla legge in materia di agriturismo (l.r. 80/2009) con cui si attribuiscono le funzioni amministrative ai comuni e le funzioni di vigilanza e controllo a comuni e province, infine, vanno ricordate le nuove competenze dei comuni in materia di acque minerali (l.r. 33/2008), per cui il potere concessorio delle fonti è passato dalla regione ai comuni.

Sotto l'aspetto della solidarietà sociale, numerose sono le leggi regionali dove è presente la volontà della regione di favorire e promuovere l'esercizio di attività di rilievo pubblico da parte dei singoli cittadini e delle loro aggregazioni: la l.r. 12/2006 sulla disciplina della polizia comunale e provinciale; la l.r. 35/2006 sul servizio civile regionale; la l.r. 59/2007 sulla violenza di genere; la l.r. 16/2009 sulla cittadinanza di genere; la l.r. 24/2010 in tema di agricoltura sociale che prevede che gli imprenditori agricoli e le cooperative possano svolgere servizi sociali a favore di soggetti svantaggiati. La valutazione di sussidiarietà è suffragata dalla considerazione, ai sensi dell'articolo 59 dello Statuto regionale, che l'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro aggregazioni può, anche in questo campo, migliorare il livello dei servizi e contribuire al superamento delle disuguaglianze economiche e sociali.

## 2.8. LA QUALITÀ NORMATIVA.

L'ottava legislatura si è caratterizzata per la particolare attenzione posta al tema della qualità della normazione, quale componente essenziale dell'esercizio del potere normativo regionale e, in particolare, del ruolo del consiglio che è l'organo titolare esclusivo della competenza legislativa.

La l.r. 55/2008 sulla qualità della normazione e l'introduzione – originale, per il nostro Paese – dell'obbligo di motivazione delle leggi hanno rappresentato il culmine di questa peculiare caratteristica del nostro ordinamento.

Si tratta di un elemento che rafforza il carattere “parlamentare” del nostro consiglio e che comporta un ruolo qualificato delle strutture consiliari a supporto dell'attività degli organi politici.

## 3. LE POLITICHE REGIONALI SETTORIALI

### 3.1. LA PROGRAMMAZIONE DELLE POLITICHE NORMATIVE

Il primo dei principi che sono posti a base della legge sulla qualità della normazione è quello della programmazione normativa. L'idea, cioè, che la produzione delle leggi costituisca l'asse della messa in opera delle politiche individuate nel programma regionale di sviluppo, secondo cadenze e priorità definite.

L'esame di insieme sull'attività legislativa della legislatura, qui di seguito svolto nei tratti essenziali, mostra che nell'arco del quinquennio ciò è effettivamente avvenuto in buona parte ma con alcune significative eccezioni. In particolare, non sono state portate a termine le leggi in materia di edilizia residenziale pubblica, di riordino dei consorzi di bonifica, di disciplina dei servizi pubblici locali e di tutela dall'inquinamento elettromagnetico. In tutti i casi citati si è di fronte a lavori istruttori iniziati nelle commissioni competenti per materia ma che, per motivi politici e spesso anche a seguito di un accordo tra maggioranza e opposizione, si è preferito rinviare alla prossima legislatura.

### 3.2. LA POLITICA ISTITUZIONALE E L'ATTUAZIONE STATUTARIA

Mentre il 2006 e il 2007 sono stati caratterizzati da alcune importanti leggi di profilo istituzionale, ma non di attuazione statutaria, come la l.r. 12/2006 in materia di polizia comunale e provinciale, nel 2007 comincia la fase vera e propria di attuazione statutaria con due leggi, la l.r. 20/2007 sulla conferenza permanente delle autonomie sociali e la l.r. 62/2007 sui referendum.

E' con il 2008 e poi con il 2009 fino agli ultimi mesi della legislatura nel 2010 che l'attuazione statutaria vede la sua fase di maggiore realizzazione, sia per numero di leggi approvate sia per l'importanza dei temi affrontati: l'autonomia del consiglio regionale (l.r. 4/2008), le nomine regionali (l.r. 5/2008), la partecipazione della regione a società e ad altri organismi di diritto privato (l.r. 20/2008), il collegio di garanzia statutaria (l.r. 34/2008), la qualità della normazione (l.r. 55/2008), la l.r. 16/2009 sulla cittadinanza di genere e le due leggi che istituiscono il garante dei detenuti ed il garante dei minori (l.r. 69/2009 e l.r. 26/2010) e che termina nel 2010 con l'approvazione del regolamento interno dell'assemblea legislativa regionale.



L'esame delle leggi approvate nella legislatura pone, tuttavia, in rilievo altri due grandi temi della politica regionale in materia istituzionale: la razionalizzazione della finanza regionale con l'obiettivo della riduzione della spesa pubblica che comprende anche tutti gli interventi legislativi di riordino degli enti dipendenti della regione, nonché la trasparenza, la conoscibilità e la semplificazione dell'ordinamento regionale che costituiscono, tra l'altro, finalità prioritarie della regione ai sensi dell'articolo 4 dello Statuto.

Quanto al primo tema, la razionalizzazione della finanza regionale, la Regione a causa della congiuntura economica sfavorevole in ambito nazionale ed internazionale si è posta, sin dal 2006 l'obiettivo della riduzione della spesa che ha realizzato, anche in adeguamento alla legislazione nazionale, con una serie di interventi legislativi rivolti sia al mondo economico ed imprenditoriale (l.r.3/2006; l.r. 46/2006) sia alla sua organizzazione interna, relativamente al personale regionale (l.r.27/2007), agli enti dipendenti (l.r.24/2007, l.r. 26/2008, l.r. 42/2008, l.r. 64/2008), ad enti esterni comunque soggetti alla potestà legislativa regionale, come i consorzi di bonifica, per la riduzione del numero degli enti e dei componenti dei loro organi . Interventi legislativi, infine rivolti agli enti locali, con il riordino delle comunità montane (l.r. 37/2008) ed il rafforzamento della politica regionale di incentivazione delle forme associative e di cooperazione tra gli enti locali (l.r. 35/2007, l.r. 66/2007).

La seconda tendenza di rilievo, mirante alla trasparenza, alla conoscibilità e alla semplificazione dell'attività regionale, è stata perseguita su più livelli d'intervento legislativo: a fianco delle grandi leggi annuali a ciò appositamente dedicate come le leggi di manutenzione che fanno la loro comparsa nel 2007 e alla legge di semplificazione del 2009, si possono menzionare singole discipline come quella contenuta nella l.r. 54/2009 sull'istituzione del sistema statistico ed informativo regionale, e quelle, di grande impatto nell'ordinamento regionale e nella vita dei cittadini toscani consistenti nella liberalizzazione dell'istituto dell'accesso e nell'introduzione del principio di certezza dei termini dei procedimenti amministrativi della regione e degli enti locali.

### 3.3. LE POLITICHE AGRICOLE

Nelle politiche di settore l'obiettivo della regione è stato costantemente quello di semplificare sia i rapporti tra amministrazione pubblica e i cittadini, sia tra le istituzioni regionali. L'attività regionale nel quinquennio di riferimento è stata ispirata a principi fondamentali quali la difesa, la valorizzazione e lo sviluppo dell'agricoltura toscana di qualità, fondata sulla ricchezza e la tutela della sua biodiversità, sui metodi di coltivazione più rispondenti alle esigenze dei consumatori, sul rapporto sempre più stretto tra produttore e consumatore (la cosiddetta *filiera corta*), sull'educazione delle giovani generazioni e degli adulti al consumo consapevole, sulla valorizzazione dell'agricoltura cosiddetta multifunzionale (l'agricoltore concepito anche come custode attivo del paesaggio e come protagonista di altre attività legate direttamente all'impresa agricola come l'agriturismo). Momento fondamentale per la realizzazione della politica regionale toscana è stata la scelta di istituire il piano agricolo regionale (l.r. 1/2006) quale strumento di programmazione finanziaria unitaria nel settore agricolo al fine di perseguire una politica organica degli interventi superando il sistema di distinti piani di settore.

Altri atti oltremodo significativi sono stati la legge del 9 gennaio 2009, n. 2, recante il riordino dell'agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione in agricoltura (ARSIA), alla quale sono state anche attribuite le funzioni in materia di servizio fitosanitario svolte in precedenza dall'agenzia per la protezione ambientale della Toscana, la legge di riforma della disciplina dell'agriturismo (l.r. 80/2009) che si prefigge di salvaguardare la leadership nazionale della Toscana e di rilanciare ancora di più il settore, facendo leva sulla semplificazione delle pratiche, la possibilità di estendere l'offerta di servizi (sarà possibile ad esempio somministrare pasti anche a coloro che non pernottano), la razionalizzazione dei controlli; la legge sulla tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori agricoli (l.r. 30/2007); la legge in materia di imprenditore e imprenditrice agricoli e di impresa agricola (l.r. 45/2007).

Da non dimenticare la legge relativa all'apicoltura (l.r. 21/2009) e i numerosi interventi per il contenimento della fauna selvatica e una sostanziale riforma, appena conclusa, della l.r. 3/1994 relativa all'attività venatoria (l.r. 2/2010 e 3/2010). Infine si ricorda la legge regionale sull'agricoltura sociale, volta a promuovere e disciplinare una forma di agricoltura multifunzionale in relazione alla sua capacità di generare benefici per le fasce vulnerabili e/o svantaggiate della popolazione.

#### 3.4. LE POLITICHE SULLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE

##### 3.4.1. *Il settore del commercio*

Nel codice del commercio, approvato con legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28 nella settima legislatura, sono state raccolte in un "testo unico" tutte le disposizioni che regolano il commercio in sede fissa, quello su aree pubbliche, la somministrazione di alimenti e bevande, la vendita della stampa quotidiana e periodica e la distribuzione dei carburanti.

In realtà, la strada delle riforme in materia di commercio, come avviate dal decreto legislativo 114/1998 (cosiddetto "decreto Bersani") e proseguita in Toscana con l'approvazione della citata legge regionale 28/2005 (composta di ben 113 articoli) è stata lunga e faticosa, e si è conclusa realmente soltanto in questa ottava legislatura, anche perché il testo unico, nella sua prima versione, rinviava l'applicabilità delle disposizioni di quasi tutta la legge all'entrata in vigore del regolamento regionale di attuazione che è stato emanato soltanto il 1° aprile 2009.

Nell'ottava legislatura di particolare rilevanza è la legge regionale di revisione del Codice del commercio (l.r. 34/2007) che ha comportato la modifica di ben 66 articoli su 113. Le modifiche introdotte hanno riguardato tutti i settori del commercio, adeguando così il testo della legge alle disposizioni statali in materia di liberalizzazioni come previste dal decreto legge (cd. "Bersani") n. 223 del 2006, convertito nella legge 248/2006. Le disposizioni del decreto statale, prevedono che tutte le attività commerciali si svolgano senza limiti derivanti dal possesso dell'iscrizione al REC (Registro esercenti commercio), dal possesso di requisiti professionali soggettivi, dalle distanze minime obbligatorie fra esercizi, dalla limitazione quantitativa all'assortimento merceologico, da limiti derivanti da quote di mercato, da limiti alle vendite promozionali. Con la legge 34/2007, oltre a recepire quanto previsto nel decreto-legge 223/2006, si è voluto anche colmare la grave lacuna della mancata efficacia del codice del commercio, prevedendo la decorrenza dal 1° luglio 2007, sia per le disposizioni in materia di "commercio su aree

pubbliche” che per la “rivendita della stampa quotidiana e periodica”, e svincolandola, come era nel primo testo “storico” della legge, dall’entrata in vigore del regolamento.

Tra il 2007 ed il 2009, sono state inoltre approvate ulteriori modifiche al Codice del commercio: con la legge regionale 55/2007, relativa a piccole modifiche formali sulle sanzioni amministrative e sulla disapplicazione in Toscana di alcuni articoli del decreto legislativo 114/1998; con la legge regionale n. 56 del 2008, sull’osservatorio regionale del commercio.

Per l’efficacia delle disposizioni in materia di commercio su aree fisse, invece, si è dovuto attendere il regolamento regionale n. 15 del 2009, mentre per la parte relativa alla distribuzione dei carburanti, si è dovuto ulteriormente attendere (come stabilito dalla legge regionale n. 62 del 2008) l’entrata in vigore della legge regionale n. 38 del 17 luglio 2009 di modifica del capo VII del titolo II della l.r. 28/2005, in attuazione dei contenuti della legge statale 133/2008.

Solo il 1° aprile 2009, il Presidente della Giunta regionale ha emanato il regolamento regionale n. 15/R, rendendo applicabili anche le disposizioni del Codice relative al commercio fisso. Si fa presente che, su tale regolamento, la Commissione ha apportato, in sede referente, notevoli proposte di emendamento, raccolte nel parere finale espresso ai sensi dell’articolo 42 dello Statuto, quasi tutte recepite nel testo finale. Le principali disposizioni del regolamento riguardano: la definizione delle dimensioni massime delle medie strutture di vendita, in relazione alla popolazione ed alla dimensione dei Comuni; la previsione che l’autorizzazione all’apertura delle medie strutture di vendita attive da almeno tre anni, sia dovuta in caso di accorpamento alle stesse di esercizi commerciali; la programmazione regionale per gli insediamenti al fine di evitare addensamenti di grandi strutture di vendita e fissando un dimensionamento massimo; criteri di priorità per il rilascio delle autorizzazioni di grandi strutture; norme transitorie per garantire la tutela dell’affidamento degli imprenditori che abbiano presentato domanda di autorizzazione. Il regolamento non contiene disposizioni attuative delle norme sui carburanti, in quanto l’efficacia delle norme sui carburanti è stata rinviata ad una legge regionale di liberalizzazione del settore, che è poi divenuta la l.r. n. 38 del 2009.

Le ulteriori modifiche introdotte con la legge regionale n. 38 del 2009, intervenute dopo il regolamento, hanno riguardato il settore dei carburanti, anche alla luce dei rilievi sollevati dalla Commissione europea per incompatibilità delle vigenti disposizioni statali e regionali ai principi comunitari di liberalizzazione della rete. Tali modifiche hanno comportato il miglioramento della rete distributiva dei carburanti e la diffusione dei carburanti “ecocompatibili”; la individuazione di aree in cui possono essere installati anche impianti funzionanti 24 ore su 24; la possibilità di offrire attività e servizi integrativi senza restrizioni o obblighi; l’insediamento degli impianti senza la subordinazione di vincoli, né distanze minime. E’ stato aumentato l’orario di apertura al pubblico degli impianti, al fine di migliorare l’offerta al consumatore.

Le ultime modifiche al Codice del commercio sono avvenute con la “legge regionale di semplificazione 2009” (l.r. 40/2009), che ha introdotto disposizioni di semplificazione in materia di sequestro amministrativo della merce offerta in vendita al pubblico, e con la legge regionale n. 75/2009 di manutenzione dell’ordinamento regionale, con riguardo alle sanzioni amministrative per l’attività di distribuzione di

carburanti ed al miglioramento delle disposizioni relative alla promozione della filiera corta degli imprenditori agricoli su aree pubbliche.

Si può affermare che, solo nel 2009, con l'approvazione del regolamento regionale 15/R e la legge regionale 38/2009, si è concluso definitivamente il processo legislativo iniziato con il codice del 2005, e si sono portate a compimento le politiche in materia di commercio.

#### 3.4.2. *La programmazione, il sostegno e l'innovazione delle attività economiche*

Sono stati approvati rilevanti provvedimenti in materia di aiuti ai settori produttivi, tra i quali la modifica (quasi) integrale della legge regionale n. 35 del 2000 che contiene la disciplina degli interventi regionali a favore di tutte le attività produttive (esclusa l'agricoltura). La legge regionale 22/2008 ha ridefinito la materia introducendo nuove procedure ed un'esplicita disposizione (art. 5 sexies "Semplificazione dei procedimenti") che istituisce un sistema regionale di "e-governement" degli interventi a favore delle imprese. La citata legge regionale 35/2000 aveva trovato attuazione nel 2007 con l'approvazione del PRSE 2007-2010 (Piano regionale dello sviluppo economico, approvato con del. C.R. 66 del 10 luglio 2007) che ha disciplinato ogni tipo di intervento a favore delle imprese artigiane, commerciali, turistiche, cooperative, industriali e di servizi.

L'azione di semplificazione della normativa vigente e dei relativi procedimenti è stata perseguita per l'intera legislatura dalla Giunta e condivisa e portata ad approvazione dal Consiglio, mediante, ad esempio, la legge di semplificazione 40/2009 che contiene un capo terzo dedicato allo sportello unico delle attività produttive (SUAP), strumento indispensabile per lo snellimento burocratico.

Alcuni atti hanno previsto aiuti a particolari categorie di operatori, ad esempio, i giovani imprenditori: con l'approvazione della legge regionale n. 21 del 2008 si sono introdotte nuove forme di aiuto a chi inizia un'attività di impresa, specificate e rese efficaci con l'emanazione del regolamento di attuazione (Reg. 59/R del 6/11/2008).

#### 3.4.3. *Le politiche in materia di artigianato*

In considerazione del fatto che la materia rientra tra quelle a competenza legislativa esclusiva regionale, la revisione della normativa emanata in attuazione della "legge quadro per l'artigianato" (l. 443/1985) era stata predisposta dalla Giunta nella settima legislatura, ma non era pervenuta all'approvazione del Consiglio. Dopo la rielaborazione del testo, la proposta di legge è stata presentata nel 2008, fatto oggetto di ampie consultazioni e di revisione in commissione, ed è divenuta legge regionale n. 53 del 2008 (Norme in materia di artigianato).

La nuova legge opera una semplificazione delle procedure (ad esempio, per l'iscrizione all'albo provinciale delle imprese), elimina le CPA (commissioni provinciali per l'artigianato), trasferendone le funzioni alle Camere di commercio, ridefinisce la CRAT (commissione regionale), prevede la creazione dei centri per lo sviluppo imprenditoriale (CSI) ed il loro accreditamento, nonché la tutela dell'artigianato artistico. La legge contiene un ampio rinvio alle disposizioni del regolamento attuativo che è stato emanato nell'anno successivo, a seguito di parere della commissione consiliare (regolamento regionale n. 55/R del 7 ottobre 2009).

#### 3.4.4. *Le professioni*

La Regione si era data una normativa nella materia a competenza concorrente, prevista dal nuovo articolo 117 della Costituzione, con la legge regionale 50 del 2004 che era stata sottoposta al giudizio della Corte costituzionale e dichiarata illegittima con sentenza n. 405 del 2005.

Con l'approvazione della nuova legge n. 73 del 2008 (Norme in materia di sostegno alla innovazione delle attività professionali intellettuali), si è quindi, ritenuto di ritornare a disciplinare l'ambito delle attività professionali (non ordinistiche) per quegli aspetti rientranti nella competenza delle regioni. Si prevede l'istituzione di una commissione regionale dei soggetti professionali, il riconoscimento di associazioni o fondazioni rappresentative di professionisti, un soggetto consortile multidisciplinare di livello regionale, ed un fondo di rotazione per agevolare i giovani professionisti. Per la gestione del fondo e la concessione degli aiuti, è stato emanato uno specifico regolamento attuativo (regolamento regionale n. 23/R del 6 maggio 2009).

#### 3.4.5. *Il settore delle acque minerali e termali*

La legge regionale 38/2004 aveva disciplinato la materia della ricerca, coltivazione ed utilizzazione delle acque minerali e termali, attribuendo le competenze amministrative ai Comuni e riservando al regolamento regionale una serie di prescrizioni normative tali da comportare l'entrata in vigore della legge solo dopo l'emanazione del regolamento. Le difficoltà applicative riscontrate e le normative comunitarie intervenute in materia di alimenti e bevande hanno così indotto la Giunta regionale ad un rilevante intervento modificativo della legge che si è concretizzato nella legge regionale 33 del 2008. Con tale legge, si sono introdotte semplificazioni e procedure per agevolare gli operatori ed i Comuni (DIA), controlli semplificati, una ancor più ampia delegificazione ed una procedura relativa al rilascio della concessione di coltivazione a tutela del principio della concorrenza. E' stato in seguito emanato il corposo regolamento attuativo (regolamento regionale n. 11/R del 24 marzo 2009, composto di 26 articoli e di otto allegati).

#### 3.4.6. *La materia del lavoro*

Non si sono riscontrate grosse novità in materia di occupazione e lavoro, settore disciplinato dalla legge regionale n. 32 del 2002 (testo unico) e dal regolamento n. 47/R del 2003. Da segnalare, per il suo contenuto precettivo voluto dalla legge 32/2002, il piano di indirizzo generale integrato (PIGI) che è stato approvato con deliberazione n. 93 del 20 settembre 2006.

Si distingue per due aspetti particolari la legge regionale n. 57 del 27 ottobre 2008 (Istituzione di un fondo di solidarietà per le famiglie delle vittime di incidenti mortali sul lavoro). La legge interviene in un ambito (sicurezza sul lavoro) poco disciplinato da norme regionali e di competenza concorrente, ma incerta. La proposta di legge nasce da un'iniziativa della commissione consiliare speciale "Lavoro" che ha costituito un gruppo per definire la proposta di legge e poi l'ha sottoscritta e fatta esaminare dalle commissioni e dall'aula fino alla sua approvazione. La giunta regionale

ha, quindi, provveduto ad emanare il regolamento di attuazione n. 5/R del 19 febbraio 2009.

E' da segnalare come attinente al lavoro la legge regionale n. 17/2006 (Disposizioni in materia di responsabilità sociale dell'impresa); la legge promuove l'attuazione e la diffusione delle pratiche della cultura di responsabilità sociale nelle organizzazioni e definisce la "tracciabilità sociale" come possibilità di verificare il rispetto dei diritti umani, sociali e del lavoro riconosciuti dalle normative internazionali.

#### 3.4.7. *Il settore dell'energia*

Alla scadenza della settima legislatura, era stata approvata una legge regionale contenente "disposizioni in materia di energia" (39/2005) tesa a dare attuazione alla previsione costituzionale del nuovo articolo 117 che attribuisce alle Regioni competenza concorrente. A fronte di una impugnazione governativa, la Corte costituzionale ha pronunciato una sentenza di parziale illegittimità (n. 248/2006) della legge. Il Consiglio regionale ha approvato (con deliberazione n. 47 dell'8 luglio 2008) il piano di indirizzo energetico regionale (PIER), primo atto di programmazione in coerenza alla nuova legge ed alla pianificazione territoriale della regione.

A seguito di nuove normative emanate a livello comunitario e statale, si è resa necessaria una modifica della legge 39/2005 per recepire le disposizioni riguardanti il rendimento energetico degli edifici e l'attestato di certificazione energetica (l.r. 71/2009); tale modifica fa espresso rinvio ad uno o più regolamenti attuativi; in attuazione dell'articolo 23 sexies della legge modificata, è stato emanato il regolamento regionale n. 17/R del 25 febbraio 2010 in merito alla certificazione energetica degli edifici.

### 3.5. LE POLITICHE SANITARIE E SOCIALI

La legislatura in esame ha caratteristiche distintive che discendono in gran parte dalla legislatura precedente, per quanto riguarda lo specifico settore di competenza, con l'introduzione nella programmazione sanitaria del modello delle Società della Salute quale consorzio pubblico volontario tra comuni e aziende unità sanitarie locali per la programmazione dei servizi socio-sanitari integrati e l'approvazione delle leggi fondamentali sia in materia sanitaria che in materia sociale, la legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale) e la legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza).

Il programma normativo per l'ottava legislatura è stato incentrato, invece, in primo luogo sull'adeguamento della normativa di settore alle disposizioni statutarie con particolare riferimento alle competenze ivi previste proprie della Giunta e del Consiglio. Si fa riferimento alle disposizioni in materia di autorizzazione ed accreditamento delle strutture sanitarie e delle strutture e dei servizi sociali la cui definizione è demandata ad un regolamento della Giunta regionale.

In secondo luogo, la produzione normativa di iniziativa della Giunta è stata tesa, una volta terminata la sperimentazione, a introdurre nell'ordinamento regionale le Società della Salute in maniera definitiva ed a portare a completa attuazione le

disposizioni di attuazione delle leggi di settore specie con riferimento alla materia del sociale mediante l'approvazione della l.r. 82/2009 e del relativo regolamento di attuazione per quanto riguarda l'autorizzazione e per l'accreditamento delle relative strutture e servizi mediante l'approvazione del regolamento di attuazione della l.r. 41/2005 emanato con decreto del presidente della giunta regionale n. 15/2009.

L'intera legislatura si connota per l'approvazione di importanti leggi di manutenzione e semplificazione di leggi di settore, in alcuni casi anche fortemente innovative. Si fa riferimento alla legge regionale 28 giugno 2007, n. 36 di modifica della legge regionale 25 febbraio 2000, n. 16 (Riordino in materia di igiene e sanità pubblica, veterinaria, igiene degli alimenti, medicina legale e farmaceutica) che ha come punti di rilievo la semplificazione delle procedure per l'assegnazione delle sedi farmaceutiche e l'estensione della rete di distribuzione del farmaco attraverso il nuovo istituto della "proiezione" della sede farmaceutica, ipotesi non contemplata dalla legislazione statale e che è stata oggetto di pareri, modifiche e nuove stesure al fine di attenuare i possibili rilievi di legittimità costituzionale. Infine, un'importante legge regionale di manutenzione della legge regionale 40/2005 è stata la legge regionale 10 novembre 2008, n. 60 che ha unificato la programmazione sanitaria e sociale in un unico piano sanitario e sociale integrato regionale e che ha disciplinato compiutamente l'inserimento nell'ordinamento regionale delle società della salute adeguando, nel contempo, l'intera normativa relativa alla programmazione locale in maniera conseguente. Da tale modifica è scaturita, poi, una legge regionale sempre di manutenzione, la legge regionale 83/2009, di modifica della legge regionale 41/2005 in materia sociale per rendere omogeneo il quadro di riferimento sociale e sanitario.

In materia sociale di rilievo nel corso della legislatura appare l'iter per la costituzione del "Fondo per la non autosufficienza" previsto già nel piano integrato sociale regionale per il 2007-2010 approvato con deliberazione del consiglio regionale 31 ottobre 2007, n. 113. A tale previsione ha fatto seguito l'approvazione della legge regionale 66 del 2008, (Istituzione del Fondo regionale per la non autosufficienza) ed in ultimo la modifica al Piano Integrato Sociale regionale effettuata con deliberazione del consiglio regionale 11 novembre 2009, n. 69 riguardante le politiche per la non autosufficienza degli anziani e le linee progettuali per l'assistenza continuativa alle persone non autosufficienti.

### 3.6. LE POLITICHE CULTURALI E LE POLITICHE A SOSTEGNO DELLA RICERCA

L'ottava legislatura si è caratterizzata per la volontà politica della Giunta regionale di giungere ad una completa razionalizzazione della normativa relativa ai vari settori della cultura (musica, teatro, danza, musei, biblioteche ed archivi, istituzioni culturali, arte contemporanea, fondazioni). Il PRS 2006/2010 aveva previsto fra i nuovi strumenti di intervento il nuovo piano integrato della cultura, quale strumento unitario di programmazione nel settore della cultura: la prima parte della legislatura ha avviato, quindi, a tal fine un processo di unificazione degli atti di programmazione previsti dalle singole leggi, in un unico strumento (piano integrato della cultura), nato con la l.r. 27/2006. Tale normativa ha provveduto ad abrogare gli atti programmatori previsti dalle singole discipline, mantenendo però in vita le norme sostanziali ad esse afferenti. La fase successiva ha riguardato un'opera più corposa, in linea con le politiche legislative

già attuate in altri ambiti, mediante la redazione di un testo unico, con la previsione, sia pure scadenzata nel tempo, dell'abrogazione delle leggi di settore. Il Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti ed attività culturali (l.r. 21/2010) disegna un nuovo quadro di insieme della politica legislativa nella materia cultura, intendendosi con questo che permangono i settori tradizionali, ma con una ridefinizione dei loro contenuti sostanziali del tutto differente da quelli attualmente prospettati dalle leggi previgenti. All'attuazione del testo unico in materia culturale si provvederà con l'emanazione di un regolamento di attuazione per svariati aspetti e dettagli, con cui viene attuata una delegificazione forte. L'atto programmatico quinquennale definirà obiettivi e progetti, i documenti attuativi di esso a loro volta individueranno nel concreto le risorse finanziarie da destinarsi ai vari ambiti ed i beneficiari.

E' da segnalare, per il carattere di prima normativa in una materia prevista dal nuovo articolo 117 della Costituzione, la legge regionale n. 20 del 2009 (Disposizioni in materia di ricerca e innovazione) che prevede una "rete regionale della ricerca", una conferenza regionale permanente ed un "atto di indirizzo" pluriennale per la definizione degli interventi prioritari (da approvarsi contestualmente al PRS). La legge regionale in materia di ricerca ed innovazione, esaminata in congiunta dalla terza e dalla quinta commissione, può considerarsi per una serie di ordini di motivi una disciplina di indubbio rilievo. L'intervento legislativo si configura complesso, non solo per finalità, obiettivi, struttura, implementazione, ma specie in ragione dell'ambito della materia in cui opera. L'endiadi ricerca ed innovazione tradizionalmente intesa nella sua accezione completa di ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi, così come riportato all'articolo 117, terzo comma della Costituzione è materia a legislazione concorrente, in cui spetta alle Regioni la potestà legislativa salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservati alla legislazione dello Stato. La Toscana ha inteso "occupare" un ambito di materia/funzione nuovo (prima della riforma del titolo V ad essa escluso) ed in assenza di una legge nazionale di principi e nel farlo, non ha seguito il modello tipo di altre Regioni, ma ha disciplinato in modo del tutto differente da esse. Si può dire che il legislatore toscano ha fatto proprio quanto affermato dalla Corte costituzionale, che ha definito la ricerca scientifica e tecnologica una "materia" trasversale in quanto valore e che trova la sua completa connotazione nel legame strumentale con altra materia. In sintesi, quello che emerge dall'articolato composito, è un'opzione legislativa che ha come fondamento una scelta pregressa di porre la ricerca scientifica e tecnologica quale elemento basilare dello sviluppo della società regionale e di condurre ad unitarietà tutta l'acquisita esperienza pluriennale di azioni e di risorse finanziarie investite dai vari settori di diverse "materie" per la ricerca connessa ad esse. Si parte da una presa d'atto dell'esistenza di più soggetti operanti nel settore e della necessità di mettere le loro interrelazioni a sistema "riconosciuto" a cui segue la volontà fattiva di avvalersi in maniera sistematica e scientifica, nonché finalisticamente orientata di studi e ricerche ad hoc con la costituzione di un organismo qualificato e ad esso deputato. Tutto per portare a coerenza le azioni e gli interventi, anche da un punto di vista finanziario, finalizzati alla ricerca afferenti ai vari settori, operando e definendo gli indirizzi in "materia di ricerca scientifica" in un atto programmatico di indirizzo che, approvato in contemporanea al piano regionale di sviluppo di cui è declinazione, sia riferimento per gli atti programmatici settoriali, con la previsione in legge di requisiti necessari delle azioni di



intervento, ponendo loro un vincolo finalistico, sia pure rispettoso dell'autonomia di intervento nei diversi ambiti delle "materie".

### 3.7. IL GOVERNO DEL TERRITORIO E LA MATERIA URBANISTICA

Nell'ambito della politica territoriale ed urbanistica, la regione, nell'ottava legislatura ha lavorato soprattutto ad applicare e modificare, ove necessario, la legge 1/2005 approvata al termine della precedente legislatura. Si tratta di un corposo testo unico che ha ridistribuito, alla luce dei principi di solidarietà, adeguatezza e differenziazione, le funzioni amministrative della regione, dei comuni e delle province.

Assai numerose le modifiche avvenute nel corso della legislatura rispetto al testo originario. Si ricordano in ordine di tempo: alcune piccole modifiche avvenute nel corso del 2005, numerose modifiche con legge regionale 24/2006 (modifiche necessarie per adeguare la legge per le costruzioni in zone sismiche), modifiche nel corso dell'anno 2007 (modifiche necessarie per i porti regionali), ed ancora nel 2007 con legge 41, nel 2008 con legge 56 e legge 62 (legge di manutenzione dell'ordinamento regionale per il 2008), nell'anno 2009 (legge 40 – legge di semplificazione e riordino normativo), con legge 66/2009, con legge 75 del 2009, legge di manutenzione dell'ordinamento regionale per l'anno 2009, con legge 77 del 2009 e da ultimo anche la recentissima modifica all'articolo 11 ad opera della l.r. 10/2010 con le modifiche alle disposizioni generali con riguardo alla valutazione integrata di piani e programmi. Tutte queste modifiche annunciano un approfondito dibattito sui diversi motivi e sulla tenuta complessiva del testo unico. Si ricordano anche i dieci regolamenti attuativi della legge 1/2005 che danno idea della complessità e dell'impatto che questa norma ha sul territorio regionale.

Con riferimento al piano di indirizzo territoriale (PIT) si ricorda che il consiglio regionale ha approvato lo stesso in data 24 luglio 2007 con delibera n. 72 e che l'avviso relativo all'approvazione del PIT è stato pubblicato in data 17 ottobre 2007 sul bollettino ufficiale della regione Toscana e quindi da questa data il piano ha acquistato efficacia. Il nuovo piano si propone di essere non un semplice aggiornamento di quello precedente, ma un suo ripensamento complessivo, in qualche misura una nuova formulazione con obiettivi, strumenti e metodi diversi. Per il nuovo piano si prevede inoltre l'integrazione, nella pianificazione territoriale quello della tutela del paesaggio. La disciplina paesaggistica viene realizzata (attraverso atti d'intesa) in maniera congiunta tra il ministero per i beni e le attività culturali e la regione Toscana (cfr. in particolare con il documento attuazione del protocollo d'intesa tra Ministero per i beni e le attività culturali e la regione Toscana, avvenuto in data 24 luglio 2007). Con delibera del consiglio regionale 16 giugno 2009, n. 32 si implementa il PIT con la disciplina paesaggistica ai sensi dell'articolo 143 del decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) e articolo 33 della legge regionale 1/2005 (Norme per il governo del territorio). Con la delibera si adottano le modifiche al PIT e l'iter non si è ancora concluso perché sono in corso gli ultimi accorgimenti finali da assumere sempre d'intesa con il ministero competente.

Da ricordare, infine, un atto di grande rilievo: il piano regionale delle attività estrattive, di recupero delle aree escavate e di riutilizzo dei residui recuperabili

(PRAER) approvato con deliberazione del consiglio regionale 27 febbraio 2007, n. 27 ai sensi dell'articolo 5 della legge.

### 3.8. LE POLITICHE PER LA CASA E L'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA

L'ottava legislatura si è aperta con l'approvazione della deliberazione del consiglio regionale 27 aprile 2006, n. 38 (Criteri, modalità e termini per l'utilizzazione delle risorse disponibili derivanti dalla cessione e gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica). Successivamente, circa due anni dopo, con la deliberazione n. 43 del 2008 il consiglio regionale ha deciso la sospensione dei piani di vendita degli alloggi ERP. Con legge regionale n. 46 (Disposizioni sull'alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica) dell'agosto 2009, è stata sospesa l'efficacia dei piani di cessione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica in attesa della profonda modifica della disciplina regionale in materia che sarebbe dovuta avvenire con la proposta di legge 10 marzo 2009, n. 332 (Disciplina regionale dell'edilizia abitativa sociale). La riforma non è stata portata a termine e la proposta di legge non ha concluso l'iter di approvazione.

A completamento della politica regionale in materia di edilizia residenziale va citato, l'approvazione del piano straordinario per l'edilizia sociale, approvato con la deliberazione del consiglio regionale n. 43 del 2009, che ha destinato importanti misure di finanziamento per le seguenti misure di intervento: a) il ripristino funzionale e riqualificazione del patrimonio di edilizia residenziale sociale pubblica; b) lo sviluppo e qualificazione dell'edilizia residenziale sociale pubblica in locazione a canone sociale; c) il concorso alla realizzazione di alloggi di edilizia residenziale sociale destinati alla locazione a canone sostenibile per almeno 25 anni; d) il concorso alla realizzazione di interventi di acquisto e recupero di alloggi destinati alla prima casa tesi a favorire l'insediamento e il mantenimento della residenza nei comuni in situazione di maggiore disagio. Infine si segnala una misura di natura sperimentale che riguarda la progettazione e l'attuazione di interventi regionali pilota nel campo della bioarchitettura e bioedilizia e di strutture per alloggi plurifamiliari di natura temporanea.

### 3.9. LE POLITICHE PER L'AMBIENTE

Durante l'ottava legislatura è stato disciplinato con legge regionale il Piano regionale di azione ambientale (PRAA) ed approvato il relativo piano regionale di azione ambientale per il periodo 2007-2010. Di notevole rilievo la riforma dell'agenzia regionale per la protezione ambientale (ARPAT) avvenuta con legge regionale 22 giugno 2009, n. 30 e conseguente abrogazione della vecchia disciplina. L'Arpat, istituita nel lontano 1995, ha visto cambiare radicalmente il quadro normativo di riferimento, sia comunitario che nazionale, con un notevole aumento dell'attività legata alle autorizzazioni ed ai controlli. Da questo quadro mutato si rileva la necessità di una riforma, per garantire più alti standard di sicurezza e tutela della salute, grazie anche a nuovi meccanismi di programmazione. L'ARPAT prevede ora una nuova articolazione con una struttura centrale a livello regionale, strutture sovra provinciali e almeno una struttura periferica per ciascuna provincia mentre, sul piano operativo, uno specifico regolamento garantirà uno svolgimento uniforme ed omogeneo delle attività delle strutture periferiche, la qualità e l'efficacia dei controlli, in particolare sulle grandi

opere. Una novità importante è che da adesso i controlli potranno essere attivati anche su segnalazione dei cittadini.

Altra novità di assoluto rilievo è la nuova disciplina regionale in materia di Valutazione ambientale strategica (VAS) e valutazione di impatto ambientale (VIA) approvata con legge regionale 12 febbraio 2010, n. 10. La legge da una parte si adegua alle prescrizioni nazionali attuative delle direttive europee e del decreto legislativo nazionale in materia ambientale perseguendo, dove possibile, l'obiettivo di semplificare e integrare le norme nel rispetto del principio di non duplicazione dei procedimenti. La legge tiene conto anche della legge sulla partecipazione ed inoltre prevede una sistematica distribuzione delle competenze in coerenza con il modello toscano per cui l'amministrazione responsabile della formazione di un piano di programma è anche responsabile della valutazione ambientale strategica.

È invece mancata la riforma della legge regionale sui parchi; sebbene in data 16 luglio 2008 venne presentato il documento preliminare (art. 48 Statuto) con i contenuti principale della legge di riforma dei parchi, la proposta di legge non è mai pervenuta in Consiglio. Nonostante la mancata riforma si segnala che sono stati approvati importanti atti riguardanti i piani dei parchi regionali. Si ricorda in particolare il 5° programma triennale regionale per le aree protette 2009-2011 (del. Cons. Reg. 88/2009), l'approvazione, ai sensi dell'articolo 12 della legge 394/1991 del piano del Parco Nazionale dell'Arcipelago Toscano (del. Cons. Reg. 87/2009) e del piano del parco nazionale delle Foreste Casentinesi (Del. Cons. Reg. 86/2009).

### 3.9.1. Tutela delle acque

La legislatura appena terminata ha rivisto l'intero settore delle acque con la legge regionale 31 maggio 2006, n. 20 (Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento) e con il conseguente regolamento di attuazione (n. 45/R del 2006) recante la disciplina per l'utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione e delle sanse umide dei frantoi oleari. Regolamento successivamente sostituito dal regolamento n. 46/R del 2008,

Nel novembre 2008 con lo strumento normativo (l.r. n. 61) la Regione ha affrontato il tema della gestione degli impianti di fognatura e depurazione di acque reflue urbane a carattere prevalentemente industriale.

Più di recente con la legge 17/2010 in materia di riutilizzo delle acque reflue. La nuova legge ha l'obiettivo di prevenire situazioni di emergenza di tipo sanitario e di igiene pubblica che deriverebbero dalla chiusura degli scarichi, considerato che in Toscana esistono ancora scarichi che non risultano sottoposti a trattamento secondario o altri casi in cui i trattamenti non sono nel pieno rispetto della normativa vigente, anche a causa del mancato avvio delle acque agli impianti di depurazione. Si tratta di un provvedimento necessario per il raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale, di natura straordinaria ed emergenziale, tale da giustificare l'inserimento di disposizioni in deroga a norme regionali vigenti. Le deroghe hanno comunque carattere provvisorio sottoposte a precise modalità e tempi di controllo da parte della giunta regionale sui contenuti dei piani stralcio.

### 3.9.2. Tutela dell'aria

Con deliberazione del consiglio regionale 9 novembre 2005, n. 113 è stato approvato il programma pluriennale degli investimenti relativi ai piani urbani di mobilità, strettamente legati alla tutela dagli inquinamenti dell'aria. Mentre con deliberazione del consiglio regionale 9 novembre 2005, n. 114, è stato approvato il programma straordinario degli investimenti per il miglioramento della qualità urbana della città di Firenze.

Da ricordare, perché di particolare rilievo, la deliberazione del consiglio regionale 25 giugno 2008, n. 44 (Piano regionale di risanamento e mantenimento della qualità dell'aria per gli anni 2008-2010 - PRMM). L'ultimo intervento normativo in ordine di tempo è stato l'approvazione della legge regionale 10 febbraio 2010, n. 9 (Norme per la tutela della qualità dell'aria ambiente). Si segnala che su questa legge regionale vi fu un preciso indirizzo del consiglio regionale affinché la giunta regionale procedesse ad elaborare una disciplina organica della materia e con maggiore chiarezza anche rispetto alla vecchia normativa (ora abrogata). Tra le novità di maggiore rilievo l'introduzione dei piani d'azione comunale individua l'assetto delle competenze degli enti territoriali curando l'integrazione con le altre politiche regionali di settore. Con la nuova legge viene definita una programmazione regionale di settore che attui una strategia integrata sulla tutela della qualità dell'aria ambiente e sulla riduzione delle emissioni dei gas con effetti alteranti del clima. La legge si pone anche l'obiettivo di promuovere programmi di informazione, sensibilizzazione e formazione per i cittadini.

### 3.9.3. Rifiuti

In materia di rifiuti la regione è in fase di piena attuazione dei contenuti della legge regionale 25/1998, dopo le numerose modifiche normative ed in particolare quelle del 2007 dove il testo, salvando solo i principi generali, venne completamente riscritto con legge regionale 22 novembre 2007, n. 61.

Le principali novità hanno riguardato il numero delle ATO dei rifiuti ridotte da 10 a 3, le competenze affidate alla regione ed alle province nuovi criteri per la concessione di incentivi volti alla migliore gestione dei rifiuti, le disposizioni per l'approvazione dei piani di raccolta dei rifiuti, i piani interprovinciali di gestione dei rifiuti e loro contenuto.

Inoltre, con legge regionale 29 dicembre 2009, n. 87, l'agenzia regionale recupero risorse ha cambiato i propri requisiti trasformandosi da soggetto misto pubblico-privato in società "in house" per il settore dei rifiuti e di altre tematiche ambientali. La modifica si è resa necessaria alla luce del nuovo quadro legislativo statale, in particolare dopo l'entrata in vigore del decreto legge 223/2006. La nuova società, a capitale sociale pubblico, è partecipata dalla regione in via maggioritaria, dalle province e dagli ambiti territoriali ottimali (ATO) e affida alla società funzioni di assistenza e supporto alle attività degli enti partecipanti in materia di gestione rifiuti e bonifica siti inquinati.

### 3.9.4. Viabilità e trasporti

Sul piano normativo sono da segnalare solamente due leggi regionali, la prima è la l.r. n. 36/2008 e riguarda la disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato

mediante noleggio di autobus con conducente mentre la seconda legge regionale riguarda una modifica della stessa. Si rileva invece che i principali atti di interesse per il settore sono di natura deliberativa. In particolare si segnalano numerosi atti deliberativi a modifica del programma pluriennale degli investimenti (anni 2002-2007) sulla viabilità di interesse regionale tutti conseguenti ai monitoraggi sullo stato di avanzamento dei lavori programmati e realizzati. Si segnala inoltre, come atto di grande rilievo, la deliberazione del consiglio regionale 5 luglio 2005, n. 61, con cui è stata approvata l'attuazione del piano regionale della mobilità e della logistica con il relativo programma pluriennale degli investimenti relativi ai piani urbani della mobilità. Di particolare rilievo l'approvazione del programma di investimenti per il rinnovo del materiale rotabile per l'esercizio di servizi ferroviari regionali in gestione a Trenitalia s.p.a. per il periodo 2006-2008 avvenuto con deliberazione del consiglio regionale 5 luglio 2006, n. 68.