

REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

# Rapporto sulla legislazione

## anno 2012

*A cura di:*

Direzione di Area  
Assistenza legislativa, giuridica e istituzionale

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

Assistenza legislativa alle Commissioni  
Assistenza generale alle Commissioni  
Analisi della normazione. Biblioteca e documentazione  
Assistenza al procedimento degli atti consiliari e ai lavori di Aula  
Assistenza alla Commissione di controllo e alla CRPO  
Assistenza al CAL e alla COPAS  
Area di Coordinamento attività legislative,  
giuridiche e istituzionali della Giunta regionale

Gennaio 2013

Rapporto sulla legislazione : anno 2012 / Consiglio regionale della Toscana ; a cura della Direzione di Area Assistenza legislativa, giuridica e istituzionale, con la collaborazione del Settore di assistenza al procedimento degli atti consiliari e ai lavori di Aula e dell'Area di Coordinamento attività legislative, giuridiche e istituzionali della Giunta regionale. - Firenze : Consiglio regionale della Toscana , 2013. – 258 p. ; 30 cm  
328.370 945 5

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

In copertina gonfalone della Regione Toscana

-----

Cura redazionale: *Antonella Meucci*

Copertina: *Lauro Laghi*

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

## Indice

<b>Relazione di sintesi</b> (A. Chellini)	pag.	5
<b>Relazioni sulle politiche legislative:</b>		
Politiche in materia istituzionale (I. Cirelli)	pag.	25
Iniziativa legislativa dell'Ufficio di presidenza (P. Garro)	pag.	35
Politiche agricole (B. Pieraccioli)	pag.	38
Politiche sullo sviluppo economico (G. Pastore)	pag.	46
Politiche sanitarie e sociali (C. Belmonte)	pag.	61
Politiche culturali (C. Orione)	pag.	68
Politiche per il governo del territorio (D. Ferraro)	pag.	73
Politiche sulla mobilità ed infrastrutture (A. Traniello Gradassi)	pag.	82
<b>Relazioni sulle politiche di programmazione:</b>		
Profili generali (S. Fantini, A. Nistri)	pag.	89
Affari istituzionali e mobilità e infrastrutture - I e VII commissione (M.T. Lumachi, G. Tarchiani)	pag.	102
Agricoltura e sviluppo rurale - II commissione (A. Nistri, L. Spilli)	pag.	108
Sviluppo economico - III commissione (F. Agus)	pag.	113
Sanità e politiche sociali - IV commissione (R. Gambacciani)	pag.	132
Istruzione, formazione, beni e attività culturali - V commissione (S. Fantini)	pag.	135
<b>Analisi di fattibilità ex ante e valutazione ex post delle leggi regionali</b> (L. Moretti)	pag.	155
<b>L'iniziativa legislativa e la fase d'aula</b> (A. Tonarelli)	pag.	161
<b>Produzione e qualità della legislazione</b> (C. Paradiso)	pag.	185

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

Commissione di controllo (M. Santoro)	pag. 209
Consiglio delle autonomi locali (CAL) (P. Cappelletto)	pag. 211
Conferenza permanente delle autonomie sociali (COPAS) (R. Lupi)	pag. 223
Commissione regionale pari opportunità (CRPO) (E. Castelli)	pag. 226

<b>L'attività regolamentare</b> (M. Mingioni)	pag. 233
--	----------

<b>Contenzioso costituzionale</b> (E. Righi)	pag. 239
---	----------

<b>Prospetto riassuntivo degli atti approvati dalle Commissioni permanenti nell'anno 2012</b>	pag. 257
---	----------

**Alle relazioni del presente Rapporto, oltre agli autori sopra indicati, hanno inoltre collaborato:**

- *per l'Assistenza generale alle Commissioni*  
Rossana Bardocci, Luciana Felloni, Claudia Prina Racchetto, Francesco Rappocciolo
- *per l'Assistenza legislativa alle Commissioni*  
Maria Cristina Mangieri
- *per l'Assistenza di fattibilità alle Commissioni*  
Luisa Roggi, Alessandro Zuti
- *per l'Assistenza al CAL e alla COPAS*  
Cinzia Guerrini
- *per l'Assistenza alla Commissione di controllo e alla CRPO*  
Liliana Fiorni
- *per la raccolta dei dati normativi*  
Susanna Meloni, Alessandro Silei

**Al Rapporto ha anche collaborato, finché le forze glielo hanno consentito, la nostra compianta collega Nadia Pasotti.**

## **RELAZIONE DI SINTESI**

REDATTORE: Alberto Chellini – direttore dell'Area di Assistenza legislativa, giuridica e istituzionale

### **1. ELEMENTI DI FONDO DELLA LEGISLAZIONE 2012**

Le ampie ed articolate relazioni che compongono questo Rapporto offrono una fotografia molto dettagliata ed un'analisi approfondita dell'attività legislativa svolta dall'assemblea regionale della Toscana nell'arco del 2012.

Tre elementi fondamentali sembrano emergere dall'insieme dei molti dati raccolti, quali tratti caratterizzanti di questo anno di produzione normativa: l'emergenza economica nazionale; il tema dei costi della politica; alcuni elementi, almeno parziali, di riordino di importanti normative istituzionali e settoriali.

A questi elementi di fondo se ne affianca poi un quarto costituito dalla definizione pressoché integrale nel corso dell'anno del complessivo sistema di programmazione di legislatura, definizione che ha richiesto ben metà della legislatura stessa. La rilevanza di quest'ultimo elemento rispetto al complessivo scenario delle politiche regionali ci ha indotto quest'anno ad allargare l'ambito della nostra analisi oltre lo stretto confine delle leggi, per comprendervi, appunto, anche una ricognizione degli atti di programmazione che sono stati approvati.

### **2. L'EMERGENZA ECONOMICA**

L'emergenza economica ha dominato la scena.

Essa si è tradotta, come è noto, in una frenetica successione di provvedimenti governativi d'urgenza che hanno imposto alle regioni obblighi di adeguamento e molteplici vincoli finanziari e di spesa, da rispettare in termini ravvicinati e non eludibili.

I decreti-legge 201 del 2011 (c.d. "Salva Italia"), 95 ("Spending review") e 174 del 2012 ("Taglia spese", ormai i decreti-legge hanno dei soprannomi mediatici, come gli uragani), con le serrate vicende delle loro conversioni con modifiche, hanno dettato l'agenda politico-normativa e finanziaria della regione in maniera relevantissima.

Ma non dimentichiamo che, oltre a quelli sopra citati, in un breve arco temporale si sono "abbattuti" sulle regioni anche i decreti-legge 98/2011 (sempre in materia di riduzione della spesa), 138/2011 (stabilizzazione finanziaria, recante anche prime norme sulla soppressione delle province, poi innovate dal

citato d.l. 95/2012), 1/2012 (in materia di concorrenza) e 188/2012 (sul riordino delle province e l'istituzione delle città metropolitane, poi decaduto per mancata conversione ma che ha occupato per molto tempo tutto il sistema istituzionale regionale in un complesso e sofferto dibattito). Fino alle ultime (*pro tempore*) limitazioni di spesa per mobili arredi ed autovetture, disposte alla vigilia di Natale dalla legge 228/2012 (Legge di stabilità 2013), da realizzarsi ovviamente nel prossimo anno anche se incongruamente riferite agli adempimenti del d.l. 174, di cui relazionare al governo a fine 2012 ai fini dello sblocco dei finanziamenti statali alla regione.

All'interno di questa fittissima trama di interventi, inevitabilmente non sempre ben coordinati tra loro, e di adempimenti urgenti che ne scaturivano, la Toscana ha tentato, per quel poco possibile, di marcare qualche punto di autonomia, quanto meno nel non farsi cogliere impreparata dai vincoli nazionali ed anzi, in alcuni casi, anticipandoli.

Così la nostra Regione è stata la prima in Italia ad istituire e disciplinare – con una normativa che costituisce ora un parametro di riferimento obbligato per tutte le altre regioni - il Collegio regionale dei revisori dei conti (l.r. 40), in conformità ai requisiti di professionalità e imparzialità stabiliti dalla Corte dei conti e nominato mediante estrazione a sorte. Uguale tempestività si è riscontrata nell'iter di modifica statutaria per la riduzione, dalla prossima legislatura, del numero dei consiglieri e degli assessori, cui si è voluto aggiungere anche la riduzione del numero dei componenti dell'Ufficio di presidenza del Consiglio, nonché per la cancellazione del riferimento statutario all'assegno vitalizio, istituito poi definitivamente cancellato a partire dalla prossima legislatura regionale mediante modifica della legge regionale 3/2009.

## 2.1 LEGISLAZIONE FINANZIARIA E FISCALE

L'emergenza economica ha inevitabilmente prodotto molteplici interventi sulla legislazione finanziaria e fiscale. Si sono succedute nell'anno ben quattro leggi di variazione di bilancio (una in più rispetto a quelle ordinariamente approvate negli ultimi anni) e tre leggi di modifica delle leggi finanziarie pregresse (l.r. 35, 49 e 64), più due successive leggi di modifica della normativa regionale sulle tasse automobilistiche (l.r. 13 e 60), oltre alle leggi finanziaria e di bilancio per il 2013 (l.r. 77 e 78), accompagnate da quattro importanti leggi collegate (le proposte di legge collegate erano in origine cinque, come vedremo). Specifici interventi finanziari di evidente rilievo sociale sono stati rivolti ad evitare che il sopravvenire di interventi statali sulle accise della benzina venisse a sommarsi a quelli precedentemente disposti in sede regionale nonché a consentire meccanismi di anticipazioni finanziarie a favore dei comuni.

Si tratta, come si vede, di un insieme normativo assai consistente, che ha costituito il nucleo centrale dell'iniziativa legislativa della Giunta e che ha

impegnato in modo serrato ed in tempi spesso molto contingentati il lavoro legislativo consiliare.

Si noti *en passant* che nell'iter consiliare molti di questi interventi sono stati riformulati in modo da riferire alle leggi finanziarie solo le modifiche a carattere strettamente finanziario, mentre quelle relative a leggi settoriali, ove collocate inizialmente in sede di legge finanziaria, sono state correttamente riformulate quali modifiche alle stesse leggi settoriali. Ascriviamo a merito delle commissioni del Consiglio con il supporto degli uffici il saper mantenere, per quanto più possibile anche sotto l'incalzare delle emergenze e nei tempi stretti che ne conseguono, un buon grado di attenzione alla correttezza delle stesure tecnico-legislative.

In questo contesto è riemerso con forza il tema della ripartizione di competenze in materia fiscale tra regione e stato, sotto un duplice profilo. La Regione si è trovata a fronteggiare una penalizzante migrazione fiscale delle compagnie di autonoleggio verso le regioni autonome, che godono della possibilità di stabilire condizioni di maggior favore e lo ha fatto con un intervento che si presentava consapevolmente a rischio di impugnazione anche se infine il testo approvato a seguito della riformulazione operata in sede consiliare (l.r. 49) è stato ritenuto legittimo da parte del governo. Analoga situazione ed analogo rischio hanno caratterizzato l'intervento volto ad introdurre uno sgravio IRAP a favore dei sostegni alla cultura (l.r. 45). In questo caso però l'impugnativa vi è stata e la questione è attualmente pendente presso la Corte costituzionale.

E' evidente che il tema del c.d. federalismo fiscale non ha finora prodotto nessun vero margine di manovra per le regioni e che anche una imposta che si definisce "regionale" come l'IRAP resti ancora ben lontana dall'esserlo effettivamente.

## 2.2 LA RIFORMA DELLA LEGGE FINANZIARIA

Il rilievo del tema della finanza pubblica e la volontà di razionalizzarne gli strumenti normativi hanno prodotto un'importante riforma della legge regionale di contabilità n. 36 del 2001, volta ad eliminare le criticità tra consiglio e giunta che si erano manifestate al riguardo negli ultimi due anni e che avevano prodotto nel 2011 anche una specifica risoluzione consiliare (la questione era stata trattata nei precedenti rapporti sulla legislazione 2010 e 2011). Si contestava alla giunta di predisporre una legge finanziaria dal carattere di indistinta legge *omnibus*, tale da renderne molto problematica la trattazione in tempi brevi in sede consiliare e da produrre anche un'alterazione della normale ripartizione di competenza tra le diverse commissioni del Consiglio. Per ovviare a tali criticità, la riforma (l.r. 22), oltre a precisare i contenuti propri della legge finanziaria, ha introdotto la tipologia delle proposte di legge ad essa collegate,

intese in via esclusiva quali proposte di legge di *“stretta attinenza al raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione della spesa, equità e sviluppo che compongono la complessiva manovra economica e di bilancio”*. La Giunta deve indicare e motivare tali proposte in sede di presentazione del documento preliminare unitario sulla legge finanziaria, ai sensi dell’art. 48 dello statuto, entro il 30 settembre di ogni anno; su tale indicazione il Consiglio può esprimere contraria valutazione approvando un documento di indirizzo. In assenza di valutazione contraria del Consiglio, le proposte di legge così qualificate come collegate sono presentate contemporaneamente alla legge finanziaria, oltre che al documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF), entro il 10 novembre, e normalmente assegnate alle rispettive commissioni di merito per materia ma con il vincolo di dover comunque essere iscritte all’ordine del giorno della sessione consiliare di fine anno dedicata all’approvazione della finanziaria e del bilancio, anche in assenza del parere referente delle commissioni.

Lo spostamento del termine al 10 novembre dal precedente 31 ottobre, che riduce ulteriormente il già stretto termine a disposizione per il Consiglio per l’approvazione degli atti entro l’anno, così da evitare il ricorso all’esercizio provvisorio, è stato accolto infine dallo stesso Consiglio, non senza una contrastata discussione, per allineare maggiormente il nostro ordinamento ai tempi del semestre europeo e della conseguente manovra economico-finanziaria statale.

La prima attuazione di questo nuovo modello ha tuttavia mostrato qualche difficoltà di rodaggio. Se infatti in sede di documento preliminare il Consiglio non ha obiettato su alcuna delle cinque proposte di legge presentate come collegate ed ha anzi respinto a maggioranza una risoluzione della minoranza volta a contestare il collegamento alla finanziaria della proposta di legge in materia di sistema sanitario (poi divenuta l.r. 81), che anticipava alcuni importanti profili di riforma definiti nel piano sanitario ancora in itinere, maggiori problemi sono sorti nel momento in cui dalle indicazioni di massima del documento preliminare si è passati al concreto esame delle norme di legge. In tale sede si sono manifestate contrarietà a ritenere di stretta colleganza alla manovra finanziaria norme come quelle relative alla riforma dei consorzi di bonifica e quelle relative alla semplificazione amministrativa. L’esito del dibattito ha prodotto comunque l’approvazione della legge nel primo caso (l.r. 79, approvata con numerose modifiche ed il determinarsi di una maggioranza trasversale) ma non anche nel secondo, per il quale l’aula ha disposto il rinvio in commissione per un ulteriore esame, con tempi più adeguati. Le altre leggi collegate hanno riguardato la creazione dell’ente Terre regionali toscane (l.r. 80, approvata con rilevanti modifiche rispetto alla proposta) e la modifica delle norme sull’alienazione degli immobili pubblici (l.r. 82), oltre alla già ricordata l.r. 81 in materia di razionalizzazione della spesa sanitaria.

Il Consiglio ha accompagnato le sue scelte ad un atto di indirizzo con il quale ha manifestato alla Giunta l'esigenza di maggior rigore, nel segno della leale collaborazione istituzionale, nella delimitazione del campo delle leggi collegate e della loro stretta attinenza alla manovra finanziaria, riservandosi per il futuro un ancor più stretto scrutinio di questo requisito, con il conseguente stralcio delle proposte non conformi.

### **3. I COSTI DELLA POLITICA**

Nel panorama nazionale, al tema del risanamento finanziario si è intrecciato quello della riduzione dei costi della politica. Ciò non solo e non tanto per i suoi reali effetti economici quanto per la sua immanenza politica di fronte ad una pubblica opinione gravata di oneri fiscali e non più disposta a tollerare zone avvertite come di spreco e di privilegio.

La Toscana si è presentata a questo appuntamento in condizioni certamente migliori rispetto a quelle di molte altre regioni, per aver adottato nel tempo misure di contenimento sia delle retribuzioni dei consiglieri, sia del finanziamento dei gruppi consiliari. Ciononostante, l'attuazione dei vincoli imposti dalle disposizioni statali ha determinato anche nella nostra regione un acceso dibattito in ordine alle modalità di adeguamento ed all'adozione di eventuali misure di ancor maggiore rigore. L'Ufficio di presidenza del Consiglio è stato l'organo cui è stato affidato l'onere di portare a sintesi il dibattito, anche in raccordo con le indicazioni delle Conferenze nazionali dei presidenti di giunta e di consiglio, presentando una proposta condivisa, come infine è avvenuto. Con voto unanime dell'assemblea sono state quindi approvate, su proposta dell'Ufficio di presidenza scaturita da un intenso lavoro istruttorio, le nuove norme sulle indennità dei consiglieri e assessori (l.r. 85) e sul finanziamento dei gruppi (l.r. 83), oltre a modifiche in merito alla nomina dei rappresentanti regionali nelle società controllate (l.r. 84).

L'attuazione dei parametri definiti in sede nazionale dalla Conferenza stato-regioni ha prodotto a partire dal 2013 una riduzione del finanziamento in essere per i gruppi consiliari di oltre il 35%, riduzione destinata ad aumentare ulteriormente dalla prossima legislatura in relazione alla riduzione del numero dei consiglieri, mentre non ha determinato innovazioni sostanziali, ma soltanto correzioni marginali e interventi di riordino della materia, per quanto attiene al trattamento indennitario in essere, che risultava già all'interno dei parametri dati. Anzi, la normativa approvata, nel confermare la soglia massima di euro 11.100 lordi mensili per il consigliere privo di ulteriori funzioni, ha ulteriormente rafforzato i parametri nazionali, prevedendo per i presidenti di giunta e di consiglio un tetto retributivo di 13.000 euro lordi mensili, a fronte della soglia di 13.800 stabilita a livello nazionale, e disponendo altresì una soglia intermedia di

12.800 euro lordi mensili per i consiglieri con indennità di funzione, non prevista a livello nazionale.

Per il tema dei vitalizi si è infine optato per un'eliminazione secca dell'istituto a partire dalla prossima legislatura, fermo restando fino ad allora la normativa previgente, rinviando ad un successivo intervento legislativo la regolamentazione di un nuovo sistema a carattere contributivo.

Anche se ulteriori proposte di maggior riduzione sulle indennità e sui vitalizi in essere, che si sono affacciate nel dibattito, non sono state infine recepite, la Toscana può comunque a buona ragione qualificarsi come una delle regioni più "virtuose", il cui ordinamento era già misurato sui livelli più bassi e che quindi è potuto passare sostanzialmente indenne dall'adeguamento ai parametri imposti a livello nazionale.

#### **4. ALCUNE RILEVANTI RIFORME ISTITUZIONALI E DI SETTORE**

Nel quadro sopra descritto, di incombente emergenza economica e di legislazione continuamente volta all'adempimento dei vincoli statali, risulta rilevante il fatto che la stessa legislazione non abbia del tutto abbandonato il tema delle riforme istituzionali e del riordino delle normative di settore.

Se il più gravoso impegno affrontato su terreno istituzionale, quello del forzato accorpamento delle province, si è poi rivelato infruttuoso, con la mancata conversione del decreto di riordino, che in Toscana peraltro era stato giudicato, in modo pressoché unanime, inadeguato alle esigenze del territorio e fonte di infinite polemiche, è comunque proseguito il lavoro di ordinamento degli enti locali, con tre successive modifiche (l.r. 14, 59 e 73) della legge 68 del 2011 sul sistema degli enti locali, di cui una rivolta in particolare a regolare le complesse vicende della successione della disciolta unione dei comuni dell'isola d'Elba.

Ma rilevanti elementi di riassetto istituzionale si sono registrati anche in materia di istituzione del Collegio regionale dei revisori (con la già ricordata l.r. 40, di iniziativa consiliare); di riordino della normativa in materia di revisori dei conti degli enti regionali (l.r. 39); di norme sulla trasparenza e l'istituzione dell'anagrafe pubblica dei consiglieri (l.r. 61, anch'essa di iniziativa consiliare). E ancora, rilevanti riforme di assetti ordinamentali in ambito settoriale si sono avute con le leggi sull'autorità portuale (l.r. 23); sulla gestione e controllo del potenziale viticolo (l.r. 68); in materia di valutazione d'impatto ambientale VIA e di valutazione ambientale strategica VAS (l.r. 6); sull'attività vivaistica, oggetto per la prima volta di un intervento legislativo regionale (l.r. 41); sui consorzi di bonifica (l.r. 79); sull'istituzione dell'ente terre toscane (l.r. 80); sulla competitività del sistema economico (l.r. 38); sulle liberalizzazioni nel settore del commercio (l.r. 52).

Per una disamina dei contenuti essenziali di queste ed altre importanti leggi di settore, si fa rinvio alle relazioni sulle politiche legislative di Pastore,

Cirelli, Pieraccioli, Belmonte, Orione, Ferraro e Traniello Gradassi. In sede di sintesi si vuole sottolineare come, pur sotto l'incalzare degli interventi d'urgenza, la fase intermedia della legislatura abbia saputo comunque portare a compimento alcuni rilevanti indirizzi di riassetto, come lo stesso elevato numero delle leggi approvate, ben 65, sta ad indicare.

Per altri aspetti, ugualmente rilevanti, i lavori che sono stati condotti nell'anno non hanno ancora prodotto una decisione finale ma costituiscono comunque una base di riflessione, più o meno avanzata, perché ciò possa prodursi prossimamente.

E' questo il caso dei gruppi di lavoro che il Consiglio regionale ha attivato in materia di statuto e regolamento interno dell'assemblea; di legge elettorale; di programmazione. Dei tre, quest'ultimo è certamente quello più prossimo ad un risultato finale, avendo prodotto un documento di sintesi molto specifico, sulla cui base è ormai in fase avanzatissima di elaborazione un testo tecnico di riforma della l.r. 49 del 1999, che potrà essere esaminato a breve dagli organi politici. Per gli altri due, fatta salva la realizzata riforma statutaria relativa al numero dei consiglieri e degli assessori, lo stato di avanzamento è minore, in quanto ci si è per ora limitati ad una raccolta di documentazione e ad un avvio iniziale di dibattito, oltre che alla formulazione tecnica di alcune ipotesi di riforma manutentiva del regolamento interno, ma non si è ancora prodotta una sintesi politica conclusiva sugli elementi più rilevanti.

## **5. GLI ATTI DELLA PROGRAMMAZIONE**

A questa intensa attività legislativa, in parte di emergenza economica ed in parte di riordino di vari settori, si è affiancato nel corso del 2012 nella costruzione delle complessive politiche regionali, l'approvazione della maggior parte degli atti di programmazione della legislatura 2010-2015 previsti dalle normative vigenti, con la rilevante eccezione del piano sanitario e sociale integrato, tuttora *in itinere*.

Per i più rilevanti contenuti di questi atti si fa rinvio alle specifiche relazioni sulle politiche di programmazione di Fantini, Nistri, Lumachi, Tarchiani, Spilli, Agus e Gambacciani, che contengono anche specifiche analisi dei tempi attuativi delle diverse fasi del procedimento. Ciò che si vuole qui rilevare in termini generali è il fatto che la definizione e l'approvazione di questi atti ha richiesto tutta la prima metà della legislatura e che essi dovrebbero trovare ora piena attuazione nel ristretto tempo della seconda metà della legislatura stessa, oltretutto decurtato dall'inevitabile rallentamento che viene a prodursi per effetto delle elezioni politiche nazionali e dei conseguenti riassetti nell'organico della Giunta e del Consiglio che da esse potranno scaturire.

Se da un lato, quindi, programmare diventa sempre più difficile, in un quadro di assoluta incertezza finanziaria (risorse sempre più esigue e continue

manovre correttive) e anche istituzionale (che sorte toccherà alle province?), dall'altro l'attuale sistema regionale di programmazione risulta palesemente inadeguato a queste contingenze, con meccanismi procedurali troppo lunghi e pesanti (fino a 500 giorni di procedura!), cosicché i quadri finanziari che accompagnano i piani risultano superati all'indomani stesso della loro approvazione e devono pertanto esser immediatamente rimodulati alla luce del mutato scenario.

Da qui ha preso le mosse l'elaborazione di una riforma del sistema della programmazione, in stato di avanzata definizione e che dovrebbe sfociare presto in una proposta di legge tesa a sostituire integralmente l'attuale l.r. 49/1999. Resta invece ancora da affrontare il nodo delle procedure di concertazione, anch'esse spesso troppo dilatate ed i cui atti preliminari risultano spesso troppo distanziati dall'effettiva presentazione delle proposte; così come è oggetto di esame il tema di quale ruolo debba essere riservato, all'interno di queste procedure, comunque riformate, al Consiglio regionale.

## **6. IL CARATTERE MANUTENTIVO DELLA LEGISLAZIONE, TRA FORMA E SOSTANZA**

Nel rapporto dello scorso anno si era evidenziato il predominante carattere manutentivo della nostra legislazione, composta in modo prevalente da leggi di modifica di altre leggi precedenti che, al di là della pur corposa legge di manutenzione, realizzavano molti interventi correttivi, integrativi e di specificazione delle varie normative, senza mutarne l'impianto di fondo e stratificando molte modifiche successive.

Anche il rapporto nazionale della legislazione del 2011 registra un analogo fenomeno con riguardo alla normativa statale.

Apparentemente questa tendenza risulta del tutto confermata anche nella legislazione regionale del 2012. Infatti, oltre alla legge di manutenzione (l.r. 29) che da sola è intervenuta a correggere ben 153 articoli di 63 leggi precedenti, circa due terzi delle leggi approvate reca, in via esclusiva o meno, modifiche ad una o più altre leggi.

Ma si tratta di un dato che rischia di trarre in inganno. Rispetto agli anni precedenti, infatti, una parte consistente della legislazione prodotta nel 2012 rivela contenuti di ampia modifica sostanziale e non meri aggiustamenti parziali, anzi in qualche caso si tratta di una vera riforma delle impostazioni precedenti. Se si vuole, un piccolo indizio in questo senso è dato anche dalla stessa ampiezza in numero di commi e articoli, sensibilmente superiore ai dati degli scorsi anni, delle leggi pur formalmente manutentive (si veda al riguardo la relazione di Paradiso).

E' significativo che questa legislazione innovativa solo raramente assume la veste formale di una nuova legge organicamente riscritta e preferisce sempre

operare, malgrado le segnalazioni di parte tecnica, con innesti e modifiche sui corpi normativi preesistenti, essenzialmente al fine di non dover riportare in discussione in aula e/o di non dover sottoporre ad una rinnovata valutazione del governo le parti non immediatamente interessate dai nuovi interventi.

In questo modo, solo per citare il caso più eclatante, la legge urbanistica n. 1 del 2005 è ormai giunta a sommare 252 modifiche operate attraverso 30 successive leggi, di cui 10 approvate solo nel 2012.

## **7. L'ORDINARIA URGENZA E LA SEMPRE PIÙ BREVE DURATA DELLA LEGISLAZIONE**

Il rapporto sulla legislazione nazionale del 2011, pubblicato nel novembre scorso, evidenzia in modo critico il diffuso e crescente carattere d'urgenza della legislazione, cui si accompagna – e potremmo dire, inevitabilmente – una sensibile riduzione della durata della legislazione stessa, sulla quale si susseguono reiterati interventi di modifica a breve distanza di tempo, con conseguente riflesso negativo sulla qualità delle norme e sulla certezza del diritto.

E' un fenomeno che già i nostri ultimi rapporti avevano rilevato anche con riferimento alla legislazione regionale e che anche i dati del presente rapporto confermano pienamente.

Abbiamo già evidenziato come l'incalzare della crisi economica abbia determinato un frenetico susseguirsi di interventi normativi statali, con vincoli di adeguamento per la regione in tempi molto stretti. Alle normative già richiamate a tale riguardo possiamo aggiungere anche le disposizioni in materia di alienazione di immobili pubblici, di cui al d.l. 201/2011 (l.r. 8, per la quale si è dovuta convocare una seduta consiliare ad hoc e procedere ad approfondimenti giuridici di notevole complessità in punto di legittimità costituzionale richiesti formalmente agli uffici direttamente in aula, mediante una sospensione dei lavori; peraltro il parere fornito si è rivelato corretto e la norma ha passato indenne il vaglio governativo). Lo stesso d.l. 201/2011 ed il successivo d.l. 1/2012 hanno poi imposto una revisione della normativa in materia di apertura delle grandi strutture commerciali (l.r. 52, questa invece oggetto di impugnativa costituzionale per profili consapevolmente mantenuti nel testo nonostante la segnalazione di criticità evidenziata dagli uffici). Si noti anche, riguardo a questa legge, che l'urgenza di far entrare in vigore la normativa regionale in tempo utile a non far scattare l'automatica applicazione delle disposizioni statali ha comportato la necessità di trasferire direttamente nel testo della legge stessa molte disposizioni di natura più propriamente regolamentare: una ulteriore stortura nel sistema delle fonti normative determinata dal continuo ricorso ad una legislazione statale d'urgenza.

Dal d.lgs. 167/2011 è invece derivato l'intervento in materia di apprendistato (l.r. 16) necessario per non far scattare l'obbligatorietà delle disposizioni statali.

Un'urgenza a provvedere molto particolare si è infine determinata per effetto di un rilevante intervento di Banca Italia sulla società finanziaria FIDI S.p.a. in procinto di trasformazione in banca e che ha invece dovuto essere riformata secondo le precise disposizioni impartite dall'istituto di vigilanza (l.r. 33).

A fronte di questa vasta casistica di urgenze imposte alla regione, occorre tuttavia riconoscere che in numerosi altri casi l'urgenza a provvedere ha assunto un carattere endogeno, esclusivamente connesso a dinamiche interne alla regione.

Si tratta, ad esempio, dei casi della modifica della legge in materia di servizio fitosanitario (l.r. 2, esaminata direttamente in aula dopo cinque giorni dalla presentazione, al fine di correggere un'erronea valutazione dei tempi procedurali presente nel testo originario, e poi nuovamente modificata per altri aspetti con l.r. 25); delle modifiche alla normativa in materia ambientale, volte a specificarne aspetti non sufficientemente chiari (l.r.12); della proroga della scadenza della legge sulla partecipazione (l.r.72) resasi necessaria per mancata riforma della legge stessa, nonostante si trattasse di una scadenza definita *ab origine* (in questo caso, tuttavia, il ritardo è stato in parte determinato dallo svolgimento di una approfondita indagine conoscitiva sull'attuazione della legge, attivata su richiesta della portavoce dell'opposizione, dalla quale è scaturita una dettagliata risoluzione di indirizzo per la riforma).

In ogni caso, qualunque sia stata l'origine dell'urgenza, la conseguenza per il Consiglio è stata quella di dover operare con margini assai ristretti per l'esame dei testi. Ciò ha evidenziato la necessità di intervenire normativamente per tentare di arginare il fenomeno di un'eccessiva espansione dell'urgenza, che da eccezionale si fa sempre più ordinaria, al fine di evitare un'indebita compressione delle prerogative consiliari e, comunque, per regolamentare in termini procedurali i casi di obiettiva urgenza a provvedere. Pertanto, su proposta dell'Ufficio di presidenza, concordata con la Giunta regionale, è stata approvata una modifica del regolamento d'aula disciplinando – peraltro in conformità ad una specifica previsione statutaria in tal senso - una procedura abbreviata per i casi di urgenza, che lo stesso consiglio riconosca come tali.

Nonostante ciò, si sono avute comunque fattispecie di proposte di legge "urgentissime" rispetto alle quali il Consiglio regionale, pur in presenza di tempi per l'esame istruttorio quasi del tutto azzerati, ha comunque dimostrato piena disponibilità alla leale collaborazione istituzionale. A questo riguardo abbiamo già ricordato i casi della l.r. 8 in materia di alienazione e valorizzazione di immobili pubblici e della l.r. 33 sulla trasformazione di Fidi Toscana S.p.A.

Il dato complessivo che se ne ricava è che la tutela della qualità normativa e del ruolo delle assemblee legislative richiede sia a livello nazionale che a quello regionale un'inversione di tendenza ed un serio recupero di una concezione non emergenziale della legislazione, unitamente ad una visione più organica del dispiegarsi della legislatura e delle politiche normative, in un quadro di programmazione normativa oggi certamente carente.

## **8. L'INIZIATIVA CONSILIARE E DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA**

Abbiamo già sopra notato come la vicenda degli interventi legislativi sui costi della politica abbia confermato il particolare ruolo attivo e propositivo che l'Ufficio di presidenza è venuto assumendo negli ultimi anni nel nostro ordinamento, come regolatore di materie istituzionali e titolare di fatto, *sub specie* formale dei consiglieri che lo compongono, di rilevante iniziativa legislativa.

A questo riguardo ricordiamo che sono scaturite dall'iniziativa legislativa dell'Ufficio di presidenza, oltre a quelle ora citate, anche le già richiamate leggi per la regolazione della legge finanziaria e delle leggi ad essa collegate (l.r. 22) e per l'istituzione del collegio regionale dei revisori dei conti (l.r. 40), oltre alla legge che ha disposto un intervento consiliare di solidarietà con le popolazioni emiliane colpite dal terremoto (l.r. 30). In molti casi queste proposte sono inviate direttamente all'aula, senza il passaggio referente dalle commissioni, ove trovano approvazione unanime. Tuttavia la legge sui revisori dei conti e quella sull'ordinamento della legge finanziaria hanno invece seguito l'iter ordinario in commissione, avendo lo stesso Ufficio di presidenza ritenuto opportuno un adeguato affinamento di questi testi a seguito del proprio *input* iniziale. L'esame di queste leggi è oggetto della relazione di Paola Garro, cui si fa rinvio.

A queste sei leggi se ne affiancano ben altre tredici derivate dall'iniziativa legislativa consiliare, in molti casi relative ad argomenti di notevole rilievo politico-sociale, come le leggi sull'uso terapeutico dei cannabinoidi (l.r. 18); sugli acquisti verdi (l.r. 37); sugli impianti fotovoltaici (l.r. 63); sulla mobilità ciclistica (l.r. 27); sul disagio abitativo (l.r. 75); e la prima legge regionale in materia di vivaismo (l.r. 41).

Sul piano istituzionale vi sono state la legge, anticipatoria della successiva normativa nazionale e più estesa di essa, istitutiva dell'anagrafe degli eletti e degli assessori (l.r. 61), frutto di un intenso lavoro istruttorio di riordino delle varie disposizioni preesistenti e di una loro organica risistemazione, e la legge di proroga della scadenza della legge sulla partecipazione (l.r. 72), molto semplice in sé ma che ha alle spalle, come già si è detto, un'ampia indagine conoscitiva sull'attuazione di questa innovativa esperienza promossa dalla portavoce dell'opposizione. Vi sono poi state leggi di iniziativa consiliare in materia di fitosanitario (l.r. 2); di enti locali (l.r. 14); di prima applicazione dei

piani unitari di valorizzazione degli immobili pubblici (l.r. 17); di tutela delle tradizioni popolari (l.r. 5); di denominazione dei beni regionali (l.r. 56).

Si conferma quindi il ruolo legislativo di questo Consiglio regionale, che il rapporto nazionale sulla legislazione 2011 prodotto dal parlamento indica come quello che registra in assoluto tra tutte le regioni il maggior tasso di iniziativa legislativa consiliare ad esito positivo. Per i dati generali sull'iniziativa legislativa e più in generale su tutto l'iter delle leggi si fa rinvio alla relazione di Tonarelli.

Non è un dato secondario, né, soprattutto, un dato scontato in una fase che si caratterizza invece per una evidente crisi delle assemblee rappresentative in genere e regionali in particolare, ultimamente citate più alla voce scandali che in riferimento alla loro attività istituzionale.

Malgrado ciò, resta sostanzialmente irrisolto il nodo della difficile copertura finanziaria delle iniziative di legge consiliare. Si registra su questo il permanere di una criticità nei rapporti tra Giunta e Consiglio e, di fatto, molte altre proposte di iniziativa consiliare tardano ad essere prese in esame.

Il ruolo legislativo del Consiglio non si esaurisce ovviamente nei confini dell'iniziativa delle leggi ma si esplica soprattutto in una notevolissima capacità emendativa dell'iniziativa del governo regionale. I dati presenti al riguardo nelle relazioni che compongono questo rapporto, cui si fa rinvio, sono eloquenti e testimoniano in tutte le commissioni un intenso lavoro legislativo, in molti ed importanti casi tendente ad una amplissima riscrittura dei testi d'origine.

Anche nell'elaborazione degli atti della programmazione si registra un ruolo significativo svolto dalle commissioni consiliari che hanno introdotto significative modifiche. Nel caso del piano sanitario, ancora in itinere, siamo in presenza di una profonda rielaborazione di molti aspetti, oltre ad un lavoro di raccordo tra i vari strumenti di programmazione, in particolare tra il piano della cultura e quello dell'immigrazione rispetto al piano sanitario. La tendenza è positiva poiché evidenzia un lavoro sull'interconnessione dei piani svolto dalle commissioni in attuazione di politiche sempre più orientate all'integrazione.

I dati raccolti confermano anche il ruolo importante che il Consiglio riconosce alle sue strutture di supporto, cui affida la traduzione tecnico-giuridica delle indicazioni del proprio dibattito politico e la tutela della qualità sostanziale e formale dei testi.

Tra gli impegni di maggiore complessità tecnica affrontati nel corso dell'anno, possiamo ricordare la stesura della già citata legge sull'uso terapeutico dei cannabinoidi, passata indenne al vaglio governativo grazie ad un attento e complesso lavoro di affinamento svolto dall'ufficio legislativo del Consiglio su un testo che si presentava come estremamente critico; la legge sul sostegno alla competitività delle imprese, nella quale sono stati composti molteplici testi diversi; la legge sul commercio, che non ha poi evitato l'impugnativa alla Corte ma lo ha fatto per consapevole scelta politica; la legge sull'autorità portuale; e

molte altre potrebbero aggiungersi ma sono ampiamente presenti nelle relazioni per materia, cui si rinvia.

A fianco di questi dati citiamo anche infine quello del ruolo di controllo sull'attività contrattuale regionale esercitato dalla commissione permanente di controllo (si veda al riguardo la relazione di Santoro).

## **9. L'INIZIATIVA POPOLARE**

Permane anche nel 2012 il già rilevato fenomeno di una importante ripresa dell'iniziativa legislativa popolare.

Il dato nuovo è che tale iniziativa non proviene solo da gruppi di cittadini, ma anche da enti locali che propongono alla Regione temi inerenti alla tutela dei diritti. Attengono a tale ambito le proposte che sono state presentate da vari enti locali in materia di residenzialità sociale e di istituzione di una Consulta regionale per i diritti umani.

Altro elemento da registrare è che tra le proposte provenienti dai cittadini emergono quelle volte all'unificazione di più comuni: in particolare si sono avute le proposte per la costituzione del comune unico del Casentino e quella per il comune unico dell'Elba. Si noti che tali proposte si affiancano a quelle di iniziativa della Giunta regionale, presentate ai sensi dell'art. 62 della l.r. 68/2011, per la fusione dei comuni di Incisa Valdarno e Figline; Vergemoli e Fabbriche di Valico; Castelfranco e Piandiscò; cui si aggiunge ancora quella per la fusione dei comuni di Castel San Niccolò e Montemignaio presentata all'inizio del 2013.

E' presente quindi in Toscana una significativa fase di riordino istituzionale con molti comuni interessati ad unificarsi per poter fronteggiare in maniera più adeguata le difficoltà attuali.

Si tratta ora di vedere quale esito avranno i referendum delle popolazioni interessate, che costituiscono un passaggio procedurale obbligatorio prima della definitiva decisione regionale. Fino ad ora si è svolto solo il referendum relativo al comune unico del Casentino ed ha avuto esito negativo, a seguito del quale la Regione ha respinto la proposta di legge. Ma si trattava di una proposta di aggregazione che la grande maggioranza delle forze politiche riteneva eccessivamente ampia e disomogenea. Le altre consultazioni, che si terranno in un'unica tornata nell'aprile 2013, sembrano invece orientate ad un esito positivo, con la maggiore incognita rappresentata probabilmente dalla proposta relativa al comune dell'Elba, che vede contraria una parte delle amministrazioni interessate.

Al di fuori di questo ambito istituzionale, è stata poi presentata una proposta popolare per la drastica riduzione dei costi della politica. Il suo iter è ancora in corso ma, come si è detto, la legge di riferimento è già stata modificata con la l.r. 85, in attuazione del d.l. 174.

Infine, una precedente proposta popolare in materia di tutela dello sport di tradizione, presentata nel 2010, è confluita sostanzialmente nella l.r. 15 per la tutela e la valorizzazione delle tradizioni popolari.

In generale, l'atteggiamento del Consiglio rispetto alle proposte presentate è stato quello di non procedere ad una diretta approvazione dei testi proposti ma di riconoscerne il rilievo, rinviandone tuttavia la trattazione in altri ambiti. Così la non approvazione della proposta sulla residenzialità sociale è stata accompagnata da una risoluzione volta al potenziamento di questi interventi in ambito territoriale, mentre la non approvazione della proposta sulla Consulta per i diritti umani è stata accompagnata da una indicazione alla Prima Commissione di trattare il tema valutandone l'organico inserimento nella vigente legislazione in materia e negli interventi già in essere.

## **10. L'EVOLUZIONE DELLA FORMA DI GOVERNO: I RAPPORTI GIUNTA-CONSIGLIO**

Il procedimento legislativo regionale manifesta ancora alcune criticità nei rapporti Giunta-Consiglio, in un quadro complessivo che resta non favorevole al ruolo delle assemblee elettive, ruolo che l'incombente emergenza economica tende ancor più a schiacciare, tanto a livello nazionale che a quello regionale. Si registrano comunque alcuni significativi elementi di riequilibrio, correlati essenzialmente alle decise prese di posizione assunte dal Consiglio, in particolare per contrastare il crescente ricorso a leggi *omnibus*, difficilmente trattabili in modo approfondito in sede consiliare, manifestatosi in passato sia rispetto alla legge finanziaria, sia rispetto alla legge di manutenzione.

Registriamo infatti nel 2012 una importante correzione nei contenuti della legge di manutenzione che, benché molto ampia (153 articoli di modifica di 63 leggi, anche a seguito di numerosi interventi integrativi sopraggiunti in sede consiliare), si è sostanzialmente mantenuta entro l'ambito effettivamente manutentivo che le deve essere proprio. Ne è positivamente derivato un iter consiliare di approvazione sensibilmente più breve rispetto agli scorsi anni e lo stralcio di solo poche norme.

Maggiori criticità si sono registrate riguardo alla legge di semplificazione (l.r. 69), approvata dal Consiglio con evidente difficoltà, in particolare in relazione alla presenza in questo testo di numerose e sostanziali modifiche alla legge 39/2005 in materia di energia che avrebbero dovuto trovare corretta collocazione in una specifica legge di modifica. Su tale profilo il Consiglio, su parere della Terza Commissione, ha infine valutato di procedere ugualmente all'approvazione della legge accompagnando ad essa una risoluzione di monito alla Giunta sul rispetto del principio di omogeneità dei testi normativi e la necessità di evitare il ricorso a leggi *omnibus*, avvertendo che, in difetto, tutte le norme intruse saranno oggetto di stralcio.

Il tema dei contenuti della legge di semplificazione si è però riproposto con evidenza sulla proposta di legge 191, presentata come collegata alla legge finanziaria e contenente ulteriori e ampie modifiche alla legge di semplificazione 40/2009. La proposta ha innescato una riflessione a livello sia tecnico che politico sull'essenza stessa di una legge di tale natura nel nostro ordinamento regionale. Come già detto, il Consiglio ha dapprima staccato questa legge dal gruppo dei collegati alla finanziaria, con una risoluzione che impegna la giunta dal prossimo anno ad individuare con maggior rigore la tipologia delle leggi collegate, secondo principi di leale collaborazione istituzionale, successivamente ha rinviato in commissione il dibattito, attualmente ancora in corso, su quali contenuti devono permanere in una legge trasversale relativi agli istituti di semplificazione amministrativa e quali disposizioni semplificative di carattere settoriale devono invece trovare opportuna sede nelle rispettive normative di settore.

Si è già richiamato il fatto che le nuove disposizioni introdotte nella legge di contabilità per la razionalizzazione dei contenuti propri della legge finanziaria, con l'introduzione della tipologia delle leggi ad essa collegate cui è riservata una specifica corsia procedurale, abbia dato luogo a qualche criticità in sede di prima attuazione. L'atto consiliare di indirizzo approvato a tal proposito sembra porre le basi affinché si possa infine giungere, dal prossimo anno, ad un assetto compiutamente a regime per l'insieme delle leggi di carattere orizzontale.

Il quadro dei rapporti tra Giunta e Consiglio si completa con un riferimento ai regolamenti regionali di competenza della Giunta (per i quali si rinvia alla relazione di Mingioni) che nel corso dell'anno sono stati ben 22, ancorché per la maggior parte manutentivi, portando complessivamente alla notevole quota di 87 il numero degli atti normativi approvati nel 2012. Si conferma nell'insieme il giudizio già espresso nei rapporti degli ultimi anni: il passaggio della competenza regolamentare dal Consiglio alla Giunta non ha prodotto, almeno nella nostra Regione, uno svuotamento della fonte legislativa a favore di quella regolamentare ed il rapporto tra fonte primaria e fonte secondaria resta sostanzialmente corretto. A ciò contribuisce indubbiamente anche lo strumento del parere preventivo della commissione consiliare competente per materia sugli schemi di regolamento, prima della loro definitiva approvazione da parte della Giunta. Si registra positivamente il fatto che le commissioni consiliari esercitano puntualmente questa loro competenza e che nella quasi totalità dei casi le osservazioni espresse dalle commissioni trovano riscontro nel testo finale del regolamento. La vera criticità che permane riguardo ai regolamenti attuativi è da ricercarsi piuttosto nei tempi della loro emanazione che tendono regolarmente a dilatarsi in maniera notevole, a volte abnorme. Valga per tutti il caso del regolamento 55/R attuativo della l.r. 65/2009, di modifica della legge sanitaria 40/2005, in materia di fascicolo sanitario elettronico, approvato con oltre 500 giorni di ritardo sul termine di 180 giorni originariamente previsto.

E' evidente che sussiste un problema non occasionale di carente programmazione normativa, tale da falsare le valutazioni in ordine ai tempi tecnici necessari a mettere a punto le disposizioni attuative delle leggi. Non è azzardato ritenere che tale criticità sia da collegare direttamente al tema dell'urgenza che domina lo svolgersi della politica legislativa, non sempre giustificata da oggettivi elementi esterni. Si registrano anche alcuni casi in cui, malgrado i puntuali richiami da parte degli uffici di assistenza per la fattibilità, le leggi rinviano a regolamenti per la cui emanazione non viene indicato alcun termine.

Molto scarsa, a livello di rare eccezioni, resta la presenza politica della Giunta nelle commissioni consiliari, normalmente rimessa a dirigenti o funzionari delle direzioni generali o del settore legislativo.

Resta infine ancora insoddisfacente, sia nella prontezza a rispondere da parte della Giunta sia nell'attenzione sollecitatoria da parte del Consiglio, l'esercizio della valutazione degli esiti delle leggi. A fronte di numerose e ben strutturate clausole valutative (su tutto il tema della valutazione si rinvia alla relazione di Moretti), si registrano ancora eccessivi ritardi nelle relazioni di risposta da parte della Giunta, cui si accompagna però anche un atteggiamento consiliare di non eccessiva preoccupazione al riguardo. Il processo di valutazione, sul quale la Toscana ha svolto peraltro un ruolo di punta in Italia, prosegue con qualche positivo elemento di crescita ma non sembra realizzare ancora un vero momento di svolta.

## **11. ALTRI PROFILI ISTITUZIONALI**

Nell'economia di sintesi di questa relazione generale, si vogliono sottolineare brevemente alcuni ulteriori profili istituzionali di qualche rilievo che emergono dalle varie relazioni del presente rapporto.

In primo luogo è da richiamare il fatto che nel 2012 per la prima volta dalla sua istituzione il Collegio di garanzia è stato investito di una questione di "statutarietà" di una legge regionale. Fino ad ora, infatti, il Collegio era stato adito solo in sede consultiva su pareri giuridici richiesti dal presidente del Consiglio regionale. Il caso di specie è stato quello della citata legge sulla valorizzazione degli immobili pubblici (l.r. 8), contestata dai consiglieri di opposizione ricorrenti per asserito contrasto con il principio di sussidiarietà nei confronti degli enti locali affermato dallo Statuto regionale. Interessante notare che la decisione del Collegio ha riconosciuto fondato il ricorso nella parte in cui il testo normativo non evidenziava le "esigenze unitarie di livello regionale" che devono costituire fondamento della riserva alla Regione di competenze amministrative e quindi rilevando essenzialmente un difetto di motivazione nel preambolo della legge, preambolo che, a seguito di tale pronuncia, è stato integrato dal Consiglio così da rispondere all'esigenza espressa dal Collegio.

Si è così effettivamente prodotta una fattispecie che era stata ipotizzata in via teorica nel momento in cui si discuteva della portata e dell'utilità del preambolo della legge - peculiarità, ricordiamo, finora solo toscana - cioè il fatto che questa parte della legge costituiva comunque un parametro interpretativo delle disposizioni della legge stessa che, come tale, avrebbe potuto essere apprezzato in sede di giudizio sulle norme, non solo in sede di organismi regionali di garanzia, come è avvenuto in questo caso, ma anche da parte della stessa Corte costituzionale. Si sono infatti già avuti ricorsi governativi la cui argomentazione faceva in alcuni aspetti riferimento ai contenuti del preambolo. Anche per effetto di queste evenienze, si rileva, almeno in alcuni casi, una tendenza ad una maggiore attenzione alla redazione del preambolo da parte delle commissioni consiliari.

Il contenzioso costituzionale resta elevato (come evidenzia la relazione di Righi), specialmente sul versante dei ricorsi regionali avverso atti governativi sempre più intrusivi e gravidi di condizionamenti sull'esercizio delle competenze regionali. Il tasso di successo regionale davanti alla Corte è peraltro, in questa fase, estremamente ridotto e molti principi di autonomia regionale sono stati riconosciuti cedevoli, nel bilanciamento degli interessi tutelati, rispetto alle esigenze del coordinamento e del risanamento della finanza pubblica.

Una notazione finale sul ruolo assunto nel processo legislativo dagli organismi consultivi previsti dal nostro ordinamento. I dati che emergono dalle relazioni del rapporto (la relazione di Cappelletto per il CAL, di Lupi per la COPAS, di Castelli per la CRPO) attestano la perdurante difficoltà per questi organismi a rappresentare in via generale, e salvo qualche eccezione, effettivi elementi di rilievo all'interno del processo legislativo. Il sommarsi delle procedure concertative e delle consultazioni da parte delle commissioni, oltre ai canali politici diretti, costituiscono evidentemente una trama sufficientemente estesa di relazioni, tale da limitare lo spazio istituzionale proprio per l'espressione dei pareri attribuiti a questi organismi.

Del tutto peculiare è stata la vicenda, già richiamata, della proposta da parte del CAL per la riduzione delle Province, ai sensi del d.l. 95/2012, che ha portato infine questo organismo a formulare due ipotesi alternative, successivamente riprese anche dal Consiglio regionale, consegnando così al governo l'effettiva decisione in merito. Come è ben noto, il decreto governativo che assumeva la decisione è poi decaduto per mancata conversione.

Se fino ad ora queste criticità di funzionamento degli organismi consultivi non sembrano innescare in sede politica una riflessione in merito alle leggi di riferimento, si registra invece nel 2012 un crescente interesse nei confronti dell'istituzione di specifici organismi di monitoraggio in particolari ambiti operativi. Sono stati infatti previsti il "Comitato per la qualità del servizio idrico integrato e di gestione integrata dei rifiuti urbani" e l' "Osservatorio per il servizio idrico integrato e di gestione integrata dei rifiuti urbani (entrambi ai sensi della l.r. 69); le "Commissioni territoriali per il contrasto del disagio

abitativo” (l.r.75); la “Consulta per la denominazione dei beni regionali” (l.r. 56). Già nel 2011 era stato istituito, con l.r. 19/2011, l’ “Osservatorio regionale sulla sicurezza stradale”. La tendenza è quindi in aumento. Si tratta in molti casi di organismi, a titolo gratuito, istituiti presso il Consiglio a seguito di proposte o emendamenti di iniziativa consiliare e con la commistione di presenza di giunta, consiglio e soggetti esterni, per seguire l’andamento del rispettivo ambito di materia e la formulazione di eventuali proposte. Sarà da valutare nel tempo l’efficacia di questa tipologia di organismi.

## **LE POLITICHE LEGISLATIVE**



## POLITICHE IN MATERIA ISTITUZIONALE

REDATTRICE: Ilaria Cirelli

### 1. TIPOLOGIA DELLE LEGGI

Le proposte di legge esaminate dalla Prima Commissione nel 2012 e successivamente approvate dal Consiglio configurano per la gran parte, come nel 2011, interventi di modifica di discipline vigenti.

Tuttavia, a differenza di quanto si era rilevato a proposito delle leggi del 2011, caratterizzate da modifiche di portata assai limitata, sia per ambito di azione sia per il modesto rilievo politico-normativo degli interventi adottati, l'attività legislativa nel periodo di riferimento in esame, nonostante la assoluta predominanza di leggi qualificatesi formalmente come leggi di modifica, presenta invece contenuti *sostanzialmente* innovativi ponendosi, in taluni casi, anche obbiettivi di riforma ordinamentale.

Ci si riferisce, in particolare, alla legge istitutiva dell'autorità portuale regionale (l.r. 23/2012) recante modifiche alle leggi regionali 88/1998 e 1/2005, alla legge sugli acquisti verdi (l.r. 37/2012), alla modifica della disciplina sul servizio civile regionale (l.r. 7/2012), alle modifiche alle disposizioni regionali in materia di collegi di revisori dei conti presso gli enti ed agenzie regionali (l.r. 39/2012), alla stessa modifica delle leggi finanziarie 2011 e 2012 (l.r. 35/2012) e alle varie leggi di modifica della disciplina delle tasse automobilistiche regionali (l.r. 13/2012 e l.r. 60/2012).

A queste si accompagnano altre leggi istituzionali di contenuti particolarmente rilevanti, ma prive di portata modificativa, come la legge istitutiva del collegio dei revisori dei conti della Toscana (l.r. 40/2012), che reca una tra le più importanti novità legislative dell'anno, anche in considerazione del fatto che il legislatore regionale ha attribuito al collegio dei revisori della Toscana ulteriori compiti rispetto a quanto prescritto dalla legge 148/2011 nonché adeguate prerogative e poteri per l'efficace svolgimento dei suoi compiti. E ancora si segnalano le disposizioni sull'alienazione e la valorizzazione degli immobili pubblici in attuazione del d.l. 201/2011 (l.r. 8/2012), la legge sulle agevolazioni fiscali per favorire sostenere e valorizzare la cultura ed il paesaggio in Toscana (l.r. 45/2012), la legge istitutiva dell'anagrafe pubblica degli assessori e consiglieri regionali (l.r. 61/2012).

Infine si ricordano le leggi di natura finanziaria: le leggi di variazione del bilancio (ben quattro) e di modifica delle leggi finanziarie precedenti.

Una prima, sintetica, valutazione della produzione legislativa del 2012 in materia istituzionale porta quindi a considerare il dato dell'assenza delle leggi di mera attività manutentiva che aveva caratterizzato invece il 2011 e, comunque

prescindendo dalla categoria tipologica di appartenenza, del riaffermarsi della tendenza a interventi, dal punto di vista contenutistico, di disciplina sostanziale.

## **2. CONTENUTI GENERALI DELLE LEGGI**

Il tentativo di delineare nell'arco temporale di riferimento le linee conduttrici dell'azione legislativa regionale in materia istituzionale porta sostanzialmente a valutare tale attività in relazione ad alcuni fattori che hanno costituito l'origine della quasi totalità dei provvedimenti legislativi considerati.

Tali fattori sono dati dalla crisi economica perdurante e dal conseguente frenetico rincorrersi degli interventi statali in materia di riduzione della spesa pubblica che hanno determinato l'adozione, talora forzata, da parte della Regione di una complessa serie di misure, di natura varia, per tentare di far fronte, da un lato, alla situazione di crisi, dall'altro all'obbligo o comunque alla necessità di intervenire sulle spese in tutti gli ambiti di sua competenza.

Da qui gli interventi, oltre alle previsioni di carattere prettamente finanziario, sulle tasse automobilistiche regionali, sull'accisa della benzina, sui revisori dei conti della Regione e degli enti regionali, sulla valorizzazione e alienazione del patrimonio immobiliare pubblico e, soprattutto, in materia di ordinamento degli enti locali che ha portato a ben quattro interventi di modifica della, pur recente, l.r. 68/2011 (le l.r. 14/2012, 29/2012, l.r. 35/2012, l.r. 59/2012). A dire il vero vi è stata anche una quinta modifica della l.r. 68/2011, apportata dalla l.r. 73/2012, in questo caso tuttavia non a seguito di interventi statali di revisione dell'amministrazione pubblica per il miglioramento dell'efficienza amministrativa, bensì per disciplinare la complessa situazione che si era venuta a creare a seguito della successione dei comuni nei rapporti che facevano capo alla disciolta Unione dei comuni dell'Arcipelago Toscano.

A proposito delle leggi regionali conseguenti in modo più o meno diretto a disposizioni statali si rileva, tra l'altro, come la necessità di rispettare i termini previsti da quest'ultime per l'esercizio della potestà legislativa regionale (v. l.r. 8/2012 sulla alienazione e valorizzazione degli immobili pubblici) ha determinato in alcuni casi tempi ristrettissimi per l'esame degli atti e procedure speciali per la convocazione delle commissioni e del Consiglio e per l'espressione dei pareri.

Il testo originario della legge appena citata, la l.r. 8/2012, si presentava di particolare complessità tecnica e con contenuti di rilevanza politica tale da determinare, dopo la sua approvazione in Consiglio, l'attivazione del Collegio di garanzia chiamato, per la prima volta dalla sua istituzione, ad esprimersi sulla conformità statutaria delle disposizioni di una legge. La richiesta al Collegio era stata formulata dal gruppo consiliare Popolo della Libertà ed in particolare riguardava la conformità della l.r. 4 (atti di Consiglio) ai principi di sussidiarietà sociale ed istituzionale di cui all'articolo 3, comma 3, nonché all'articolo 62,

comma 3, che richiede, per la riserva di funzioni amministrative alla Regione, *riconosciute esigenze unitarie di livello regionale*.

Il Collegio ha espresso il suo giudizio riconoscendo la non conformità statutaria dell'articolo 8 della legge in esame per contrasto con gli articoli 62, comma 3, e 39, comma 2, dello Statuto, atteso che le *esigenze unitarie* non erano, nel caso di specie, riconosciute e che risultava manifestamente assente la motivazione della riserva regionale delle funzioni amministrative.

La legge è stata quindi inviata per il riesame nelle commissioni prima, sesta e quarta, che si sono espresse favorevolmente all'adeguamento del testo della legge al giudizio del Collegio ed alla conseguente integrazione del preambolo nelle parti relative all'articolo 2, comma 2, nonché alla modifica dei commi 3 e 4 dello stesso articolo 8.

Particolare menzione merita poi il tema delle c.d. *leggi omnibus* e di quale sia, nel periodo di riferimento, l'andamento delle criticità emerse negli anni scorsi nell'ambito del procedimento relativo al loro esame ed alla loro approvazione.

Nel corso del 2012 le leggi c.d. *omnibus* finora approvate consistono in due leggi di modifica alla legge finanziaria per il 2012 (l.r. 35/2012 e l.r. 49/2012), la legge di manutenzione (l.r. 29/2012), la legge di semplificazione (l.r. 69/2012).

In generale si è riscontrato un generale allineamento di tali proposte di legge alle previsioni legislative che, rispettivamente, ne stabiliscono i contenuti.

Continuano tuttavia a permanere nei testi originari che provengono dalla Giunta alcune disposizioni di carattere spurio, prive cioè della natura di norma finanziaria, o di norma meramente manutentiva o ancora di semplificazione, così come previste dall'ordinamento regionale e inserite nelle leggi *omnibus* per ragioni che il proponente verosimilmente collega ad una maggiore rapidità di esame e di approvazione.

In realtà tale scopo poteva essere giustificato con riferimento all'approvazione della legge finanziaria, quanto meno fino all'ultima (l.r. 66/2011), visto che con la l.r. 22 del 2012 sono state apportate significative modifiche alla l.r. 36/2001 in materia di ordinamento contabile, relative all'introduzione nell'ordinamento delle *leggi collegate* alla legge finanziaria, tese appunto ad eliminare la caratterizzazione della stessa come *legge omnibus* e soprattutto le criticità ad essa conseguenti. Per tutte le altre leggi di tale categoria tale scopo non pare sussistere. Infatti mentre per la legge finanziaria è certa l'approvazione e assolutamente prevedibile la durata massima del suo iter, con la conseguenza che le sue disposizioni sono oggetto di una procedura che si conclude inderogabilmente il 31 dicembre, per le leggi di modifica della stessa finanziaria nel corso dell'anno, o per la legge di manutenzione o per la legge di semplificazione, tali caratteristiche non sussistono.

Al contrario: l'esame di testi di questo tipo, proprio per l'alto numero degli articoli e la multisetorialità delle loro disposizioni, richiede di norma tempi lunghi dei lavori consiliari.

Non risultano dunque motivi ragionevoli per inserire, in tali leggi, disposizioni di natura diversa da quelle a cui vengono accorpate e che, in molti casi, integrano norme settoriali, piuttosto che predisporre testi autonomi da sottoporre alle procedure ordinarie presso le commissioni competenti, nel rispetto delle norme di funzionamento del Consiglio e con tempi di approvazione che sono, addirittura, più brevi.

Le questioni problematiche a cui si faceva cenno assumono poi un rilievo particolare in relazione alla legge di semplificazione che non risulta codificata nel nostro ordinamento quale legge di revisione periodica della normativa vigente né quale legge unica e specificamente destinata a tale dichiarata funzione. E' stato, cioè, rilevato nel caso della l.r. 69/2012 che gli interventi semplificatori che comportano modifiche ad una pluralità di leggi settoriali, come quelli da questa recati, pur se tutti finalizzati a esigenze di semplificazione, avrebbero dovuto trovare la propria sede nell'ambito di altrettante leggi di modifica delle stesse leggi settoriali, da sottoporre all'iter ordinario di approvazione, soprattutto se si tratta di interventi di particolare rilievo e consistenza (in termini di numero di norme modificate).

Proprio in relazione alla legge di semplificazione dell'ordinamento regionale 2012 è stata approvata dal Consiglio una risoluzione (n.163) con cui si ribadisce la contrarietà a leggi omnibus a contenuto non omogeneo e si impegna la Giunta alla presentazione di leggi di contenuto omogeneo.

Continuano, in leggi di questo tipo, comunque a permanere le criticità dovute alla presentazione degli emendamenti dell'ultimo minuto, spesso privi di motivazione, la cui gestione ha concorso a determinare problemi tecnici ed organizzativi non indifferenti per la necessità di dover, in sede tecnica, *interpretare e tradurre* per l'aula esigenze politiche non chiaramente definite in commissione.

Sempre a proposito delle c.d. *leggi omnibus*, ed in particolare per la prima legge di modifica della finanziaria (l.r. 35/2012) si sono poste questioni di tecnica redazionale di carattere non meramente formale. In primo luogo, già in sede di predisposizione del testo da parte dei proponenti, si è posto il problema se era corretto apportare formalmente la modifica alla legge finanziaria coinvolta ovvero alle singole leggi di settore su cui la legge finanziaria era intervenuta. A seguito di intese sul punto da parte degli uffici legislativi di Giunta e Consiglio, il testo è pervenuto corretto sotto tale profilo in quanto sono state, opportunamente, modificate le leggi finanziarie solo per le parti squisitamente finanziarie mentre le modifiche attinenti ad aspetti sostanziali, che pur erano state oggetto di tali leggi per le implicazioni finanziarie che presentavano, sono state recate alle singole leggi settoriali coinvolte.

L'altra questione di tecnica redazionale che ha interessato le leggi di carattere trasversale si è posta con riferimento ai contenuti dei capi che nel testo della Giunta si proponevano di rappresentare le direzioni generali competenti nelle materie a cui si riferivano le disposizioni coinvolte dalle modifiche. E' stato dunque necessario riformulare il testo attribuendogli una strutturazione diversa che da ciò prescinde.

### **3. LA FINANZIARIA PER IL 2013 E LE LEGGI COLLEGATE**

Come accennato, in sede di approvazione delle due ultime leggi finanziarie, erano emerse crescenti criticità, soprattutto con riguardo all'ultima, la l.r. 66/2011, quando si era constatato che veniva confermata la tendenza manifestatasi con la prima, la l.r. 65/2010, in assenza tuttavia, del contesto di urgenza che aveva giustificato l'adozione, in tempi rapidissimi, di norme settoriali e di riorganizzazione, estranee alla vera e propria manovra di bilancio. Le criticità, sollevate in prima battuta a livello tecnico e poi fatte proprie dalla politica, avevano dato luogo all'approvazione unanime di una risoluzione consiliare con cui si impegnava la Giunta a presentare, per il futuro, proposte di legge finanziaria in termini utili al regolare svolgimento dell'istruttoria legislativa, e soprattutto nel rispetto dei contenuti attribuiti a tale tipologia di legge dall'ordinamento contabile, riservandosi il Consiglio in alternativa, la facoltà di provvedere allo stralcio di tutte le disposizioni di carattere estraneo.

Ciò ha portato all'introduzione nell'ordinamento regionale di un sistema in grado, almeno potenzialmente, di evitare i problemi emersi, a livello procedurale ma anche sostanziale, nell'approvazione delle leggi finanziarie per il 2011 e per il 2012, sistema che fa perno sulla figura della legge collegata alla finanziaria, di cui all'articolo 14 della l.r. 36/2001 (Ordinamento contabile della Regione Toscana) che sul punto recita:

*“2bis. Contemporaneamente alla legge finanziaria, la Giunta regionale può presentare all'approvazione del Consiglio regionale una o più proposte di legge ad essa collegate.*

*2ter. Per leggi collegate alla legge finanziaria si intendono esclusivamente quelle leggi motivatamente indicate come tali dalla Giunta regionale nel documento preliminare unitario alla legge finanziaria e alle leggi collegate presentato al Consiglio regionale, entro il 30 settembre di ciascun anno, ai sensi dell'articolo 48 dello Statuto, in virtù della loro stretta attinenza al raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione della spesa, equità e sviluppo che compongono la complessiva manovra economica e di bilancio della Regione, e che non siano state oggetto di valutazione contraria da parte del Consiglio regionale mediante l'approvazione di atti di indirizzo in sede di esame del documento preliminare stesso.*

*3. La legge finanziaria e le leggi ad essa collegate sono approvate prima*

*della legge di bilancio in un'unica sessione il cui svolgimento è disciplinato dal Regolamento interno del Consiglio regionale.”*

Il sistema che si è introdotto é funzionale, come si rileva nel preambolo della l.r. 22/2012, a riportare le disposizioni della finanziaria esclusivamente *alle misure omogenee direttamente necessarie all'adozione del bilancio* e alla conseguente attribuzione alle commissioni competenti di eventuali leggi settoriali collegate alla finanziaria che, in quanto concorrenti con quest'ultima a comporre la complessiva manovra economica-finanziaria, sono destinate ad essere esaminate nel merito da parte del Consiglio insieme alla legge finanziaria stessa.

E' pacifico che la stretta attinenza delle leggi agli obbiettivi di *razionalizzazione della spesa, equità e sviluppo che compongono la complessiva manovra economica e di bilancio* ovvero “il collegamento”, costituisce un elemento sostanziale il quale garantisce che la compressione dei tempi per l'istruttoria e l'eventuale deroga agli adempimenti procedurali nell'iter di approvazione delle leggi<sup>1</sup> avvenga per interventi legislativi effettivamente connessi alla manovra, che necessitano di essere approvati entro il 31 dicembre.

In sede di valutazione del documento preliminare unitario del DPEF, legge di bilancio 2013, e pluriennale 2013-2015 nonché della legge finanziaria 2013 e delle leggi collegate, documento peraltro presentato nel rispetto del termine previsto dal citato art.14 l.r. 36/2001 e contenente l'illustrazione delle proposte di legge indicate come collegate alla finanziaria, si è posta, sotto vari profili, la questione sostanziale della sussistenza del requisito del *collegamento* di tali leggi con la manovra economica e di bilancio nonché la questione procedurale di come far pervenire al Consiglio eventuali rilievi di natura giuridica sul punto, in assenza di specifiche indicazioni della legge e del regolamento interno dell'Assemblea.

La questione del collegamento ha riguardato in primo luogo la difficoltà di definire i contenuti ed i limiti di tale nozione: infatti, impregiudicata la evidente finalità di razionalizzazione dei settori oggetto delle leggi collegate, *la stretta attinenza agli obbiettivi di razionalizzazione della spesa, equità e sviluppo che compongono la manovra economica di bilancio della Regione* andava quanto meno verificata nella sua esistenza di fronte a provvedimenti che si configuravano come vere e proprie innovazioni legislative di settore anche di carattere organico (proposta di legge in materia di bonifica, proposta di legge sulla trasformazione dell'Azienda agricola di Alberese, proposta di legge in materia di semplificazione) tanto più che solo per due delle leggi collegate (proposta di legge di modifica della l.r. 8/2012 in materia di alienazione valorizzazione di immobili pubblici e proposta di legge sulle misure urgenti di razionalizzazione della spesa sanitaria) il documento preliminare inviato dalla Giunta aveva affermato il collegamento con la manovra di bilancio. In generale

---

<sup>1</sup> Cfr. art.149 regolamento interno assemblea legislativa

ci si è chiesti, a fronte dei requisiti posti dal novellato articolo 15 della l.r. 36/2012, se si può considerare trasferita alle leggi collegate quella stessa capacità innovativa, per ampiezza e organicità, che aveva caratterizzato le due ultime leggi finanziarie e che aveva dato luogo alle note censure e soprattutto se tali leggi, pur non comportando necessariamente effetti finanziari immediati, dovessero comunque essere in rapporto con le preesistenti leggi di entrata e di spesa.

A tali dubbi si è accompagnata la difficoltà per il Consiglio regionale di compiere a pieno, in sede di documento preliminare, la valutazione dell'esistenza del collegamento, stante la natura di atto generale del documento, che si limita necessariamente ad una mera descrizione dei suoi oggetti. Tra l'altro, come si accennava, né la legge che ha introdotto nell'ordinamento regionale l'istituto della legge collegata, né il regolamento interno prevedono, in questa fase, procedure di segnalazione al Consiglio degli apprezzamenti effettuati al riguardo in sede di assistenza tecnica, i quali sono necessariamente rinviati alle schede di legittimità, nel momento in cui le proposte di legge vengono assegnate alle commissioni competenti.

Nel tentativo di arrivare ad una definizione di "collegamento", e di conseguenza essere in grado di valutare l'idoneità delle leggi dichiarate collegate ad essere trattate unitariamente alla finanziaria ed al bilancio nell'ambito di quella che la dottrina<sup>2</sup> ha definito la complessiva "decisione di bilancio" può essere utile recuperare l'esperienza maturata sul punto in ambito statale e valutare se l'accezione di legge collegata ivi adottata debba, eventualmente, essere accolta anche in ambito regionale.

A tale proposito si osserva come, a fronte delle disposizioni dell'ordinamento contabile dello Stato che non contengono, né hanno mai contenuto, espresse previsioni sui contenuti propri e sulla durata degli effetti dei collegati ma si sono sostanzialmente limitate a stabilire il termine della presentazione, da parte del governo, dei relativi disegni di legge, la dottrina e la prassi applicativa hanno invece contribuito a delineare le caratteristiche essenziali di tale tipologia di leggi.

E' stato affermato in dottrina:

*“Il tratto caratteristico (o il limite) della manovra condotta nella sede di bilancio è, e resta -si ripete-, quello della sua funzione primaria, tipicamente contingente e congiunturale, in funzione dell'arco pluriennale cui si riferisce. Ciò ovviamente non vuol dire che le correzioni alla legislazione vigente dai provvedimenti collegati eventualmente introdotte non possano avere efficacia per un periodo di tempo superiore. Ma il presupposto per la loro legittimazione è che esse traggano la loro necessità, od opportunità, con riferimento all'esercizio cui la manovra, annuale per l'appunto, si riferisce: sia chiaro che*

---

<sup>2</sup> Cfr. Lupò Avagliano "Dalla legge finanziaria ai provvedimenti collegati di finanza pubblica: limiti di una riforma" in Giurisprudenza Costituzionale 1994.

*l'aspetto finanziario dev'essere il movente prevalente e non il riflesso della correzione normativa da introdurre<sup>3</sup>.*"

E ancora: *"tutto lascia ritenere che i provvedimenti collegati siano stati preordinati esclusivamente a rendere effettiva la correzione degli andamenti tendenziali entro il livello programmato -di anno in anno- del fabbisogno statale, al fine di fronteggiare andamenti non coerenti con le previsioni programmatiche, e pertanto, non dovrebbero essere preordinati a incidere sui meccanismi sostanziali in settori chiave di spesa<sup>4</sup>.*"

Anche la Corte dei Conti nell'ambito delle sue relazioni annuali al Parlamento ha sempre affermato come i collegati siano caratterizzati da una impostazione strettamente congiunturale e non sono volti a modificare tendenze strutturali. Nella relazione del 1989 al Parlamento si legge *"I provvedimenti (n.d.r. collegati), vanno selezionati in ragione di una loro diretta incidenza sulla manovra di bilancio"*.

In due risoluzioni parallele di Camera e Senato, di approvazione del DPEF nel 1992, si legge: *"i disegni di legge collegati alla finanziaria siano correlati esclusivamente agli obiettivi posti dal DPEF, di riduzioni del disavanzo; essi devono quindi contenere solo misure riduttive delle spese o di aumento delle entrate e non possono includere norme organizzatorie o nuove autorizzazioni di spesa"*.

Da qui il condivisibile inquadramento delle leggi collegate come leggi di settore che hanno lo scopo di apportare alla legislazione vigente quelle modifiche necessarie a provocare gli effetti economici, la cui quantificazione, per le spese e per le entrate, rientra nella manovra impostata dalla legge finanziaria.

Tornando a quanto accaduto nel mese scorso in Toscana, rispetto alle proposta di legge collegata in materia di semplificazione, già in sede di esame del documento preliminare gli uffici di assistenza legislativa avevano, nell'ambito della discussione interna agli uffici stessi, espresso dubbi a proposito della sussistenza del *collegamento*.

Il Consiglio regionale ha respinto la proposta di risoluzione del gruppo consiliare Popolo della libertà in cui si esprimeva il contrario avviso all'esistenza del requisito del collegamento rispetto alla proposta di legge in materia di razionalizzazione della spesa sanitaria e non ha espresso alcuna valutazione contraria sui collegati, ai sensi dell'articolo 155 comma 6bis del regolamento interno dell'assemblea. Sono dunque state successivamente presentate, quali leggi collegate alla finanziaria, cinque proposte che integravano le leggi indicate come tali dal documento preliminare:

- proposta di legge 190 Modifica della legge regionale 9 marzo 2012, n.8 (Disposizioni urgenti in materia di alienazione e di valorizzazione di immobili

---

<sup>3</sup> Cfr. Lupò Avagliano cit.

<sup>4</sup> Cfr. Lupò Avagliano cit.

pubblici in attuazione dell'art.27 del decreto legge 6 dicembre 2011, n.201-Disposizioni urgenti per la crescita l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici-);

- proposta di legge 191 Modifiche alla legge regionale 23 luglio 2009, n.40 (Legge di semplificazione e riordino normativo 2009). Ulteriori disposizioni di semplificazione: modifiche alla l.r. 23/2007, alla l.r. 1/2009 e alla l.r. 35/2001. Abrogazione della l.r. 9/1995 e l.r. 76/1996;
- proposta di legge 192 Nuova disciplina in materia di consorzi di bonifica e modifiche alla legge regionale 11 dicembre 1998, n. 91 (Norme per la difesa del suolo);
- proposta di legge 193 Misure urgenti di razionalizzazione della spesa sanitaria. Modifiche alla legge regionale 5 agosto 2009, n.51 (Norme in materia di qualità e sicurezza delle strutture sanitarie: procedure e requisiti autorizzativi di esercizio e sistemi di accreditamento) e alla legge regionale 24 febbraio 2005, n.40 (disciplina del servizio sanitario regionale);
- proposta di legge 195 Trasformazione dell'ente "Azienda regionale agricola di Alberese" in "Terre regionali toscane" e modifiche alla l.r. 39/2000, alla l.r. 77/2004, alla l.r. 3/1994 e alla l.r. 24/2000.

L'esame, finalmente compiuto, delle leggi, anche al fine della verifica del collegamento con la manovra di bilancio ha confermato l'assenza del collegamento con la manovra stessa nel caso della proposta di legge 191, in materia di semplificazione e a proposito della proposta di legge 192, sulla disciplina dei consorzi di bonifica. Tuttavia, l'assenza di collegamento è stata espressamente dichiarata solo nel caso della proposta di legge 191 che è stata inviata in aula con il voto contrario della commissione. Il Consiglio ha poi riassegnata la proposta di legge di modifica della legge 40/2009 alla Prima Commissione consiliare, competente per il suo esame secondo le procedure ordinarie. La proposta di legge 192 sui concorsi di bonifica ha invece seguito l'iter di approvazione delle leggi collegate.

La legge finanziaria per il 2013 ha rispettato nei contenuti le disposizioni dell'articolo 13 della l.r. 36/2001, la cui violazione aveva in passato dato luogo alle note questioni.

#### **4. LA RIFORMULAZIONE DELLE PROPOSTE DI LEGGE**

Sostanzialmente tutte le proposte di legge pervenute all'esame della commissione sono state, almeno parzialmente, riformulate a seguito delle osservazioni e dei rilievi sollevati dall'ufficio legislativo che è intervenuto sulle singole disposizioni ma anche integrando il preambolo (v. in particolare l.r. 13/2012) con una serie di elementi determinanti al fine della creazione del sostegno giuridico rispetto a norme la cui legittimità appariva dubbia.

Attenzione particolare, nell'ottica della semplificazione e dello sforzo di evitare la stratificazione delle norme, è stata posta, nelle proposte di legge aventi ad oggetto norme di sostanziale modifica di discipline esistenti, affinché s'intervenisse con modifiche esplicite testuali dei testi vigenti e non con leggi recanti norme disinserite dal contesto settoriale cui appartengono e stratificate rispetto allo stesso, come nel caso degli acquisti verdi (l.r. 37/2012), ricondotti nell'ambito della disciplina generale dei contratti pubblici di cui alla l.r. 38/2007, della l.r. 60/2012 recante la previsione legislativa di un nuovo importo delle tasse automobilistiche regionale, inizialmente strutturata come una legge a sé stante, non destinata ad essere inserita nella disciplina vigente in materia e poi riformulata come legge di modifica della l.r. 52/2006. Ed anche nel caso della l.r. 73/2012 (in origine "Disposizioni per la liquidazione dei rapporti della disciolta Unione di comuni dell'Arcipelago Toscano derivanti dalla successione dei comuni") rispetto a cui il testo è stato trasformato dall'originaria legge di carattere provvedimentale con la finalità di disciplinare e risolvere la sola questione della liquidazione dei rapporti della Unione di comuni dell'Arcipelago Toscano, in alcune disposizioni *a regime*, di modifica della disciplina della l.r. 68/2011 in materia di estinzione delle unioni di comuni.

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

REDATTRICE: Paola Garro

Nel corso dell'anno 2012 le leggi il cui iter è stato avviato su iniziativa dell'Ufficio di presidenza sono 6 (leggi regionali nn. 22, 30, 40, 83, 84 e 85 del 2012). Due di esse sono state assegnate alla 1<sup>a</sup> commissione consiliare che ha provveduto all'esame ed ha espresso il parere referente. Si tratta della l.r. 22 del 2012 (Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2001, n. 36 "Ordinamento contabile della Regione Toscana) e della l.r. 40 del 2012 (Disciplina del collegio dei revisori dei conti della regione Toscana). Le altre quattro sono state esaminate direttamente dall'assemblea legislativa.

Con la l.r. 22/2012 è stata modificata la l.r. 36/2001 (Disciplina dell'ordinamento contabile della Regione Toscana) introducendo nell'ordinamento regionale la tipologia delle leggi collegate alla finanziaria e le relative procedure di presentazione. In particolare, si prevede che contemporaneamente alla legge finanziaria, la Giunta regionale possa presentare all'approvazione del Consiglio una o più proposte di legge ad essa collegate, con la precisazione che tale carattere non discende da mera auto-qualificazione dell'atto, ma da una dichiarazione motivata espressa dalla Giunta e contenuta nel documento preliminare unitario sulla manovra economico-finanziaria. La qualificazione di collegato alla finanziaria è attribuibile in virtù della stretta attinenza dell'atto in parola al raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione della spesa, equità e sviluppo che compongono la complessiva manovra economica e di bilancio della Regione e che non siano state oggetto di valutazione contraria da parte del Consiglio mediante l'approvazione di atti di indirizzo in sede di esame del documento preliminare stesso.

Con la l.r. 40 del 2012, la Toscana è stata la prima regione in Italia a prevedere l'istituzione del Collegio dei revisori, in attuazione delle prescrizioni contenute nell'articolo 14 del d.l. 138/2011 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo) convertito, con modificazioni, dalla legge 148 del 2012. Il testo costituirà certamente il modello cui si ispireranno le altre regioni, anche in considerazione della griglia strettissima di requisiti richiesti per accedere all'iscrizione all'albo e per la scelta poi da effettuare mediante sorteggio.

La l.r. 30 del 2012, adottata nell'immediatezza del verificarsi del terremoto del 28 e 29 maggio 2012 in Emilia-Romagna, reca l'intervento di solidarietà attraverso il quale il Consiglio regionale ha inteso contribuire a sollevare le sofferenze materiali delle popolazioni colpite dall'evento calamitoso con un immediato contributo straordinario di solidarietà pari a € 100.000,00. Le

rimanenti tre leggi costituiscono il pacchetto normativo con cui la Regione Toscana ha dato attuazione, nei tempi richiesti, ad alcuni degli adempimenti previsti dal decreto-legge n. 174 del 2012 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012) convertito, con modificazioni, dalla legge 213 del 2012 e finalizzati tutti al contenimento delle spese regionali.

La l.r. 83 del 2012 reca la nuova disciplina del finanziamento ai gruppi consiliari e le prescrizioni in ordine alla rendicontazione delle spese ed alla pubblicità dei dati. In particolare, per quanto concerne i contributi, l'importo è parametrato ai limiti individuati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (ovvero € 5.000,00 per ogni consigliere aderente al gruppo) cui deve aggiungersi una somma complessiva di € 0.05 per ogni residente nella Regione ed è erogato a partire dal 2013; la riduzione rispetto ai contributi fino ad oggi assegnati non risulta tuttavia significativa dal momento che quest'ultimi non si discostavano di molto dai nuovi parametri ora previsti a livello nazionale. Per quanto attiene, invece, al personale addetto ai gruppi consiliari, per tutta l'attuale legislatura resta ferma la spesa in essere per i contratti già attivati alla data di entrata in vigore della l. 213/2012, di conversione del d.l. 174/2012 (ovvero 8 dicembre 2012), escluso ogni possibile aumento della spesa stessa, mentre si provvederà con successiva legge regionale a disciplinare la dotazione di personale con decorrenza dalla prossima legislatura nel rispetto ed in attuazione dei parametri definiti dalla Conferenza Stato-Regioni.

La l.r. 84 del 2012 inserisce un articolo (il 22 bis) nella legge regionale che disciplina le nomine e designazioni degli organi amministrativi di competenza della Regione (l.r. 5/2008); con tale modifica si prevede una disciplina specifica per il caso di nomine o designazioni dei componenti dei consigli di amministrazione di alcune tipologie di società partecipate dalla Regione. La novità consiste nella circostanza che, nelle ipotesi individuate dall'articolo 4 del d.l. 95/2012, le nomine/designazioni negli organi di gestione devono obbligatoriamente investire dipendenti regionali, seppure alle condizioni e con le modalità dettagliate nella norma.

La l.r. 85 del 2012 reca modifiche al testo unico delle norme sui consiglieri e sui componenti della Giunta regionale di cui alla l.r. 3/2009. Tali modifiche costituiscono attuazione di parte degli adempimenti prescritti dal d.l. 174 del 2012, allo scopo di ricondurre a criteri omogenei di contenimento della spesa i trattamenti dei consiglieri e degli assessori regionali. A tal proposito, è opportuno ricordare che, poiché la legislazione regionale vigente risultava già in massima parte conforme ai parametri di virtuosità individuati dalla Conferenza Stato-Regioni, è stato sufficiente operare solo poche modifiche alle norme vigenti per ricondurre il sistema ad unità, con due particolarità che val la pena di sottolineare. La Toscana, invero, ha limitato più di quanto disposto in sede nazionale il trattamento economico per i Presidenti della Giunta regionale e del

Consiglio regionale ed ha previsto, tra il limite massimo e quello minimo fissato sempre dalla normativa nazionale, un ulteriore limite intermedio di spesa per i consiglieri con specifiche funzioni e per gli assessori. E' stato, inoltre, eseguito un intervento di razionalizzazione sulle varie voci di spesa concernenti i rimborsi finora riconosciuti ai soggetti politici. Nelle nuove previsioni legislative detti rimborsi sono stati accorpati in un'unica voce di spesa denominata "rimborso spese per l'esercizio del mandato" il cui importo è calcolato in misura tale che, sommato all'indennità di carica e di funzione, restino comunque rispettati i parametri di spesa fissati dalla Conferenza Stato-Regioni.

## LE POLITICHE AGRICOLE

REDATTRICE: Beatrice Pieraccioli

### 1. LE LEGGI IN MATERIA AGRICOLO-RURALE

Innanzitutto va ricordato che nel corso dell'anno 2012 è giunto a compimento l'iter di approvazione del Piano regionale agricolo forestale (PRAF), approvato con delibera di Consiglio regionale 24 gennaio 2013, n. 3. Il PRAF è lo strumento di cui si è dotata la Regione Toscana per definire entro un'unica cornice tutte le politiche regionali di intervento economico destinate ai settori dell'agricoltura, delle foreste, della caccia, della pesca e dell'acquacoltura. Il PRAF, finanziato da risorse regionali e statali, integra al suo interno e coordina il programma di sviluppo rurale (PSR) che rappresenta il principale strumento comunitario di finanziamento degli interventi nel settore agricolo e forestale, e, più in generale, in quello dello sviluppo rurale.

Nel periodo preso in esame sono state approvate inoltre varie leggi che riguardano il mondo agricolo/rurale nel suo complesso.

La prima legge emanata è la legge 27 gennaio 2012, n. 2 (Modifiche all'articolo 10 della legge regionale 29 novembre 2011, n. 64 "Disciplina del servizio fitosanitario regionale").

Si tratta di una legge di modifica con cui si proroga il termine (31 gennaio) previsto dall'articolo 10 della l.r. 64/2011 per effettuare le comunicazioni al servizio fitosanitario regionale affinché le autorizzazioni già rilasciate conservino efficacia.

In fase di prima attuazione della legge erano sorte difficoltà procedurali in quanto le operazioni che dovevano essere eseguite dagli operatori del settore per adempiere a queste disposizioni si erano dimostrate, nella pratica, più complicate del previsto. Per consentire a tutti gli interessati di effettuare tali adempimenti, si è reso necessario quindi prevedere una proroga del termine al 15 marzo 2012.

La proposta di legge, di iniziativa dei consiglieri della Seconda Commissione, è stata presentata il 19 gennaio 2012 e, data la scadenza ravvicinata del termine ultimo oggetto della modifica, è stata chiesta l'iscrizione direttamente all'ordine del giorno del Consiglio che l'ha approvata il 24 gennaio 2012 con voto unanime.

Con la legge regionale 6 giugno 2012, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 29 novembre 2011, n. 64 (Disciplina del servizio fitosanitario regionale) si interviene nuovamente sul testo della l.r. 64/2011.

Nel periodo di applicazione della suddetta legge, il passaggio della procedura allo Sportello unico per le attività produttive (SUAP), in mancanza di procedure informatizzate, aveva provocato, di fatto, un forte rallentamento.

Per tale motivo si è ritenuto opportuno riportare la competenza relativa al procedimento di rilascio dell'autorizzazione fitosanitaria in capo al servizio fitosanitario regionale utilizzando la dichiarazione unica aziendale (DUA) di cui all'articolo 11, comma 3 bis, della l.r. 27 luglio 2007, n. 45 (Norme in materia di imprenditore ed imprenditrice agricoli e di impresa agricola), avvalendosi del sistema informativo di ARTEA.

L'ufficio legislativo aveva evidenziato aspetti di criticità sulla proposta relativa alla modifica in oggetto in quanto non conforme alla disciplina statale sullo sportello unico, costituita dall'articolo 38 del d.l. 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge 133/2008, che ha attratto la materia dello sportello unico nell'ambito della competenza esclusiva statale relativa ai livelli essenziali delle prestazioni ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione.

A sua volta il regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico emanato con il d.p.r. 160/2010 individua il SUAP quale unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano per oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi ecc. (art. 2 comma, 1) e prevede, all'articolo 12, intese tra Stato e Regioni per garantire l'operatività dei SUAP.

Tuttavia la Commissione ha ritenuto di approvare l'intervento normativo nel testo proposto dalla Giunta che, come sottolineato dallo stesso ufficio legislativo, appare coerente con la scelta effettuata dalla Regione Toscana che nella legge di semplificazione (legge regionale 23 luglio 2009, n. 40), relativamente ai procedimenti amministrativi di interesse delle aziende agricole (art. 36), prevede la possibilità di utilizzare la dichiarazione unica aziendale (DUA).

Peraltro, la l.r. 25/2012 non è stata impugnata dal governo, essendo decorsi i sessanta giorni dalla sua entrata in vigore, previsti dall'articolo 127 Cost., senza che sia stata sollevata la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte.

Nell'ambito dell'attività legislativa prodotta dalla Seconda Commissione nel periodo preso in esame, un ruolo di assoluta rilevanza è quello ascrivibile alla legge regionale 23 luglio 2012, n. 41 (Disposizioni per il sostegno all'attività vivaistica e per la qualificazione del verde urbano).

La legge ha un contenuto fortemente innovativo in quanto la Toscana è la prima regione ad emanare una specifica legge a sostegno dell'attività vivaistica e del verde urbano.

La legge interviene lungo tre direttrici fondamentali: 1) sostegno all'attività vivaistica per valorizzarne la funzione economica, sociale ed

ambientale attraverso l'individuazione di aree vocate, per tradizione e peso economico del settore, al vivaismo al fine di concentrare prioritariamente su di esse le politiche regionali di settore; 2) promozione e sviluppo delle aree a verde come strumento di valorizzazione del paesaggio e di contrasto e contenimento delle emissioni dei gas serra in atmosfera; 3) indirizzare sia il sistema pubblico che quello privato ad una maggiore qualificazione e cura degli spazi verdi urbani.

Sono previste, nell'ambito degli atti di programmazione regionale, misure ed azioni dedicate, in particolare, a rafforzare la competitività delle imprese vivaistiche sul mercato, attraverso l'ammodernamento delle strutture e degli impianti aziendali, la promozione della ricerca e dell'innovazione, il sostegno all'attività di formazione e specializzazione degli operatori del settore, il sostegno agli enti locali per la realizzazione o ristrutturazione delle componenti del sistema del verde e di qualificazione del paesaggio urbano.

Altri importanti interventi a sostegno del settore riguardano: le agevolazioni in materia di annessi agricoli funzionali all'attività vivaistica nonché la definizione di criteri di sostenibilità per l'introduzione della disciplina del sistema del verde urbano e di connettività urbana negli strumenti urbanistici comunali.

Il provvedimento legislativo ha avuto un periodo di gestazione piuttosto lungo e complesso; trae origine da una proposta presentata nel dicembre 2010 da alcuni consiglieri ed illustrata alla commissione referente nel medesimo periodo.

A seguito dei numerosi rilievi di carattere sia sostanziale che giuridico emersi nel corso della seduta, la commissione ha ritenuto opportuno affidare ad un gruppo di lavoro tecnico politico l'elaborazione di un testo nel quale far confluire le istanze e le osservazioni sollevate.

Il gruppo ha prodotto un testo rinnovato rispetto a quello originario, in particolare per quanto riguarda l'introduzione della parte relativa alla qualificazione e alla valorizzazione del verde urbano.

Il nuovo testo è stato essenzialmente condiviso dai componenti della Seconda Commissione, che hanno adottato tuttavia alcuni emendamenti, anche in accoglimento del parere espresso dalla Sesta Commissione in sede di parere secondario e dei rilievi emersi durante le consultazioni.

La legge è stata poi approvata all'unanimità dall'aula con un emendamento riguardante gli annessi agricoli.

Nella stessa seduta è stata approvata una risoluzione collegata alla legge sul vivaismo in cui si impegna la Giunta regionale ad inserire, nei prossimi avvisi per la manifestazione di interesse al cofinanziamento dei piani integrati di sviluppo urbano sostenibile (PIUSS), priorità e criteri di valutazione in grado di perseguire gli obiettivi di qualificazione e sviluppo del verde urbano posti dalla legge stessa.

A proposito della legge ora illustrata, si segnala come particolarmente rilevante la modifica, introdotta in corso d'opera, circa la programmazione degli interventi regionali. Infatti, nella proposta originaria era prevista l'emanazione di uno specifico piano di indirizzo e di sostegno alle attività vivaistiche, di durata quinquennale, denominato Piano regionale delle attività vivaistiche. Ciò risultava in evidente contraddizione con la scelta strategica, di fondo, della Regione stessa che, in ambito agricolo-rurale, aveva, nei mesi precedenti, legiferato per unificare i propri atti di programmazione nel più volte citato programma unico denominato PRAF. Rilevata tale contraddizione, nel corso dei lavori istruttori, è stata introdotta una modifica che riporta gli interventi regionali sul vivaismo nell'ambito degli strumenti regionali di programmazione esistenti e quindi nel PRAF.

Nel periodo in esame è stata inoltre approvata la legge regionale 30 novembre 2012, n. 68 che detta la nuova disciplina per la gestione ed il controllo del potenziale viticolo, in sostituzione della normativa vigente (l.r. 9/2009 "Disciplina per la gestione ed il controllo del potenziale viticolo").

La legge viene emanata principalmente per adeguare la normativa regionale alle novità introdotte dal legislatore nazionale in ossequio alla normativa europea in materia, ma tiene anche conto di alcune esigenze di semplificazione emerse nel corso dell'applicazione della disciplina fino ad oggi vigente.

Le novità introdotte riguardano principalmente: l'inserimento di un sistema di identificazione geografica dei vigneti; l'eliminazione dell'istituto degli albi dei vigneti per vini a denominazione di origine (DOP) e degli elenchi delle vigne per vini a indicazione geografica tipica (IGP); l'introduzione del nuovo concetto di idoneità tecnico produttiva dei vigneti ai fini dello schedario per le relative DOP e/o IGP; la disciplina delle rivendicazioni delle produzioni di vini a denominazione di origine (DO); la possibilità di disciplinare l'iscrizione dei vigneti allo schedario ai fini dell'idoneità alla rivendicazione delle relative DOP e IGP per conseguire l'equilibrio di mercato.

L'adeguamento alla normativa statale ha interessato diverse disposizioni della l.r. 9/2009; per questo motivo il proponente ha ritenuto opportuno una rivisitazione sistematica dell'intero impianto normativo e la conseguente abrogazione della citata legge.

Nel mese di dicembre la Commissione agricoltura, è stata impegnata nell'esame di due rilevanti proposte di legge presentate dalla Giunta regionale come "collegate" alla legge finanziaria per il 2013, una in tema di agricoltura e foreste, l'altra, assegnata in congiunta con la Sesta Commissione, in tema di consorzi di bonifica.

Rinviando la trattazione della legge sui consorzi alla relazione in materia di politiche territoriali ed ambientali, esaminiamo in questa sede la legge 27 dicembre 2012, n. 80 (Trasformazione dell'ente Azienda regionale agricola di

Alberese in ente Terre regionali toscane. Modifiche alla l.r. 39/2000, alla l.r. 77/2004 e alla l.r. 24/2000).

La proposta di legge si presenta come collegata alla legge finanziaria 2013. La figura delle leggi collegate costituisce una novità introdotta nell'ordinamento regionale dall'articolo 13, commi 2 bis e 2 ter della l.r. 36/2001 (Ordinamento contabile della Regione Toscana) che espressamente stabiliscono:

*“2 bis. Contemporaneamente alla legge finanziaria, la Giunta regionale può presentare all’approvazione del Consiglio regionale una o più proposte di legge ad essa collegate.*

*2 ter. Per leggi collegate alla legge finanziaria si intendono esclusivamente quelle leggi motivatamente indicate come tali dalla Giunta regionale nel documento preliminare unitario alla legge finanziaria e alle leggi collegate presentato al Consiglio regionale, entro il 30 settembre di ciascun anno, ai sensi dell’articolo 48 dello Statuto, in virtù della loro stretta attinenza al raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione della spesa, equità e sviluppo che compongono la complessiva manovra economica e di bilancio della Regione, e che non siano state oggetto di valutazione contraria da parte del Consiglio regionale mediante l’approvazione di atti di indirizzo in sede di esame del documento preliminare stesso.”*

Da un punto di vista procedurale, l'articolo 149, comma 2 ter del regolamento stabilisce che *“Le commissioni referenti, sulle proposte di legge collegate alla legge finanziaria, esauriscono i propri lavori in tempo utile per l’iscrizione di tali proposte all’ordine del giorno della sessione del Consiglio dedicata all’approvazione della stessa legge finanziaria e del bilancio di previsione. In ogni caso, tali proposte sono comunque iscritte al suddetto ordine del giorno anche qualora le commissioni referenti non abbiano esaurito i propri lavori.”*.

Il necessario rispetto di tale disposizione procedurale ha fatto sì che l'iter istruttorio fosse caratterizzato da tempi molto ristretti e celeri. Tuttavia la proposta ha subito notevoli emendamenti in accoglimento sia delle osservazioni dell'ufficio legislativo, che del parere del Consiglio delle autonomie locali e del parere istituzionale della Prima Commissione, nonché degli stessi commissari della Seconda Commissione.

In particolare, l'assistenza dell'ufficio legislativo è stata richiesta dal Presidente della Seconda Commissione per la formulazione di un articolo aggiuntivo (art. 5) relativo alla utilizzazione dei terreni abbandonati e incolti la cui messa a coltura costituisce necessità per l'incremento dei livelli di sicurezza idraulica ed idrogeologica del territorio. L'articolo stabilisce che gli enti locali preposti debbano effettuare il censimento dei terreni abbandonati o incolti presenti nel proprio territorio trasmettendolo all'ente Terre regionali toscane che provvede all'inserimento dei suddetti terreni nella banca della terra. Si prevede inoltre l'adozione da parte dell'ente Terre regionali toscane di un piano di

sviluppo per la coltivazione dei terreni la cui approvazione consente al comune l'occupazione temporanea e non onerosa dei terreni ai fini della loro concessione ai privati richiedenti. Ai proprietari i cui terreni sono stati oggetto di assegnazione è dovuto un canone determinato secondo i criteri stabiliti dal regolamento.

La definizione delle procedure, dei termini e dei criteri necessari per attuare tale disposizione è demandata ad un regolamento da emanarsi entro novanta giorni dall'entrata in vigore delle legge.

La legge rappresenta nei suoi contenuti una riforma di grande portata: interviene su varie leggi afferenti il settore agricolo forestale con la finalità cardine di ricondurre la gestione del patrimonio agricolo forestale regionale ed altre superfici agricole e forestali in disponibilità della Regione, nell'ambito di una strategia unitaria volta alla riorganizzazione e valorizzazione di tale patrimonio.

I beni interessati da tale processo sono:

- l'Azienda regionale agricola di Alberese, che viene trasformata in un nuovo ente pubblico non economico denominato appunto "Terre regionali toscane";
- l'azienda di Cesa gestita, dopo la soppressione di ARSIA, dall'Azienda di Alberese;
- la tenuta di San Rossore;
- il patrimonio agricolo-forestale regionale, attualmente gestito dalle unioni dei comuni e da comuni.

Il compito di attuare la strategia di valorizzazione è affidato ad un nuovo ente pubblico denominato Terre regionali toscane che nasce dalla trasformazione dell'Azienda regionale agricola di Alberese.

Il nuovo ente dovrà gestire la banca della terra, uno strumento per favorire l'accesso dell'imprenditoria privata ed in particolare dei giovani agricoltori ai terreni agricoli e forestali; la banca della terra dovrà contenere un inventario completo ed aggiornato dei terreni e delle aziende agricole di proprietà pubblica e privata disponibili per operazioni di affitto o concessione, nonché dei terreni resi temporaneamente disponibili perché incolti e la cui messa a coltura incrementerebbe i livelli di sicurezza idraulica ed idrogeologica del territorio.

Terre regionali toscane detterà inoltre indirizzi operativi per la gestione ottimale dei complessi agricolo-forestali e predisporrà progetti di valorizzazione del patrimonio agricolo-forestale regionale determinando anche gli obiettivi da conseguire in termini di proventi derivanti dalla gestione del patrimonio.

Infine è stata prevista per il nuovo Ente la possibilità di partecipare in società cui affidare la gestione delle attività commerciali (come Alberese s.r.l. la cui partecipazione passa a Terre regionali toscane).

L'intervento di modifica della l.r. 39/2000 (Legge forestale della Toscana) è strettamente connesso con la trasformazione dell'ente "Azienda regionale agricola di Alberese" in ente "Terre regionali toscane" in quanto per consentire allo stesso Ente di valorizzare e gestire in modo ottimale i beni del patrimonio agricolo-forestale è necessario intervenire sulle procedure di approvazione dei piani di gestione dei complessi agricolo-forestali prevedendo che gli enti gestori (unione dei comuni e comuni) si conformino alle indicazioni contenute nei progetti di valorizzazione approvati dall'Ente.

Nella legge sono inoltre inserite disposizioni per un più efficace contrasto al fenomeno degli incendi boschivi. In particolare: il vincolo di inedificabilità per edifici o strutture e infrastrutture finalizzate ad insediamenti civili ed attività produttive nelle zone percorse dal fuoco viene portato da 10 a 20 anni; è confermata la competenza dei comuni alla tenuta del catasto delle aree percorse dal fuoco ed è prevista l'istituzione della banca dati regionale delle aree percorse dal fuoco, gestita tramite il Sistema informativo per la gestione delle attività forestali (SIGAF), sul sistema informativo ARTEA; nello stesso SIGAF sono inoltre registrate le violazioni ed il conseguente introitamento delle somme riscosse; è previsto un adeguamento delle sanzioni amministrative.

Sono previste norme transitorie per la revisione delle concessioni esistenti sul patrimonio agricolo forestale regionale e per la rideterminazione dei complessi agricolo forestali oltre che dei piani di gestione del patrimonio stesso.

La modifica della legge regionale 27 dicembre 2004, n. 77 (Demanio e patrimonio della Regione Toscana) riguarda la previsione a carico dell'ente Terre regionali toscane della predisposizione degli elenchi di alienazione dei beni immobili del patrimonio agricolo forestale nonché la possibilità di delegare all'ente stesso la procedura di alienazione.

Per quanto concerne la modifica della legge regionale 17 marzo 2000, n. 24 (Disposizioni per la gestione della Tenuta di S. Rossore e per il funzionamento del Comitato di Presidenza) la proposta di legge è stata oggetto di un emendamento consiliare che ha disposto lo stralcio della parte che prevedeva il passaggio della delega riguardo alle funzioni amministrative di competenza regionale attinenti la gestione della Tenuta di San Rossore dal parco di Migliarino, San Rossore e Massaciuccoli all'ente Terre regionali toscane prevedendo invece forme di collaborazione fra i due enti.

## **2. LEGGI TRASVERSALI**

Le disposizioni del Capo II della legge regionale 18 giugno 2012 n. 29 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale) intervengono a titolo manutentivo su una pluralità di leggi che interessano le materie di competenza della Seconda Commissione, allo scopo di aggiornare le norme in vigore adeguandole alla legislazione nazionale o regionale sopravvenuta nonché alle

sentenze della Corte costituzionale o semplicemente a titolo di correttivi tecnici per rispondere ad esigenze di semplificazione, chiarezza e coerenza delle fonti normative.

In particolare, la soppressione dell'ARSIA e il trasferimento delle sue funzioni alla Regione avvenuti con la l.r. 65/2011 rendono necessario modificare le disposizioni di tutte quelle leggi di settore nelle parti in cui si prevedevano competenze dell'Agenzia.

Anche la legge di semplificazione (proposta di legge 174) sulla quale si è espressa positivamente la Seconda Commissione (con parere secondario) apporta modifiche ad alcune leggi regionali del settore agricolo.

Si tratta delle leggi in materia di tassidermia ed imbalsamazione, raccolta e commercio funghi epigei, agriturismo, apicoltura.

Gli interventi correttivi riguardano principalmente la modifica della disciplina del titolo abilitativo all'esercizio di attività economiche per adeguarlo all'introduzione dell'istituto della segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA) prevista dall'articolo 19 della legge 241/1990.

### **3. CONSIDERAZIONI**

L'esame dettagliato, fin qui svolto, delle leggi prese in considerazione, consente di fare alcune considerazioni di massima sugli orientamenti regionali di politica legislativa, del trascorso anno, nelle materie oggetto delle presenti note. Considerazioni che si espongono sinteticamente nei seguenti termini.

Nel periodo esaminato, nelle leggi regionali in materia agricolo-rurale si conferma l'attenzione verso la semplificazione amministrativa, attraverso lo snellimento delle procedure in chiave di trasparenza nonché di salvaguardia e di incentivazione di quello che viene considerato un fondamentale patrimonio produttivo, ambientale, paesaggistico e culturale.

Alcune leggi sono state approvate per adeguare la normativa regionale alla legislazione di competenza statale e comunitaria, ma con l'attenzione comunque rivolta alla opportunità di introdurre le modifiche che l'esperienza, maturata nell'applicazione delle norme vigenti, suggeriva come necessarie.

Al lavoro di elaborazione e di miglioramento dei testi normativi hanno dato un apporto decisivo sia l'iniziativa di alcuni commissari, sia la partecipazione collegiale al dibattito anche attraverso la formazione di gruppi di lavoro misti tecnico-politici.

## **POLITICHE REGIONALI IN MATERIA DI SVILUPPO ECONOMICO**

REDATTRICE: Gemma Pastore

### **1. PREMESSA**

Le politiche regionali in materia di sviluppo economico nel corso del 2012 sono state fortemente orientate dalla necessità di fronteggiare la crisi economica in atto favorendo la crescita economica e la competitività del Paese, in coerenza con le politiche nazionali e in attuazione specifica degli atti regolativi del Governo.

In generale il settore dell'economia è caratterizzato attualmente in modo imperativo dalla necessità di interventi regolativi. Lo stesso decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività) esplicita tale urgenza nell'ambito delle proprie premesse ed è uniformemente condivisa la necessità di attuare interventi che possano rafforzare la competitività delle imprese.

Quest'ultima diventa un obiettivo prioritario e specifico, dal momento che essa è riconosciuta quale principale motore della crescita economica, potendo provocare la diminuzione di costi e i prezzi, creare prodotti nuovi e migliorare la qualità. In tale modo essa apporta un contributo determinante alla creazione di ricchezza e all'aumento della produttività nell'insieme dell'economia.

Agli interventi dello Stato, che hanno pesantemente inciso in senso limitativo sulle competenze regionali, sotto l'egida della competenza esclusiva in materia di concorrenza, si sono affiancati nel corso dell'anno anche interventi legislativi delle regioni e delle province autonome, che nell'ambito del proprio territorio hanno adeguato le proprie misure economiche e strutturali alle esigenze del loro tessuto economico e industriale.

La Regione Toscana in tema di competitività del sistema economico regionale, ha emanato la legge regionale 19 luglio 2012, n. 38 (Modifiche alla legge regionale 20 marzo 2000, n. 35 (Disciplina degli interventi regionali in materia di attività produttive)).

In tema di liberalizzazioni dei mercati, le quali sono ritenute oggi strumento principale di perseguimento della competitività del Paese, è stata emanata la legge regionale 28 settembre 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1. Modifiche alla l.r. 28/2005 e alla l.r. 1/2005).

A tali leggi, sempre nell'ambito dell'intervento in economia, si sono affiancati altri due interventi legislativi nel settore delle partecipazioni regionali

costituiti dalla legge regionale 30 giugno 2012, n. 33, finalizzata al sostegno alla trasformazione di Fidi Toscana S.p.A., e dalla legge regionale 9 maggio 2012, n. 19, con la quale è stata sostenuta la liquidazione della Società Etruria Innovazione S.c.p.A.

In materia di lavoro e formazione, sono state emanate:

- la legge regionale 27 gennaio 2012, n. 3, (Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), in materia di tirocini;
- la legge regionale 14 marzo 2012, n. 9, (Modifiche alla legge regionale 22 maggio 2009, n. 26 (Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana) in materia di interventi a favore dei toscani nel mondo;
- la legge regionale 7 maggio 2012, n. 16, (Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro) in materia di apprendistato.

L'iter legislativo di tali leggi regionali è stato di competenza congiunta della Terza Commissione consiliare competente in materia di sviluppo economico e della Quinta Commissione consiliare, competente in materia di istruzione, formazione, beni e attività culturali. Per tali leggi si rinvia quindi al rapporto dell'attività legislativa afferente alle politiche culturali e alle politiche giovanili.

Sempre in tema di liberalizzazioni, nell'ambito delle professioni, è stata emanata la legge regionale 11 dicembre 2012, n. 74 (Modifiche alla legge regionale 23 marzo 2000, n. 42 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo) in attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno) al fine di adeguare la disciplina regionale relativa ai maestri di sci alla citata normativa europea e a quella nazionale di recepimento costituita dal decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206 (Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania), nonché alla costante giurisprudenza della Corte di Giustizia che ha più volte indicato l'incompatibilità con il diritto europeo delle disposizioni che determinano il tempo di una prestazione temporanea di servizi.

In particolare viene integralmente sostituito l'art. 134 della l.r. 42/2000, in quanto esso contingenta temporalmente l'esercizio della professione dei maestri di sci stranieri e risulta pertanto in contrasto con la direttiva 2005/36/CE, in materia di professioni (recepita con d.lgs. 206/2007).

In riferimento ai parametri europei sono state accolte le osservazioni dell'ufficio legislativo che ricollegavano la nuova normativa anche all'ambito di attuazione della direttiva 2006/123/CE (Direttiva servizi), e che sottolineavano la necessità di ampliare il preambolo della legge regionale che appariva eccessivamente sintetico relativamente ai presupposti dell'intervento legislativo e alle scelte regolative effettuate con lo stesso.

Infine la legge regionale 13 novembre 2012, n. 63 (Modifiche alla legge regionale 21 marzo 2011, n. 11 (Disposizioni in materia di installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di energia. Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 39 "Disposizioni in materia di energia" e alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 "Norme per il governo del territorio"), approvata dalla Terza Commissione consiliare congiuntamente alle Commissioni seconda e sesta, ha escluso dal divieto di installazione di impianti fotovoltaici a terra nelle aree degradate gli impianti con potenza superiore a 200 kW, relativamente alle zone vincolate ai sensi dell'articolo 142, comma 1, lettere a), b), c), d), e), g), h), l), m) del d.lgs. 42/2004 (ex Galasso).

## **2. COMPETITIVITÀ**

La legge regionale 38/2012 ha modificato la legge regionale 35/2000 sviluppando la politica regionale nel settore delle attività produttive con interventi diversi tra loro per natura e portata, ma tutti finalizzati all'incremento della competitività del sistema economico toscano.

In particolare, la modifica alla legge regionale 35/2000 è stata finalizzata all'introduzione di strumenti e all'attuazione di misure idonei a favorire la competitività del sistema produttivo toscano, con particolare riferimento alle PMI come definite ai sensi della Raccomandazione della Commissione 2003/361/CE del 6 maggio 2003.

Questo particolare orientamento della legge regionale è stato motivato anche in riferimento alla comunicazione del 25 giugno 2008 della Commissione europea - "Una corsia preferenziale per la piccola impresa" - nota come Small Business Act (SBA) - rivista con la comunicazione del 23 febbraio 2011, che ha come obiettivo quello di creare condizioni di concorrenza paritarie per le PMI, migliorando il quadro giuridico e amministrativo nel quale le stesse si trovano ad operare.

La Regione Toscana ha condiviso quindi la volontà politica della Commissione europea di riconoscere il ruolo centrale delle PMI nell'economia dell'UE che ha invitato gli Stati membri e le autorità regionali e locali a collaborare nel raggiungimento degli obiettivi indicati nella strategia.

Le principali misure introdotte nella legge regionale 35/2000 sono volte:

- alla realizzazione di infrastrutture pubbliche ecologicamente attrezzate al servizio alla produzione attraverso il recupero, l'utilizzazione, la riconversione di aree di bonifica di interesse nazionale e regionale, di aree a destinazione produttiva dismessa, del patrimonio immobiliare pubblico, di aree retro portuali;
- al recupero delle aree produttive dismesse. Il fenomeno della dismissione di tali aree costituisce infatti un grave pregiudizio territoriale, sociale ed economico occupazionale. Pertanto sono state previste procedure speciali e semplificate per il recupero di tali aree, recupero qualificato dalla legge come attività di interesse generale;
- alla semplificazione e informatizzazione dei procedimenti di accesso alle agevolazioni regionali, anche mediante attestazione dei requisiti da parte delle imprese, nonché alla riduzione degli oneri amministrativi;
- alla promozione dei contratti precommerciali;
- al monitoraggio costante del contesto economico della microimpresa, della piccola e media impresa che opera nei settori dell'artigianato, dell'industria e della cooperazione, il quale costituisce un elemento fondamentale per la programmazione delle politiche di intervento regionale. A tale fine è stato costituito un osservatorio regionale sulle imprese che, riunendo in sé competenze attualmente afferenti ai diversi osservatori esistenti (Osservatorio sull'artigianato, Osservatorio sulla cooperazione), ha il compito di approfondire la conoscenza del tessuto imprenditoriale regionale, di promuovere l'attività di ricerca e la diffusione delle "best practices" nelle politiche territoriali a favore delle imprese, apportando inoltre un risparmio in termini economici ed organizzativi a seguito della soppressione degli osservatori esistenti.

Al fine di rendere più efficace l'utilizzo delle risorse e rafforzare il potenziale produttivo delle imprese è stato costituito un fondo unico delle risorse destinate alle imprese. Con esso vengono sostenuti gli interventi a favore di investimenti delle imprese del settore artigianato, industria e cooperazione del comparto manifatturiero e quindi istituito anche un fondo per la reindustrializzazione finalizzato al sostegno degli investimenti di imprese non operative in Toscana, alla realizzazione di nuove unità locali, alla creazione di occupazione aggiuntiva sul territorio regionale, al finanziamento di processi di reindustrializzazione.

Sono stati quindi promossi percorsi formativi a sostegno delle microimprese e delle piccole e medie imprese; introdotti criteri di premialità correlati alla sostenibilità ambientale del territorio di appartenenza per favorire la partecipazione agli appalti delle microimprese e delle piccole e medie imprese; previste agevolazioni fiscali a favore delle imprese; previsti divieti di accesso ai contributi regionali e di sospensione dai contributi concessi per la durata dei provvedimenti statali di sospensione o interdizione adottati ai sensi dell'articolo

14 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro).

Sono stati previsti interventi per scoraggiare la delocalizzazione delle imprese ed incentivare coloro che mantengono per un certo numero di anni le imprese in Toscana.

Di particolare complessità è stata l'istruttoria legislativa che ha condotto alla stesura del testo finale della legge. Infatti la legge regionale 38/2012 è la sintesi finale della comparazione del testo della proposta di legge 121, presentata dalla Giunta regionale, con altre proposte di legge presentate da gruppi consiliari, sempre al fine di sviluppare la competitività economica del territorio toscano:

- 1) la proposta di legge 63 (Strumenti di competitività per le imprese e per il territorio della Toscana), che in particolare prevedeva politiche fiscali, facilitazioni all'accesso al credito, agevolazioni, azioni di natura finanziaria, promozione e informazione alle imprese, semplificazione amministrativa;
- 2) la proposta di legge 51 (Misure in materia di salvaguardia occupazionale, delocalizzazione, sostegno al reddito, incentivi alle imprese, sviluppo dell'autoimprenditorialità cooperativa). Tale proposta è stata ritirata il 5 giugno 2012, per consentire una semplificazione dei lavori in commissione, in quanto alcune disposizioni, in particolare quelle in materia di delocalizzazione, incentivi alle imprese, ed attrazione degli investimenti qui contenute, sono state riproposte nel testo legislativo finale;
- 3) la proposta di legge 29 (Interventi urgenti e straordinari in materia di tutela dei livelli occupazionali e di contrasto alla delocalizzazione), della quale alcune disposizioni sono state accolte nel testo legislativo finale.

Nel corso dell'istruttoria legislativa della commissione, durata alcuni mesi, il testo base, costituito dalla proposta di legge 121 della Giunta regionale, è stato quindi notevolmente emendato al fine di far confluire in esso disposizioni ed interventi contenuti nelle altre proposte di legge presentate, particolarmente caratterizzanti le medesime, e al fine di recepire le osservazioni di legittimità dell'ufficio legislativo, nonché emendamenti presentati dalla Giunta regionale e dai consiglieri regionali.

L'andamento di tale complesso procedimento legislativo ha concretamente confermato l'importanza della cultura dell'istruttoria legislativa, la quale è un processo fondamentale per il miglioramento della qualità della normazione, sia sotto il profilo della formulazione sia sotto quello dei contenuti sostanziali.

Infatti l'istruttoria svolta ha rivelato aspetti importanti riconducibili al piano del controllo e indirizzo politico del Consiglio sulla Giunta regionale e al versante della collaborazione fra le forze politiche, risultando la commissione sede importante di mediazione e di approfondimento tecnico.

Sia la l.r. 38/2012, sia la successiva l.r. 52/2012, che verrà di seguito esaminata, sotto il profilo della qualità della legge, sono state formulate nel rispetto dei principi sulla qualità della legge sanciti dall'art. 44 dello Statuto e specificati dalla l.r. 55/2008. In particolare è stata confermata l'usuale tecnica legislativa, che, privilegiando le modifiche testuali di leggi di settore previgenti, le aggiorna con l'inserimento dei nuovi interventi, raggiungendo il duplice obiettivo di fornire agli utenti un unico testo legislativo di riferimento, e di evitare nella stessa materia la stratificazione di leggi successive, che verrebbero a sovrapporsi creando problemi di coordinamento applicativo e interpretativo.

Infatti la l.r. 38/2012 ha inserito l'insieme sostanziale delle misure nella l.r. 35/2000, la quale è la legge generale della Regione per gli interventi in materia di attività produttive. La stessa modalità è stata seguita nella formulazione della l.r. 52/2012, la quale ha provveduto alla modifica testuale delle leggi regionali 28/2005 e 1/2005.

Con tale tecnica di progettazione legislativa, arricchita dal costante ricorso alle abrogazioni espresse, la Regione Toscana dispone di un corpus legislativo limitato quantitativamente e costantemente aggiornato.

### **3. LIBERALIZZAZIONI NEL SETTORE DEL COMMERCIO**

La legge regionale 52/2012 reca le disposizioni urgenti in materia di commercio e di pianificazione territoriale necessarie ad adeguare l'ordinamento regionale alle liberalizzazioni in materia commerciale disposte dallo Stato con il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 e il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1.

La legge regionale è stata emanata dopo un iter approfondito ma velocissimo di soli tre mesi - a partire dalla presentazione in Consiglio regionale della relativa proposta di legge 166 da parte della Giunta regionale sino all'approvazione in aula del testo legislativo - al fine di rispettare i termini per l'adeguamento regionale imposti nella materia dalla legislazione statale (30 settembre 2012). La legge è stata approvata dopo quattro sedute di Commissione e a seguito di un intenso e impegnativo lavoro di riscrittura del testo legislativo a cura degli uffici del Consiglio e della Giunta regionale.

Il quadro legislativo statale di riferimento è articolato ed è utile riassumerlo al fine della valutazione dell'intervento attuativo della Regione Toscana.

In breve, in ordine cronologico, l'art. 3 del decreto legge 138/2011, al comma 1, stabilisce che i Comuni, Province, le Regioni e lo Stato, entro il 30 settembre 2012, adeguano i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge, salvo i soli casi espressamente previsti. Tali previsioni costituiscono principio fondamentale per lo sviluppo economico e attuano la piena tutela della concorrenza tra le imprese.

Lo stesso decreto rafforza tali previsioni stabilendo che le restrizioni in materia di accesso alle attività economiche sono abrogate quattro mesi dopo la sua entrata in vigore, salvo il previsto adeguamento da parte di Comuni, Province e Regioni. Tale ultima disposizione dovrebbe essere interpretata nel senso che l'abrogazione investe le disposizioni statali, mentre si fa salvo il potere di adeguamento delle regioni.

L'art. 3 del decreto legge 138/2011, impugnato anche dalla Regione Toscana, è stato vagliato nella sua legittimità dalla Corte costituzionale con la sentenza 200/2012, la quale lo ha confermato, dichiarando l'illegittimità del solo comma 3 (relativo al sistema di abrogazioni e del quale si omette la trattazione in questa sede), e riconoscendo inammissibili o infondate tutte le altre questioni poste a motivo dei ricorsi regionali.

All'art. 3 del d.l. 138/2011 si è sovrapposto l'art. 31 del decreto legge 201/2011, il quale, sotto la voce "liberalizzazioni", stabilisce che *costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali.*

Tale disposizione è qualificata principio generale dell'ordinamento nazionale, attuativo dei principi di libera concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi. Le regioni e gli enti locali devono adeguarsi ad essa entro il 30 settembre 2012.

Successivamente è intervenuto anche l'art. 1 del decreto legge 1/2012, il quale rafforza tali indirizzi statali disponendo la liberalizzazione delle attività economiche e la riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese, richiamando quanto previsto dall' art. 3 del decreto legge 138/2011, e disponendo che sono abrogate, dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di delegificazione che lo Stato deve emanare entro il 31 dicembre 2012, tutte le norme restrittive in termini di previsioni di limiti numerici, autorizzazioni e simili, divieti e restrizioni alle attività economiche che impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici, ovvero impediscono, limitano o condizionano l'offerta di prodotti e servizi al consumatore, alterano le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici, limitano o condizionano le tutele dei consumatori nei loro confronti.

Lo stesso art. 1 stabilisce espressamente che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni si adeguano a tali principi e regole entro il 31 dicembre 2012, fermi restando i poteri sostitutivi dello Stato ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione.

Tale dovere di adeguamento è anche assistito dalla particolare previsione/sanzione, secondo la quale a decorrere dall'anno 2013, esso costituisce elemento di valutazione della virtuosità degli stessi enti ai sensi

dell'articolo 20, comma 3, del decreto-legge 98/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 111/2011.

Deve concludersi, alla luce della disamina delle citate disposizioni statali, di cui appare evidente l'incoerente stratificazione e sovrapposizione, che il doppio termine ordinatorio del 30 settembre 2012, previsto dai d.l. 138/2011 e 201/2011, è assistito dall'ulteriore termine del 31 dicembre 2012 di cui al d.l. 1/2012, il quale assume una diversa e pregnante valenza giuridica alla luce della previsione che dal 2013 l'adeguamento è elemento di valutazione della virtuosità degli enti.

A fronte di tale sistema legislativo statale, confermato nella sua vincolatività anche dalla Corte costituzionale con la citata sentenza 200/2012, è intervenuta nei termini l'attuazione da parte della Regione Toscana con la legge regionale 52/2012, che ha modificato la l.r. 28/2005 e la l.r. 1/2005 per adeguare l'ordinamento regionale all'articolo 31 del d.l. 201/2011, sopra ampiamente illustrato, eliminando limiti e restrizioni alle attività nei termini imposti.

Per quanto attiene al settore del commercio la l.r. 28/2005 viene modificata in parti rilevanti.

In primo luogo sono riformulate le disposizioni relative allo Sportello unico per le attività produttive (SUAP) chiarendo i punti salienti della sua disciplina in conformità delle disposizioni nazionali, che sono ora attratte nella competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni. In particolare, viene ribadito che esso costituisce l'unico punto di accesso per gli utenti in relazione a tutti i procedimenti amministrativi disciplinati dalla legge e che, ferma restando l'unicità del canale di comunicazione telematico con le imprese da parte del SUAP, quest'ultimo svolge anche le competenze dello sportello unico per l'edilizia produttiva.

Per quanto attiene la definizione della modulistica viene stabilito che a ciò provveda il tavolo tecnico regionale per lo sviluppo dei servizi SUAP, istituito dalla Giunta regionale con deliberazione 7 marzo 2011, n. 129 in attuazione della legge regionale 40/2009.

In adeguamento ai principi di liberalizzazione vengono aggiornate le previsioni relative ai requisiti soggettivi di accesso all'attività commerciale, nonché le disposizioni relative alla disciplina dell'esercizio congiunto, nello stesso locale, dell'attività di vendita all'ingrosso e al dettaglio, per adeguarle alle disposizioni contenute nel decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno).

Per quanto riguarda i limiti dimensionali delle tipologie di esercizi di vendita in sede fissa, la legge regionale provvede ad uniformarli su tutto il territorio regionale, ad esclusione delle strutture commerciali di medie dimensioni, per le quali non viene innovato quanto già previsto dalla l.r. 28/2005. Viene stabilito per gli esercizi di vicinato il limite massimo di superficie di vendita di 300 mq, mentre per le medie strutture di vendita la

dimensione massima è di 1.500 mq. e di 2.500 mq. nei comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti delle aree commerciali metropolitane di Firenze, Prato e Pistoia, e Pisa e Livorno. Per le grandi strutture di vendita invece viene fatto rinvio al piano di indirizzo territoriale (PIT) che potrà fissare eventuali limiti dimensionali massimi.

Nell'ambito dell'attuazione delle liberalizzazioni commerciali previste dalla legislazione statale, il legislatore regionale ha ritenuto di garantire un efficace controllo preventivo proporzionato alla tutela degli interessi perseguiti per l'apertura delle medie e grandi strutture di vendita, e quindi sono stati mantenuti, aggiornandoli, i relativi regimi autorizzatori. In particolare, per quanto riguarda il regime regolativo delle grandi strutture di vendita, il sistema autorizzatorio è stato disciplinato in coerenza con una pianificazione di livello sovracomunale finalizzata a tutelare l'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, la salute, i lavoratori ed i beni culturali. Al contrario è stata semplificata la procedura abilitativa per la modifica di settore merceologico delle medie e delle grandi strutture di vendita introducendo la segnalazione certificata d'inizio attività.

Questa parte della legge regionale 52/2012 è quella maggiormente investita dal ricorso in via principale presentato dal Governo dinanzi alla Corte costituzionale per violazione dei principi di tutela della concorrenza e del mercato, di cui all'art. 117, comma 2, lettera e), Cost.

Il ricorso eccepisce in via generale che la legge regionale presenta profili di illegittimità costituzionale in quanto rende particolarmente difficoltoso l'accesso di nuovi operatori nel mercato, condizionandolo al possesso di requisiti non strettamente necessari per il perseguimento degli interessi pubblici invocati dalla legge e ritardando detto ingresso con una procedura amministrativa assai lunga e complessa.

In particolare, i motivi di ricorso investono gli artt. 11, 12 e 19 della l.r. 52/2012, - che sostituiscono rispettivamente gli artt. 17, 18 e 19 della l.r. 28/2005 - stabiliscono che l'apertura, il trasferimento di sede, l'ampliamento della superficie di vendita di medie, grandi strutture di vendita e di centri commerciali sono soggetti ad autorizzazione rilasciata dal SUAP competente per territorio. Viene eccepito che essi contrastano con l'art. 19 della legge n. 241/1990 e con l'art. 31 del decreto legge n. 201/2011, che hanno abolito i regimi autorizzatori, fatte salve specifiche esigenze di interesse pubblico ed il rispetto del principio di proporzionalità.

Si ricorda che con la sentenza 164/2012 la Corte costituzionale ha stabilito che il principio di liberalizzazione sotteso alla disciplina normativa in materia di SCIA, ha un ambito applicativo esteso alla totalità dei cittadini e costituisce quindi livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Le disposizioni regionali in esame, pertanto, secondo il Governo, oltre a violare il parametro costituzionale della tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.) violano anche l'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. relativo ai livelli essenziali.

Vengono impugnati anche gli artt. 13, 14, 15 e 16 che inseriscono nella l.r. 28/2005 rispettivamente gli artt. 18 ter, 18-quater, 18 quinquies e 18 septies, i quali secondo il ricorrente introducono una procedura per il rilascio dell'autorizzazione alle grandi strutture di vendita particolarmente onerosa e complessa sia per la copiosità della documentazione da produrre, sia per la pluralità delle fasi procedurali che, peraltro, prevedono il coinvolgimento di vari enti locali. Viene eccepito che le nuove disposizioni non semplificano l'entrata sul mercato di nuovi operatori, e al contrario ne ritardano l'ingresso. Ciò anche in contrasto con l'art. 7 del d.P.R. 160/2010, che prevede un procedimento unico per presentare le istanze di inizio d'attività al SUAP, con ciò intendendo fornire una regolamentazione uniforme per tutti i soggetti aventi i requisiti di legge necessari ad intraprendere una attività economica.

Le norme regionali in parola, oltre a incidere sui principi di libero mercato, violano l'art. 41 della Costituzione il quale assegna alla legge statale il compito di determinare i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.

Viene impugnato l'art. 17 che definisce i requisiti obbligatori delle grandi strutture di vendita inserendo l'art. 18-septies e l'art. 18 che disciplina il rilascio dell'autorizzazione alle grandi strutture di vendita inserendo l'art. 18-octies. Tali articoli, secondo il ricorrente, introducono numerosi e complessi requisiti obbligatori e stabiliscono elementi obbligatori aggiuntivi, per le grandi strutture con superficie di vendita superiore a 4.000 metri quadrati.

Detti requisiti obbligatori, seppur motivati con ragioni di tutela dell'ambiente, della salute, della tutela dei lavoratori, appaiono ingiustificatamente restrittivi della concorrenza e possono limitare l'accesso al mercato delle grandi strutture di vendita attraverso la previsione di vincoli e adempimenti burocratici eccessivi che aggravano oltremodo il costo degli investimenti necessari a realizzare tali strutture, così favorendo il mantenimento degli assetti di mercato esistenti.

In particolare il comma 7, dell'art 18 septies, introdotto dal citato art. 17, prevede l'obbligo per il privato di garantire il trasporto a tariffe di servizio pubblico. Tale previsione secondo il Governo interferisce con la materia dell'affidamento di servizi pubblici locali che, come affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza 199/2012, deve essere disciplinata a livello locale dal diritto comunitario, per ciò che concerne le regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione di servizi pubblici di rilevanza economica, andando quindi a contrastare con detto ordinamento.

Tornando alla disamina della legge regionale 52/2012, essa ha tenuto in considerazione la diffusa tendenza alla concentrazione di strutture di vendita che poi, di fatto, presentano un impatto urbanistico, viabilistico e commerciale parificabile a quello delle grandi strutture di vendita. Conseguentemente è stata disciplinata la particolare tipologia di esercizi di vendita in sede fissa, costituita dalle strutture di vendita in forma aggregata.

Con tale disciplina il legislatore regionale intende evitare un fenomeno che spesso si sostanzia in un aggiramento delle previsioni relative alle grandi strutture di vendita, in considerazione anche del fatto che una carenza normativa determinerebbe una disparità di trattamento tra insediamenti commerciali aventi pari ricadute urbanistiche, ambientali e viabilistiche.

Anche per queste previsioni la valutazione del Governo è stata invece diversa e le disposizioni descritte sono state impugnate in quanto introducono di fatto limitazioni relative alle distanze tra esercizi commerciali, peraltro stabilite a posteriori rispetto alla richiesta di autorizzazione, che sono vietate ai sensi della normativa statale e comunitaria vigente costituita dall'art. 34 comma 3 del d.l. n. 201/2011, e dall'articolo 1 del d.l. n. 1/2012, che, nel recepire le prescrizioni della direttiva 2006/123/CE, abrogano le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, vietando in particolare l'imposizione di distanze minime tra le localizzazioni delle sedi deputate all'esercizio di una attività economica.

Proseguendo la lettura della legge regionale 52/2012, essa prevede specifici criteri di calcolo della superficie di vendita, più semplificati rispetto a quelli ordinari, per quelle tipologie di esercizi, specializzati nella vendita di merci ingombranti e a consegna differita, che necessitano di molto spazio espositivo ma che hanno un ridotto impatto sul territorio in termini di necessità di parcheggi e di viabilità.

Al fine di adeguare i requisiti di accesso all'attività di commercio su aree pubbliche ai principi della libertà di iniziativa economica, secondo condizioni di piena concorrenza e pari opportunità tra tutti i soggetti, viene estesa la possibilità di esercizio della suddetta attività anche alle società di capitali e viene eliminato il requisito della residenza dell'operatore per l'esercizio dell'attività in forma itinerante.

Sono stati eliminati gli obblighi di possesso dei requisiti professionali per l'esercizio dell'attività temporanea di somministrazione di alimenti e bevande in attuazione alla sopravvenuta norma nazionale in tale senso liberalizzatrice dell'attività. Tuttavia in caso di attività di somministrazione non soggette a requisiti comunali e caratterizzate dall'esercizio congiunto con altre attività, queste ultime debbano essere in tutti i casi prevalenti rispetto all'attività di somministrazione.

Con la legge regionale 52/2012 si è ritenuto opportuno intervenire anche nella materia della distribuzione di carburanti per adeguarsi ai principi stabiliti nella recente normativa statale.

In primo luogo è disposto che i nuovi impianti di distribuzione di carburante, oltre a benzina e gasolio, erogino almeno un prodotto ecocompatibile in conformità a quanto previsto dalla circolare del Ministero dello Sviluppo economico 3 agosto 2012, n. 15855.

È prevista inoltre la possibilità di installare impianti completamente automatizzati anche al di fuori dei centri abitati, di vendere ogni bene e servizio nell'impianto e viene eliminato il divieto dell'attivazione di apparecchiature self-service pre-pagamento nell'orario in cui l'impianto è assistito da personale.

Nell'ambito di questa disciplina è stato impugnato l'art. 39, concernente la distribuzione di carburanti (e che sostituisce l'articolo 54 della l.r. n. 28/2005), prevedendo per l'apertura dei nuovi impianti una serie di requisiti obbligatori, quali la presenza di impianti fotovoltaici o la capacità complessiva dei serbatoi, che secondo il Governo, anche laddove rispondenti a interessi generali, appaiono non proporzionati.

E' stato altresì impugnato l'art. 41 (che sostituisce l'articolo 56 della l.r. n. 28/2005), che prevede che nei nuovi impianti per la distribuzione di carburanti, nonché in quelli esistenti, può essere esercitata l'attività di vendita al dettaglio con superficie di vendita non superiore a quella degli esercizi di vicinato. Secondo il ricorrente si introduce in tal modo una limitazione quantitativa allo svolgimento dell'attività commerciale, non giustificata da alcun interesse generale.

Per quanto concerne il capo II della legge regionale 52/2012, relativo alle modifiche alla legge regionale 1/2005, in materia di governo del territorio, vengono eliminate le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, con lo scopo di creare un sistema di pianificazione territoriale di livello sovracomunale per il settore del commercio fondato su finalità non economiche e finalizzato al rispetto dei valori costituzionali di tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano e dei beni culturali.

Per tale parte si rinvia al rapporto sull'attività legislativa relativa al governo del territorio e la tutela dell'ambiente di competenza della sesta commissione.

A completamento dell'iter di approvazione della legge regionale il Consiglio regionale ha approvato una risoluzione che impegna la Giunta regionale:

- a continuare a valorizzare l'esperienza dei centri commerciali naturali, provvedendo a finanziare con risorse regionali specificatamente destinate lo sviluppo degli stessi;

- ad informare il Consiglio regionale in ordine all'attuale situazione delle grandi strutture di vendita sul territorio regionale, sui procedimenti in essere per la realizzazione di nuove e sulle prospettive future di sviluppo di tale tipologia di vendita;
- ad informare il Consiglio regionale circa lo stato di attuazione dei sistema dei SUAP in Toscana;
- a giungere ad una tempestiva approvazione delle norme di modifica della l.r. 1/2005 relativamente alla parte inerente la programmazione commerciale coinvolgendo le commissioni consiliari competenti.

#### **4. PARTECIPAZIONI SOCIETARIE**

Con legge regionale 20 dicembre 1993, n. 99, la Regione ha istituito la "*Rete regionale per l'alta tecnologia*", finanziando i soggetti costituiti o in via di costituzione per la gestione dei poli e dei parchi scientifici e tecnologici a Firenze, Pisa e Siena, mediante forme partecipative e in particolare partecipando al Consorzio Siena ricerche.

Con deliberazione del Consiglio regionale 28 dicembre 1996, n. 426 la Regione prendeva atto che il Consorzio Siena Ricerche non appariva in grado di svolgere le proprie funzioni di Polo tecnologico della Toscana meridionale per la rete dell'alta tecnologia, e decideva di partecipare alla costituenda Società consortile per azioni "Etruria Innovazione".

La l.r. 99/1993 è stata abrogata con la l.r. 20 marzo 2000, n. 35 (Disciplina degli interventi regionali in materia di attività produttive e competitività delle imprese) e successivamente confermata nell'abrogazione dall'art. 1 della l.r. 2 aprile 2002, n. 11 (Semplificazione del sistema normativo regionale - anno 2002. Abrogazione di disposizione normative), il quale ribadisce che le disposizioni abrogate continuano ad applicarsi ai rapporti sorti in base alle disposizioni medesime.

A fronte di tale quadro legislativo e amministrativo (l.r. 99/1993, DCR 426/1996, l.r. 11/2002), la Etruria Innovazione S.c.p.A. ha operato secondo gli scopi sociali.

Etruria Innovazione S.c.p.A., totalmente partecipata dal 2004 da enti pubblici (Regione Toscana, Comune di Siena, di Arezzo e di Grosseto, Università degli studi di Siena, Province di Arezzo, di Grosseto e di Siena, Camera di Commercio di Arezzo, di Siena e di Grosseto), ai sensi dell'articolo 2484 c.c., ha avviato la procedura di liquidazione, a seguito del procedimento di scioglimento societario, deliberato dall'assemblea.

Con la legge regionale 9 maggio 2012, n. 19 (Liquidazione della Società Etruria Innovazione S.c.p.A. Contributo straordinario per la copertura del disavanzo economico finanziario), di iniziativa della Giunta regionale, si dispone

un contributo straordinario a favore della positiva conclusione della fase di liquidazione della società Etruria Innovazione S.c.p.A. della quale la Regione Toscana è socia di maggioranza relativa.

La legge autorizza l'erogazione di un contributo straordinario alla società Etruria Innovazione S.c.p.A. a parziale copertura del disavanzo come definitivamente determinato alla chiusura della liquidazione, al fine di garantire la conclusione di tale fase, evitando ogni rischio di fallimento e quindi permettendo di soddisfare in via prioritaria i debiti della società verso i dipendenti.

Infatti la legge regionale dispone che il contributo è determinato con riferimento alla definitiva quantificazione del disavanzo economico-finanziario risultante alla chiusura della liquidazione, fino alla concorrenza massima di euro 400.000,00, ed è erogato anche in più soluzioni, dando priorità ai crediti da lavoro dipendente. Tale contributo tiene conto della quota di partecipazione della Regione Toscana nella società Etruria Innovazione S.c.p.A. (42,6 %), nonché dell'eventualità che altri soci pubblici non intervengano finanziariamente per quanto di rispettiva competenza.

Va sottolineato che la primaria evidenza data alla finalità di soddisfare i crediti da lavoro dipendente, costituisce motivazione fondante della legge regionale la quale è formulata in conformità alla giurisprudenza secondo la quale, in riferimento agli esiti della fase della liquidazione, non "sussiste un obbligo per l'Ente di assumere a carico del proprio bilancio i debiti societari rimasti insoddisfatti all'esito della procedura di liquidazione della società." (Corte dei conti Sez. regionale di controllo per la Basilicata, 17 maggio 2011 n. 28). Tuttavia, secondo il giudice erariale, se il socio pubblico con una scelta del tutto discrezionale decide di rinunciare al limite legale della responsabilità patrimoniale per debiti, occorre che motivatamente dia conto delle ragioni di vantaggio e di utilità che giustificano tale opzione, e quindi - nel caso di specie - appare di particolare rilevanza l'interesse pubblico, a favore del quale interviene il legislatore regionale, evidenziato in riferimento al soddisfacimento dei crediti da lavoro dei dipendenti della società.

In tema di partecipazioni societarie appare di assoluta rilevanza la legge regionale 30 giugno 2012, n. 33 (Sostegno della Regione Toscana alla trasformazione di Fidi Toscana S.p.A. Abrogazione delle leggi regionali 32/1974, 9/1983, 69/1984, 17/1986, 25/1992, 41/1997 e 37/2009; abrogazione parziale e modifiche alla legge regionale 65/2010).

Fidi Toscana S.p.A. è una società per azioni, partecipata dalla Regione Toscana, a suo tempo costituita dalla stessa con la legge regionale 32/1974. E' una società che opera nel campo dell'intermediazione finanziaria, avente lo scopo di facilitare l'accesso al credito delle imprese e quindi di favorire la crescita delle piccole e medie imprese in Toscana. E' vigilata dalla Banca

d'Italia, e iscritta all'albo degli intermediari finanziari di cui all'art. 106 del decreto legislativo n. 385/1993 (Testo Unico Bancario).

Con la legge regionale 37/2009 la Regione aveva promosso la trasformazione di Fidi Toscana S.p.A. in banca "di garanzia", prevedendo l'abrogazione differita della legge regionale 32/1974. Tale processo di trasformazione non si è mai concluso e risulta oggi superato dalla disciplina intervenuta in materia di intermediazione finanziaria. Pertanto, l'abrogazione della legge regionale 32/1974, abrogazione che sarebbe decorsa dal momento dell'iscrizione della società nell'Albo delle banche, non ha mai operato.

Nell'ambito delle ultime azioni di vigilanza condotte dalla Banca d'Italia sono state evidenziate una serie di criticità afferenti alla governance e alla missione di Fidi Toscana S.p.A. per le quali la Banca d'Italia ha richiesto modifiche dello Statuto societario. In particolare veniva eccepito anche il mantenimento di partecipazioni che possano ritenersi non strumentali rispetto all'attività finanziaria svolta dalla società.

La legge regionale 32/1974 conteneva quindi vincoli operativi che originariamente erano giustificati da un quadro normativo e istituzionale profondamente diverso, oggi incompatibili con gli indirizzi espressi dalla Banca d'Italia, risultando superata anche la legge regionale 37/2009, stante la verificata inutilità della trasformazione di Fidi Toscana in banca di garanzia.

Per consentire a Fidi Toscana l'adozione delle modifiche statutarie richieste in sede di vigilanza dalla Banca d'Italia è stata emanata la legge regionale 33/2012 che dispone l'abrogazione sia della L.R. 32/1974, che della L.R. 37/2009, oltre che di tutte le altre disposizioni legislative intervenute nel tempo a loro modifica ed integrazione.

La Regione Toscana interviene così a ridefinire le funzioni della società, confermando peraltro la assoluta rilevanza attribuita a questa partecipazione regionale e la sua funzionalità rispetto alle politiche di intervento regionali in economia e, in particolare, rispetto allo strumento delle garanzie. Infatti la Giunta regionale viene autorizzata a confermare la partecipazione della Regione a Fidi Toscana, in conformità all'articolo 3 della legge regionale 20/2008.

A tali fini la legge regionale 33/2012 sostiene la trasformazione di Fidi Toscana, definendo finalità statutarie incentrate sulla concessione di credito prevalentemente di garanzia e sulle altre attività consentite agli organismi vigilati dalla Banca d'Italia. In coerenza con tali indirizzi viene anche sostenuta la dismissione delle funzioni non inerenti all'esercizio del credito, che continuano ad essere svolte da Fidi Toscana solo in via transitoria sino al completamento della loro dismissione.

La Regione, tramite la propria struttura operativa, realizza interventi per la riconversione di aree di crisi anche tramite l'acquisizione diretta delle aree stesse e vengono abrogate tutte le precedenti leggi regionali regolative della società e delle sue funzioni.

## **LE POLITICHE SANITARIE E SOCIALI**

REDATTORE: Cesare Belmonte

### **1. PREMESSA**

La produzione normativa settoriale dell'anno 2012 manifesta elementi di continuità rispetto all'anno precedente. Il numero di leggi regionali integralmente dedicate al settore sanitario e sociale resta piuttosto limitato a vantaggio di un'attività regolativa e di indirizzo svolta prevalentemente mediante atti di tipo amministrativo. Nei contenuti, si tratta di leggi con tratti di forte diversità, registrandosi sia interventi innovativi, sia interventi a carattere organizzativo, sia misure sostanzialmente manutentive. Rimane inoltre alto il livello delle proposte di legge di iniziativa consiliare, che solo in un caso sono riuscite a tradursi in leggi formali.

Infine, si evidenzia come le tematiche socio-sanitarie pervadano una pluralità di leggi regionali non assegnate alla Quarta Commissione in sede referente ma che la Commissione stessa ha avuto modo di sindacare per l'espressione del parere secondario.

### **2. LE POLITICHE SANITARIE**

Una fonte normativa che presenta un carattere fortemente innovativo è la legge regionale 27 dicembre 2012, n. 81, recante (Misure urgenti di razionalizzazione della spesa sanitaria. Modifiche alla l.r. 51/2009, alla 40/2005 e alla 8/2006).

Sotto un primo profilo, la legge introduce misure di contenimento della spesa sanitaria sia con riferimento al personale, sia con riferimento ai contratti e agli accordi per l'acquisto di prestazioni sanitarie dai soggetti accreditati, in linea coi principi di contenimento della spesa pubblica evincibili dalla normativa statale. In particolare, le misure di contenimento dell'acquisto di prestazioni dai soggetti accreditati si atteggiano come integrative ed aggiuntive rispetto ai limiti di spesa già sanciti in materia a livello nazionale.

A questo riguardo, anche a seguito dei rilievi dell'ufficio di assistenza giuridico-legislativa, sono state riviste quelle disposizioni che, diversamente dalla disciplina statale, prevedevano due regimi differenziati per la rinegoziazione dei contratti, da una parte fissando in via diretta le limitazioni della spesa ospedaliera, dall'altra rinviando ad atti della Giunta regionale la formulazione di indirizzi (anche) per la rinegoziazione della spesa specialistica ambulatoriale. Questa differenziazione è stata superata stabilendo percentuali

specifiche di riduzione degli importi e dei volumi di prestazioni sia per la spesa ospedaliera che per quella ambulatoriale.

Parimenti, è stata soppressa la previsione che rimetteva alla Giunta regionale la formulazione di indirizzi alle aziende sanitarie ai fini della eventuale risoluzione dei contratti ed accordi vigenti. La scheda di legittimità osservava che la risoluzione, o meglio il recesso contrattuale, è consentito solo nei casi previsti dalla legge e da contratto, secondo la normativa civilistica e secondo la normativa regolativa dell'attività delle pubbliche amministrazioni; e alla luce di tale quadro normativo esprimeva pertanto perplessità in ordine alla possibilità di introdurre con atto amministrativo nuovi motivi di recesso.

Sempre in sede di adeguamento alla normativa nazionale, sono state definite misure di razionalizzazione della rete ospedaliera, assumendo peraltro come obiettivo di riferimento un tasso di ospedalizzazione ancor più basso di quello fissato dal decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, recante misure urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini.

Sotto un secondo profilo, la legge regionale interviene sugli assetti organizzativi aziendali dettando una nuova disciplina del dipartimento della prevenzione e configurando il sistema territoriale di emergenza urgenza come un sistema operante non più a livello della singola azienda sanitaria ma a livello di area vasta.

Sotto un terzo profilo, la disciplina sui bilanci delle aziende sanitarie è stata adeguata ai principi statali. In particolare, su indicazione degli uffici di assistenza giuridico-legislativa alla Prima e alla Quarta Commissione, e in ossequio al principio della certezza delle poste di bilancio, è stato precisato che il limite complessivo dei costi iscritti nel bilancio preventivo può essere superato ai fini dell'assunzione di obbligazioni a condizione che sussista copertura in maggiori ricavi da iscrivere a bilancio.

In termini più generali, la legge in parola denuncia un carattere fortemente programmatico, e questa sua peculiarità appare chiaramente riconducibile alla circostanza della perdurante assenza dello strumento di programmazione settoriale, costituito dal Piano sanitario e sociale integrato regionale.

L'articolato è stato ampiamente riformulato durante i lavori della Quarta Commissione sia a seguito dell'approvazione di una pluralità di emendamenti presentati, sia in ragione delle osservazioni dei singoli uffici, sia in forza dei contributi forniti da apposito gruppo tecnico di lavoro.

In questo senso, la norma che sanziona in via amministrativa, anche nei confronti degli assistiti esenti, l'omessa disdetta di una prenotazione per una prestazione specialistica o diagnostica, è stata integrata attribuendo alla Regione il compito di promuovere un'adeguata informativa in materia, ad evidente tutela delle fasce più deboli della popolazione.

Del pari, la riduzione dello standard dei posti letto ospedalieri è stata controbilanciata prevedendo la contestuale riorganizzazione dell'offerta dei servizi territoriali alternativi al ricovero ospedaliero.

Infine, al testo è stata aggiunta la norma transitoria secondo la quale, fino ad eventuali determinazioni da parte del piano sanitario e sociale integrato regionale, la struttura competente in materia di medicina legale è collocata nello staff della direzione aziendale. La norma si è resa necessaria giacché nel procedere alla riorganizzazione del dipartimento della prevenzione la medicina legale è stata espunta dal novero delle funzioni di competenza del predetto dipartimento.

Per quanto non di respiro generale, ma afferente ad un ambito specialistico quale la disciplina del farmaco, appare di particolare rilievo sotto più profili, fra le leggi di questa annualità, anche la legge regionale 8 maggio 2012, n. 18 (Disposizioni organizzative relative all'utilizzo di talune tipologie di farmaci nell'ambito del servizio sanitario regionale).

L'atto normativo in questione nasce dalla confluenza e dalla sintesi di due iniziative consiliari insistenti sulla medesima tematica, sia pure con accentuazioni diverse. Entrambe le iniziative risentivano in vario modo di carenze redazionali e progettuali, e presentavano degli elementi di criticità anche in punto di stretta legittimità, come evidenziato nelle schede redatte dall'ufficio di assistenza giuridico-legislativa.

Riunite le proposte, su indicazione della Quarta Commissione è stato attivato un gruppo di lavoro coordinato dai soggetti proponenti e composto da referenti dei competenti uffici del Consiglio regionale e della Giunta regionale nonché dai referenti tecnici della Direzione generale diritti cittadinanza e coesione sociale. Il gruppo ha prodotto un testo che, nel rispetto delle finalità prefissate, si discosta ampiamente dagli impianti originari delineando una disciplina peculiare, priva di riscontri nel complessivo panorama delle regioni.

La legge, che evidenzia una particolare attenzione dell'ordinamento regionale per le tematiche relative alla qualità terapeutica e ai percorsi di fine vita, disciplina, sotto il profilo organizzativo e procedurale, l'utilizzo dei farmaci cannabinoidi quale ausilio terapeutico all'interno del servizio sanitario regionale, richiamando le acquisizioni scientifiche, le sperimentazioni e le pratiche cliniche, da cui emerge la particolare appropriatezza di questi farmaci nel trattamento di pazienti affetti da neoplasie ed AIDS, nonché nella terapia del dolore.

L'atto assume come presupposti sia l'avvenuto inserimento, ad opera della legislazione statale, di taluni principi a base di cannabis fra le sostanze impiegabili a fini terapeutici, sia la disciplina ministeriale sull'importazione di specialità medicinali registrate all'estero: disciplina rilevante in quanto non sono ancora presenti nel mercato nazionale medicinali a base di tali principi attivi autorizzati all'immissione in commercio.

La legge si inserisce dunque in questo contesto ordinamentale e assume come ineludibili i vincoli derivanti dalla normativa statale conformandosi in particolare a questi principi:

- il principio, già ribadito dalla giurisprudenza costituzionale, dell'autonomia e responsabilità del medico nella scelta terapeutica;
- il principio dell'evidenza scientifica;
- il principio (di coordinamento della finanza pubblica) per il quale l'acquisto di farmaci dall'estero è accollabile al servizio sanitario solo in funzione di un impiego del farmaco in ambito ospedaliero.

Ne è derivata una disciplina che ha atteso ad una propria peculiare declinazione di tali principi, e che soprattutto sviluppa la nozione di erogazione in ambito ospedaliero secondo tratti autonomi e innovativi, sia individuando un limite all'erogazione dei farmaci nella compatibilità col bilancio aziendale e nella coerenza con gli strumenti della programmazione aziendale, sia prevedendo l'inizio del trattamento presso la struttura ospedaliera e l'eventuale prosecuzione del trattamento stesso anche in sede di dimissioni assistite, laddove vi sia l'esigenza di una continuità terapeutica, sia individuando nella farmacia ospedaliera l'unica struttura abilitata al procacciamento del farmaco.

Inoltre, la stessa nozione di farmaci cannabinoidi è declinata in senso estensivo, comprendendo tanto i medicinali quanto i preparati magistrali.

Ha viceversa natura essenzialmente organizzativa la legge regionale 19 giugno 2012, n. 31, che introduce alcune modifiche alla legge regionale 4 febbraio 2008, n. 3, con la quale è stato costituito l'Istituto per lo Studio e la Prevenzione Oncologica (ISPO). Il testo specifica che l'ISPO, ente del servizio sanitario regionale, costituisce la struttura di riferimento a livello regionale per quanto concerne gli aspetti epidemiologici e di sorveglianza in campo oncologico, nonché per gli aspetti diagnostici correlati agli screening istituzionali. Inoltre, per la prima volta nell'ordinamento toscano, viene dettata la definizione di rete oncologica, rappresentata e coordinata dall'ITT. Al contempo, è stato avviato il processo di regolazione dei rapporti fra l'ITT e l'ISPO, sia nel senso che l'ISPO ospita l'ITT ed assicura il supporto amministrativo alla direzione di quest'ultimo, sia nel senso che l'ITT assicura il supporto tecnico-scientifico all'ISPO.

Come rimarcato nei lavori della Quarta Commissione, nel tempo le funzioni dei due organismi, che hanno avuto una genesi affatto diversa, si sono evolute senza un chiaro coordinamento a livello normativo. Questo elemento di criticità è stato ampiamente condiviso, così come è stata evidenziata la necessità di proseguire il processo di organica riforma dei due soggetti, che tuttora svolgono determinate funzioni in regime di sovrapposizione.

In sede referente la Quarta Commissione ha espunto dal testo la norma che attribuiva al direttore generale dell'ISPO la facoltà di svolgere limitate attività di didattica e ricerca, ravvisando un profilo di non motivata devianza

rispetto allo stato giuridico ed economico del direttore generale di azienda sanitaria, fondato su di un rapporto di lavoro esclusivo. Si noti altresì che un emendamento volto al ripristino della previsione originaria è stato respinto nel corso dell'esame dell'atto in aula.

Ad opera della Commissione è stata inoltre integrata la norma che regola l'acquisizione dei dati sensibili da parte dell'ISPO con un richiamo esplicito al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione di dati personali), a titolo cautelativo e in ragione degli indirizzi assunti dalla giurisprudenza costituzionale.

La legge regionale 17 ottobre 2012, n. 57, modificativa della legge regionale 5 agosto 2009 n. 51 nasce a sua volta dall'esigenza di adeguare alla normativa statale la disciplina regionale in tema di autorizzazione e di accreditamento delle strutture sanitarie.

Con un primo adeguamento, si prevede sia per i servizi trasfusionali che per le unità di raccolta del sangue il controllo obbligatorio dei requisiti d'esercizio a cadenza biennale e l'integrazione a tal fine del dipartimento di prevenzione con un valutatore inserito nell'elenco nazionale. Con un secondo adeguamento, il riferimento alla denuncia di inizio attività è stato sostituito, relativamente agli studi professionali, con quello alla segnalazione certificata di inizio attività. Con un terzo adeguamento, è stata estesa alle strutture di riabilitazione per tossicodipendenti (sinora operanti come enti ausiliari iscritti in apposito albo) la disciplina generale propria delle strutture sanitarie, incentrata per l'appunto sul sistema dell'autorizzazione e dell'accreditamento.

Si sottolinea come, allo scopo di rimuovere taluni difetti di coordinamento fra norme, siano state sostanzialmente riscritte le disposizioni transitorie che regolano per le predette strutture di riabilitazione il passaggio dal vecchio al nuovo regime.

### **3. LE LEGGI TRASVERSALI**

La legge regionale 18 giugno 2012, n. 29 tratta, fra le tante, alcune materie che attengono, talora solo per profili limitati, alle competenze della Quarta Commissione, intervenendo a titolo manutentivo in tema di estetica, tatuaggio e piercing, acque minerali e termali, discipline del benessere e bio-naturali, tutela degli animali. In particolare, recependo il suggerimento degli uffici, è stata riscritta la disposizione che innova il regime transitorio previsto dalla normativa regionale in materia di discipline del benessere e bio-naturali, fissando il termine ultimo entro il quale è consentito agli operatori di iscriversi su base meramente autocertificativa nell'elenco regionale degli esercenti tali discipline.

Un'altra legge trasversale è la legge regionale 14 luglio 2012, n. 35, che ha introdotto un titolo di preferenza per la condizione di disabilità nell'ambito

delle misure di sostegno ai giovani per il pagamento del canone di locazione e per l'acquisto della prima casa. Si noti inoltre come nel corso dei lavori d'aula sia stata espunta l'iniziale previsione che, a titolo di modifica della legge finanziaria per l'anno 2012, attribuiva non più alla legge regionale, e dunque al Consiglio regionale, ma ad una deliberazione della Giunta regionale la competenza ad effettuare la ricognizione dei servizi sanitari, socio-sanitari e sociali soggetti a compartecipazione finanziaria da parte degli utenti.

La legge finanziaria per l'anno 2013 (legge regionale 27 dicembre 2012, n. 77) a sua volta prevede una serie di misure a rilevanza socio-sanitaria. Con riferimento all'addizionale regionale dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), sono state fissate specifiche detrazioni per carichi di famiglia rapportate al numero dei figli e maggiorate in presenza di figli portatori di handicap. Oltre a ciò, appaiono meritevoli di menzione le norme che provvedono al rifinanziamento del fondo sociale regionale (in misura ridotta rispetto alle annualità pregresse) e quelle intese al rifinanziamento delle azioni in tema di sostegno della locazione abitativa e in tema di abbattimento delle barriere architettoniche. E' altresì disciplinata la concessione di benefici finanziari regionali per sostenere progetti di microcredito, da selezionare attraverso bandi pubblici, avanzati dai soggetti del terzo settore e tesi a promuovere l'inclusione sociale e la lotta alla povertà.

Infine, si segnala che alcune norme della legge regionale 9 marzo 2012, n. 8 (Disposizioni urgenti in materia di alienazione e valorizzazione di immobili pubblici) sono state sottoposte al giudizio del Collegio di garanzia statutaria. Fra queste norme sono ricomprese quelle inerenti la valorizzazione del patrimonio immobiliare non strumentale delle aziende sanitarie, che sono state censurate sia nella parte in cui si applicano agli accordi di programma (PUV) già stipulati per la realizzazione dei nuovi presidi ospedalieri, sia nella parte in cui attribuiscono specifici poteri sostitutivi al Presidente della Giunta regionale; lamentando tanto la violazione della normativa statale di riferimento, tanto la violazione dei principi statutari.

Tali censure sono state ritenute parzialmente fondate dal Collegio di garanzia con riferimento all'art. 62, comma 3, dello Statuto, secondo cui sono riservate alla Regione le sole funzioni amministrative corrispondenti a riconosciute esigenze unitarie di livello regionale. In sostanza, nell'attribuire un potere sostitutivo al Presidente della Giunta regionale l'atto normativo non argomentava la sussistenza di esigenze unitarie; difetto questo cui il legislatore regionale ha inteso rimediare attraverso un'apposita integrazione del preambolo.

Riguardo all'iter istruttorio, si segnala che su iniziativa della Quarta Commissione, inizialmente chiamata ad esprimere parere secondario, sono stati rivisti i criteri di assegnazione rimettendo l'atto all'esame congiunto della Quarta e della Sesta Commissione.

La l.r. 8/2012 è stata a sua volta sottoposta ad alcune limitate modifiche con la legge regionale 27 dicembre 2012, n. 82, esaminata anch'essa in modo congiunto dalla Quarta e dalla Sesta Commissione in sede istruttoria.

La fonte normativa in oggetto fra l'altro risolve l'eventuale contrasto fra programmazione sanitaria e programmazione urbanistica prevedendo l'adeguamento dei piani territoriali di coordinamento provinciali laddove questi prevedano per singoli edifici esistenti destinazioni ad uso sanitario non coerenti con le localizzazioni definite dagli atti della programmazione sanitaria.

## LE POLITICHE CULTURALI

REDATTRICE: Caterina Orione

### 1. LE POLITICHE CULTURALI

Una caratteristica costante dell'attività propria della Quinta Commissione nelle varie legislature, sia pure con esiti alterni, è quella di procedere all'esame di proposte di legge di iniziativa consiliare nell'ambito, necessariamente variegato, della cultura. Proprio a conclusione della scorsa legislatura, l'approvazione della legge 21/2010 (Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali), di iniziativa della Giunta, comportò un'inclusione nella citata disciplina di mere affermazioni di principio relative alla promozione, in senso lato, da parte della Regione degli ambiti di materia, rinviando poi all'atto programmatico le scelte d'intervento, che erano state oggetto di vere e proprie proposte di legge (cinema, musica popolare contemporanea, valorizzazione delle riviste toscane di cultura etc.). Ancor prima di una "verifica" legata all'approvazione del nuovo piano della cultura, per così dire attuativo della suddetta normativa, la volontà consiliare di dare forma più compiuta ad alcuni ambiti, si è manifestata con modifiche all'articolato di recente approvazione, per inserire disposizioni ad hoc (cinema: l.r 20/2011), o anche solo per espungere dal Testo unico il mero riferimento ad un settore di azione.

E' il caso della legge regionale 5 del 14 febbraio 2012 (Valorizzazione delle associazioni e delle manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica della Toscana. Modifiche alla legge regionale 25 febbraio 2010, n. 21 (Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali). La genesi della disciplina risale appunto ad un testo, di iniziativa consiliare, della VII legislatura, che ebbe allora un iter alquanto travagliato: approvato all'unanimità in commissione, portato in aula, riportato in commissione a seguito di una nota informale dell'assessorato, sottoposto ad emendamenti in commissione, arenato l'iter di approvazione in commissione. L'articolato originario trovò un'estrema sintesi nella previsione di una lettera dell'elencazione relativa agli obiettivi perseguiti dalla Regione nel Testo unico: *promozione e valorizzazione delle associazioni e delle manifestazioni di rievocazione storica*.

Nel 2011 l'articolato fu ripresentato da altri proponenti, con poche modifiche sostanziali rispetto al testo originario, salvo l'inclusione di una proposta di legge di iniziativa di enti locali, e l'iter legislativo in commissione ha comportato una riappropriazione degli interessi radicati nel territorio, largamente e fortemente perseguiti da associazioni a carattere volontario, che nel corso delle consultazioni non si sono limitate ad un generico plauso dell'iniziativa, ma hanno pervicacemente sostenuto le proprie rivendicazioni per ottenere alcune modifiche del testo, così da prospettare un'implementazione più efficace della

disciplina. La Commissione tutta ha fortemente voluto arrivare ad un'approvazione unanime, anche in aula, ed ha gestito in toto la redazione di un testo condiviso, recependo sì le osservazioni dell'ufficio e della Commissione affari istituzionali, ma anche e soprattutto dei soggetti consultati.

Come sopra detto, la Commissione ha deciso anche di modificare il Testo unico (la modifica non era prevista dal primigenio articolato), ha voluto dare un'autonoma rilevanza all'ambito trattato, con l'espressa previsione di un programma/piano tarato sull'esigenze del settore e non conglobato nella più ampia politica regionale. L'ambito della cultura in Toscana è peraltro caratterizzato dalla diffusa capillarità di azioni ed interventi in tutto il territorio regionale, di cui possono definirsi una presenza ineludibile anche in autonomia dalla contribuzione pubblica e di cui sono partecipi attivi cittadini, di cui in tale contesto non rilevano i diversi schieramenti politici.

Sempre legata all'identità regionale è la legge 9 del 14 marzo 2012, disciplina manutentiva di carattere sostanziale di una normativa del 2009 (Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana). La proposta di legge, di iniziativa della Giunta, esaminata e discussa in congiunta con la Commissione attività produttive, si proponeva di rivisitare, a soli due anni dall'entrata in vigore, il Titolo IV in materia di interventi a favore di Toscani nel mondo, prevedendo un diverso assetto degli organismi previsti, sia nel numero che nella composizione, di coinvolgere i cittadini toscani all'estero temporaneamente per motivi di studio e di lavoro al fine di promuovere le eccellenze toscane. La novella troverà compiuta attuazione a partire dalla prossima legislatura. Nonostante la tematica dei Toscani all'estero, rectius nel mondo, possa sembrare ecumenica, la proposta di Giunta, volta nelle intenzioni ad una razionalizzazione del "sistema" non ha trovato consenso unanime, ritenendo l'opposizione che le scelte poste in essere fossero comunque riduttive nel merito di una politica efficace. Le commissioni riunite hanno quindi mantenuto le contrapposizioni politiche al loro interno, trovando quale unico punto "bipartisan", la necessità di adeguare il testo ad un rilievo formulato dagli uffici e fatto proprio dalla Commissione affari istituzionali, circa la previsione in forma ridotta dei gettoni di presenza e l'eliminazione di un'indennità per i vice presidenti. Le disposizioni dell'articolato ad essi relative infatti erano state ritenute difformi dalle scelte di rigore, in osservanza del decreto legge 78/2010, fatte con la finanziaria regionale per il 2012 per tutti gli organismi regionali. Maggioranza ed opposizione hanno quindi convenuto unanimemente sulla necessità della coerenza con l'ordinamento vigente, emendando il testo pervenuto in Commissione e quindi non accogliendo la prospettazione di Giunta che a sostegno della propria scelta in deroga, rivendicava la "specificità" del settore.

Con la Commissione territorio e ambiente, la Quinta Commissione ha proceduto all'esame congiunto della legge regionale 26 del 2012 (Istituzione della commissione regionale per il paesaggio ai sensi dell'articolo 137 del

decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 “Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137”). L’iter si è concluso con un’approvazione unanime. La proposta di legge era un atto “dovuto”, in quanto la normativa statale di riferimento, il Codice dei beni culturali, aveva subito modifiche che comportavano la riduzione ad una sola commissione regionale, in luogo delle precedenti commissioni provinciali. Queste, istituite sempre con legge nel 2006, erano giunte a scadenza del loro mandato, per cui la Giunta aveva approntato una disciplina ex novo, anche abrogativa della precedente, istituendo un’unica commissione regionale, modificando il precedente articolato in tal senso, senza mutare però nulla del contenuto, ma semplicemente adattandolo alla previsione legislativa di un solo organismo. Le commissioni, accolte le osservazioni formulate dagli uffici, motu proprio nel corso della seduta di approvazione, hanno anche proposto modifiche sostanziali (diversa previsione delle modalità di scelta dei componenti la commissione, previsione dell’istituto della sospensione dei termini invece dell’interruzione, aspetti procedurali sul funzionamento della commissione). al testo inizialmente presentato e per la correttezza “giuridica” delle opzioni legislative auspiccate, hanno chiesto all’ufficio parere in corso di seduta, parere reso in forma orale per un’analisi comparata con la normativa nazionale ed hanno inoltre modificato l’articolato rispetto al parere favorevole sulla proposta di legge originaria espresso dal CAL, che non prevedeva alcun ruolo per i rappresentanti degli enti locali, a differenza del testo uscito dalle commissioni che dispone la designazione di un membro della commissione regionale da parte del CAL (un esperto scelto all’interno di una terna di soggetti designati dal Consiglio delle autonomie locali).

La legge 45 del 2012 (Agevolazioni fiscali per favorire, sostenere e valorizzare la cultura e il paesaggio in Toscana) ha visto impegnate congiuntamente la Commissione affari istituzionali e la Commissione cultura in un lavoro di riscrittura sostanziale di una proposta di iniziativa della Giunta dal carattere fortemente innovativo, in quanto per la prima volta in Toscana una disciplina prospetta sgravi fiscali a soggetti che per così dire “investono” in cultura e del fatto di occupare spazi di azione nell’ambito del federalismo fiscale dal 2013. Gli effetti finanziari della legge, molto attesa dagli addetti ai lavori, erano già stati previsti ed inseriti nel nuovo piano della cultura, ancor prima della sua approvazione formale. L’articolato pervenuto alle commissioni, a seguito delle consultazioni, dei rilievi di legittimità degli uffici e di una loro specifica nota su richiesta dei Presidenti, è stato ampiamente modificato al fine di predisporre un testo che limitasse al minimo i rischi di impugnazione da parte del Governo. I consiglieri erano comunque consapevoli che la riscrittura dell’articolato non fosse del tutto esente da rilievi critici di legittimità costituzionale e di poca determinatezza relativa ai c.d. progetti finanziabili, alla loro individuazione, ed altresì del fatto che il regolamento attuativo previsto non potesse supplire in tal senso. I Presidenti hanno fortemente “difeso” il testo

predisposto, anche di fronte alla presentazione in aula di un emendamento di Giunta, che sostanzialmente riproponeva il testo iniziale, tanto che tale emendamento fu poi ritirato. La legge è al vaglio della Corte costituzionale.

La Giunta, in occasione della legge finanziaria per il 2013, ha proposto modifiche al testo della suddetta legge per adeguarlo ai rilievi governativi. La Commissione cultura nell'espressione del parere secondario ha chiesto lo stralcio, in seguito accolto dalla commissione referente, delle "nuove" disposizioni, ritenendo, di aver operato al momento della sua approvazione, nella consapevolezza della possibilità di una impugnativa una precisa scelta politica e che la modifica proposta avrebbe "svuotato" di senso la disciplina e con costi burocratici eccessivi superiori ai vantaggi fiscali prospettati, per cui la commissione ha preferito mantenere inalterata la normativa, in attesa della pronuncia della Corte, ritenendo quindi di rinviare la sua eventuale modifica o la sua abrogazione.

La Quinta Commissione, nell'esame di una proposta di legge di modifica delle finanziarie 2011, 2012 e di altre leggi collegate (ora l.r. 35 del 14 luglio 2012) di iniziativa della Giunta, nell'espressione del parere secondario, a maggioranza, ha chiesto lo stralcio, accolto, alla commissione referente, affari istituzionali, delle disposizioni riguardanti l'indennità spettanti al Presidente ed ai membri del Cda dell'Azienda per il diritto allo studio universitario ritenendo che le previsioni non comportassero una modifica necessaria all'adozione del bilancio annuale, ma comportassero una scelta di merito, di competenza specifica della stessa commissione, per cui si affermava la necessità di una apposita proposta di legge, peraltro non ancora pervenuta in Consiglio.

Uguualmente, con le stesse motivazioni, la Commissione ha richiesto lo stralcio, accolto, per le proposte modifiche al Testo unico dei beni culturali. In entrambi i casi sopradescritti, la Commissione ha argomentato nel dettaglio la propria valutazione (per le modifiche al Testo unico, su iniziativa della Commissione, è stata approvata una risoluzione in Consiglio con indirizzi per una compiuta proposta di legge manutentiva) e non ha censurato altre disposizioni dell'ambito di propria competenza, contenute nell'articolato, con impatto diretto in termini di spesa sul bilancio regionale.

## **2. LE POLITICHE GIOVANILI**

I giovani sono i destinatari principali di due leggi manutentive, esaminate in seduta congiunta con la Commissione attività produttive, riguardanti i tirocini, legge 3 del 27 gennaio 2012, e l'apprendistato, legge 16 del 7 maggio 2012. Entrambe le normative sono inserite nella legge regionale 32 del 2002 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento e formazione professionale e lavoro).

In relazione ai tirocini, la Giunta regionale con la proposta di legge, riaffermava la propria competenza legislativa esclusiva in tema di formazione

professionale, in logica consequenziale con quanto sostenuto nel ricorso dinanzi alla Corte costituzionale avverso l'articolo 11 *Livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocini* del decreto legge 138/2011; la Regione Toscana aveva proposto ricorso in via principale per illegittimità della suddetta disposizione per violazione degli articoli 117, comma 4 e 118 della Costituzione, e del principio di leale collaborazione, in quanto lo Stato nel dettare regole relative ai tirocini formativi, che non hanno alcun collegamento con i rapporti di lavoro e non sono preordinati ad assunzioni, lede la competenza regionale residuale e quindi esclusiva nella materia formazione professionale. A sostegno del ricorso, viene richiamata la giurisprudenza della Corte costituzionale che nella sentenza n. 50 del 2005, ha affermato che: *“la disciplina dei tirocini estivi di orientamento, dettata senza alcun collegamento con rapporti di lavoro, e non preordinata in via immediata ad eventuali assunzioni, attiene alla formazione professionale di competenza esclusiva delle Regioni.”* La disposizione non troverebbe alcuna giustificazione nel richiamo alla competenza statale in materia di determinazione dei livelli minimi essenziali di cui all'articolo 117 secondo comma lettera m), perché essa può essere invocata solo quando si fissano i livelli minimi della prestazione, fatto non riscontrabile nella disposizione impugnata. Il preambolo nei “considerato” richiama altresì la volontà di provvedere a “trasferire” in una apposita disciplina legislativa l'attività amministrativa di sperimentazione del settore in atto da tempo, sulla base di un protocollo d'intesa siglato tra regione e parti sociali per l'attivazione di tirocini e stage di qualità.

La Corte costituzionale con sentenza 287 del 2012 ha accolto la prospettazione della Regione Toscana.

Per ciò che concerne l'apprendistato, la nuova disciplina si era resa necessaria poiché il d.lgs. 167/2011 (Testo unico dell'apprendistato) ha riformato l'istituto dell'apprendistato, abrogando alcune disposizioni statali del d.lgs 276/2003 che erano state recepite dall'articolo 18 ter della l.r. 32/2002, che con la legge di modifica è stato abrogato.

La norma statale prevedeva che per le regioni dove la disciplina del testo unico non fosse immediatamente operativa, trovavano applicazione, in via transitoria, e non oltre sei mesi dall'entrata in vigore del testo unico, le regolazioni vigenti. Il termine stabilito per il regime transitorio dall'articolo 7, comma 7, del d.lgs. 167/2011, scadeva il 25 aprile 2012 e dunque era urgente modificare la normativa regionale al fine di recepire le nuove tipologie di apprendistato. La legge regionale rinvia al regolamento di esecuzione al fine di dare completa attuazione all'ambito: per l'apprendistato e per il diploma professionale, i profili formativi, per l'apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere, le modalità organizzative e di erogazione dell'attività formativa pubblica, interna o esterna all'azienda, finalizzata all'acquisizione di competenze di base trasversali, nonché per l'apprendistato di alta formazione e di ricerca, la regolamentazione e la durata del periodo di apprendistato per i profili che attengono alla formazione.

## **POLITICHE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO E LA TUTELA DELL'AMBIENTE**

REDATTORE: Domenico Ferraro

### **1. IL GOVERNO DEL TERRITORIO**

L'anno 2012 si è aperto con il necessario intervento in ambito di alienazione e valorizzazione di immobili pubblici con l'approvazione della l.r. 9 marzo 2012 n. 8, in attuazione del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201. Viene introdotta nell'ordinamento regionale un'unica disciplina concernente l'utilizzazione di strumenti di semplificazione e coordinamento interistituzionale attraverso i programmi unitari di valorizzazione territoriale chiamati PUV che viene accompagnata da apposite procedure semplificate per l'approvazione delle varianti urbanistiche connesse ai piani di alienazione e valorizzazione approvati da ciascun ente. La legge regionale rappresenta la norma attuativa del c.d. Decreto Monti, ovvero il d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214. Si tratta di norme attuative, in particolare dell'articolo 27. Si evidenzia ancora come il principale obiettivo della legge riguardi l'introduzione di ulteriori elementi di semplificazione nel governo del territorio anche al fine di evitare di dover ricorrere a procedure (quelle ordinarie) di fatto più lunghe e complesse.

Con la legge regionale 27 dicembre 2012, n. 82 sono state apportate alcune modifiche alla l.r. 8/2012. La l.r. 82 prende spunto dall'esperienza applicativa maturata nei mesi di vigenza della l.r. 8/2012 e le modifiche apportate, aventi per lo più carattere procedurale, si sono rese necessarie alla luce di alcune difficoltà interpretative registrate in sede di prima applicazione della legge 8/2012. La l.r. 82, inoltre, ribadisce il rispetto dei principi fondanti il governo del territorio in Toscana ed in particolare viene confermato l'obiettivo di non consumare nuovo suolo al di fuori del regime ordinario di varianti agli strumenti urbanistici in coerenza con quanto stabilito dalla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio). Si segnala inoltre che le modifiche approvate rendono ora il testo della l.r. 8/2012 più funzionale agli scopi per cui la norma è stata varata anche attraverso più adeguate riformulazioni del testo.

La legge regionale 31 gennaio 2012, n. 4 prevede la modifica di due leggi regionali, la n. 1 del 2005 in materia di governo del territorio e la n. 58 del 2009 in materia di sismica. La necessità dell'intervento normativo avviene a seguito della mutata classificazione sismica a livello di norma statale che ora prevede una classificazione puntuale, con il così detto "sito dipendente", in luogo di una classificazione che avveniva su base comunale. L'obiettivo pertanto riguarda una nuova attività di controllo che avverrà in base alla effettiva pericolosità del sito

di costruzione. La legge prevede che la disciplina transitoria rimanga in vigore fino all'approvazione di un nuovo regolamento. La legge in esame viene ricordata anche perché oggetto di impugnativa costituzionale da parte del Consiglio dei ministri avvenuto in data 23 marzo 2012. Con riferimento all'articolo 5 della legge, vengono eccepite le modifiche all'articolo 118 della l.r. 1/2005 che sembrano violare l'articolo 117, comma 3 della Costituzione, in materia di governo del territorio, perché ritenute in contrasto con la norma statale di principio sull'accertamento di conformità prevista nel Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia (d.p.r. 380/2001). Le stesse considerazioni sono svolte a carico dell'articolo 6 e 7 della legge regionale che rinviano esplicitamente, al contenuto dell'articolo 5.

La legge regionale 21 maggio 2012, n. 21 rappresenta un importante intervento in ambito di difesa dal rischio idraulico e di tutela dei corsi d'acqua. In sede di valutazione preliminare della proposta di legge, gli uffici giuridici del Consiglio, hanno espresso perplessità sul percorso legislativo della proposta 145 che è giunta al Consiglio regionale come proposta di modifica degli articoli 141 e 142 della legge finanziaria per il 2012, la n. 66/2011. Si evidenzia che gli uffici legislativi del Consiglio, in sede di esame della proposta di legge relativa alla legge finanziaria appena ricordata, formularono forti perplessità sui contenuti della norma in esame oltre a rilevare la incongruità e la non coerenza normativa di una modifica che andava a regolamentare specifici e delicati meccanismi legati alla tutela del suolo e della difesa dal rischio idraulico utilizzando una norma inserita in legge finanziaria. Si trattava dunque di una norma intrusa ed avulsa dal contesto normativo. Alla luce dell'antefatto appena descritto e dopo un primo esame in Sesta Commissione dove sono stati esposti i primi rilievi in sede orale dall'ufficio legislativo del Consiglio, la proposta di legge depositata, opportunamente, è stata trasformata in proposta di legge autonoma e non più di modifica della finanziaria diventando così legge speciale e autonoma ed in tal senso anche il titolo della legge veniva opportunamente modificato. Si provvedeva, contestualmente, ad espungere dal testo della finanziaria le norme intrusive. La necessità di trasformare la proposta di legge in legge autonoma e non di modifica della legge finanziaria veniva ancor più avvalorata dal fatto che la proposta di legge procedeva anche all'introduzione di apposita disciplina procedurale per il deposito e il controllo dei progetti di messa in sicurezza idraulica del territorio e la stessa veniva corredata di uno specifico meccanismo sanzionatorio.

Si evidenzia che il preannunciato testo unico in materia di difesa del suolo, che più propriamente dovrebbe coordinare i diversi interventi con modifiche alle leggi regionali di difesa del suolo e di bonifica, non è ancora stato presentato. Si segnala, tuttavia, che nel recente documento preliminare unitario, DPEF 2013, nell'elenco delle leggi in allegato, come disciplinato dall'articolo 13 della l.r. 36/2001 sono stabiliti i contenuti della legge finanziaria e delle leggi

collegate. Qui sono previste le nuove disposizioni in materia di bonifica e di difesa del suolo con rispettive modifiche alla l.r. 34/1994 e alla l.r. 91/1991.

Altro tassello del governo del territorio è rappresentato dalla completa revisione della l.r. 1/2005 che, annunciata alla fine dello scorso anno 2011, è tuttora sottoposta alla fase concertativa presso la Giunta regionale per il completamento del suo iter istruttorio prima dell'esame in sede consiliare.

Con la legge regionale 5 giugno 2012, n. 24 la Regione Toscana ha provveduto a disciplinare la gestione delle crisi idriche ed idropotabili intervenendo, oltre che su questi aspetti, anche su quelli della gestione e tutela del territorio. Sono state modificate la legge 91/1998 in materia di difesa del suolo e la l.r. 69/2011 istitutiva dell'Autorità idrica toscana. Da segnalare che, rispetto al testo depositato in Consiglio, è stata aggiunta la previsione che del piano straordinario, approvato anche per stralci, venga data comunicazione, oltre che alla Giunta regionale, anche al Consiglio regionale. Anche in questo caso l'obiettivo posto è stato quello di accelerare i tempi di attuazione dei diversi interventi e misure previste dal piano di emergenza con la previsione, in caso di ritardi o inadempienze degli enti preposti, l'esercizio di poteri sostitutivi. Si segnala inoltre che, tutte le azioni intraprese vengono accompagnate da una semplificazione dei procedimenti amministrativi con l'individuazione di procedure tali da consentire la conclusione certa, e in tempi ragionevoli, dei procedimenti stessi.

Da quanto accennato sino ad ora si rileva, e si conferma, una tendenza in atto relativa al sempre più ampio ricorso alla categoria delle leggi regionali aventi caratteri di "specialità". L'elemento della "specialità della legge", accompagnata da un ruolo sempre più attivo e centrale da parte della Regione nei confronti degli enti locali, è una fase iniziata sin sul finire della scorsa legislatura ed ora emerge e si rafforza sempre più nel corso dell'attuale legislatura.

La legge regionale 6 giugno 2012, n. 26 ha istituito la Commissione regionale per il paesaggio ai sensi dell'articolo 137 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 22 (Codice di beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137). La legge regionale, assegnata per l'esame congiunto alla Quinta ed alla Sesta Commissione consiliare, si è resa necessaria in virtù della scadenza delle commissioni provinciali per il paesaggio e dei necessari adeguamenti al nuovo dettato dell'articolo 137 del d.lgs. 42/2004 come modificato dal d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63. Di questa legge tratterà più diffusamente la relazione della collega Orione.

Altra legge di settore di particolare rilievo è la 23 luglio 2012, n. 41 (Disposizioni per il sostegno all'attività vivaistica e per la qualificazione e valorizzazione del sistema del verde urbano). La legge regionale, di competenza della Seconda Commissione consiliare, ha ricevuto il parere secondario, oltreché la continua assistenza, da parte della Sesta Commissione che si è espressa su

alcune parti significative. Di questa legge tratterà più diffusamente la relazione della collega Pieraccioli.

Altra legge rilevante per l'ordinamento regionale, la n. 52 del 28 settembre 2012 (Disposizioni urgenti in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 e del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1. Modifiche alla l.r. 28/2005 e alla l.r. 1/2005) ha coinvolto solo per parere secondario la Sesta Commissione. La legge regionale viene comunque ricordata per alcuni aspetti importanti riguardanti il governo del territorio. Con la nuova legge viene eliminato il modello basato sulla programmazione che prevedeva la determinazione dei contingenti di superficie di vendita orientandosi, da ora in poi, sugli aspetti di pianificazione territoriale e di tutela ambientale. Pertanto, i nuovi insediamenti possono essere sottoposti esclusivamente alla verifica di compatibilità urbanistica ed ambientale escludendo vincoli quantitativi allo sviluppo della distribuzione commerciale. Viene disposto che il Piano d'indirizzo territoriale (PIT) debba dettare le prescrizioni e gli indirizzi per l'insediamento di medie e grandi strutture di vendita e che le previsioni comunali di grandi strutture di vendita vengano assoggettate a una verifica di sostenibilità a livello sovracomunale. Una specifica disciplina transitoria prevede una verifica di sostenibilità territoriale a livello sovracomunale. Viene inoltre prevista una nuova articolazione collegiale denominata conferenza di pianificazione. Si tratta di un nuovo istituto concertativo di natura tecnica alla quale partecipano le strutture competenti dei comuni appartenenti all'ambito sovracomunale, della Regione e della provincia nonché dei comuni confinanti ricadenti in altro ambito sovracomunale. Infine, viene introdotto nell'ordinamento regionale il nuovo istituto della perequazione territoriale per i comuni ricadenti nell'area limitrofa al nuovo insediamento, che dovrà prevedere un adeguato "ristoro economico" per compensare gli oneri, sia territoriali che ambientali, che deriveranno dalla realizzazione della grande struttura di vendita.

Con riferimento alla legge regionale 28 maggio 2012, n. 23, concernente l'Istituzione dell'Autorità portuale regionale e trattata dalle commissioni prima, sesta e settima in sede congiunta, si rinvia alla relazione della collega Traniello.

## **2. LA DISCIPLINA DEL PAESAGGIO E IL PIANO DI INDIRIZZO TERRITORIALE (PIT)**

Con la proposta di deliberazione n. 291 è stata depositata in Consiglio regionale la nuova disciplina paesaggistica integrativa del PIT. Contestualmente all'approvazione della proposta di deliberazione 291 sarebbero entrate in vigore le nuove misure di salvaguardia per la parte paesaggistica in attesa della sua approvazione finale. La delibera andava approvata entro il 31 dicembre 2012 e l'intervento era necessario ed urgente alla luce della scadenza, fissata proprio al 31 dicembre 2012, delle vecchie misure di salvaguardia, ma l'approvazione

dell'atto è stato rinviato. Le ragioni del rinvio sono da ricondursi alle rilevanti difficoltà tecniche incontrate nella riscrittura della nuova parte paesaggistica del PIT. La Regione, per non rinunciare alla tutela paesaggistica in vigore, con l'articolo 41 della legge regionale 27 dicembre 2012 (Legge finanziaria per il 2013), ha prorogato al 31 ottobre 2013 la scadenza delle misure di salvaguardia per la parte paesaggistica del PIT già esistenti. La Giunta regionale avrà così a disposizione ulteriori dieci mesi per la completa predisposizione della parte paesaggistica del PIT.

Sempre con riferimento al PIT, di grande rilievo politico-istituzionale è la proposta di deliberazione n. 105 del 21 febbraio 2011 avente ad oggetto "Adozione dell'integrazione al PIT per la definizione del parco agricolo della piana e per la qualificazione dell'aeroporto di Firenze" che al 31 dicembre 2012 non ha ancora completato il suo iter politico-istituzionale ed al momento non è prevedibile la sua approvazione da parte del Consiglio regionale.

### **3. LA TUTELA DELL'AMBIENTE**

L'inizio dell'anno 2012 ha visto l'approvazione di una importante legge di riforma in materia di tutela ambientale. La proposta di legge 92/2011, depositata in consiglio nel luglio 2011 è stata approvata diventando legge regionale 17 febbraio n. 6 (Disposizioni in materia di valutazioni ambientali. Modifiche alla l.r. 10/2010, alla l.r. 49/1999, alla l.r. 56/2000, alla l.r. 61/2003 e alla l.r. 1/2005). La nuova legge dispone alcune consistenti modifiche alla legge regionale 10/2010 in materia di VIA (Valutazione di impatto ambientale) e di VAS (valutazione ambientale strategica) oltre ad una serie di modifiche minori ad altre quattro leggi regionali. Si tratta di una legge molto articolata, ad alto contenuto tecnico, che durante i lavori istruttori in Consiglio regionale ha visto aumentare il numero dei propri articoli a seguito degli ulteriori approfondimenti in sede di esame consiliare. Dagli originari 70 articoli della proposta di legge depositata siamo arrivati all'approvazione del testo finale da parte dell'aula con un testo composto da 95 articoli. Questa legge regionale è una ulteriore testimonianza dell'importanza delle funzioni svolte del Consiglio regionale che appaiono sempre più frequentemente orientate alla fase della progettazione legislativa. Il Consiglio, esercita funzioni di verifica, di approfondimento, di chiarimento nei confronti di molte proposte di legge provenienti dalla Giunta con l'obiettivo, non sempre raggiunto ma sempre presente, di rendere la norma più chiara, più semplice e più comprensibile. Anche in questo caso, come altri in passato, rimane ancora una volta pendente un concreto problema di tecnica legislativa. Le numerose modifiche ad un testo di legge in vigore, consiglierebbero l'approvazione di un nuovo testo e l'abrogazione del vecchio. Il problema diventa ancora più delicato laddove si proceda all'approvazione di nuovi testi rappresentanti la mera riscrittura di parti del testo di legge già in vigore. È chiaro, in questo caso, il pericolo che rappresenta la duplicazione di

norme. A nostro avviso, modifiche così profonde del testo di legge avrebbero consigliato una completa riscrittura della legge in vigore ed una conseguente abrogazione della l.r. 10/2010. La proposta di legge riproduce, in parte, norme statali e regionali e su questo aspetto, si è opportunamente segnalato, in sede istruttoria, che la duplicazione di norme statali potrebbe essere passibile di censura in sede di scrutinio di legittimità ove venisse valutata come novazione della fonte statale. Si riferisce di tale problematica in quanto la fase progettuale della proposta di legge non ha previsto modifiche puntuali delle norme modificate o sostituite ma una riproduzione, di “pezzi di norme” già in vigore. Il rischio è quello di sottoporre nuovamente ad eventuali ricorsi e possibili giudizi di legittimità costituzionale norme già in vigore e, in caso di mera riproduzione di norme statali, il rischio di incorrere nella fattispecie della novazione della fonte di norme, in materia ambientale, di esclusiva competenza statale. In proposito si ricorda che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha più volte ricordato che la mera novazione della fonte, dalla riproduzione di disposizioni statali in legge regionale, possa essere idonea a ledere la competenza esclusiva dello Stato. Si è rimarcata ancora una volta un’obiezione alla tecnica legislativa utilizzata. In considerazione della mole di lavoro prospettata in caso di completa riscrittura della legge e considerati i tempi previsti per l’approvazione la parte politica decise di andare avanti con il testo come proposto. Anche in campo ambientale viene confermato l’obiettivo generale di introdurre elementi di semplificazione e dove possibile riduzione dei tempi amministrativi. Tra gli elementi della legge regionale i più significativi riguardano l’eliminazione di inutili duplicazioni tra VAS e Valutazione integrata, un migliore coordinamento tra VAS e VIA, uno snellimento, accompagnato da semplificazioni amministrative, dell’iter procedurale delle valutazioni degli strumenti di programmazione e pianificazione regionali e degli enti locali, senza far venir meno le garanzie di tutela ambientale. Attraverso questo intervento legislativo viene confermato il raggiungimento degli obiettivi di semplificazione contenuti nel programma regionale di governo della Regione Toscana e nel nuovo programma di sviluppo per la legislatura 2011-2015. Viene perseguito inoltre l’obiettivo della maggiore chiarezza della norma pur rimanendo il testo ad alto contenuto tecnico. Il testo finale si configura sempre più come un testo unico nella specifica materia in quanto la l.r. 10/2010, come riformata, accoglie anche la parte relativa alla Autorizzazione integrata ambientale che era contenuta in altra legge regionale ed ora abrogata. Il Consiglio dei Ministri, in data 13 aprile 2012, ha promosso ricorso alla Corte costituzionale sollevando alcune perplessità in merito all’articolo 34 della legge 6 per presunte difformità rispetto alle norme statali di riferimento contenute nel decreto legislativo 152/2006 (Norme in materia ambientale) per le quali vi è competenza esclusiva dello Stato. Secondo il ricorrente, alcune definizioni sono difformi rispetto alla norma statale, tanto da rendere i controlli di valutazione di impatto ambientale effettuati in maniera meno rigorosa di quanto richiederebbe la norma statale. Il ricorrente, pertanto,

ritenendo le norme statali non conformi alla normativa statale in materia di tutela dell'ambiente sarebbero in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione.

La legge 27 marzo 2012, n. 12 concernente disposizioni urgenti in materia ambientale e la modifica di tre leggi regionali, assume, per lo più, connotati manutentivi, ancorché urgenti, dettati dalle problematiche derivanti dall'applicazione della norma. In particolare le modifiche alla legge regionale 20/2006, in materia di tutela delle acque ed alla legge regionale 25/1998 in materia di rifiuti. Le nuove norme introducono alcune novità procedurali e chiariscono alcuni aspetti applicativi al fine di evitare possibili dubbi interpretativi.

Il Piano regionale di sviluppo (PRS) 2011-2015, con riferimento alla tutela e alla valorizzazione delle risorse territoriali ed ambientali nell'ambito di uno sviluppo consapevole e compatibile, prevede una complessa riforma e l'approvazione di un testo unico di difesa del suolo e di bonifica. Il 13 novembre 2012 è stata assegnata alla Seconda e Sesta Commissione congiunte la proposta di legge 192 in materia di bonifiche. La proposta, è stata approvata come legge collegata alla finanziaria per il 2013 il 17 dicembre 2012 diventando così legge regionale 27 dicembre 2012, n. 79 (Nuova disciplina in materia di consorzi di bonifica. Modifiche alla l.r. 69/2008 e alla l.r. 91/1998. Abrogazione della l.r. 34/1994). La legge ha profondamente riformato la disciplina e l'organizzazione dei consorzi di bonifica in Toscana e sostituito integralmente la vecchia disciplina regionale della l.r. 34/1994. Questa profonda ed innovativa modifica ha comportato anche alcune necessarie modifiche alla legge regionale sulla difesa del suolo (91/1998). La legge regionale provvede ad una nuova delimitazione dei comprensori di bonifica con l'obiettivo principale di garantire omogeneità ed uniformità della attività di bonifica semplificando le diverse competenze in materia. La riforma persegue delle funzioni polivalenti che comprendono la bonifica ma in parte anche la difesa del suolo, la provvista e gestione delle acque ad uso irriguo, la tutela e valorizzazione dell'ambiente. Si segnala, come elemento rilevante e decisivo, che i principi ispiratori della legge regionale rispondono a quanto contenuto nei criteri contenuti nell'Intesa Stato-Regioni approvati in sede di conferenza permanente il 17 settembre 2008. Il testo dell'intesa, a sua volta, è stato redatto sulla base di un testo approvato dal Comitato tecnico permanente in agricoltura nella seduta dell'11 settembre 2008. La legge regionale 79 ha tradotto in norme gli elementi costitutivi dell'accordo. In particolare hanno trovato applicazione: la disciplina dei comprensori di bonifica, dei soggetti gestori, dei compiti e delle funzioni dei consorzi, degli organi, del regime finanziario degli interventi e della partecipazione privata, della collaborazione con gli enti locali, della trasparenza e dell'informazione, la vigilanza e il controllo sullo svolgimento delle attività di bonifica. Uno degli elementi qualificanti della nuova legge regionale è quello di aver delimitato il territorio toscano in sei comprensori ed in ciascuno di essi aver istituito un

consorzio di bonifica operando così una forte riduzione del loro numero. La legge ha ribadito il concetto di contributo consortile giustificandolo come direttamente correlato al beneficio tratto dagli immobili situati nel comprensorio per le attività svolte dal consorzio che, si precisa, deve essere “*specifico e diretto*”. La legge regionale rafforza il significato del contributo consortile, peraltro obbligatorio ai sensi del r.d. 13 febbraio 1933 n. 215 (Nuove norme per la bonifica integrale) chiarendo che i consorziati che traggono beneficio dall’azione di bonifica, allo stesso tempo, contribuiscono alla salvaguardia e alla realizzazione di finalità pubbliche. Con riferimento al contributo, i consorzi adottano un proprio “piano di classifica” (approvato dalla Giunta regionale), con l’obiettivo di garantire un’azione impositiva omogenea su tutto il territorio della Toscana. La legge opera una distinzione chiara tra le funzioni di competenza regionale e quelle consortili e prevede un piano delle attività di bonifica che viene approvato nell’ambito del “Documento annuale per la difesa del suolo” che viene appositamente istituito con la nuova proposta di legge. Viene anche istituita una Conferenza permanente per la difesa del suolo con funzioni consultive, propositive e di coordinamento in materia di difesa del suolo e bonifica e di conseguenza viene anche modificata la legge regionale 91/1998 (Norme per la difesa del suolo). Si evidenzia che si tratta ancora di un assetto provvisorio delle attuali competenze in attesa della riforma generale della difesa del suolo. Si segnala infine, come particolarmente delicata, la disciplina del Capo V della legge regionale dove sono previsti alcuni articoli di disposizioni transitorie e questo dimostra la particolare complessità del passaggio dal vecchio sistema al nuovo ora disciplinato.

#### **4. LE LEGGI TRASVERSALI**

Si ricordano infine, due leggi aventi natura trasversale: la l.r. 14 luglio 2012 n. 35 concernente modifiche alla legge finanziaria per il 2011 ed alla legge finanziaria per il 2012 e la legge 18 giugno 2012, n. 29, legge di manutenzione dell’ordinamento regionale per il 2012.

Entrambe le leggi, con riferimento alle materie di competenza della Sesta Commissione e contrariamente a quanto verificatosi negli ultimi anni, rispettano i limiti ed il contesto per le quali sono state proposte e confermano il carattere di fondo delle stesse con interventi di natura finanziaria o di mero carattere manutentivo.

La legge regionale 27 dicembre 2012, n. 77 (Legge finanziaria per il 2013) ha prodotto numerose modifiche legislative a diverse leggi regionali. Per quanto riguarda le materie legate al territorio è stata nuovamente modificata la legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio).

Si segnala che con questo ulteriore “pacchetto” di modifiche la stessa legge regionale, in attesa della sua riforma complessiva, risulta modificata,

attraverso numerosi interventi legislativi, in ben 252 punti confermandosi così la legge regionale che ha subito più modifiche nell'ambito dell'ordinamento regionale.

Con riferimento alla legge 18 giugno 2012, n. 29 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2012) si segnala che in data 3 agosto 2012 è stato promosso un ricorso alla Corte costituzionale da parte del Consiglio dei Ministri. L'ambito interessato riguarda le opere e i lavori eseguiti in aree sismiche. Le norme di cui si chiede la censura riguardano le modifiche apportate al comma 4 dell'articolo 10 della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 39 (Disposizioni in materia di energia) oltre che al comma 5 del medesimo articolo. In particolare viene contestato il fatto che le modifiche apportate dettino una disciplina derogatoria in contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio contenuti all'articolo 94 del d.p.r. 380/2001 con riferimento alle autorizzazioni per l'inizio dei lavori nelle zone sismiche. Secondo la ricorrente, le disposizioni regionali introdurrebbero deroghe anche agli articoli 65, 83 e 93 del d.p.r. 380/2001 e sarebbero pertanto in contrasto con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

## **POLITICHE SULLA MOBILITA' E INFRASTRUTTURE**

REDATTRICE : Anna Traniello Gradassi

### **1. LE POLITICHE PER LE INFRASTRUTTURE, PORTI E AEROPORTI**

Per realizzare una gestione più efficiente dei porti di rilievo commerciale di interesse regionale, individuati nel Masterplan dei Porti, documento allegato al Piano di indirizzo territoriale (PIT), ed al fine di rendere i finanziamenti regionali maggiormente efficaci attraverso una visione unica delle esigenze per la loro funzionalità, è stata approvata la legge regionale 28 maggio 2012, n. 23 che prevede l'istituzione dell'Autorità portuale regionale.

Attraverso questa legge la Regione intende aumentare l'efficienza e l'efficacia nella gestione delle funzioni concernenti i porti di Viareggio, Giglio, Porto Santo Stefano e Marina di Campo, attualmente attribuite alla competenza comunale, tramite la riallocazione delle stesse in base ai principi di adeguatezza, sussidiarietà e differenziazione.

Il livello più adeguato per l'esercizio delle funzioni di cui si tratta è quello regionale, in quanto consente la programmazione e la progettazione degli interventi portuali in una visione strategica d'insieme necessaria per consentire il potenziamento e lo sviluppo della portualità toscana, nonché la razionalizzazione delle risorse in funzione dell'efficienza e della competitività del sistema.

La Regione esercita queste competenze attraverso l'istituzione di un ente dipendente, denominato Autorità portuale regionale, al quale riconosce il ruolo di gestore globale della vita istituzionale, amministrativa ed economica del porto, un ente pertanto fortemente specializzato che assicura l'ottimizzazione delle professionalità esistenti avvalendosi degli uffici della Regione e degli enti locali.

Dato il forte interesse delle comunità locali allo sviluppo delle aree portuali gli enti locali partecipano alla vita dell'organo di indirizzo dell'ente, denominato comitato portuale.

All'interno di ciascun comitato portuale è garantita la compresenza di diversi livelli di governo, pertanto accanto ad una componente stabile di livello regionale è prevista la partecipazione degli enti locali di volta in volta interessati a seconda dell'ambito territoriale coinvolto, anche al fine di rendere possibile il coordinamento delle esigenze regionali con quelle locali, garantendo altresì impulso e speditezza delle procedure.

All'interno del medesimo comitato è garantita altresì la presenza di un rappresentante delle camere di commercio territorialmente interessate al fine di assicurare uno stretto collegamento con le esigenze economiche ed imprenditoriali del territorio.

Le funzioni di ciascun comitato portuale sono di adottare il piano regolatore portuale, approvare indirizzi e direttive in ordine alle concessioni demaniali e alle autorizzazioni, deliberare, su proposta del segretario generale, il rilascio delle autorizzazioni e, previo esperimento di procedure di evidenza pubblica, il rilascio delle concessioni, approvare la relazione annuale sull'attività svolta e sulla gestione del porto.

Al fine di garantire un'adeguata e condivisa programmazione delle opere, è prevista l'introduzione di uno strumento di programmazione elaborato dal segretario generale e adottato da ciascun comitato portuale per ambito di competenza che, sulla base degli indirizzi annuali della Giunta regionale, individua le attività e le opere che l'Autorità portuale regionale intende realizzare nel corso dell'anno di riferimento.

In relazione alla necessità di definire in modo congruo i confini del demanio marittimo relativo ai porti nei quali è istituita l'Autorità portuale regionale, è affidato al piano regolatore portuale il compito di individuare le aree non più funzionali alle attività portuali. L'applicazione di tale nuova disposizione risulta di particolare importanza per il porto di Viareggio, in considerazione della particolare conformazione ed estensione del demanio marittimo ad esso afferente, il quale attualmente include aree significative della città non specificamente funzionali all'ambito portuale.

Per l'esercizio della funzione di gestione delle concessioni demaniali, attesa la sua specificità, si prevede con riferimento ai porti minori (Giglio, Porto Santo Stefano, Marina di Campo) che l'Autorità portuale regionale possa avvalersi degli uffici degli enti locali interessati.

Allo scopo di garantire e promuovere il coinvolgimento degli operatori economici interessati, dei rappresentanti dei lavoratori e degli imprenditori, delle camere di commercio, alla vita della realtà portuale, si prevede l'istituzione di un organismo consultivo denominato "Commissione consultiva" che si esprime sui principali atti relativi alle strategie di sviluppo.

La commissione consultiva esprime parere obbligatorio sugli atti di programmazione dell'Autorità portuale regionale: piano regolatore portuale, piano annuale delle attività, indirizzi e direttive per il rilascio delle concessioni demaniali e di ogni altra concessione e autorizzazione nell'area portuale.

Gli indirizzi sono dati dalla Regione, in quanto si prevede che la Giunta regionale, previo parere della commissione consiliare competente, approva, nel rispetto degli atti di programmazione regionale, le direttive per l'Autorità portuale, individuando in particolare gli indirizzi per l'elaborazione del piano annuale delle attività, nonché i criteri per l'individuazione delle priorità degli interventi per ciascun ambito portuale.

In relazione al nuovo assetto delle competenze si è reso necessario procedere ai conseguenti adeguamenti della legge regionale n. 1/2005 e della

legge regionale 88/1988 al fine di renderle coerenti con la disciplina in questione.

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

Per realizzare obiettivi di intermodalità, di migliore fruizione del territorio, di sviluppo infrastrutturale con valenza anche in ambito sanitario, sociale, turistico e sportivo, ed a garantire lo sviluppo in sicurezza dell'uso della bicicletta sia in ambito urbano che extraurbano realizzando una rete ciclabile regionale e le relative infrastrutture è stata approvata la legge regionale 6 giugno 2012, n. 27, di iniziativa consiliare.

La legge è volta a favorire la creazione di circuiti connessi alla mobilità collettiva e di una rete, interconnessa, protetta e dedicata, di itinerari ciclabili e ciclopedonabili, attraverso località di valore ambientale, paesaggistico, culturale e turistico, anche con la creazione di una rete di punti di ristoro, con particolare riguardo ai percorsi connessi e correlati alle strade aventi caratteristiche storico-culturali. Pertanto sono individuati quali obiettivi strategici: per quanto attiene la ciclomotilità urbana, l'incremento della rete ciclabile esistente, privilegiandone il completamento su tutto il territorio urbano e la messa in rete, la sua messa in sicurezza e la connessione con il sistema della mobilità collettiva; per quanto attiene la ciclomotilità extraurbana, la creazione di circuiti connessi alla mobilità collettiva e la creazione di una rete, interconnessa, protetta e dedicata, di itinerari ciclabili e ciclopedonabili attraverso località di valore ambientale, paesaggistico, culturale e turistico anche con la creazione di una rete di punti di ristoro, con particolare riguardo ai percorsi connessi e correlati alla via Francigena e alle altre vie (quali la Via Romea dell'Alpe di Serra) aventi caratteristiche storico-culturali, la creazione in ambiente rurale e montano di percorsi dedicati e strutture di supporto e la creazione di una rete di ciclostazioni.

Si prevede che nell'ambito del Piano regionale integrato delle infrastrutture e della mobilità (PRIIM) sia individuato il sistema ciclabile di scala regionale quale elemento di connessione e integrazione dei sistemi ciclabili provinciali e comunali. Il PRIIM definisce l'utilizzo per la riconversione in percorsi ciclabili e ciclopedonali, favorendone il recupero conservativo, di manufatti stradali o ferroviari dismessi, strade in disuso ed aree inutilizzate quali gli argini dei corsi d'acqua. Nel PRIIM sono indicati i criteri, gli strumenti e i finanziamenti per la redazione dei piani provinciali e comunali per la mobilità ciclistica, individuando proprio nella mobilità ciclistica la terza componente essenziale della mobilità in ambito urbano.

E' disciplinata la pianificazione provinciale e comunale per la mobilità ciclistica, prevedendo la connessione dei grandi attrattori di traffico, in particolare i centri scolastici e universitari, gli uffici pubblici, i centri commerciali, le aree industriali, il sistema della mobilità pubblica con particolare

riferimento ai poli di interscambio modale, ai poli sanitari ed ospedalieri, alle aree verdi ricreative e sportive e, in generale, agli elementi di interesse sociale, storico, culturale e turistico di fruizione pubblica.

In particolare è previsto che i piani provinciali per la mobilità ciclistica siano redatti, in coerenza col PRIIM, nell'ambito della redazione del piano territoriale di coordinamento (PTC). Nei piani provinciali sono individuati e definiti indirizzi, criteri, parametri e interventi necessari per la creazione di una rete di infrastrutture e di servizi per la mobilità ciclistica organica e funzionale.

I piani comunali per la mobilità ciclistica possono essere redatti anche in forma associata dai comuni, ovviamente in coerenza con il PIIM e con il PTC ove vigente.

Si prevede che la Regione promuova accordi con i gestori del trasporto pubblico locale allo scopo di attuare il trasporto combinato di passeggeri e cicli sui mezzi ferroviari e sui mezzi di trasporto pubblico locale.

Di rilevante interesse per l'effettiva diffusione e promozione di questa modalità di trasporto è la previsione di un sistema di informazione e consultazione, tramite accesso internet, dell'offerta ciclabile con i tracciati dei percorsi, dei punti di scambio intermodale e dei punti di assistenza e di ristoro. Il sistema è costantemente aggiornato dalla Regione in collaborazione con province e comuni.

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

Nel presupposto che la questione abitativa debba tornare ad essere un elemento fondante del sistema di protezione sociale e delle garanzie di cittadinanza, per favorire l'intervento pubblico in tema di protezione sociale verso le famiglie sotto sfratto è stata approvata la legge regionale 12 dicembre 2012, n. 75 (Misure urgenti per la riduzione del disagio abitativo. Istituzione delle commissioni territoriali per il contrasto del disagio abitativo). La legge, di iniziativa consiliare, è finalizzata a realizzare la gradualità delle esecuzioni di rilascio degli alloggi, ed è stata elaborata con l'apporto di consiglieri di maggioranza e minoranza, che hanno tenuto conto anche di osservazioni emerse in fase di consultazione, giungendo così ad un testo ampiamente condiviso che poi è stato approvato dal Consiglio regionale all'unanimità.

La legge prevede che, al fine di contenere il disagio abitativo dei nuclei familiari soggetti a procedure esecutive di sfratto, i comuni, nell'ambito del livello ottimale di esercizio (LODE) di cui alla legge regionale 3 novembre 1998, n. 77 (Riordino delle competenze in materia di edilizia residenziale pubblica), possono istituire commissioni territoriali per il contrasto del disagio abitativo per promuovere azioni coordinate, al fine di garantire la sostenibilità sociale dello sfratto e favorire il percorso di passaggio da casa a casa dei soggetti che non sono in possesso di altra abitazione adeguata al proprio nucleo familiare. Dette

commissioni possono essere più di una in caso di LODE nei quali siano compresi comuni con una dimensione demografica superiore a 50.000 abitanti e ne fanno parte rappresentanti delle organizzazioni sindacali degli inquilini e delle associazioni di proprietà edilizia, un rappresentante del soggetto gestore del patrimonio destinato all'edilizia residenziale pubblica competente per territorio. Potranno essere integrate da rappresentanti delle prefetture e delle questure, nonché da rappresentanti dei comuni interessati. La partecipazione alle commissioni è a titolo gratuito.

Si prevede una relazione annuale dell'osservatorio sociale sul disagio abitativo e una conferenza annuale, indetta dall'assessore regionale. L'istituzione delle commissioni territoriali è riconosciuta tra i criteri di priorità ai fini della ripartizione tra i LODE di finanziamenti per il sostegno a programmi di costruzione, acquisizione e recupero di alloggi di edilizia sovvenzionata o di alloggi destinati alla locazione per famiglie in situazione di disagio abitativo.

L'articolo 4 della legge introduce una clausola valutativa per cui la Giunta regionale rende conto al Consiglio regionale sull'attuazione della legge e sui risultati ottenuti in merito alla riduzione del disagio abitativo.

La proposta di legge non comporta oneri finanziari aggiuntivi a carico della Regione.

## **LE POLITICHE DI PROGRAMMAZIONE**



## PROFILI GENERALI DELLA PROGRAMMAZIONE

REDATTORI: Silvia Fantini, Alberto Nistri

### 1. 2012: ANNO DELLA PROGRAMMAZIONE

L'anno 2012 può essere a buon diritto definito come "l'anno della programmazione"<sup>5</sup>: alla data del 19 dicembre 2012, dei sedici strumenti di programmazione di legislatura previsti, ben undici sono stati proposti al Consiglio dalla Giunta a partire dal mese di dicembre 2011 e dieci sono stati approvati.

Atto di programmazione	presentazione della proposta di delibera in Consiglio Regionale	approvazione del piano in Consiglio Regionale
Piano regionale di sviluppo economico	06/12/2011	11/07/2012
Piano regionale agricolo forestale	06/12/2011	24/01/2012
Piano di indirizzo generale integrato istruzione, formazione e lavoro	30/12/2011	17/04/2012
Piano della cultura	12/01/2012	11/07/2012
Piano regionale di azione ambientale		
Piano di gestione dei rifiuti		
Piano regionale integrato infrastrutture e mobilità		
Piano di tutela delle acque (revisione)		
Piano regionale di attività estrattive, di recupero delle aree escavate e di riutilizzo dei residui recuperabili (aggiornamento)		
Piano sanitario e sociale integrato regionale	19/12/2011	
Piano di indirizzo integrato per le politiche sull'immigrazione	30/12/2011	22/02/2012
Piano regionale per la promozione della cultura e della pratica dell'attività sportiva e motorio-ricreativa	30/12/2011	21/02/2012
Piano regionale per la cittadinanza di genere	23/12/2011	21/02/2012
Piano di indirizzo per la tutela dei consumatori e degli utenti	05/12/2011	21/02/2012
Piano integrato delle attività internazionali	23/12/2011	04/04/2012
Programma regionale per la promozione e lo sviluppo dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza	10/09/2012	04/12/2012

Come vedremo in seguito, i tempi di approvazione di questi atti di programmazione sono nel complesso particolarmente dilatati, ma questo dipende

<sup>5</sup> Nonostante la legislatura abbia avuto inizio nella seconda metà del 2010, il PRS è stato approvato soltanto a luglio 2011 e proprio per questo tutti gli atti di programmazione sono per così dire "slittati" di almeno un anno.

soprattutto dalle procedure previste dalla legge 49/1999, i cui numerosi passaggi possono essere sommariamente così riassunti:

- adozione da parte della Giunta della proposta iniziale di piano o programma;
- trasmissione al Consiglio regionale per l'espletamento della procedura prevista dall'articolo 48 dello Statuto;
- avvio di una prima fase di concertazione da parte della Giunta;
- sulla base degli esiti dell'eventuale concertazione oppure soltanto degli eventuali indirizzi del Consiglio regionale, la Giunta approva la proposta intermedia di piano/programma, che viene portata ai tavoli di concertazione;
- redazione della proposta finale di piano/programma e trasmissione al Consiglio regionale per l'approvazione definitiva.

Nel corso dei suddetti passaggi può esservi la necessità di espletare anche quelle procedure che derivano dalle leggi regionali 1/2005 e 10/2010 in materia di VAS, che comportano ovviamente un'ulteriore dilatazione dei tempi di approvazione della proposta finale di piano.

Per poter analizzare in maniera compiuta le procedure dei piani approvati durante il 2012, si è ritenuto opportuno la predisposizione di un cronoprogramma che potesse evidenziare le varie fasi dell'iter procedurale: questo metodo ha permesso di identificare i tempi medi di approvazione di ogni piano/programma, tenendo presente, fra l'altro, la verifica di assoggettabilità (VAS) a cui alcuni piani sono sottoposti.

In questo modo si è tentato di comprendere quali parti della procedura risultino maggiormente difficoltose, quali siano le criticità in termini temporali e se vi sia la possibilità di rivedere tali procedure al fine di rendere più agevole l'approvazione degli atti di programmazione in Consiglio regionale.

La procedura di approvazione in Consiglio è stata dunque suddivisa nelle seguenti fasi:

- a) trasmissione del documento preliminare ad opera della Giunta ex art. 48 Statuto;
- b) assegnazione del documento preliminare all'aula o alla commissione ad opera della Conferenza di programmazione dei lavori;
- c) svolgimento dell'informativa in aula o commissione (il termine per l'esame e la formulazione di eventuali atti di indirizzo è di trenta giorni dall'assegnazione, salvo diversa indicazione della Conferenza di programmazione e comunque non oltre il quarantacinquesimo giorno – art. 155, comma 3 regolamento interno del Consiglio);
- d) trasmissione della proposta di deliberazione di approvazione del piano/programma da parte della Giunta;
- e) assegnazione del piano/programma alla commissione competente;
- f) licenziamento della proposta di deliberazione da parte della commissione (termine previsto non oltre tre mesi a partire dalla data di assegnazione – art. 39, comma 1 del regolamento interno del Consiglio);
- g) approvazione del piano o programma da parte del Consiglio regionale.

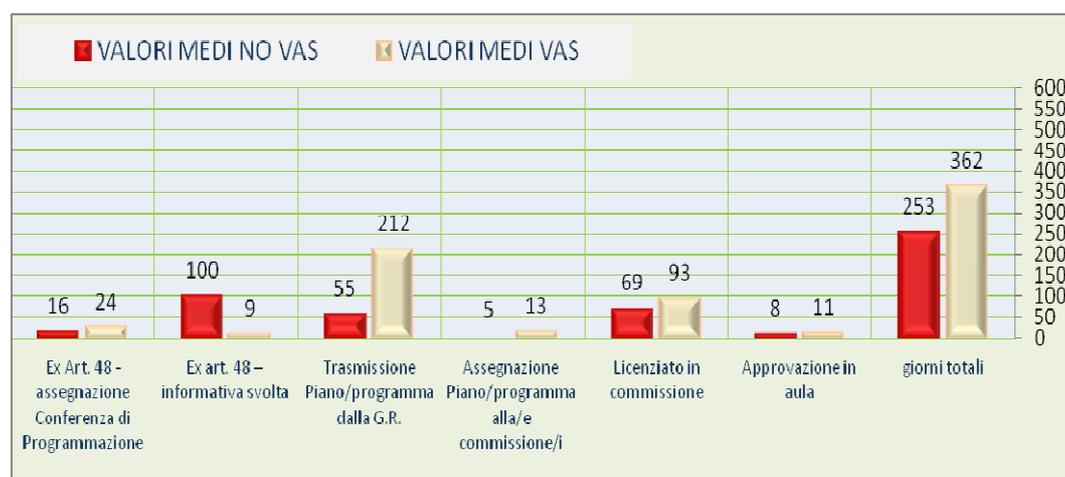
Dei dieci piani approvati dal Consiglio regionale tramite deliberazione, tre sono stati assoggettati a VAS. Pur nella consapevolezza che tali dati non possono essere rilevanti ai fini statistici è interessante rilevarne i valori medi di riferimento:

<b>Cronoprogramma VAS</b>			
<b>Fasi del procedimento</b>	<b>Giorni medi</b>	<b>Min.</b>	<b>Max.</b>
Ex. Art. 48 - trasmissione documento preliminare	0	0	0
Ex Art. 48 - assegnazione Conferenza di Programmazione	24	4	62
Ex art. 48 – informativa svolta	9	5	12
Trasmissione Piano/programma dalla G.R.	212	133	363
Assegnazione Piano/programma alla/e commissione/i	13	1	38
Licenziato in commissione	93	42	196
Approvazione in aula	11	5	21
<b>Durata complessiva del procedimento</b>	<b>362</b>	<b>201</b>	<b>515</b>

Dall’esame dei sette piani non soggetti a VAS emergono le indicazioni seguenti:

<b>Cronoprogramma No-VAS</b>			
<b>Fasi del procedimento</b>	<b>Giorni medi</b>	<b>Min.</b>	<b>Max.</b>
Ex. Art. 48 - trasmissione documento preliminare	0	0	0
Ex Art. 48 - assegnazione Conferenza di Programmazione	16	3	75
Ex art. 48 – informativa svolta	100	27	118
Trasmissione Piano/programma dalla G.R.	55	44	66
Assegnazione Piano/programma alla/e commissione/i	5	1	9
Licenziato in commissione	69	43	102
Approvazione in aula	8	5	12
<b>Durata complessiva del procedimento</b>	<b>253</b>	<b>228</b>	<b>302</b>

Il grafico rende immediatamente percepibile la differenza fra le tempistiche dei due diversi iter:



Il tempo medio intercorrente fra la trasmissione del documento preliminare e l'approvazione del piano in Consiglio regionale appare non più in linea con le esigenze di una programmazione che deve poter essere rapida per poter far fronte alle necessità di sviluppo del territorio regionale. La necessità di improntare una programmazione più rispondente alle attuali esigenze è stata argomento di rilievo durante il seminario "Modelli di programmazione regionale a confronto", svoltosi presso la Presidenza della Giunta il 3 aprile scorso: in quella sede si è focalizzato sulla necessità di velocizzare i processi decisionali, di semplificare gli strumenti e le procedure, senza perdere la visione strategica, la coerenza e la capacità di guidare tutto il sistema regionale verso obiettivi condivisi.

La revisione degli strumenti della programmazione regionale potrebbe essere tema da riconsiderare, anche in vista del nuovo ciclo di programmazione dei fondi europei 2014/2020, al fine di una maggiore efficienza del modello di programmazione toscano.

## **2. ARTICOLO 48 DELLO STATUTO: UN "LUNGO" CONFRONTO**

Analizzando nel dettaglio le varie fasi del procedimento si può immediatamente notare come la prima criticità sia relativa ai tempi occorrenti per l'espletamento della procedura ex articolo 48 dello Statuto, che complessivamente dal momento della trasmissione da parte della Giunta del documento preliminare allo svolgimento dell'informativa comportano un "costo" medio di 116 giorni per i piani non soggetti a VAS (in controtendenza i tre piani soggetti a VAS, per i quali la media è di soli 33 giorni).

L'articolo 48 dello Statuto qualifica il confronto e la concertazione come fasi formali del procedimento, nel caso in cui l'atto da adottare sia di iniziativa governativa e di approvazione consiliare, stabilendo che: *"Il presidente della giunta può promuovere, su atti di iniziativa degli organi di governo, fasi formali di concertazione o di confronto con rappresentanze istituzionali e sociali, per ricercare preventive linee di intesa, nel caso di atti di competenza degli organi di governo, ovvero per verificare i rispettivi orientamenti, nel caso di atti da sottoporre all'approvazione del consiglio: in quest'ultimo caso, l'avvio delle fasi formali è preceduto da un'adeguata informazione del consiglio, che può approvare specifici atti di indirizzo"*.

La fase preliminare di avvio si attua tramite una verifica degli indirizzi con il Consiglio regionale, al quale la Giunta fornisce una comunicazione preliminare sulle linee generali che ispirano il programma. Questa fase costituisce l'inizio vero e proprio del procedimento di formazione dell'atto di programmazione. Mediante il documento preliminare, in forma sintetica, la Giunta indica le motivazioni della scelta di procedere alla formazione dell'atto, nonché i riferimenti normativi, gli obiettivi generali che si intendono perseguire e gli altri livelli istituzionali da coinvolgere.

In particolare il coinvolgimento preliminare del Consiglio nasce dall'esigenza dell'organo legislativo stesso di poter essere in grado di fornire indirizzi generali in una fase precedente a quella in cui l'organo esecutivo inizia il processo di confronto con i componenti dei tavoli di concertazione e con la società in senso lato. Con questa nuova impostazione dettata dall'articolo 48 dello Statuto regionale, la Giunta non può preconstituire "intese" con soggetti esterni prima dell'invio dell'atto all'organo che ha competenza per la sua approvazione (Consiglio) e, soprattutto, senza che questo sia stato messo in grado di fornire eventuali indirizzi programmatici.

Ai sensi dell'articolo 155 del regolamento interno del Consiglio regionale, la procedura adottata vede i seguenti passaggi:

- il Presidente della Giunta, qualora decida di attivare, ai sensi dell'articolo 48 dello Statuto, su atti da sottoporre all'approvazione del Consiglio, fasi formali di confronto con rappresentanze istituzionali e sociali per verificare i rispettivi orientamenti, trasmette al Presidente del Consiglio gli atti o documenti idonei a fornire un esauriente quadro conoscitivo, di fatto e di diritto, inerente a tali atti, nonché le motivazioni, le finalità e gli strumenti degli interventi da essi previsti;
- la documentazione è assegnata, per l'esame e la formulazione di eventuali atti di indirizzo, alla commissione competente per materia oppure direttamente all'aula, su indicazione della conferenza di programmazione dei lavori;
- la Giunta regionale svolge l'informativa in commissione o in aula.

Il termine per l'esame del documento preliminare e per l'eventuale formulazione d'indirizzi è di trenta giorni dall'assegnazione dell'atto, decorsi i quali il Presidente della Giunta può dare inizio alle fasi di confronto.

Il Presidente del Consiglio trasmette al Presidente della Giunta regionale sia gli atti d'indirizzo approvati, che quelli votati e non approvati, che devono essere tutti portati a conoscenza delle parti in sede di confronto.

L'esperienza concreta nella prassi consiliare relativa alla procedura *ex* articolo 48 dalla scorsa legislatura ad oggi, registra fundamentalmente il passaggio in aula anziché in commissione dell'informativa preliminare<sup>6</sup>.

Nella prima fase di attuazione della procedura, a fine 2005, era emersa una proposta nell'ambito dell'*iter* relativo al Piano di indirizzo 2006/2010 in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro (PIGI), ai sensi della l.r. 32/2002: l'assessore competente aveva svolto l'informativa preliminare in aula in data 21 dicembre 2005 ed il Consiglio aveva approvato una mozione.

---

<sup>6</sup> Da un monitoraggio delle procedure *ex* articolo 48 dal 1° gennaio al 31 maggio 2006, relativo al precedente ciclo programmatico, si rileva che su 11 documenti preliminari relativi ad atti di programmazione soltanto 2 sono stati assegnati alle commissioni; tutte le informative relative agli undici piani assegnati alle commissioni nel corso 2012 sono state svolte in aula.

La novità in questo caso era legata all'iniziativa dell'assessorato, che aveva svolto nuovamente l'informativa in sede di commissione, ai fini di un approfondimento della discussione, nella seduta congiunta tra Terza e Quinta Commissione in data 25 gennaio 2006.

In tale sede emerse la proposta da parte dei due presidenti di dar vita ad una sorta di *seminario*, oppure ad una *giornata di studi* o comunque ad una forma di *riflessione* e di *approfondimento* svincolata dalla formalità delle riunioni in commissione, che consentisse alla Giunta (attraverso organi politici e tecnici), di poter esporre non solo le linee generali, ma anche gli aspetti più specifici e tecnici del piano/programma (comunicati preventivamente ai consiglieri affinché questi potessero prenderne visione), consentendo al tempo stesso alle commissioni consiliari di avere a disposizione strumenti più precisi e dettagliati per pronunciarsi in merito. L'idea era quella di creare un momento di analisi e confronto congiunto intorno ad un documento con caratteristiche più specifiche e dettagliate rispetto all'informativa svolta in aula, ma non dettagliato come la bozza del piano presentata in commissione. Nel caso di specie furono organizzati due seminari di approfondimento tecnico sulla preparazione del piano, per meglio conoscere e analizzare il contesto in cui si andava ad operare e gli obiettivi strategici da realizzare. Dunque, la proposta che s'intendeva portare avanti era quella di codificare, ad esempio all'interno del regolamento consiliare, nell'ambito del procedimento *ex* articolo 48, un momento di studio più approfondito (seminario tecnico, giornata di studi, ecc.), volto alla trasparenza, partecipazione e collaborazione, in cui la Giunta si spogliasse del carattere formale dell'informativa in aula, per dar vita ad una comunicazione tecnica e ad un dibattito specifico con le commissioni competenti, le quali potevano così dare il proprio sostanziale contributo mediante propria *risoluzione*, oppure mediante una *proposta di risoluzione* all'aula.

Quell'idea è stata successivamente abbandonata, anche se nel 2012 un caso simile si è verificato in Quarta Commissione per quanto riguarda il piano sanitario e sociale integrato regionale 2012/2015: nella fattispecie la Quarta Commissione aveva intrapreso una fase interlocutoria congiuntamente alla Giunta regionale, prima della presentazione della proposta finale di piano, mediante l'organizzazione di diverse "giornate di ascolto" su base territoriale di competenza della ASL e delle AOU. In quelle sedi si sono volute cogliere le proposte provenienti da enti, operatori, associazioni e dall'ampia gamma di soggetti coinvolti dal PSSIR, nella fase preparatoria della stesura del piano. Questa attività si è svolta dalla metà di marzo a tutto luglio 2011 con dieci incontri ed è ripresa ad ottobre con due iniziative territoriali dedicate ai piccoli ospedali. L'informativa in aula si è svolta il 28 settembre 2011. Prima e subito dopo lo svolgimento dell'informativa in aula si sono svolti in commissione ben quattro incontri specifici con i due assessori proponenti.

In Quinta Commissione, dal momento che permaneva in ogni caso la necessità dei consiglieri di approfondire in sede di seduta di Commissione il

documento preliminare prima della sua discussione in aula, si è optato, invece, per una sorta di pre-informativa da parte dell'assessore competente: sia per il piano della cultura, che per il PIGI gli assessori di riferimento hanno svolto un'"informativa informale" prima dello svolgimento di quella "ufficiale" in aula; inoltre, proprio l'audizione dell'Assessore Scaletti è servita ai membri della commissione per redigere l'ordine del giorno collegato all'informativa, che è stato poi formalmente presentato in aula.

In Seconda Commissione ed in merito al PRAF è stata invece svolta una comunicazione da parte dell'Assessore (successivamente allo svolgimento dell'informativa in aula, ma prima della trasmissione della proposta finale di piano), il quale, terminata l'illustrazione, ha invitato i membri della Commissione ad una condivisione del lavoro di costruzione del documento *in itinere*, tramite la presenza politica al tavolo di coordinamento regionale. Tale iniziativa che appare abbastanza irrituale è stata evidenziata dall'assessore stesso il quale ne ha sottolineato l'utilità: procedendo in tal senso sarebbe poi stato possibile presentare al Consiglio regionale dei documenti già opportunamente analizzati anche in sede politica.

In tutti gli altri casi, invece, l'informativa si è svolta esclusivamente in aula, senza un preventivo coinvolgimento delle commissioni.<sup>7</sup>

Tutto questo fa capire come le commissioni, dall'alto della propria autonomia, possano adottare strategie diverse nel gestire la procedura prevista dall'articolo 48 dello Statuto, in relazione alle dinamiche fra i membri della commissione, all'interno dei rispettivi uffici di presidenza, secondo il rapporto di collaborazione con gli assessorati, con particolare attenzione a pregresse esperienze ed in ultimo secondo la tipologia di atto di programmazione presa in esame.

In conclusione, dall'esame delle tempistiche dei singoli casi concreti si evince che se la Conferenza di programmazione assegnasse direttamente i documenti preliminari alle competenti commissioni, si potrebbe realizzare una consistente economia nei tempi di approvazione degli atti di programmazione, anche al fine di rispondere in modo più puntuale ad una qualità della programmazione, nella quale il tempo disponibile sia considerato elemento strategico di riferimento.

### **3. L'ESAME IN COMMISSIONE DEGLI ATTI DI PROGRAMMAZIONE: SIAMO NEI TEMPI!**

Per quanto riguarda il tempo medio fra l'assegnazione dell'atto di programmazione alla commissione competente e la sua approvazione in commissione, riferito ai sette piani non soggetti a VAS già approvati, pari a 69

---

<sup>7</sup> Su un totale di 11 piani assegnati alle commissioni, soltanto su quattro si sono svolte "informative informali" in commissione.

giorni, si sottolinea che il dato è inferiore ai tempi massimi previsti dal regolamento interno del Consiglio regionale, ovvero tre mesi.

Nel caso dei piani soggetti a VAS il tempo medio sale a 93 giorni, superando, dunque, di soli tre giorni i termini fissati dal regolamento interno del Consiglio regionale.

Inoltre, in un arco medio di tempo inferiore ai due mesi e mezzo le commissioni hanno anche svolto le consultazioni su più della metà dei piani non soggetti a VAS, ovvero quattro su sette, e le consultazioni si sono svolte anche su due degli altri tre piani soggetti a VAS già approvati, ovvero PRSE e PRAF: anche questi due piani vengono quindi presi in considerazione al fine di valutare l'incidenza degli esiti delle consultazioni sulle modifiche poi apportate al piano.

Dall'esame dei sei piani sottoposti a consultazioni emerge che quattro hanno subito modifiche e/o integrazioni proprio sulla base di rilievi emersi durante le consultazioni. Da questo fatto si deduce che le consultazioni non possono essere considerate, come purtroppo qualche volta si è sentito dire, una "perdita di tempo". Se è pur vero che la Giunta su quegli atti ha già svolto un ampio confronto ai tavoli di concertazione, è altrettanto vero che le consultazioni svolte in Consiglio possono servire proprio per recuperare quelle osservazioni e/o istanze che ai tavoli non hanno trovato accoglimento.

Allo stesso tempo le consultazioni rappresentano un utile strumento di comprensione per i componenti del Consiglio regionale per entrare nel merito delle questioni e conoscere quali possano essere state le motivazioni addotte dalla Giunta, sempre in sede di confronto, per giustificare le proprie scelte; durante le consultazioni i consiglieri possono inoltre venire a conoscenza del reale quadro socio-economico di riferimento contenuto nei documenti di programmazione ed illustrato anche da parte dei soggetti diretti destinatari delle politiche del piano.

Ai fini di una valutazione complessiva del lavoro svolto in commissione, visto il rispetto dei termini previsti dal regolamento e considerato il fatto che quanto emerge dalle consultazioni trova spesso concretizzazione in misure, iniziative e indirizzi nei piani definitivamente approvati, è da ritenersi assolutamente indispensabile una fase nella quale sia possibile un passaggio e un'elaborazione delle materie trattate all'interno delle commissioni consiliari. Tale prassi è considerata sicuramente propositiva e non certo un ostacolo alla velocizzazione dell'approvazione dei piani e programmi.

#### **4. LEGGE/PIANO: UNA DIALETTICA A VOLTE ANCORA COMPLESSA**

Un altro aspetto di particolare rilievo attiene al rapporto fra la legge e l'atto di programmazione. Degli undici piani approvati dalla Giunta, otto hanno una sola legge di riferimento e soltanto tre fanno riferimento a più leggi.

Questo farebbe pensare che si stia portando a compimento il percorso di razionalizzazione della programmazione, in relazione alle fonti normative di riferimento, già avviato dieci anni or sono con la l.r. 32/2002 ed il PIGI e proseguito nella scorsa legislatura, quando, ad esempio relativamente alle politiche in ambito culturale, si è optato in un primo momento per l'unificazione degli strumenti di programmazione, dando vita al piano integrato della cultura, il quale continuava a trovare il proprio fondamento giuridico nelle preesistenti leggi, opportunamente modificate. La scelta era stata dettata dalla necessità sì di semplificare, ma in tempi contenuti: soltanto in un secondo momento si è giunti all'approvazione del testo unico ed all'abrogazione di tutta la previgente normativa, operazione che ovviamente ha richiesto un lavoro molto più complesso e tempi decisamente più lunghi rispetto alla revisione dei soli strumenti di programmazione.

Un caso simile da questo punto di vista è rappresentato dal PRAF (Piano regionale agricolo forestale). Rispetto al precedente periodo di programmazione, il PRAF prende spunto dall'esperienza maturata con il PAR (Piano agricolo regionale), realizzando un'incisiva evoluzione del concetto di programmazione unica: la trasposizione da PAR (Piano agricolo regionale) a PRAF (Piano regionale agricolo forestale) è avvenuta con la legge regionale 65/2010 (legge finanziaria) che ha modificato la legge regionale istitutiva del Piano (legge regionale 1/2006). In tal senso se ne rileva il fondamentale aspetto innovativo che consiste nell'ampliamento della sfera iniziale d'intervento e che abbraccia oltre le materie agricole *tout court*, l'intervento in campo forestale, faunistico-venatorio, acquacoltura e pesca nelle acque interne: precedentemente erano già state adottate una serie di modifiche di norme regionali specifiche per ogni settore che rinviavano la programmazione degli interventi economici e finanziari al PRAF.

L'approvazione di un documento di programmazione unico che traccia un riassetto complessivo della *governance regionale* nel settore, ha ridotto da cinque ad uno il numero dei procedimenti in carico al Consiglio regionale.

Durante lo svolgimento dei lavori della Seconda Commissione erano comunque emerse alcune perplessità in merito al consistente numero delle misure previste, alcune delle quali giudicate in accentuata similitudine rispetto ad altre: ciò deriva dalle numerose fonti normative che se da un lato convergono finanziariamente nel PRAF, dettano comunque obiettivi e linee d'intervento che attengono a settori specifici, con autonome fonti di finanziamento, che in alcuni casi non hanno confini così netti e possono comportare una sovrapposizione delle azioni di intervento. E' dunque auspicabile che nei prossimi anni si possa giungere ad un testo unico al quale l'atto di programmazione possa fare diretto riferimento.

## **5. LE RISORSE FINANZIARIE A SOSTEGNO DEI PIANI**

Il quadro finanziario pluriennale dei piani e programmi presenta per il quinquennio di riferimento le risorse che si ritiene saranno attivabili per l'attuazione delle varie misure ed azioni contenute nell'atto di programmazione: la tabella riporta dunque le varie fonti di finanziamento, regionali, statali e comunitarie e dovrebbe evidenziare anche le risorse eventualmente da reperire in altro modo (ad esempio tramite project financing o partenariato pubblico/privato).

Considerato che il quadro finanziario viene predisposto già al momento della redazione del documento preliminare e che dalla presentazione del suddetto documento all'approvazione da parte del Consiglio dell'atto di programmazione non soggetto a VAS intercorrono mediamente 253 giorni (circa otto mesi e mezzo), mentre per quelli soggetti a VAS i giorni salgono a 362 (praticamente un anno), è ovvio che il quadro finanziario al momento dell'approvazione del piano non rispetta più le reali disponibilità di bilancio.

Un caso emblematico di soluzione a questo problema è rappresentato dal PRAF: il piano specifica che non tutte le misure preventivate potranno trovare concreta adozione (almeno nel primo anno di attività), condizionandone gli interventi all'effettiva disponibilità finanziaria. L'aver dato luogo ad una programmazione nella quale siano inserite tutte le misure possibili, permette di non dover far ricorso ad ulteriori atti consiliari nel caso in cui l'intervento finanziario possa essere attivato, e consente un forte snellimento dell'apparato burocratico. Nella fattispecie tale metodo ha permesso di:

- migliorare l'efficienza complessiva della Pubblica Amministrazione toscana tramite la riduzione dei tempi e dei costi della programmazione legati all'espletamento dei procedimenti;
- disporre di condizioni ottimali per il buon livello di realizzazione in termini di efficienza ed efficacia delle misure previste dal piano/programma;
- semplificare ulteriormente il quadro finanziario tramite l'unificazione delle procedure gestionali;
- il sostanziale miglioramento del rapporto fra Pubblica Amministrazione e cittadini.

Complessivamente ben sette piani sui dieci approvati hanno subito almeno una rimodulazione del quadro finanziario, già nel primo anno di vigenza, in occasione dell'approvazione di modifiche alle leggi finanziarie e ben quattro sono stati rimodulati sia a luglio, con la l.r. 35/2012, che a settembre, con la l.r. 49/2012.

Con la l.r. 64/2012 di modifica delle leggi finanziarie 2011 e 2012, approvata lo scorso 24 novembre, si procede a una nuova rimodulazione dei

quadri finanziari di ben otto piani su dieci<sup>8</sup>, senza considerare che quasi sicuramente i quadri finanziari di tutti questi piani subiranno ulteriori rimodulazioni con la prossima legge finanziaria per l'anno 2013.

Certo è che questo ciclo programmatico ha avuto avvio in un periodo particolarmente critico dal punto di vista economico e finanziario e che il bilancio della Regione ha dovuto costantemente essere adeguato alle continue manovre di riallineamento della finanza pubblica che si sono realizzate nell'anno in corso.

Un caso particolare dal punto di vista procedurale è rappresentato dal piano della cultura 2012/2015: il piano è stato approvato l'11 luglio 2012 e contestualmente il Consiglio approvava la prima legge di variazione del bilancio, con la quale operava modifiche agli stanziamenti delle UPB di riferimento del piano. In quell'occasione non si è però proceduto alla corrispondente rimodulazione del quadro finanziario, allegata alla legge finanziaria regionale, in quanto il piano non era stato ancora approvato. A questa discrasia si è posto successivamente rimedio a settembre, in occasione dell'approvazione della seconda legge di variazione e delle corrispondenti modifiche alle leggi finanziarie 2011 e 2012.

## **6. CAPACITÀ EMENDATIVA DELLE COMMISSIONI: UN BUON RISULTATO.**

Dall'esame dei lavori svolti dalle Commissioni emerge una forte capacità emendativa anche degli atti di programmazione: facendo riferimento a tutti e dieci i piani approvati, ben sette hanno subito modifiche sostanziali, a dimostrazione del fatto che l'espletamento delle procedure di confronto ai tavoli di concertazione non "blindano" di fatto i contenuti dei piani.

Rinviando al relativo paragrafo per quanto concerne le modifiche derivanti dalle consultazioni, si vuole adesso porre attenzione sulle dinamiche che a volte possono verificarsi nei rapporti fra Giunta e Consiglio a proposito dell'attività emendativa: può infatti avvenire che la Giunta colga l'occasione dell'esame in commissione per chiedere, più o meno formalmente, il recupero di aspetti in qualche modo sfuggiti durante la fase di approvazione della proposta oppure di necessità venutesi a creare in un momento successivo. Dall'esame dei piani approvati dalle commissioni si registrano tre casi:

- l'inserimento di un intero paragrafo andato perduto per mero errore;

---

<sup>8</sup> L'unico piano a non subire una rimodulazione del quadro finanziario è il Piano regionale per la cittadinanza di genere 2012/2015, il cui stanziamento annuale ammonta soltanto ad euro 897.076,00. Il *Programma regionale per la promozione e lo sviluppo dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale 2012-2015*, invece, non era stato ancora approvato al momento dell'approvazione della suddetta legge.

- la sostituzione ed integrazione di alcune tabelle per refusi, contestualmente alla proposta di alcuni emendamenti con una nota in risposta ai rilievi dell'Ufficio legislativo;
- la sostituzione di un'intera parte del documento e l'integrazione di una misura finanziaria.

Altre modifiche sono invece scaturite dal dibattito in commissione, anche a seguito delle consultazioni; in un caso le modifiche sono derivate dal parere espresso dalla Prima Commissione ex articolo 42 del regolamento interno.

Un caso particolare riguarda il Piano della cultura 2012/2015, il cui iter di approvazione ha visto un doppio passaggio in commissione a causa del rinvio dell'atto dall'aula. Nella fase "pre-rinvio dall'aula" la Commissione, a seguito delle consultazioni, ha svolto un approfondito lavoro, apportando alcune sostanziali modifiche al piano. A seguito del rinvio, poi, il piano è stato nuovamente modificato, recuperando, in sostanza, il testo proposto inizialmente dalla Giunta, (ma riallocandolo diversamente all'interno del piano), accompagnando al contempo l'atto con una proposta di risoluzione collegata che impegna la Giunta ad effettuare tutta una serie di modifiche alla legge di riferimento in modo da rendere possibili tutte quelle modifiche al piano che in questa fase si sono dovute accantonare.

Un altro importante aspetto sull'attenzione posta dalle commissioni agli atti di programmazione è rappresentato dalla strategia adottata dalle Commissioni seconda e quinta in merito agli atti attuativi annuali dei piani. Dal momento che la competenza del Consiglio si ferma agli atti di programmazione di legislatura, già nel 2007 i consiglieri si erano posti il problema di non perder traccia dei successivi atti attuativi, con i quali di fatto "si contestualizza all'interno della struttura operativa" all'atto programmatico: in quella sede, infatti, vengono prese le scelte concrete per attuare i singoli obiettivi e si stanziavano i relativi fondi.

Al momento dell'esame del piano integrato della cultura 2008/2010 fu pertanto modificata la deliberazione<sup>9</sup> inserendovi la seguente previsione: "*di stabilire che la Giunta regionale provveda all'adozione degli atti deliberativi annuali di attuazione del presente piano, previo invio alla commissione consiliare competente*".

Così facendo i consiglieri si assicuravano quantomeno di poter prendere atto di quanto deliberato annualmente dalla Giunta.

La stessa previsione è stata poi ripresa dalla Seconda Commissione già in occasione di prima approvazione del Piano agricolo regionale (PAR), nel dicembre del 2008.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Si veda la deliberazione del Consiglio regionale 5 dicembre 2007, n. 129.

<sup>10</sup> Il Piano agricolo regionale si è evoluto in Piano regionale agricolo forestale con l.r. 65/2010, che ha modificato la l.r. 1/2006 istitutiva del PAR.

Per quanto riguarda le politiche in materia di cultura, la successiva evoluzione, a seguito della precedente “sperimentazione”, è stata quella di inserire l’obbligo d’invio dell’atto attuativo nella l.r. 21/2010, il cui articolo 5, comma 2 così statuisce:

*“La Giunta regionale provvede all’attuazione del piano della cultura di cui all’articolo 4 nelle forme e con le modalità previste dall’ articolo 10 bis della l.r. 49/1999, previo invio delle proposte di atti al Consiglio regionale contestualmente alla richiesta di iscrizione all’ordine del giorno della Giunta regionale.”*

La Seconda Commissione ha invece confermato il precedente impianto, specificando nella deliberazione di approvazione del PRAF che *“l’atto deliberativo annuale di attuazione sia adottato previa comunicazione alla commissione consiliare competente”*.

Si evidenzia dunque che la capacità emendativa delle commissioni ha avuto impatto anche sulle procedure, in modo da poter meglio svolgere un ruolo di vigilanza sull’attuazione dei piani, pur senza un aggravio delle già complesse procedure.

**POLITICHE DI PROGRAMMAZIONE IN MATERIA DI AFFARI  
ISTITUZIONALI E MOBILITA' E INFRASTRUTTURE  
(Prima e Settima Commissione)**

REDATTRICI: Maria Teresa Lumachi, Giuliana Tarchiani

**1. INTRODUZIONE**

Nel corso del 2012 la Prima Commissione, congiuntamente alla Settima Commissione, ha licenziato il “Programma regionale per la promozione e lo sviluppo dell’amministrazione elettronica e della società dell’informazione e della conoscenza nel sistema regionale 2012-2015”.

La proposta di deliberazione è stata inizialmente assegnata in sede referente alla Prima Commissione consiliare con lettera del 10/09/2012. A seguito della richiesta del Presidente della Settima Commissione, vista la competenza della stessa in materia di infrastrutture e reti telematiche, ai sensi dell’articolo 38 del regolamento interno 12/2010, la proposta è stata riassegnata in sede referente congiunta con lettera del 18/10/2012.

**2. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO**

L’amministrazione digitale e la società dell’informazione e della conoscenza risultano disciplinati da un combinato di fonti normative e piani strategici a diversi livelli istituzionali, spesso interessati da modifiche ed integrazioni causate anche dalla stessa evoluzione tecnologica. E’ necessario, quindi, interfacciarsi con l’evoluzione normativa e giuridica dei livelli europeo, nazionale e regionale.

**2.1 IL LIVELLO EUROPEO**

A livello europeo, il Consiglio europeo nel giugno 2010 ha ratificato “Europa 2020”, la nuova strategia decennale per l’occupazione e una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, lanciata nel mese di marzo dalla Commissione, di cui uno dei pilastri è l’Agenda digitale europea (COM245(2010) del 26.08.2010). Sempre la Commissione europea ha presentato a dicembre 2011 la strategia relativa al “pacchetto open data”, con la proposta di modifica della direttiva europea 2003/98/CE relativa al riutilizzo dell’informazione del settore pubblico. Nella comunicazione si valorizza la necessità di agire a tutti i livelli: locale, regionale, nazionale e dell’Unione europea.

## 2.2 IL LIVELLO NAZIONALE

L'Agenda digitale europea viene declinata anche a livello nazionale dal decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo) che, all'articolo 47, definisce l'Agenda digitale italiana e ne elenca gli obiettivi. Inoltre, si era già avuta, con il d.lgs. 235/2010, entrato in vigore il 25 gennaio 2011, una profonda riforma del d.lgs. 82/2005, cioè di quella che è considerata la *Magna Charta* dell'amministrazione digitale italiana. In sede di Conferenza unificata, la Regione Toscana ha partecipato all'intero lungo iter di approvazione dello schema di decreto legislativo, presentando le proprie osservazioni e proposte, alcune delle quali sono state accolte nel testo definitivo, come la valorizzazione del ruolo di coordinamento del processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa, condiviso fra le autonomie locali, esperibile in materia dalle regioni, ruolo che la Regione Toscana svolge proficuamente mediante la Rete telematica regionale toscana (RTRT) istituita con la legge regionale 26 gennaio 2004, n. 1. Importanti per la programmazione regionale anche alcune "manovre" assunte nel frattempo a livello nazionale e finalizzate allo sviluppo del Paese, che contengono norme che impattano su e-government e amministrazione digitale, come il d.l. 70/2011 (cosiddetto "Decreto sviluppo") ed il d.l. 5/2012, cosiddetto "Decreto semplificazioni"). Infine, merita rilievo a livello nazionale il d.p.r. 160/2010 che, non solo ha dato vita al SUAP (Sportello unico per le attività produttive) quale punto unico di accesso e risposta unica in relazione a tutte le vicende amministrative concernenti l'insediamento e l'esercizio di attività produttive, ma ha previsto la necessità che la presentazione di domande e dichiarazioni e l'iter procedurale avvengano in via telematica.

## 2.3 IL LIVELLO REGIONALE

I principali riferimenti normativi regionali del Programma sono costituiti dalla legge regionale 26 gennaio 2004, n. 1 (Promozione dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale. Disciplina della "Rete telematica regionale toscana") e dalla successiva legge regionale 5 ottobre 2009, n. 54 (Istituzione del sistema informativo e del sistema statistico regionale. Misure per il coordinamento delle infrastrutture e dei servizi per lo sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza.). Con questa normativa la Toscana ha definito il proprio modello di governance delle politiche per la società dell'informazione e della conoscenza, sulla base del quale gli enti locali sono chiamati a coordinare i propri interventi con quelli definiti nella programmazione regionale attraverso la partecipazione alle attività ed ai progetti della RTRT. Ulteriore riferimento importante è la legge regionale 23 luglio 2009, n. 40 (Legge di semplificazione e riordino normativo

2009) che, tra i principali obiettivi, pone l'innovazione tecnologica nei rapporti tra Pubblica Amministrazione, cittadini e imprese e disciplina al suo interno strumenti finalizzati al perseguimento di questo scopo. Da ricordare anche alcune normative che, seppur relative ad altri aspetti settoriali, impattano su profili dell'amministrazione digitale, come la legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale), in particolare per quanto attiene al fascicolo sanitario elettronico e la legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68 (Norme sul sistema delle autonomie locali), in specifico per quanto riguarda la cooperazione finanziaria ed il sistema informativo del catasto, della fiscalità e del territorio. Il Programma, infatti, si configura come politica trasversale anche di altre politiche regionali settoriali (economia, mobilità, cultura, turismo, istruzione), presentando quindi profili di coerenza e di importanti sinergie con i relativi piani e programmi attuativi.

In conclusione, il Programma ha tenuto conto delle disposizioni normative e di programmazione a livello europeo, nazionale e regionale con l'obiettivo di realizzare nel territorio un'amministrazione digitale rapida, efficiente, semplice e sicura e dare competitività al sistema toscano.

### **3. COERENZA DEL PIANO RISPETTO AL PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO (PRS) ED ALL'INFORMATIVA EX ARTICOLO 48 DELLO STATUTO**

#### *La coerenza degli obiettivi generali del programma con gli obiettivi del PRS*

Il PRS 2011-2015 assume come obiettivo generale e prioritario il rilancio dello sviluppo economico della Toscana, individuando un nucleo di principi ispiratori alcuni dei quali risultano caratterizzare anche l'impostazione delle politiche in materia di società dell'informazione e della conoscenza. In particolare, si rileva un'alta coerenza specifica con i seguenti principi ispiratori del PRS:

- n. 1. Aumentare la produttività, favorire il “fare impresa”, creare lavoro qualificato e ridurre la precarietà;
- n. 3. Fare della cultura aperta alla contemporaneità un motore di sviluppo;
- n. 4. Favorire l'accessibilità materiale ed immateriale attraverso una “rete di città” con infrastrutture moderne ed efficienti;
- n. 6. Perseguire l'eccellenza qualitativa della scuola, il rilancio del sistema universitario e il rafforzamento del sistema della formazione continua;
- n. 9. Realizzare un'amministrazione pubblica focalizzata sui risultati, trasparente e responsabile nei confronti dei cittadini e delle imprese e che incoraggi l'impegno e premi il merito.

Il PRS inoltre definisce quelli che sono gli indirizzi prioritari sulla base dei quali deve svilupparsi il Programma regionale per la promozione della società dell'informazione e della conoscenza 2012-2015:

1. migliorare l'accessibilità territoriale e ridurre il *digital divide*;
2. garantire un rapporto più diretto e immediato di cittadini e imprese con una pubblica amministrazione efficiente;
3. promuovere l'integrazione del patrimonio informativo della pubblica amministrazione e la ricomposizione delle informazioni.

Come desumibile dalla lettura degli obiettivi di Programma, la principale sfida è data dallo sviluppo delle Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC). In coerenza con le linee di indirizzo del PRS 2011-2015 finalizzate ad aumentare la competitività del sistema regionale e del capitale umano, le TIC possono rappresentare un elemento fondamentale per la crescita dei sistemi produttivi e per il miglioramento della qualità di vita e lavoro dei cittadini, contribuendo alla costruzione della Toscana del futuro, più moderna e più efficiente.

Il Programma, inoltre, prevede l'attivazione di servizi di connettività diffusa e infomobilità per la promozione del turismo, del commercio e la valorizzazione dei beni culturali così come prefigurato dagli indirizzi di legislatura contenuti nel PRS 2011-2015.

Tutto questo in un'ottica di consolidamento e diffusione sul territorio toscano di un patrimonio di conoscenze condiviso da tutti i principali attori (pubblica amministrazione, imprese e cittadini) del sistema Toscana al fine di raggiungere un importante cambiamento non solo tecnologico ma soprattutto organizzativo e culturale.

Il Programma, inoltre, presenta profili di coerenza specifica con il principio ispiratore n. 4 del PRS 2011-2015 finalizzato a "Favorire l'accessibilità materiale ed immateriale attraverso una rete di città con infrastrutture moderne ed efficienti". La disponibilità e la funzionalità di un'adeguata rete infrastrutturale, materiale e immateriale, rappresenta infatti condizione centrale di efficienza complessiva del sistema, strumento di modernizzazione, volano di crescita e di sviluppo sostenibile. In particolare, il Programma regionale potrà consentire sia di colmare il *digital divide* residuo, sia di garantire ulteriori aggiornamenti tecnologici.

#### La coerenza del piano con gli indirizzi ex articolo 48 dello Statuto

A seguito dell'informativa svolta dalla Vicepresidente della Giunta regionale, con delega in materia, nella seduta del 13 settembre 2011, il Consiglio regionale non ha ritenuto di esprimere specifici indirizzi formali.

Rispetto al crono-programma illustrato nell'informativa, si è avuto un ritardo di circa due mesi rispetto alla tempistica complessiva del programma,

considerando che l'atto è stato sottoposto a consultazione, concertazione e parere del Nucleo unificato regionale di valutazione (NURV), quale autorità competente per la valutazione ambientale strategica (VAS), ex art. 12, l.r. 10/2010. La deliberazione consiliare è stata approvata nella seduta del 4 dicembre 2012 a fronte di una previsione che concludeva il procedimento a settembre 2012.

#### **4. ELEMENTI FONDAMENTALI E CARATTERIZZANTI DEL PROGRAMMA**

Il Programma racchiude tutti gli interventi programmati nel campo della tecnologia e dell'informatica per la Regione ed il territorio per il triennio 2012-2015. Si tratta della cosiddetta "agenda informatica" regionale. Tre sono le linee fondamentali (obiettivi generali):

1. infrastrutture e piattaforme di servizio: rete, connettività, banda larga (che è la parte più rilevante di questa linea), ecc., cioè tutti gli interventi tesi ad azzerare il digital divide del territorio regionale; creazione di un data center regionale; piattaforme di servizio per cittadini, imprese ed enti, come, ad esempio, il pagamento online.
2. cittadinanza digitale e competitività: rivolti a cittadini ed imprese, con la finalità di arrivare ad avere servizi online sicuri e completi dall'inizio alla fine, seguendo il principio ispiratore del "diritto di cittadinanza digitale", cioè il cittadino deve poter sapere cosa di lui fanno le amministrazioni ed avere un proprio domicilio digitale. Punto cardine di questa linea, al cui interno si trovano anche i servizi per la scuola, è promuovere ed incrementare l'utilizzo della card digitale sanitaria, già distribuita a tutti i cittadini toscani.
3. semplificazione e amministrazione digitale: a servizio della semplificazione delle procedure e dell'uniformità dei procedimenti, sia all'interno dell'ente regione che per gli altri enti locali regionali - l'esempio è quello della rete dei SUAP (sportelli unici per le attività produttive) - anche mediante il potenziamento della RTRT, la rete telematica della Regione Toscana, che continua a rappresentare il modello toscano di governance delle politiche per la promozione della società dell'informazione e della conoscenza, assicurando, con lo svolgimento delle proprie attività, il presidio della trasversalità e della complessità dei processi di innovazione nell'ambito regionale.

Le risorse attivabili complessivamente per l'attuazione delle politiche di cui al Programma per il periodo 2012-2015 ammontano ad euro 128.884.206,36, di cui euro 14.883.302,90 riconducibili a spese di funzionamento delle infrastrutture tecnologiche regionali. Altre risorse per l'attuazione del programma sono comprese nei quadri finanziari del nuovo piano sanitario e

sociale integrato 2012-2015, del Piano di indirizzo generale integrato 2012-2015 (PIGI) e del Piano integrato della cultura (PIC).

Rispetto al primo ciclo di programmazione in materia di società dell'informazione in ambito regionale, realizzato nell'arco temporale 2007-2010, l'attuale Programma mira a consolidare e sviluppare progetti avviati nel precedente ciclo di programmazione, insistendo in modo particolare nella realizzazione di interventi di completamento e di accompagnamento necessari a rendere effettivamente fruibili i risultati progettuali che il sistema è riuscito a costruire fino ad oggi, sulla via del continuo miglioramento della macchina amministrativa e dell'efficace erogazione di servizi per cittadini ed imprese. L'obiettivo è quello di contribuire ad una crescita digitale complessiva del sistema facendo leva su più fattori: pieno dispiegamento di infrastrutture tecnologiche, diffusione delle competenze digitali tra i cittadini, stimolo alla domanda di servizi elettronici, sostegno all'offerta di servizi interoperabili ed innovativi da parte della pubblica amministrazione, promozione dello sviluppo di soluzioni ICT da parte delle imprese.

## **POLITICHE DI PROGRAMMAZIONE IN MATERIA DI AGRICOLTURA E SVILUPPO RURALE (Seconda Commissione)**

REDATTORI: Alberto Nistri, Lucia Spilli

### **1. PREMESSA**

Il Piano regionale agricolo forestale (PRAF) 2012-2015 è stato approvato dal Consiglio regionale con deliberazione 3 del 24 gennaio 2012 ed è l'unico atto di programmazione approvato in sede referente da parte della Seconda Commissione.

Il PRAF compenetra in un documento unico di programmazione, tutti gli interventi statali e regionali in materie che in passato erano oggetto d'interventi specifici (agricoltura, zootecnia, pesca marittima e acquacoltura, gestione faunistico-venatoria, forestazione e gestione demaniale della stessa, pesca nelle acque interne).

Uno degli obiettivi posti dal PRAF, in virtù delle scelte relative alla *governance* di settore è quello di dotarsi di strumenti che siano integrati con la Politica agricola comunitaria (PAC), tramite la realizzazione di una programmazione che realizzi da un lato lo sviluppo della competitività delle imprese agricole, dall'altra, la salvaguardia delle biodiversità e del paesaggio passando, tra l'altro, da un progressivo apprezzamento del ruolo multifunzionale esplicito dalle strutture produttive. Analogamente, gli altri settori coinvolti dal programma mirano a una maggiore compartecipazione dei programmi comunitari (nel caso della pesca: sfruttamento sostenibile delle risorse promuovendo uno sviluppo sostenibile, favorire la tutela dell'ambiente e la conservazione delle risorse marine, incentivare le condizioni di vita nelle zone in cui viene praticata, promuovere la parità di genere tra gli addetti del settore della pesca ecc.).

Il Piano regionale agricolo e forestale (PRAF) assieme al Piano di sviluppo rurale 2007-2013 (PSR), ai Progetti integrati di filiera (PIF) e alla realizzazione degli interventi legati al programma operativo nazionale del Fondo europeo della pesca (FEP) contiene la quasi totalità delle risorse disponibili da destinarsi al settore.

## 2. LA COERENZA DEL PIANO RISPETTO AL PRS E ALL'INFORMATIVA EX ART. 48

### La coerenza degli obiettivi generali del piano con gli obiettivi del PRS

Il PRAF è il documento di riferimento per tutte le strategie d'intervento del comparto agricolo e forestale, nonché l'unico piano di erogazione finanziaria, finanziato con fondi regionali e nazionali e coordinato con le risorse europee.

Per quanto riguarda le politiche agricole e forestali il PRS indica a riferimento nove indirizzi di legislatura brevemente riassunti:

- sviluppare la competitività delle imprese del mondo agricolo;
- sostenere la riorganizzazione dei comparti produttivi finalizzata all'integrazione di filiera tra produttori primari e trasformati/distributori dei prodotti agroalimentari o forestali (legno-energia);
- rafforzare le opportunità occupazionali e di reddito nelle aree rurali;
- promuovere il contributo positivo dell'agricoltura e delle foreste all'ambiente e al territorio;
- sostenere e promuovere le produzioni florovivaistiche e il sistema dei servizi connessi alla produzione del verde;
- tutelare e mantenere la risorsa forestale pubblica e privata e la sua multifunzionalità;
- conservare e migliorare il patrimonio faunistico-venatorio, ittico delle acque interne e delle aree marine;
- difendere le zone e le popolazioni di montagna;
- semplificare il sistema di controlli.

La coerenza degli obiettivi del PRAF rispetto al PRS è evidenziata nella sezione valutativa del piano, con le relative analisi di coerenza (interna ed esterna, orizzontale e verticale) che ne indicano una sostanziale congruità. Dalla stessa analisi, emerge che il PRAF sostanzia la politica programmatica svolgendo un'azione integrativa e complementare al PSR (Piano di sviluppo rurale), documento che origina dalla programmazione di interventi su materie analoghe, che si concretizza con l'assegnazione di risorse comunitarie (sostanzandosi quindi con diversi iter di formazione e sulla base della regolamentazione specifica relativa all'assegnazione dei fondi strutturali).

I nove indirizzi di legislatura relativi alle politiche per l'agricoltura e le foreste, ed inseriti nel Programma regionale di sviluppo (PRS), sono stati trasposti nel PRAF con l'indicazione di tre obiettivi principali, di seguito descritti:

- Miglioramento della competitività del sistema agricolo, forestale, agroalimentare e del settore ittico mediante l'ammodernamento, l'innovazione e le politiche per le filiere e le infrastrutture;
- Valorizzazione degli usi sostenibili del territorio rurale e conservazione della biodiversità agraria e forestale;
- Valorizzazione del patrimonio agricolo forestale regionale.

I tre obiettivi principali sviluppano 19 obiettivi specifici e 79 misure d'intervento, divise per sezioni che in passato erano state oggetto di specifiche programmazioni, ovvero agricoltura e zootecnia, pesca marittima e acquacoltura, gestione faunistico – venatoria, foreste, pesca acque interne.

Il documento relativo al programma è integrato anche dal rapporto ambientale, dalla sintesi non tecnica del rapporto ambientale e dalla proposta di sintesi del rapporto stesso.

### La coerenza del piano con gli indirizzi ex articolo 48 dello Statuto

La documentazione inoltrata al Consiglio è stata coerente con l'illustrazione degli indirizzi del piano e della risoluzione collegata all'informativa stessa (n. 69 del 20 luglio 2011), nella quale il Consiglio raccomandava alla Giunta di tenere “*in maggiore considerazione lo sviluppo di alcune tematiche*” quali: investimenti per la ricerca e l'innovazione, tutela del germoplasma, biodiversità dei prodotti tipici e delle varietà rare, sistemazioni idraulico forestali a difesa del territorio e recupero di superfici colpite da dissesto idrogeologico, tutela del lavoro e semplificazione amministrativa.

Il PRAF, oltre ad evidenziare una coerenza con gli obiettivi già enunciati dall'informativa, ha tenuto conto, fra l'altro, di tutte le raccomandazioni del Consiglio regionale ed è stato elaborato al fine di rispondere alle indicazioni e priorità della risoluzione (come specificato nella sezione dedicata alle misure previste nei confronti dei potenziali beneficiari). Rispetto al crono-programma presentato negli indirizzi ex art. 48, si può sostanzialmente affermare il rispetto dei tempi previsti: la deliberazione consiliare è stata approvata nella seduta del 24 gennaio 2012 a fronte di una previsione che concludeva il procedimento il 31 dicembre 2011. Conseguentemente si deduce che anche i tempi relativi alle fasi preparatorie per l'aula risultano in linea con il crono-programma, tenendo presente che il documento è stato sottoposto a consultazione.

In definitiva, il PRAF specifica gli interventi su una serie di comparti, articolando gli interventi per sezioni specifiche tramite la definizione di 79 misure finanziarie sulle quali allocare le risorse da prevedere.

### **3. ELEMENTI FONDAMENTALI E CARATTERIZZANTI DEL PIANO**

E' possibile riassumere in alcuni punti essenziali le osservazioni in merito alla struttura del piano e ai suoi elementi caratterizzanti, alcuni dei quali sono da considerarsi innovativi.

Rispetto al precedente periodo di programmazione, il PRAF prende spunto dall'esperienza maturata con il PAR (Piano agricolo regionale) e realizza un' incisiva evoluzione del concetto di programmazione unica: la trasposizione da PAR a PRAF è avvenuta a seguito di una modifica della l.r. 1/2006 - istitutiva del PAR - adottata con l.r. 65/2011 (Legge finanziaria per l'anno 2011). Il

fondamentale aspetto innovativo è da rilevarsi nel consistente ampliamento della sfera d'intervento che interessa, oltre le materie agricole *tout court*, gli altri settori d'intervento in campo forestale, faunistico-venatorio, acquacoltura e pesca nelle acque interne. Ciò è stato possibile a seguito di una serie di progressive modifiche di norme regionali specifiche che hanno rinviato l'allocazione e la programmazione degli interventi economici e finanziari alla realizzazione e alla metodologia del PRAF. L'approvazione di un unico documento di programma che, di fatto, traccia una complessiva riorganizzazione della *governance regionale* nel settore, ha ridotto da 5 ad 1 il numero dei procedimenti in carico al Consiglio regionale.

Altro elemento che caratterizza i contenuti del piano si rileva nel rapporto fra le 79 misure presentate e l'effettiva attuazione delle stesse, in virtù delle disponibilità finanziarie attuali e future: il piano specifica che non tutte le misure preventivate possano trovare concreta adozione (almeno nel primo anno di attività), condizionando gli interventi alla effettiva disponibilità finanziaria. L'aver dato luogo a una programmazione di tutte le misure possibili permette di non dover fare ricorso ad ulteriori atti consiliari, consentendo un forte snellimento dell'apparato burocratico che si sostanzia, nella fattispecie, nel miglioramento dell'efficienza complessiva della pubblica amministrazione toscana e nella riduzione dei tempi e dei costi legati all'espletamento dei procedimenti. Con tale logica, l'organo di governo può disporre di condizioni ottimali per il buon livello di realizzazione in termini di efficienza ed efficacia, semplificando ulteriormente il quadro finanziario e unificando e semplificando le procedure gestionali attualmente diverse fra loro, con una "omogeneità sostanziale", che dovrebbe costituire ulteriore motivo di miglioramento nel rapporto fra pubblica amministrazione e cittadini.

Durante lo svolgimento dei lavori della commissione sono emerse alcune perplessità in merito al consistente numero delle misure previste, alcune delle quali giudicate con accentuata similitudine rispetto ad altre: ciò deriva da numerosi fonti normative originali che, se da un lato e come già affermato convergono finanziariamente nel PRAF, dettano comunque obiettivi e linee d'intervento specifiche che devono essere indicate nel piano stesso.

In virtù delle considerazioni svolte (diminuzione dei procedimenti in carico al Consiglio, totale discrezione dell'organo di governo nella scelta delle misure attivabili, dell'autonoma e dinamica riprogrammazione degli interventi finanziari ed estrema eterogeneità delle misure finanziarie previste), è da porre all'attenzione del lettore come l'attività di controllo e vigilanza nei confronti della Giunta regionale sull'attuazione del PRAF assuma fattore strategico. Nel caso specifico, la legge regionale 1/2006 (istitutiva del PRAF) detta le condizioni di un successivo adempimento della Giunta (articolo 9 – Valutazione ed efficacia) per il quale deve essere comunicato lo stato di attuazione degli interventi e la loro efficacia, attraverso un documento di monitoraggio e valutazione ai sensi della l.r. 49/1999. Un ulteriore adempimento viene indicato

nella deliberazione del Consiglio regionale di approvazione del programma, nella quale si specifica che “...l'atto deliberativo annuale di attuazione sia adottato previa comunicazione alla commissione consiliare competente”.

In definitiva, il piano sostanzia un obiettivo di forte riorganizzazione sulla base di un'unica programmazione di 5 specifiche attività produttive, semplificando sia gli aspetti legati all'iter della programmazione, sia l'efficienza complessiva dell'apparato tecnico che dovrà operare sul programma stesso: di contro, riduce drasticamente l'eterogeneo panorama degli interventi a sostegno dei beneficiari, omologando, in un'unica formula procedimentale le diverse misure d'intervento economico.

Il documento permette inoltre di contemplare anticipatamente una serie di misure e azioni che, pur non essendo immediatamente attuabili, possono essere attivate in tempi estremamente ridotti da parte dell'organismo attuatore e possono comunque rappresentare un valido punto di riferimento per l'eventuale riprogettazione.

E' da evidenziare che il documento si caratterizza, in negativo, per un alto livello di eterogeneità derivante dalle numerose fonti normative che hanno determinato linee d'intervento economico in settori specifici.

Infine, è opportuno specificare che è stata prevista, ai sensi dell'articolo 30 del regolamento del Consiglio, l'adozione degli strumenti opportuni affinché la commissione competente possa esercitare le funzioni di monitoraggio, valutazione e controllo.

Il PRAF è quindi un esempio tipico di come la declinazione in termini programmatici di più materie e sulle quali insistono diverse competenze regionali, sia indirizzata verso la produzione di testi unici di riferimento che comprendano vari spaccati operativi:

*“...è ormai chiara la tendenza del Governo toscano ad avviare una forte riduzione dei documenti della programmazione regionale triennale e quinquennale in virtù di una maggiore integrazione e migliore gestione delle procedure delle risorse disponibili...”.*

## **POLITICHE DI PROGRAMMAZIONE IN MATERIA DI SVILUPPO ECONOMICO (Terza Commissione)**

REDATTRICE: Fulvia Agus

### **1. INTRODUZIONE**

La Terza Commissione, nel corso dell'anno 2012, è stata particolarmente impegnata nell'esame di atti di programmazione, avendone infatti approvati complessivamente quattro fra i cinque di legislatura previsti nelle materie di competenza della Commissione, ovvero:

1. Piano di indirizzo regionale per la tutela e difesa dei consumatori e degli utenti 2102-2014;
2. Piano regionale per la cittadinanza di genere 2012/2015;
3. Piano integrato delle attività internazionali 2012-2015;
4. Piano regionale di sviluppo economico 2012-2015.

Resta ancora da approvare l'aggiornamento al Piano regionale di attività estrattive, di recupero delle aree escavate e di riutilizzo dei residui recuperabili non ancora pervenuto all'esame della Commissione.

La visione di insieme sulla complessiva programmazione delle politiche regionali è stata acquisita dalla Commissione, oltre che con i pareri referenti sui piani sopra menzionati, anche con i pareri secondari (tutti favorevoli) sui seguenti piani di competenza di altre commissioni:

- Piano di indirizzo integrato per le politiche sull'immigrazione 2012/2015;
- Piano di indirizzo generale integrato di cui all'articolo 31 della l.r. 32/2002 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro);
- Programma regionale per la promozione e lo sviluppo dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale 2012-2015.

### **2. PIANO DI INDIRIZZO REGIONALE PER LA TUTELA E DIFESA DEI CONSUMATORI E DEGLI UTENTI 2012-2014**

Il piano di indirizzo regionale per la tutela e difesa dei consumatori e degli utenti è lo strumento con il quale la Regione pianifica l'attuazione delle politiche in materia di tutela e difesa dei consumatori e utenti per il quadriennio 2012-2014.

E' stato approvato dal Consiglio regionale con deliberazione n.12 del 21 febbraio 2012, in attuazione della previsione normativa contenuta all'articolo 5, comma 2 della legge regionale 20 febbraio 2008, n. 9 (Norme in materia di tutela e difesa dei consumatori e degli utenti).

Le politiche in oggetto, data la loro trasversalità, spaziano dalla tutela della salute ai servizi pubblici, agli interessi economici dei consumatori, come evidenziato dal Codice del consumo (d.lgs. 206/2005) secondo il quale le Regioni sono chiamate a garantire i diritti degli utenti dei servizi pubblici attraverso la concreta e corretta attuazione dei principi e dei criteri previsti dalla normativa vigente in materia, nel rispetto dei principi base enunciati dalla Commissione europea per garantire un elevato livello di tutela dei consumatori.

La legge regionale 9/2008, insieme al regolamento d'attuazione d.p.g.r. 54/R/2008, ha avuto il merito di aver sistematizzato le procedure relative all'iscrizione nell'elenco regionale da parte delle associazioni, al funzionamento del Comitato regionale consumatori utenti, alla concessione dei contributi e verifica dei risultati finanziari e di gestione ed alla revoca dei contributi e cancellazione dall'elenco. La partecipazione delle rappresentanze dei consumatori alla definizione delle politiche regionali avviene attraverso il Comitato regionale consumatori utenti (CRCU) che costituisce un vero e proprio tavolo di concertazione a disposizione della Giunta regionale. Se in passato questo organismo non ha assunto un grande rilievo, successivamente all'approvazione della legge regionale 9/2008 ed in particolare dall'inizio di questa legislatura, è stato avviato un rapporto più stretto con la Giunta, tanto che in seno al CRCU sono stati creati dei gruppi di lavoro allo scopo di seguire più da vicino il processo di formazione delle politiche regionali. Anche all'interno delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura le associazioni dei consumatori sono presenti con una loro rappresentanza e molti passi avanti sono stati fatti in questi anni nella regolamentazione del mercato anche grazie al loro supporto.

Il testo del piano è stato integrato dalla Terza Commissione, anche a seguito del parere espresso dalla Prima Commissione, con la previsione sia dei criteri per la scelta delle iniziative da realizzare annualmente ex articolo 5, comma 1 della legge regionale 9/2008, sia dei criteri per l'assegnazione dei contributi da riservare alle associazioni dei consumatori ex articolo 5, comma 1 della legge regionale 9/2008.

## 2.1 COERENZA DEL PIANO RISPETTO AL PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO 2011-2015 E ALL'INFORMATIVA EX ART 48 STATUTO

### La coerenza degli obiettivi generali del piano con gli obiettivi del PRS

Gli indirizzi di legislatura relativi alle politiche per la tutela e difesa dei consumatori e utenti sono contenuti nel Programma regionale di sviluppo (PRS) 2011-2015, nell'Area tematica "Diritti di cittadinanza e coesione sociale"

All'interno di questa area tematica il PRS indica alle politiche regionali cinque priorità:

1. qualificare il ruolo del Comitato regionale consumatori utenti nella sua funzione di organo di consultazione della Regione Toscana attraverso procedure e modalità organizzative che ne garantiscono l'effettivo coinvolgimento nella definizione della normativa regionale;
2. assicurare un ruolo delle rappresentanze dei consumatori utenti coerente con la normativa nazionale nella nuova disciplina dei servizi pubblici locali ed in linea con le esigenze dei mercati in evoluzione;
3. offrire il necessario supporto agli sportelli Prontoconsumatore per garantire standard di assistenza di maggiore qualità su tutto il territorio regionale;
4. promuovere l'educazione al consumo prioritariamente nei confronti delle nuove generazioni, con iniziative nelle scuole, con particolare riferimento alle politiche regionali che promuovono corretti stili di vita, anche in una logica di prevenzione di futuri problemi di salute;
5. promuovere un sistema di tutela e informazione tale da garantire al cittadino, ed in particolare alle fasce meno protette della popolazione, l'esercizio del diritto di scelta in modo consapevole, anche rispetto alle opportunità offerte dall'economia sostenibile e solidale.

Le priorità che si assumono nel piano consumatori e utenti, sono le stesse cinque priorità indicate nel PRS sopra descritte a cui poi sono correlate le azioni mirate ad assicurare l'implementazione degli obiettivi generali e specifici del Piano.

### La coerenza del piano con gli indirizzi ex articolo 48 dello Statuto

E' stata effettuata in Consiglio regionale l'informativa preliminare del Piano di indirizzo per la tutela e la difesa dei consumatori e degli utenti 2012-2015, in osservanza dell'articolo 48 dello Statuto.

Durante la presentazione dell'informativa al Consiglio regionale l'Assessore al welfare e politiche per la casa della Giunta regionale ha affermato che: le misure previste nel Piano rappresentano un'eccellenza nel panorama nazionale ed è in atto un processo costante di miglioramento delle performance soprattutto nel sistema di assistenza ai cittadini.

La minoranza ha presentato due ordini del giorno, respinti poi dalla maggioranza, che sollecitavano iniziative per la tutela dei consumatori dalle truffe legate all'home banking, un rafforzamento della collaborazione con i difensori civici e interventi di formazione professionale del personale che opera nelle associazioni e nelle forze dell'ordine.

Il Consiglio regionale ha quindi condiviso l'impostazione del Piano proposta dalla Giunta senza proporre ulteriori indirizzi.

## 2.2 ELEMENTI FONDAMENTALI E CARATTERIZZANTI DEL PIANO

La Regione con questo piano di indirizzo interviene con cinque obiettivi generali, suddivisi in dieci obiettivi specifici, sia per promuovere l'educazione e l'informazione, sia per sviluppare servizi di assistenza ai cittadini e garantire la partecipazione delle rappresentanze dei cittadini nella definizione degli indirizzi e nella valutazione dei servizi erogati.

Dopo alcuni anni di programmazione è stato necessario predisporre ed adottare un sistema di gestione che consenta una più efficace attività di indirizzo e controllo da parte della Regione di concerto con il CRCU (Comitato regionale consumatori utenti, organo di rappresentanza e consultazione delle associazioni presso la Giunta regionale) nei confronti delle associazioni dei consumatori che, attraverso le loro attività di assistenza, educazione e informazione, rappresentano lo strumento operativo di attuazione delle politiche regionali in una logica di sussidiarietà orizzontale.

Lo sforzo della nuova fase di programmazione è quindi quello di effettuare un salto di qualità nella rappresentanza e nella tutela dei cittadini nel mercato dei servizi ed in particolare in quello dei servizi pubblici locali.

In particolare si prevede l'obbligo per il soggetto gestore di emanare una "Carta della qualità dei servizi", la consultazione e la verifica periodica delle associazioni dei consumatori del servizio erogato fissati nel contratto di servizio, l'istituzione di una sessione annuale di verifica del funzionamento dei servizi tra ente locale, gestori dei servizi ed associazioni dei consumatori e il finanziamento del sistema con un prelievo a carico dei soggetti gestori del servizio, predeterminato nel contratto di servizio per l'intera durata del contratto stesso.

Il Piano offre il necessario supporto agli sportelli "Prontoconsumatore" per garantire standard di assistenza di maggiore qualità su tutto il territorio regionale e promuove l'educazione al consumo prioritariamente nei confronti delle nuove generazioni, con iniziative nelle scuole, con particolare riferimento alle politiche regionali che promuovono corretti stili di vita, anche in una logica di prevenzione di futuri problemi di salute.

Inoltre si vuole promuovere un sistema di tutela e informazione tale da garantire al cittadino, in particolare alle fasce meno protette della popolazione,

l'esercizio del diritto di scelta in modo consapevole, anche rispetto alle opportunità offerte dall'economia sostenibile e solidale.

Rispetto alla programmazione precedente si vuole dare continuità all'azione svolta negli anni e che è alla base del ruolo della Regione e delle associazioni dei consumatori. L'assistenza ai cittadini fornita dagli sportelli e la corretta informazione sono infatti la base del sistema di tutela dei consumatori adottato dalla Regione Toscana e la rete degli sportelli "Prontoconsumatore" è diventata un sistema consolidato di punti di assistenza nato nel 2003 e sviluppato nel corso degli anni.

La novità sostanziale rispetto al passato è costituita dalla necessità di potenziare il ruolo politico dei consumatori per garantire una maggiore equità nel mercato dei beni e dei servizi.

Il sistema di monitoraggio attivato a partire dall'attuazione della legge regionale 9/2008 e previsto dal piano permette di sviluppare nel tempo una base conoscitiva sull'evoluzione dell'attività in grado di evidenziare la qualità e l'efficacia dell'azione regionale, è necessario quindi mantenere un sistema di obiettivi e azioni coerente col recente passato e, come indicato negli obiettivi di carattere organizzativo/gestionale del piano, consolidare il monitoraggio per poi confrontare la realtà toscana con altre regioni italiane ed europee.

In base alla legge regionale 9/2008, la Regione Toscana interviene con iniziative a vantaggio dei consumatori, solo con interventi diretti o attraverso un meccanismo di sussidiarietà orizzontale, ossia attraverso le associazioni dei consumatori operanti ed effettivamente presenti sul territorio regionale, non ci sono quindi altri livelli istituzionali coinvolti se non in una fase di concertazione o per realizzare un partenariato progettuale in fase operativa.

Il Piano prevede finanziariamente la disponibilità di risorse regionali per ogni anno di vigenza del piano. Il ministero dello Sviluppo Economico aveva comunicato che le risorse derivanti dalle multe dell'Antitrust, che, come previsto dall'art. 148 della legge 388/2000, dovrebbero finanziare i programmi di intervento presentati dalle regioni, già assegnate nel corso del 2010 non saranno impegnate e non è possibile al momento prevedere la futura evoluzione di questa tipologia di finanziamento.

### **3. PIANO REGIONALE PER LA CITTADINANZA DI GENERE 2012-2015**

Il Piano regionale per la cittadinanza di genere 2012-2015 approvato dal Consiglio regionale con deliberazione n. 16 del 21 febbraio 2012 costituisce lo strumento della programmazione regionale in tema di pari opportunità, in attuazione della previsione normativa contenuta nell'articolo 24 della legge regionale 2 aprile 2009 n. 16 (Cittadinanza di genere). Con l'approvazione della legge regionale 16/2009 e del Piano regionale per la cittadinanza di genere 2009-

2010 come prima attuazione della legge stessa, si è aperto il primo ciclo di programmazione afferente la legge sulla cittadinanza di genere.

Il piano si inserisce in ambito europeo, nel rispetto della Carta europea per l'uguaglianza e la parità delle donne e degli uomini nella vita locale, elaborata e promossa dal Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa e dai suoi partner.

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

#### La coerenza degli obiettivi generali del piano con gli obiettivi del PRS

Nel PRS, contrariamente a quanto avvenuto in precedenza, le politiche per la cittadinanza di genere hanno avuto una specifica trattazione all'interno dell'area "Diritti di cittadinanza e coesione sociale" e sono stati delineati gli indirizzi di legislatura delle politiche per la cittadinanza di genere per contribuire ad eliminare gli stereotipi associati al genere, promuovendo e valorizzando la condizione femminile e diffondendo il principio di pari opportunità fra donna e uomo. Inoltre si vuole costruire un sistema di azioni specificatamente volte alla conciliazione vita-lavoro, attraverso interventi sulle politiche legate alla mobilità, agli orari e tempi della città e con politiche "*family friendly*" che promuovano formule innovative di organizzazione del lavoro che la pubblica amministrazione e le imprese private possono offrire ai loro dipendenti.

Il Piano, in coerenza con uno dei principi ispiratori del Piano regionale di sviluppo 2011-2015 che ha lo scopo di favorire il dinamismo e l'emancipazione dei giovani, delle donne e delle famiglie considerate risorse fondamentali per rilanciare lo sviluppo della Toscana, prevede politiche rivolte ai giovani che valorizzino il merito e favoriscano il loro ingresso nel mondo del lavoro per recuperare una maggiore equità intergenerazionale; anche il lavoro femminile costituisce un motore essenziale per lo sviluppo su cui è necessario investire attraverso risorse e misure di accompagnamento.

#### La coerenza del piano con gli indirizzi ex articolo 48 dello Statuto

E' stata effettuata in Consiglio regionale l'informativa preliminare del Piano per la cittadinanza di genere 2012-2015, in osservanza dell'articolo 48 dello Statuto. Il Consiglio regionale, in collegamento con l'informativa, ha approvato una risoluzione che ha condiviso gli obiettivi generali del piano ed espresso degli indirizzi alla Giunta regionale richiedendo che la fase di predisposizione del piano fosse accompagnata da una forte azione di confronto con la Commissione regionale pari opportunità e con l'associazionismo femminile e che fosse effettuata un'attenta valutazione del programma della Commissione regionale pari opportunità, già approvato dall'Ufficio di

presidenza del Consiglio regionale, nell'ambito dell'individuazione delle priorità sulle quali l'azione della Regione si doveva caratterizzare.

Il Piano è stato redatto secondo gli indirizzi espressi dal Consiglio regionale collegati all'informativa: oltre ad alcuni scambi interlocutori con alcuni consiglieri, si è tenuto uno specifico incontro fra l'Assessore alle pari opportunità della Giunta regionale e la Presidente della Commissione pari opportunità del Consiglio regionale, la quale ha condiviso gli obiettivi del piano dando altresì la disponibilità a collaborare in previsione del passaggio consiliare del piano per la cittadinanza di genere.

In aula infatti sono scaturiti emendamenti, anche a seguito delle osservazioni presentate dalla Commissione pari opportunità che aveva messo in risalto il tema della presenza delle donne nella politica e nelle istituzioni come uno dei principali obiettivi da perseguire mediante azioni volte a favorire la loro partecipazione, come iniziative di formazione, di sensibilizzazione delle organizzazioni politiche, nonché di verifica del rispetto di quanto previsto da regolamenti, norme e statuti in fatto di rappresentanza di genere.

Un emendamento significativo ha riguardato l'ampliamento dell'obiettivo n.1 del Piano "Contribuire ad eliminare gli stereotipi associati al genere promuovendo e valorizzando altresì la condizione femminile e diffondendo il principio di pari opportunità fra donna e uomo, con particolare riferimento alle giovani generazioni" con l'aggiunta della "*promozione della partecipazione femminile alla vita politica e istituzionale*", volendo così favorire la formulazione di proposte per l'aumento della partecipazione femminile alla vita politica ed istituzionale anche in un'ottica di riequilibrio della rappresentanza di entrambi i generi.

### 3.2 ELEMENTI FONDAMENTALI E CARATTERIZZANTI DEL PIANO

Gli obiettivi generali del Piano che seguono gli indirizzi del PRS 2011-2015 e che sono declinati in otto obiettivi specifici saranno sviluppati da strumenti di programmazione e si integrano sia con politiche settoriali del PRS, sia con alcuni dei Progetti integrati di sviluppo (PIS) indicati nel PRS 2011-2015.

Il primo obiettivo generale del Piano si prefigge di contribuire ad eliminare gli stereotipi associati al genere promuovendo e valorizzando altresì la condizione femminile e diffondendo il principio di pari opportunità fra donna e uomo, con particolare riferimento alle giovani generazioni e di promuovere la partecipazione femminile alla vita politica ed istituzionale.

La Regione vuole così favorire l'attenzione sui temi della parità uomo-donna e promuovere la valorizzazione della figura femminile in ogni ambiente di lavoro, studio, relazione e vuole altresì incentivare la formulazione di proposte

per l'aumento della partecipazione femminile alla vita politica ed istituzionale anche in un'ottica di riequilibrio della rappresentanza di entrambi i generi.

In questo caso il sistema di istruzione costituisce una leva strategica sia per costruire un'economia che punti sui giovani, valorizzandone lo sviluppo personale e favorendone l'affermazione professionale in un mercato del lavoro qualificato, sia per consentire l'accesso e la permanenza delle donne nel mercato del lavoro attraverso il consolidamento del sistema dei servizi per l'infanzia sin qui costruito.

Il secondo obiettivo pone particolare attenzione alla costruzione di un sistema di azioni specificatamente volte alla conciliazione vita-lavoro attraverso interventi sulle politiche legate alla mobilità, agli orari e tempi della città e a favorire l'equa distribuzione delle responsabilità familiari uomo-donna, responsabilizzando entrambi i generi e non solo quello femminile nell'assunzione di attività di cura di figli e familiari.

Con la previsione di politiche "*family friendly*" si promuovono formule innovative di organizzazione del lavoro che la pubblica amministrazione e le imprese private possono offrire ai loro dipendenti.

Altro obiettivo importante è sostenere l'imprenditorialità e le professionalità femminili contribuendo alla promozione dell'uguale indipendenza economica fra donne ed uomini, con un'attenzione prioritaria alle giovani generazioni soprattutto promuovendo la qualificazione professionale e manageriale delle lavoratrici e delle imprenditrici al fine di favorire la più ampia scelta professionale delle donne, anche attraverso l'avvio e la gestione competente della propria attività e soprattutto per essere in grado di rispondere alle richieste del mercato sempre più dinamico ed esigente.

Il quarto obiettivo vuole integrare le politiche per la cittadinanza di genere, oltre che negli strumenti normativi e nelle attività di programmazione, attraverso il coordinamento delle competenze delle strutture interne e l'integrazione di risorse proprie con altre risorse (comunitarie, nazionali, locali ecc.) e la definizione del bilancio di genere e sua promozione ai sensi dell'articolo 13 della l.r.16/2009.

Nel rispetto delle competenze dei diversi livelli istituzionali, la Regione opererà quindi per il superamento delle duplicazioni, promuoverà l'unità dell'amministrazione, predisporrà strumenti stabili di collaborazione e di raccordo con province e comuni.

Le materie e i settori interessati dalle politiche di cittadinanza di genere risultano perciò ampi e diversi (istruzione, cultura, lavoro, economia, sociale, sanità) così come sono diversi gli ambiti di competenza che insistono su ciascuno di questi (ad esempio politiche di welfare e della tutela della maternità di competenza statale).

Il quadro finanziario per il quadriennio 2012-2015 prevede risorse esclusivamente regionali.

#### **4. PIANO INTEGRATO DELLE ATTIVITÀ INTERNAZIONALI 2012-2015**

Il piano integrato delle attività internazionali 2012-2015 approvato dal Consiglio regionale con deliberazione n. 26 del 4 aprile 2012 è lo strumento previsto dagli articoli 42 e 43 della legge regionale n. 26 del 22 maggio 2009 (Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana) con il quale si unificano le procedure volte a favorire ed a promuovere l'integrazione delle attività svolte a livello internazionale dalla Regione, con la sola esclusione degli interventi di sostegno alle imprese di cui alla legge regionale 35/2000 in materia di attività produttive, che invece sono contenuti nel PRSE (Piano regionale di sviluppo economico).

Nel 2009, attraverso l'approvazione di una nuova disciplina in materia di attività internazionali, la Regione Toscana ha realizzato, prima ed unica in Italia, l'obiettivo di riorganizzare complessivamente le sue attività di livello internazionale e di ricondurre in un unico quadro strategico le iniziative e le attività internazionali delle strutture regionali e del sistema toscano. Il nuovo Piano integrato delle attività internazionali viene così a rappresentare lo strumento che deve rafforzare l'efficienza e l'efficacia degli impegni assunti in un determinato settore o in una determinata area geografica, consolidare la governance di tutto il processo, realizzare il coordinamento e la integrazione strategica per tutte le attività di rilievo internazionale condotte dalla Regione.

La Regione Toscana è infatti una delle istituzioni territoriali più attive, in Italia e in Europa, in materia di relazioni internazionali con un gran numero di partenariati che si connotano per una sorprendente intensità e per la ricchezza delle attività realizzate. Non solo sul piano internazionale ma anche sul proprio territorio la Regione Toscana svolge un importante ruolo di presidio e di formazione sui temi dei diritti umani e civili, coinvolgendo prioritariamente gli enti locali e le scuole di ogni ordine e grado, in un'ottica di crescita della cultura della pace e della tolleranza, cultura propedeutica al governo delle politiche di integrazione ed internazionalizzazione.

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

###### **La coerenza degli obiettivi generali del piano con gli obiettivi del PRS**

Nel Programma regionale di sviluppo (PRS) 2011-2015, proprio perché il 'Sistema Toscana' beneficiasse appieno della qualità del suo ampio impegno internazionale è stato previsto come obiettivo fondamentale mettere in opera rapidamente una gestione più strategica e meno frammentata dell'attività

internazionale della Regione garantendo l'armonizzazione e l'integrazione progressiva delle politiche di cooperazione internazionale e sanitaria, della cooperazione territoriale europea (ex Obiettivo 3 dei fondi strutturali di attuazione della Politica di Coesione Europea), dei diritti umani, dei Toscani all'estero e il coordinamento con quelle di promozione economica ed internazionalizzazione, da individuarsi in raccordo col Piano regionale per lo sviluppo economico.

L'obiettivo finale è infatti la creazione di un quadro regionale unitario e coordinato di obiettivi e di azioni in grado di coniugare equità sociale, sicurezza dei diritti e co-sviluppo per la Toscana e le aree geografiche e i soggetti con i quali essa interagisce a livello internazionale.

Il PRS dedica poi uno specifico riferimento alle politiche per le attività internazionali definendo gli indirizzi di legislatura da assumere come obiettivi generali del Piano integrato delle attività internazionali. Il PRS individua nella rinnovata proiezione internazionale della Toscana un processo che dovrà avere come riferimento alcuni principi tradizionali dell'azione della Regione in materia di relazioni e attività internazionali, quali il partenariato strategico fra territori, la governance multilivello, la ownership democratica dei processi, la sussidiarietà, il co-sviluppo, la responsabilità mutua (accountability), la sostenibilità e l'internazionalizzazione responsabile.

Sinteticamente si può riassumere che in coerenza con gli indirizzi di legislatura il Piano si pone l'obiettivo finale della creazione di un quadro regionale unitario e coordinato di obiettivi e di azioni in grado di coniugare equità sociale, sicurezza dei diritti e co-sviluppo per la Toscana e le aree geografiche e i soggetti con i quali essa interagisce a livello internazionale.

#### *La coerenza del piano con gli indirizzi ex articolo 48 dello Statuto*

Il Consiglio regionale, in sede di esame dell'informativa, ha sottolineato il valore della cooperazione internazionale come strumento di dialogo e il ruolo svolto dalla Toscana in situazioni di emergenza internazionale richiamando al tempo stesso l'esigenza di un raccordo forte e di una coerenza accresciuta con le altre politiche regionali ed in particolare con le politiche di promozione economica e la necessità di un monitoraggio degli interventi al fine di verificarne l'efficacia e l'impatto e garantire la qualificazione della spesa.

In particolare sono stati ricordati poi il ruolo fondamentale degli enti locali quali attori privilegiati della proiezione internazionale della Toscana e la necessità che sia data attenzione alle donne e ai giovani quali soggetti privilegiati degli interventi, soprattutto in determinate area geografiche, senza dimenticare i necessari legami con le comunità immigrate presenti in Toscana.

Non vi sono stati indirizzi collegati all'informativa ex articolo 48 dello Statuto.

## 4.2 ELEMENTI FONDAMENTALI E CARATTERIZZANTI DEL PIANO

Il sostegno allo *sviluppo del sistema toscano delle attività internazionali* si basa sui principi dell'internazionalizzazione responsabile; del miglioramento e qualificazione dell'affermazione della Regione Toscana verso l'esterno e nei confronti di istituzioni internazionali; l'assunzione per la cooperazione internazionale delle dimensioni di area vasta o macroregionale e la valorizzazione delle comunità dei Toscani nel mondo che corrispondono agli obiettivi generali del Piano.

I sei obiettivi generali del Piano si articolano in sedici obiettivi specifici a cui sono correlate le azioni di sistema a diretta responsabilità regionale e azioni specifiche mirate ad assicurare l'implementazione degli indirizzi strategici del Piano e dei suoi obiettivi specifici, per indirizzare chiaramente l'azione internazionale integrata della Toscana su temi e aree definite. A questo proposito il Piano individua le tematiche e le aree geografiche prioritarie dell'intervento regionale per il periodo 2012-2015 definite a partire dalla capitalizzazione dell'esperienza pregressa, ma anche frutto della condivisione con gli attori locali e del confronto e integrazione con le varie politiche regionali di settore.

Su tali priorità dovranno focalizzarsi tutti gli interventi del Sistema regionale toscano delle attività internazionali che beneficeranno del contributo regionale con i quali la Regione intende sostenere l'azione dei nuovi attori dell'internazionalizzazione responsabile come le comunità immigrate in Toscana e le comunità dei toscani nel mondo quali ambasciatori delle eccellenze della Toscana.

Si vuole contribuire da un lato all'accoglienza di intellettuali e studenti provenienti da aree geografiche di conflitto e al miglioramento della consapevolezza dei giovani sulle tematiche della cittadinanza globale e dall'altro favorire la partecipazione dei migranti e richiedenti asilo in progetti di co-sviluppo e di partenariato internazionale anche a carattere economico.

Il Piano prevede di indirizzare gli accordi e i partenariati della Toscana con altri Stati e Regioni e la partecipazione alle Reti e alle associazioni a carattere internazionale, in accordo con il Governo centrale e di accrescere e qualificare la partecipazione della Toscana a tutti programmi di cooperazione territoriale cofinanziati dall'Unione europea nel Mediterraneo.

La novità del Piano, rispetto agli atti precedenti, è rappresentata soprattutto dal fatto che tutta l'attività internazionale, prima divisa in settori differenti (l'attività di partenariato e cooperazione internazionale, la promozione della cultura di pace, le iniziative dei Toscani all'estero) è stata ricompresa in un unico ambito e disciplinata in maniera integrata.

Per quanto riguarda la governance, il coordinamento politico-istituzionale della materia è assicurato dalla Giunta regionale che ha il compito di verificare la realizzazione delle attività e delle iniziative previste dal piano integrato delle attività internazionali; alla Giunta regionale è affidato il compito di promuovere la più ampia ed efficace partecipazione delle istituzioni e delle parti economiche e sociali interessate alla gestione ed attuazione delle iniziative promosse dal piano.

Il sistema regionale delle attività internazionali è formato da tutti i soggetti pubblici e privati toscani che operano per la proiezione internazionale della Toscana: gli enti locali, organizzazioni non governative, associazioni, comunità immigrate e dei Toscani nel mondo, università, centri di ricerca, imprese, associazioni di categoria e organizzazioni sindacali. ed è articolato territorialmente in istanze subregionali e specificamente nei forum territoriali a livello provinciale o sub regionale per la cooperazione e diritti umani e nei coordinamenti di area vasta della cooperazione sanitaria.

Per quanto riguarda i Toscani nel mondo gli organismi e i dispositivi di governance sono quelli previsti dalla stessa l.r. 26/2009 e dal regolamento d.p.g.r. 19/R/2010, mentre per la cooperazione territoriale sono quelli stabiliti dai rispettivi programmi operativi (2007-2013).

Nel Piano sono stati previsti organismi nuovi quali il tavolo regionale di coordinamento delle attività internazionali a cui si affianca un tavolo tematico (Educazione alla cittadinanza globale) e i tavoli di area geografica (Mediterraneo, Medioriente ed Europa, America, Asia e Oceania, Africa) che facilitano l'informazione ed il confronto tra tutti gli attori del territorio che, a vario titolo, svolgono attività di rilievo internazionale, da considerarsi il proseguimento e l'evoluzione dei Tavoli di area geografica e del Tavolo regionale della cooperazione internazionale che, nell'ambito delle previsioni del Piano della cooperazione internazionale 2007/2010, hanno assicurato, nel corso degli ultimi cinque anni, un'attiva partecipazione dei soggetti toscani impegnati con iniziative di cooperazione.

Negli emendamenti approvati dall'aula proposti dai commissari di maggioranza della Terza Commissione, si chiarisce che la partecipazione dei componenti dei nuovi organismi ai Tavoli è volontaria e gratuita, non comportando quindi oneri per la Regione, né in termini di gettoni di presenza né in termini di rimborsi spese.

In Commissione è stato approvato invece un emendamento di maggioranza, che in parte riprendeva uno di minoranza, inserendo nella tabella delle priorità geografiche dell'azione internazionale della Toscana 2012-2015 anche lo Stato di Israele.

Le risorse previste dal Piano sono relative alle attività di rilievo internazionale condotte dalla Regione nei diversi settori di intervento. Il complesso delle risorse attivabili per l'attuazione delle politiche di attività

internazionali nel quadriennio 2012-2015 sono comprensive di quelle destinate alla cooperazione internazionale in ambito sanitario del fondo sanitario e di finanziamenti comunitari per il progetto T-Net, approvato dalla Commissione europea nell'ambito del programma ENPI, una rete territoriale per lo sviluppo locale tra Libano, Giordania, Francia e Italia.

## **5. PIANO REGIONALE DI SVILUPPO ECONOMICO 2012-2015**

Il Piano regionale di sviluppo economico 2012-2015, approvato dal Consiglio regionale con deliberazione n. 59 dell'11 luglio 2012, è previsto all'articolo 2 della legge regionale n. 35 del 20 marzo 2000 (Disciplina degli interventi regionali in materia di attività produttive e competitività delle imprese). Il PRSE realizza le politiche economiche definite dal Programma regionale di sviluppo (PRS) 2011-2015 in materia d'industria, artigianato, commercio, turismo, cooperazione e servizi, assumendone le priorità e perseguendone gli obiettivi.

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

#### *La coerenza degli obiettivi generali del piano con gli obiettivi del PRS*

Il Piano si ricollega al Programma regionale di sviluppo (PRS) 2011-2015 che assume come obiettivo generale e prioritario il rilancio dello sviluppo economico della Regione, attraverso la crescita di tutti i comparti del sistema produttivo, come condizione per aggiornare e ridefinire il modello di coesione sociale che caratterizza la Toscana.

All'interno dell'area tematica "Competitività del sistema regionale e capitale umano" il PRS indica cinque priorità alle politiche regionali per l'industria, l'artigianato, la cooperazione, il turismo e il commercio. Per l'internazionalizzazione e l'attrazione degli investimenti innanzitutto si vuole rafforzare la competitività del sistema produttivo toscano attraverso azioni che migliorino le capacità innovative, in particolare favorendo sinergie tra imprese e tra queste e le università e i centri di ricerca, potenziando il sistema delle infrastrutture materiali e immateriali, aumentando l'offerta di servizi avanzati rivolti alle piccole e medie imprese (PMI) e qualificando ulteriormente gli strumenti di ingegneria finanziaria, anche in una maggiore ottica di mercato, con particolare attenzione agli investimenti di tipo industriale e del manifatturiero avanzato e al turismo.

Infine si vuole sviluppare, qualificare e promuovere il sistema dell'offerta turistica e commerciale regionale attraverso processi di innovazione che devono riguardare sia le imprese sia i territori nell'ottica della sostenibilità ambientale, sociale ed economica.

Nell'attuale fase di congiuntura economica molto difficile il PRSE, riunendo tutti gli strumenti a disposizione delle imprese di tutti i settori produttivi e dei servizi, nasce per dare una risposta alle esigenze derivanti dalla crisi e ai segnali insufficienti di ripresa dell'economia toscana, assumendo l'importante ruolo di cornice programmatica e finanziaria delle politiche regionali per rafforzare la competitività del sistema produttivo toscano e per far ripartire crescita e sviluppo.

Il quadro di riferimento strategico del PRSE si basa oltre che sui contenuti espressi dagli indirizzi di legislatura compresi nel PRS anche su quelli compresi dall'Atto di indirizzo pluriennale in materia di ricerca ed innovazione (deliberazione n.46 del Consiglio regionale del 6 luglio 2011).

Nel PRSE le azioni finalizzate all'innovazione strutturale del tessuto produttivo toscano favoriscono quindi parallelamente, anche la crescita e lo sviluppo di un mercato di servizi qualificati, il rafforzamento delle dimensioni di impresa, l'incremento dell'occupazione di qualità quale fattore competitivo, la valorizzazione di produzioni eco-compatibili e di qualità.

La elaborazione del PRSE ha inoltre tenuto conto della necessaria integrazione con il Piano di indirizzo generale integrato (PIGI) attuativo della legge regionale 32/2002 in materia di educazione, istruzione, formazione, orientamento e lavoro: questi due piani danno vita a politiche che risultano essenziali per il raggiungimento degli obiettivi del PRS e contengono inoltre gli indirizzi di programmazione delle politiche di coesione dell'Unione europea che si riflettono nei due programmi operativi dei fondi FESR e FSE.

La novità del PRSE 2012-2015 è che, insieme al PIGI e ai programmi operativi comunitari che sono compresi nel quadro della programmazione settoriale, deve combinare gli strumenti e le politiche già collaudate indirizzandoli verso limitati interventi e priorità finalizzate ad incidere su alcuni nodi critici del sistema economico regionale.

Il Piano tiene appunto conto dei Progetti integrati di sviluppo (PIS) del PRS 2011-2015 che incidono in maniera rilevante in termini di priorità sulla realizzazione degli obiettivi del piano e trovano attuazione nelle linee di intervento del PRSE. Molto PIS si riferiscono infatti ad interventi legati alla strategia di rilancio dell'economia regionale tanto sul piano settoriale che territoriale.

#### *La coerenza del piano con gli indirizzi ex articolo 48 dello Statuto*

A seguito dell'informativa ex articolo 48 dello Statuto relativa al piano regionale dello sviluppo economico (PRSE) 2012 - 2015 il Consiglio regionale ha approvato una risoluzione con cui condivide la scelta, contenuta nel documento preliminare al PRSE 2012 - 2015, di porre in essere azioni finalizzate all'innovazione strutturale del tessuto produttivo toscano - favorendo, parallelamente, anche la crescita e lo sviluppo di un mercato di servizi

qualificati; al rafforzamento delle dimensioni di impresa; all'incremento dell'occupazione di qualità quale fattore competitivo; alla valorizzazione di produzioni eco-compatibili e di qualità e sottolinea la necessità di prevedere, nel PRSE 2012 – 2015 un'attenzione particolare alle seguenti tematiche:

- il futuro dei giovani toscani, già al centro di un apposito PIS del PRS 2011 – 2015;
- la promozione della competitività della Toscana con politiche in particolare a vantaggio della piccola e media impresa che rappresenta l'architrave dell'economia toscana e che favoriscano la semplificazione amministrativa;
- lo sviluppo di un mercato competitivo interno reale nei servizi a supporto dell'impresa, limitando posizioni di rendita;
- la tutela del commercio di vicinato e degli esercizi dei centri storici;
- la lotta all'evasione fiscale ed alle attività illegali ad ogni livello, con particolare attenzione alle infiltrazioni delle mafie.

Gli indirizzi espressi dal Consiglio regionale sull'informativa del piano si trovano declinati nella struttura degli obiettivi e degli strumenti di attuazione del PRSE e dedicano particolare attenzione alle tematiche evidenziate nella risoluzione approvata dal Consiglio regionale.

## 5.2 ELEMENTI FONDAMENTALI E CARATTERIZZANTI DEL PIANO

Il PRSE interviene con quattro elementi: l'innovazione, la dimensione delle imprese, il credito e l'internazionalizzazione sui punti di debolezza evidenziati nel quadro conoscitivo come la deindustrializzazione, il basso livello di investimenti privati in ricerca e sviluppo, il tasso di disoccupazione, problemi di liquidità e di accesso al credito per le imprese e si articola su 4 assi d'intervento (macroaree) sottoarticolati in tredici obiettivi specifici.

Il primo asse comprende il *sistema regionale delle politiche industriali* e interviene per rafforzare le relazioni tra imprese e sistema della ricerca pubblico e privato, il trasferimento tecnologico, incubatori e reti, i processi di integrazione e cooperazione tra imprese (filiera e reti di imprese). Si punta a favorire la nascita di reti d'impresa per l'accesso a servizi qualificati attraverso l'accesso al credito e ai programmi di sviluppo delle piccole e medie imprese industriali, artigiane e cooperative. Inoltre si potenzia la dotazione regionale di infrastrutture per servizi avanzati, si offre sostegno alle pratiche di responsabilità sociale delle imprese.

Agli obiettivi del primo asse puntano i Progetti integrati di sviluppo (PIS) del PRS 2011-2015. relativi a *Sistemi e distretti produttivi tipici* che coinvolgono il sistema moda, il progetto Prato, il distretto lapideo, il distretto cartario, i grandi poli industriali, settori tradizionali cui si affiancheranno anche interventi a favore di robotica e nanotecnologie.

Vengono confermate le scelte operate con il PRSE 2007-2010 (attuate anche con il POR CReO Fesr 2007-2013) risultate idonee ad affrontare le problematiche strutturali del sistema produttivo regionale come sostenere i processi di innovazione rivolti ad attività di ricerca e sviluppo e di natura finanziario-creditizia (fondi rotativi per investimenti, garanzie sul credito, partecipazione capitale di rischio). Questo approccio strategico, confermato anche nella fase più acuta della crisi economica, viene rafforzato e ulteriormente stratificato col PRSE 2012-2015. In tal modo si aiuta il sistema delle imprese, soprattutto le micro e piccole, ad accedere in modo strutturato al credito ordinario, o in alternativa supportare le imprese nei processi di investimento in carenza di una struttura finanziaria propria particolarmente dimensionata alle condizioni di mercato

Un altro obiettivo previsto dal piano nell'asse 1 è quello della riqualificazione delle aree per gli insediamenti produttivi. La Giunta Regionale, con proprio provvedimento motivato, potrà individuare specifiche aree di crisi su cui attivare interventi a sostegno di processi di reindustrializzazione. In continuità con quanto già avviato nella precedente legislatura, gli interventi di riqualificazione saranno orientati al recupero degli spazi ed immobili esistenti, aree dismesse, rifunzionalizzando anche in una ottica di riqualificazione spazi in aree urbane da destinare ad attività economiche e produttive a basso impatto insediativo in settori della economia, della conoscenza e della cultura. Particolare attenzione sarà data alle Aree ecologicamente attrezzate e al processo di riqualificazione ambientale di aree esistenti.

L'azione di razionalizzazione e di cooperazione per il trasferimento tecnologico è sostenuta in una prima fase con forme di facilitazione premiale nelle linee di incentivazione per attività di mediazione nell'acquisizione dei servizi qualificati ed avanzati. Una volta garantita la fase temporale dello start-up dei poli e dei distretti tecnologici, subentreranno forme selettive di supporto sulla base di "contratti di performance", già in parte sperimentati, anche ricorrendo a forme di certificazione dei processi di trasferimento.

I Poli e i Distretti tecnologici costituiscono il luogo di sintesi e di cooperazione pubblico/privato per l'azione di trasferimento tecnologico e per incentivare l'utilizzazione di servizi qualificati per le organizzazioni pubbliche e del sistema della rappresentanza delle categorie economiche, direttamente o con i propri centri servizi accreditati. In tal senso la Regione potrà attivare in modo più consistente, nel quadro delle risorse disponibili, azioni di sistema e di accompagnamento ai processi di diffusione delle conoscenze anche verso le imprese di minori dimensioni, dove più evidente è il fallimento di mercato.

Il secondo asse comprende *l'internazionalizzazione, promozione e attrazione di investimenti* con l'obiettivo generale di promuovere l'economia regionale sui mercati extranazionali, attrarre nuovi investimenti attraverso un portale dedicato, supportare le imprese per comunicare le eccellenze e sostenere

processi di rafforzamento e riposizionamento dell'offerta turistica sui mercati interno ed estero attraverso Toscana Promozione.

In controtendenza con l'andamento economico generale, la buona tenuta del turismo in Toscana e il dinamismo del movimento turistico interno ed estero verso le destinazioni turistiche toscane pesa positivamente sul PIL toscano mitigando i fenomeni recessivi di alcune aree della regione.

Il *Brand Toscana*, che dimostra di mantenere intatta la sua forza, nonostante l'affacciarsi sul mercato internazionale di nuove destinazioni turistiche, ha contribuito in modo diretto e indotto ad attenuare le dinamiche negative del PIL.

Il Piano disegna il nuovo sistema di governance della promozione turistica fondato su due principi chiave: la specializzazione, con una più chiara suddivisione di compiti tra i soggetti operanti a livello provinciale e Toscana Promozione, che si farà carico della promozione complessiva dell'offerta turistica regionale. In questa nuova ottica si dovrà puntare dunque all'integrazione sia tra i vari livelli istituzionali (Regione, Province, APET Toscana Promozione, CCIAA), sia tra soggetti pubblici e imprese, promuovendo la partecipazione dei privati alla formazione delle strategie in modo che anche le risorse autonomamente spese dai privati rientrino in obiettivi comuni.

La Cabina di Regia è il luogo deputato a realizzare queste nuove collaborazioni tra i vari *stakeholders* e ad armonizzare gli interventi di promozione individuati dai vari territori, comprese le istanze provenienti dai comuni che applicheranno l'imposta di soggiorno.

Occorre sviluppare un costante raccordo con l'offerta integrata di servizi qualificati legati alla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico della Toscana e valorizzare in modo integrato le eccellenze territoriali e produttive strettamente connesse all'identità toscana puntando però ad una forte e mirata proiezione sui mercati esteri strategici.

La promozione turistica integrata dovrà avere il suo "focus" non sul prodotto turistico tematico, ma nella forte connotazione unitaria del *Brand Toscana*, nel quale si inseriscono i singoli prodotti legati ai singoli territori.

Il terzo asse comprende *turismo, commercio e terziario* ed ha come obiettivo generale quello di sviluppare, qualificare e promuovere il sistema dell'offerta turistica e commerciale regionale attraverso processi di innovazione che devono riguardare le imprese e i territori nell'ottica della sostenibilità ambientale, sociale ed economica.

Per aumentare la competitività dell'offerta turistica e commerciale è necessario infatti favorire l'introduzione di processi di innovazione, puntando alla creazione di reti integrate di servizi turistici e commerciali che, mettendo in rete le imprese disposte ad integrare le proprie offerte rispetto a prodotti e modelli organizzativi innovativi, consentano di presentarsi alla domanda interna ed estera con un'ampia offerta di prodotti collegati alle risorse produttive,

storico-artistiche, culturali, ambientali, termali ed eno-gastronomiche radicate nella regione.

Considerate le caratteristiche dimensionali e organizzative delle imprese turistiche, commerciali, artigiane toscane, si sostengono in particolare processi di integrazione tra micro imprese artigiane, del commercio e del turismo orientate a proporre una offerta toscana caratterizzata da quegli elementi identitari che risultino coerenti con le politiche di valorizzazione del *Brand Toscana*, puntando a forme di collaborazione e integrazione che permettano loro di sfruttare al meglio le potenzialità presenti.

Un'altra priorità è quella di favorire la creazione o il consolidamento di reti d'impresa per riqualificare e valorizzare il sistema commerciale di vicinato, aggregare gli esercizi di prossimità, promuovere l'adesione a centri commerciali naturali, con particolare attenzione alle imprese operanti in edifici di interesse storico, culturale, di tradizione, di tipicità e in empori polifunzionali.

La qualificazione dei poli espositivi e dell'offerta congressuale completa e integra gli obiettivi della linea mirata al potenziamento delle capacità attrattive e competitive dei diversi contesti e identità territoriali, insieme al sostegno alla diversificazione dell'offerta turistica ricettiva e alla qualificazione delle attività turistiche collegate all'offerta termale, congressuale, espositiva e alle risorse culturali, ambientali e produttive.

L'ultimo asse comprende *l'assistenza tecnica* per garantire più elevati livelli di efficienza ed efficacia al processo di programmazione, attuazione e verifica del Piano e assicurare il supporto necessario all'attuazione, gestione e controllo degli interventi previsti dal PRSE.

Il PRSE si basa su due principali fonti di finanziamento il FAS e il FESR, che fanno riferimento a due specifici programmi il PAR/FAS e il POR CReO FESR 2007-2013 e si prevede un ammontare complessivo di risorse di oltre 540 milioni in quattro anni, a cui si aggiungeranno le risorse derivanti dalla nuova programmazione 2014-2020 dei fondi strutturali e diventa perciò prioritario, in particolare per le annualità 2014-2015, acquisire le risorse che dovranno entrare a far parte della nuova programmazione comunitaria e statale. Il PRSE fornisce indicazioni programmatiche anche in tal senso e in qualche modo anticipa le ipotesi di intervento che potranno trovare opportunità di finanziamento nei nuovi strumenti di programmazione comunitaria. Il quadro finanziario, come emerge anche dal PRS è comunque da considerarsi incerto, a causa del Patto di stabilità, e potrà essere aggiornato in base all'evoluzione della situazione finanziaria complessiva.

Il Consiglio regionale, contemporaneamente al PRSE, ha approvato la legge regionale n. 38 del 19 luglio 2012 di modifica alla l.r. 35/2000 in materia di attività produttive che riconduce ad una disciplina unitaria incentivi e sovvenzioni a favore delle imprese e riunisce le fonti di finanziamento in un Fondo unico in cui confluiranno tutte le risorse comunitarie, nazionali, regionali

e quelle derivate dal rientro dei fondi rotativi, smobilizzo di garanzie a beneficio delle imprese manifatturiere di tutti i settori (artigianato, cooperative, industria). La previsione della legge va nella direzione tracciata dalla rimodulazione del POR CReO FESR che prevede tra l'altro la concentrazione di risorse sulla linea di intervento a supporto di programmi di ricerca e sviluppo.

## **POLITICHE DI PROGRAMMAZIONE IN MATERIA DI SANITA' E POLITICHE SOCIALI (Quarta Commissione)**

REDATTRICE: Roberta Gambacciani

Se per altri settori l'anno 2012 può essere definito come l'anno della programmazione ciò non può essere per la materia socio sanitaria che ha visto, il 2012 caratterizzarsi come l'anno della brusca interruzione dell'attività di programmazione e il delinarsi invece di una prospettiva di avvio della riforma sanitaria e della sanità toscana.

### **1. I PROGRAMMI VIGENTI**

Il Piano integrato sociale regionale (PISR) 2007-2010, approvato con delibera di Consiglio regionale n. 113 del 31 ottobre 2007 ha avuto un aggiornamento, come previsto all'art. 19 della medesima legge e dalla stessa delibera, con deliberazione del Consiglio regionale 11 novembre 2009, n. 69, a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale 18 dicembre 2008, n. 66 (Istituzione del Fondo regionale per la non autosufficienza).

L'ultimo piano sanitario regionale (PSR), approvato con deliberazione del Consiglio regionale 16 luglio 2008, n. 53, è riferito al triennio 2008-2010. La ritardata approvazione del Programma regionale di sviluppo (PRS) da parte della legislatura in corso, a luglio 2010, ha visto slittare di almeno un anno, insieme a tutti gli altri piani, anche il Piano sanitario e il Piano sociale configuratesi finalmente integrati nel nuovo Piano sanitario e sociale integrato regionale (PSSIR), come definito dalla legge regionale 10 novembre 2008, n. 60 intervenuta sugli strumenti di programmazione della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale). Già una modifica precedente era intervenuta sulla periodicità del Piano che da triennale è divenuto quinquennale in corrispondenza del programma regionale di sviluppo.

### **2. LA FASE INTERLOCUTORIA ANTECEDENTE AL PIANO**

In attesa del documento ufficiale di piano proposto dalla Giunta, la Quarta Commissione insieme alla Giunta regionale ha intrapreso una fase interlocutoria sul PSSIR, che ha caratterizzato buona parte dell'attività del 2011. Tra la metà di marzo e il mese di luglio, sono state organizzate su base territoriale di competenza delle ASL e delle AOU, dieci "giornate di ascolto" con l'intento di cogliere, già nella fase preparatoria del piano, le proposte provenienti da enti, operatori e associazioni. Ad ottobre sono state riprese le attività con due

iniziative territoriali dedicate ai piccoli ospedali, una a Volterra e l'altra all'Isola d'Elba.

L'iter istituzionale vero e proprio sul Piano ha avuto inizio nel secondo semestre 2011 con la trasmissione, il 4 luglio 2011, da parte della Giunta regionale del documento preliminare ai sensi dell'art. 48 dello Statuto. La proposta di deliberazione n. 191 (Piano sanitario e sociale integrato regionale 2012-2015) è stata assegnata alla Quarta Commissione il 29 dicembre 2011 dopo l'informativa svolta in aula il 19 dicembre 2011. L'informativa in aula ha registrato la presentazione di due risoluzioni collegate proposte dai gruppi di opposizione, entrambe respinte.

Precedentemente all'informativa in aula, analoga illustrazione, approfondita per linee tematiche sul PSSIR, è stata svolta in commissione. Gli assessori proponenti Scaramuccia e Allocca hanno presidiato in commissione a 4 incontri specifici, dalla metà di settembre alla metà di dicembre 2011 coinvolgendo la commissione in un ampio dibattito.

### **3. IL 2012 COME FASE DI ELABORAZIONE**

Dopo questa lunga fase interlocutoria e preliminare, l'anno 2012 si è aperto come l'anno dell'effettiva emanazione del Piano sanitario e sociale integrato regionale 2012-2015. La fase dell'iter dei lavori in commissione, iniziata alla fine del 2011, è continuata ad inizio 2012 con le consultazioni sul documento di piano, consultazioni ampie che hanno registrato cinque giornate di intensi interventi (26, 30 gennaio; 6, 13, 20 febbraio 2012). Numerosi sono stati i contributi e le proposte provenienti dalle consultazioni. La commissione ha proceduto nei tre mesi successivi con un'intensa attività di analisi delle osservazioni e degli emendamenti, a cui si sono sovrapposti gruppi di lavoro tecnici e tecnico politici per la valutazione delle proposte e per l'elaborazione di proposte emendative. Una mole di lavoro e di elaborazione sul piano che stava giungendo a conclusione del suo iter per la definitiva approvazione. Vicende interne alla Regione hanno visto, con il succedersi delle dimissioni dell'assessore in carica e la nomina del nuovo assessore, l'interruzione dell'iter nella seduta del 24 maggio 2012 per riprendere, due mesi dopo, nella seduta del 26 luglio 2012 con l'annuncio da parte del neo assessore di intervenire sulla sanità con provvedimenti urgenti e la conseguente necessità di riscrivere parti sostanziali del piano in seguito ai tagli varati dal governo centrale e relativi agli interventi di "spending review". In questa fase le politiche governative hanno visto nella sanità uno dei settori strategici su cui concentrare le azioni di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica previste dal decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini). Questa e le ulteriori manovre governative di tagli al fondo sanitario, attuate nell'esercizio del bilancio 2012, hanno richiesto da parte

della Giunta la tempestiva adozione di interventi a difesa degli attuali livelli di efficienza e efficacia di erogazione delle prestazioni e dei servizi, con la finalità di scongiurare la compromissione dei LEA assicurati dal servizio sanitario regionale. Da ciò il via al progetto di riorganizzazione del sistema complessivo toscano e alla revisione dei modelli organizzativi e produttivi di cui si è fatto portavoce più volte in commissione l'Assessore delineando i numerosi interventi previsti attraverso atti di Giunta e modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale). Tali interventi sono culminati nel corso dell'anno con la proposta di legge collegata alla finanziaria 2013 che ha visto dare attuazione al d.l. 95/2012 e alle misure di progressivo contenimento dei costi attraverso il processo di razionalizzazione organizzativa del sistema sanitario regionale. La legge va oltre la mera attuazione della normativa statale e della razionalizzazione della spesa per introdurre elementi di riforma e si delinea quale primo intervento di riforma del sistema sanitario toscano avviando disposizioni e scelte programmatiche che dovranno inevitabilmente essere riprese nel PSSIR.

## **POLITICHE DI PROGRAMMAZIONE IN MATERIA DI ISTRUZIONE, FORMAZIONE, BENI E ATTIVITA' CULTURALI (Quinta Commissione)**

REDATTRICE: Silvia Fantini

### **1. IL PRIMO SEMESTRE 2012**

Nel corso del primo semestre del 2012 la Quinta Commissione ha licenziato tutti e quattro i piani di legislatura inerenti le politiche regionali di propria competenza, ovvero:

- 1) Piano regionale per la promozione della cultura e della pratica delle attività motorie, ricreative e sportive 2012/2015;
- 2) Piano di indirizzo integrato per le politiche sull'immigrazione 2012/2015;
- 3) Piano di indirizzo generale integrato di cui all'articolo 31 della l.r. 32/2002 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro);
- 4) Piano della cultura 2012/2015.

Rinviando alla relazione generale per quanto attiene agli aspetti di tipo procedurale, si intende in questa sede porre attenzione alle singole politiche di settore, mediante l'analisi delle strategie di intervento nei quattro diversi ambiti delle politiche regionali, ovvero

- "sport",
- "immigrazione",
- "scuola" in senso lato – "formazione e lavoro",
- "cultura".

### **2. PIANO REGIONALE PER LA PROMOZIONE DELLA CULTURA E DELLA PRATICA DELLE ATTIVITÀ MOTORIE (deliberazione Consiglio regionale 21 febbraio 2012, n. 18)**

In base all'articolo 12 della legge regionale 72/2000, la Regione interviene a sostegno delle attività motorie attraverso:

- la concessione di contributi in conto capitale o in conto interessi o altri strumenti di sostegno finanziario (per la realizzazione e l'adeguamento di spazi, impianti ed attrezzature e per la realizzazione e lo sviluppo di centri e strutture);
- la partecipazione al finanziamento dei programmi e delle attività (per le attività di studio e ricerca, lo sviluppo di progetti sperimentali, le iniziative culturali, lo svolgimento di manifestazioni e competizioni in ambito dilettantistico).

Trattandosi ormai di una legge ultradecennale, il piano ha una struttura ormai consolidata, che ripropone ad ogni edizione pressoché in forma integrale gli obiettivi della precedente: non si rilevano, pertanto, particolari elementi innovativi rispetto al precedente ciclo programmatico.

La Commissione ha svolto, comunque, un approfondito lavoro sul piano, apportando alcune sostanziali modifiche, in primis aggiungendo al paragrafo 1.3 “Contesto normativo programmatico” una premessa dettata dalla necessità di gestire l’atto in un momento di forte transizione a livello istituzionale e normativo, viste le proposte di revisione del ruolo delle province.

La Commissione ha apportato anche correzioni di numerosi refusi ed ha fatto propria la richiesta dell’Assessore Allocca, fatta durante la seduta di Commissione, di inserire il paragrafo 1.7.7 “Sostegno diretto della Regione Toscana a manifestazioni e competizioni sportive”, non previsto nel piano per mero errore materiale.

La Commissione ha apportato anche un’integrazione al paragrafo 1.7.6.1 “Interventi ammissibili”, nell’intento di valorizzare il ricorso alle energie alternative.

## 2.1 OSSERVAZIONI SULLA COERENZA DEGLI OBIETTIVI GENERALI CON GLI OBIETTIVI DEL PRS E CON GLI INDIRIZZI EX ARTICOLO 48 DELLO STATUTO

### La coerenza degli obiettivi generali del piano con gli obiettivi del PRS

Il Programma di Governo 2010-2015 e il PRS 2011-2015 puntano alla ripresa di un percorso di sviluppo sostenibile quale condizione per mantenere alto il livello di coesione sociale che caratterizza la nostra regione, perseguendo lo sviluppo di una sempre maggiore consapevolezza dell’importanza dei benefici derivanti dallo svolgimento di attività sportiva e motorio-ricreativa, intesa come strumento di attuazione del diritto alla salute, al completo benessere fisico, psichico e sociale della persona ed alla prevenzione della malattia e delle dipendenze. Tale sviluppo può avvenire tramite il consolidamento degli interventi in materia già avviati e lo sviluppo di specifiche iniziative volte a garantire ad ogni cittadino toscano il diritto allo svolgimento dell’attività sportiva e motorio-ricreativa.

Inoltre, la Regione Toscana vuole farsi massima interprete dei riconoscimenti attribuiti all’attività sportiva e motorio-ricreativa all’interno del Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel dicembre 2009, e nel quale, per la prima volta, viene acquisita dall’Unione europea una specifica competenza in materia di sport (Titolo XII, art. 165 del Trattato). Tale competenza risiede nella “promozione dei profili europei dello sport tenendo conto delle sue specificità, delle sue strutture fondate sul volontariato e della sua funzione sociale ed educativa”.

Allo stesso tempo, all'interno del PRS 2011-2015, il principio ispiratore 7 "Garantire una adeguata protezione individuale ed un'elevata coesione sociale" delinea gli indirizzi primari per lo sviluppo delle linee programmatiche dell'area diritti di cittadinanza e coesione sociale, attraverso la realizzazione di un sistema di protezione individuale di elevata qualità e di tutela delle fasce più deboli, garantendo la possibilità di accesso alla pratica dell'attività fisica e specificando in modo trasversale quanto essa stessa "promuove il benessere, la salute fisica e mentale, previene le malattie, migliora le relazioni sociali e la qualità della vita, produce benefici economici e contribuisce alla sostenibilità ambientale"

Il Piano regionale per la promozione della cultura e della pratica delle attività motorie, ricreative e sportive è lo strumento programmatico che specifica e definisce le politiche settoriali a partire dagli indirizzi del PRS, orientando le proprie politiche verso l'evoluzione ed il consolidamento del ruolo sociale dell'attività sportiva e motorio-ricreativa, promuovendo azioni volte ad affermarlo *con e verso* tutti gli attori del panorama sportivo regionale. Al contempo, tramite le sue iniziative, viene ampliato il concetto di sport per tutti individuando nel diritto alla pratica sportiva e motorio-ricreativa uno dei principali fattori individuali di benessere fisico e psicologico oltre al mezzo attraverso il quale si realizzano obiettivi sociali, politici e culturali identificando in esso un diritto di cittadinanza e, come tale, un diritto inalienabile di ognuno.

Al fine di consentirne la piena attuazione, la Regione Toscana intende adoperarsi, così come iniziato con i precedenti indirizzi programmatori, per lo sviluppo di iniziative volte al superamento di tutte le barriere che potevano essere di ostacolo all'accesso a tale diritto coinvolgendo nelle azioni di promozione dell'attività sportiva e motorio-ricreativa i diversi settori dell'amministrazione pubblica sia regionale che esterni alla stessa al fine di porre in essere azioni congiunte e coordinate che hanno come unico centro il benessere del cittadino.

Il Piano regionale per la promozione della cultura e della pratica delle attività motorie, ricreative e sportive non ha collegamenti diretti ai PIS.

Rispetto alle tematiche trasversali individuate nel PRS, i principi contenuti nel Piano regionale per la promozione della cultura e della pratica delle attività motorie ricreative e sportive sono in linea con i principi ispiratori del PRS fra i quali si sottolineano:

1. promuovere uno sviluppo sostenibile e rinnovabile;
2. realizzare una visione territoriale integrata;
3. perseguire l'eccellenza qualitativa della scuola, il rilancio del sistema universitario e il rafforzamento del sistema della formazione continua;
4. favorire il dinamismo e l'emancipazione dei giovani, delle donne e delle famiglie, anche tramite azioni di contrasto all'esclusione sociale;
5. svolgere un ruolo da protagonista nel progresso civile e sociale dell'Italia;

6. fare della cultura della contemporaneità un motore di sviluppo.

La coerenza del piano con gli indirizzi ex articolo 48 dello Statuto

A seguito dell'illustrazione del documento preliminare, l'Aula ha approvato l'ordine del giorno 121 dell'8 novembre 2011, con il quale impegna la Giunta a:

- caratterizzare il piano con una progettualità specifica, volta ad affrontare il fenomeno dell'abbandono dell'attività sportiva dopo i quattordici anni attraverso progetti specifici, favorendo un approccio sano e salutare allo sport, superando l'impostazione eccessivamente agonistica che allontana molti ragazzi dall'esercizio sereno di un'attività sportiva, qualunque essa sia, in quella specifica fascia d'età;
- promuovere una specifica progettualità che miri al recupero, anche psicologico, dei ragazzi nel rapporto con lo sport praticato e successivamente abbandonato;
- promuovere la più ampia integrazione tra tutti i soggetti coinvolti e tra tutti i settori regionali interessati: sanità, sociale, turismo, cultura, ambiente.

Con nota del 16 aprile 2012 l'Assessore Alloca ha risposto al Consiglio che le caratteristiche richieste con l'odg 121, collegato all'informativa svoltasi in aula l'8 novembre 2011, sono state tutte tenute presenti, così come riportato ai punti 1.7.2 (sinergie con gli altri piani e programmi regionali), 1.7.4.1 e 1.7.5 (contrasto al fenomeno dell'abbandono dell'attività sportiva e dell'eccessivo agonismo e recupero anche psicologico del rapporto con lo sport praticato ed abbandonato).

## 2.2. ELEMENTI FONDAMENTALI E CARATTERIZZANTI DEL PIANO

Il Piano si pone tre obiettivi generali, che vengono poi declinati in obiettivi specifici ed azioni: il primo obiettivo generale persegue la *pari possibilità di accesso per tutti alla pratica sportiva e motorio-ricreativa quale diritto inalienabile di ogni cittadino toscano*, il secondo persegue la *promozione della salute attraverso la pratica delle attività sportive e motorio ricreative*, il terzo, infine, ha quale finalità la *promozione dell'integrazione sociale quale elemento fondamentale per lo sviluppo del welfare regionale*.

Il primo obiettivo sarà attuato mediante l'incentivazione dell'associazionismo sportivo, garantendo pari opportunità nell'accesso alla pratica delle attività motorie. A tal fine, dovranno essere sostenute la realizzazione, l'adeguamento ed il pieno utilizzo degli impianti sportivi e l'acquisto delle attrezzature necessarie per lo svolgimento delle attività in essi praticabili e si dovranno promuovere attività formative ed educative finalizzate alla qualificazione degli addetti e degli operatori.

Il secondo obiettivo ha come finalità principale il miglioramento dello stato di salute generale della popolazione, per cui si dovrà incentivare una più diffusa pratica sportiva corretta, finalizzata al benessere della persona ed alla prevenzione della malattia e delle condizioni di disagio, soprattutto nei confronti delle categorie deboli o connesse a fenomeni di disabilità o dipendenza.

Il terzo obiettivo intende valorizzare la funzione educativa, soprattutto verso i più giovani, rivolta alla conoscenza ed all'apprendimento dei valori sociali e culturali dello sport, ad una pratica motoria e sportiva improntata ai principi della Carta etica dello sport, all'apprendimento di modelli evoluti fondati sull'equilibrio fra collaborazione e sana competizione, al rifiuto della violenza ed al rispetto dell'ambiente.

Gli interventi si distinguono in interventi di iniziativa regionale ed interventi a livello locale. Le amministrazioni provinciali sono lo strumento di coordinamento degli interventi che si sviluppano in ciascun territorio in ambito motorio/sportivo ed approvano i piani provinciali per lo sport, quali strumenti di programmazione territoriale, di durata corrispondente al Piano regionale. I piani provinciali dovranno contenere il programma analitico degli interventi che si intendono realizzare, evidenziando gli interventi diretti ai comuni montani.

Il piano contiene le linee guida per la realizzazione degli interventi di promozione sportiva e motorio ricreativa realizzati dalle province toscane con fondi regionali, nonché l'indicazione dei requisiti comuni che i progetti devono possedere.

La Regione sostiene, inoltre, progetti ludico-motori polisportivi di ambito esclusivamente regionale volti a realizzare la massima diffusione della cultura e della pratica dell'attività motoria, sportiva e ricreativa.

Si prevedono contributi in conto capitale per gli interventi di impiantistica sportiva ed, infine, il sostegno diretto della Regione Toscana a manifestazioni e competizioni sportive.

### **3. PIANO DI INDIRIZZO INTEGRATO PER LE POLITICHE SULL'IMMIGRAZIONE**

(deliberazione Consiglio regionale 22 febbraio 2012, n. 20)

La legge regionale 8 giugno 2009, n. 29 ha previsto all'articolo 5 un nuovo strumento della programmazione regionale, rappresentato dal "Piano di indirizzo integrato per le politiche sull'immigrazione" di carattere pluriennale.

Il Piano delinea i riferimenti necessari ad un'applicazione organica e completa della nuova legge sull'immigrazione e ha una duplice funzione di raccordo e di coordinamento:

- verticale con le politiche dei diversi livelli di governo locale;
- orizzontale con le politiche settoriali quali lavoro, istruzione, sanità ecc.

Si tratta della prima volta che la Regione Toscana pianifica in tema di immigrazione, essendo la legge di riferimento del giugno 2009, pertanto il piano nel suo complesso è elemento di novità nell'attività programmatica della Regione Toscana.

La Commissione ha apportato alcune modifiche sostanziali alla proposta di piano, anche alla luce delle molte questioni emerse durante le consultazioni: la redazione delle integrazioni al piano è stata affidata dal Presidente alla segreteria della Commissione, in collaborazione con il dirigente competente per materia della Giunta regionale, dati i ristretti tempi a disposizione: infatti il lavoro di revisione è stato portato a termine nel lasso di tempo intercorrente fra le consultazioni del 9 febbraio 2012 e la seduta durante la quale è stato approvato il piano, svoltasi il 15 febbraio seguente.

### 3.1 OSSERVAZIONI SULLA COERENZA DEGLI OBIETTIVI GENERALI CON GLI OBIETTIVI DEL PRS

Il Programma di Governo 2010-2015 e il PRS 2011-2015 puntano alla ripresa di un percorso di sviluppo sostenibile quale condizione per mantenere alto il livello di coesione sociale che caratterizza la nostra Regione. Allo stesso tempo, all'interno del PRS 2011-2015, il principio ispiratore 7 "Garantire una adeguata protezione individuale ed un'elevata coesione sociale" delinea gli indirizzi primari per lo sviluppo delle linee programmatiche dell'area diritti di cittadinanza e coesione sociale, attraverso la realizzazione di un sistema di promozione di sviluppo di una comunità "plurale e coesa", fondata sulla valorizzazione nei propri territori di comunità di diversa cultura, lingua e provenienza.

Il Piano di indirizzo integrato per le politiche sull'immigrazione è lo strumento programmatico che specifica e definisce le politiche settoriali a partire dagli indirizzi del PRS.

Il Piano di indirizzo integrato per le politiche sull'immigrazione si collega direttamente ai seguenti PIS, di cui costituisce la cornice programmatica di riferimento:

- Giovani sì;
- Progetto integrato di sviluppo dell'area pratese;
- Abitare sociale.

Tuttavia, sarebbe limitante vedere il Piano di indirizzo integrato per le politiche sull'immigrazione semplicemente quale attuazione di quelle parti del PRS più specificamente dedicate. E' invece da riconoscere l'allineamento dei principi del Piano di indirizzo integrato per le politiche sull'immigrazione, e della concretizzazione dei suoi obiettivi nel sistema delle relazioni sociali

sviluppate nei più ampi e diversi contesti della vita di relazione, con la declinazione dei principi ispiratori del PRS fra i quali si sottolineano:

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

Gli interventi e le azioni indicate nel Piano di indirizzo si svilupperanno con la dovuta considerazione del quadro nazionale ed europeo sia sotto il profilo attinente agli aspetti normativi relativi alla disciplina della condizione giuridica del cittadino straniero e alla disciplina dei flussi migratori, sia sotto il profilo attinente alle politiche finalizzate a favorire i percorsi di accoglienza e integrazione sociale dei cittadini stranieri che prevedono specifici canali di finanziamento tesi a promuovere le politiche territoriali. In tale ambito riveste particolare rilievo la considerazione del *Programma quadro europeo sulla solidarietà e gestione dei flussi migratori 2007-2013*.

### 3.2 ELEMENTI FONDAMENTALI E CARATTERIZZANTI DEL PIANO

Il Piano si pone tre obiettivi generali, che vengono poi declinati in obiettivi specifici ed azioni: il primo obiettivo ha quale finalità la *rappresentanza e partecipazione alla vita pubblica dei cittadini stranieri*, il secondo la *qualificazione di una rete di servizi informativi rivolti ai cittadini stranieri collegata a un rete di servizi di tutela e di contrasto e rimozione degli episodi di discriminazione*, il terzo la *promozione di opportunità di apprendimento della lingua italiana nella prospettiva della promozione di una "cittadinanza attiva" intesa come appartenenza piena e consapevole alla vita della comunità*.

Il primo obiettivo sarà attuato mediante la promozione di iniziative legislative in ambito nazionale finalizzate all'estensione del diritto di voto ai cittadini extracomunitari ed alla promozione dell'esercizio effettivo del diritto di voto da parte dei cittadini dell'Unione europea, nonché mediante la qualificazione ed estensione nel territorio regionale di organismi quali i consigli e le consulte degli stranieri, tesi a favorirne la partecipazione alla vita pubblica locale, dando vita anche ad un coordinamento regionale dei consigli e delle

consulte stesse. Si intende poi anche promuovere la partecipazione dei giovani di seconda generazione al servizio civile regionale.

Il secondo obiettivo ha come scopo il rafforzamento e lo sviluppo della formazione degli operatori dei servizi informativi, mediante la realizzazione di moduli formativi e la promozione di corsi di formazione in ingresso e di aggiornamento sulle novità normative. Dovranno essere attivati anche interventi comuni con l'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (UNAR) per lo sviluppo di una rete di servizi di tutela e contrasto delle discriminazioni.

Il terzo obiettivo vuol portare alla diffusione tra la popolazione straniera di un'informazione capillare sulle opportunità di apprendimento della lingua presenti nel territorio, anche attraverso collaborazioni con il sistema pubblico dell'istruzione, le istituzioni territoriali, i centri territoriali permanenti per la formazione degli adulti ed il terzo settore.

#### **4. PIANO DI INDIRIZZO GENERALE INTEGRATO**

(deliberazione Consiglio regionale 17 aprile 2012, n. 32)

Il Piano di indirizzo generale integrato (PIGI), di cui alla l.r. 32/2002, rappresenta l'atto di programmazione di legislatura in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro. Si tratta di uno strumento programmatico ormai consolidatosi, dal momento che è alla sua terza "edizione".

Ciononostante, in questa fase di incertezze circa il futuro ruolo delle province e nell'attesa dell'attuazione del Titolo V, tale importante atto non può che considerarsi transitorio: non appena vi saranno maggiori certezze ed il nuovo assetto istituzionale sarà definito, occorrerà infatti aggiornare i contenuti del piano e la Giunta dovrà ripresentare al Consiglio un'apposita proposta di deliberazione.

La Commissione, a seguito delle consultazioni, ha svolto un approfondito lavoro, apportando alcune sostanziali modifiche al piano. Oltre a tutte quelle modifiche dettate dalla necessità di gestire l'atto in un momento di forte transizione a livello istituzionale e normativo, (revisione del ruolo delle province, approvazione del Decreto semplificazioni che contiene linee guida in materia di ITS, attesa attuazione del Titolo V in tema di istruzione, legge regionale sui tirocini e relativo regolamento), le principali integrazioni apportate al testo hanno riguardato: i servizi educativi per la prima infanzia, la programmazione dell'offerta formativa ed il dimensionamento della rete scolastica, gli interventi a sostegno dell'integrazione scolastica e della qualità dell'offerta didattica, i percorsi di istruzione e formazione professionale ed il sistema regionale di accreditamento degli organismi formativi.

#### 4.1 OSSERVAZIONI SULLA COERENZA DEGLI OBIETTIVI GENERALI CON GLI OBIETTIVI DEL PRS

Per quanto concerne il PRS, il PIGI evidenzia la presenza di forti legami di integrazione strategica in corrispondenza dei seguenti principi ispiratori:

*1. Aumentare la produttività, favorire il “fare impresa”, creare lavoro qualificato e ridurre la precarietà,*

*6. Perseguire l'eccellenza qualitativa della scuola, il rilancio del sistema universitario e il rafforzamento del sistema della formazione continua;*

*8. Favorire il dinamismo e l'emancipazione dei giovani, delle donne e delle famiglie.*

Come è possibile osservare alcune di queste informano in modo trasversale tutte le direttrici strategiche del Piano. Tuttavia, si possono evidenziare aree di intervento in corrispondenza delle quali il Piano esprime legami strumentali particolarmente intensi.

Al perseguimento del *principio n. 1* concorrono in modo complementare gli interventi di sistema e le azioni rivolte alle persone previste nell'ambito dell'obiettivo globale 4 del Piano e le azioni di formazione continua dell'obiettivo globale 3. In questa prospettiva di recupero di competitività e di supporto ai processi di sviluppo dei sistemi economici della Toscana gli interventi del Piano, tesi ad assicurare la disponibilità di competenze qualificate, trova numerosi elementi di connessione con i Progetti integrati di sviluppo del PRS orientati a produrre impatti riscontrabili, soprattutto in termini industriali ed occupazionali.

Per quanto concerne il *principio n. 6*, si osservano legami di strumentalità particolarmente forti e diretti in corrispondenza del primo obiettivo globale del piano che prevede espressamente interventi volti a innalzare la qualità del sistema dell'istruzione scolastica. In modo analogo l'obiettivo 2 e l'obiettivo 3 incidono in modo diretto rispettivamente sulla qualità del sistema universitario e del sistema della formazione.

Il *principio n. 8* è sostenuto in modo articolato, in virtù di un approccio integrato e multidimensionale, da diverse direttrici di intervento: tutti gli obiettivi globali prevedono infatti politiche di sostegno all'autonomia e occupabilità di giovani e donne; questi costituiscono infatti due target prioritari del complesso delle politiche promosse dal Piano. L'obiettivo globale 1 inoltre, in ragione dell'offerta di attività e servizi per l'infanzia, adolescenti e giovani, si caratterizza rispetto agli altri per un maggiore impatto strategico rispetto agli obiettivi di sostegno alle famiglie. Sempre in riferimento al contributo fornito dalle politiche promosse dal PIGI in questo specifico ambito strategico del PRS occorre ricordare che il Piano rappresenta il principale strumento di attuazione del Progetto integrato di sviluppo finalizzato a sostenere l'autonomia e valorizzare il potenziale dei giovani.

Il PIS *Giovani Sì* si compone dei seguenti obiettivi specifici:

- 1) promuovere l'emancipazione dei giovani dalla famiglia di origine;
- 2) potenziare le opportunità legate al diritto allo studio – formazione, apprendimento, specializzazione;
- 3) costruire percorsi per l'inserimento nel mondo del lavoro;
- 4) facilitare l'avviamento d'impresa e l'attività imprenditoriale;
- 5) accrescere l'opportunità di sostenere esperienze formative e lavorative all'estero.

Fatta eccezione per il primo (che concerne l'offerta di sostegni per l'acquisto o l'affitto della prima casa) il PIGI concorre in modo diretto alla realizzazione di tutti gli obiettivi specifici, assicurando una serie di misure specificamente mirate all'interno di ciascuna direttrice di intervento. Infatti:

- all'obiettivo specifico n. 2 si connette strettamente l'offerta di istruzione e formazione professionale (IeFP), istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS e ITS), e di alta formazione prevista dall'obiettivo globale 2, cui si affiancano misure di sostegno come gli interventi per il diritto all'istruzione universitaria e gli incentivi per dottorati di ricerca internazionali;
- all'obiettivo n. 3 concorrono in modo integrato le linee di intervento volte a rafforzare la corrispondenza tra domanda e offerta di lavoro - previste dagli obiettivi globali 2 e 4 -, con particolare riguardo ai dispositivi del tirocinio retribuito e dell'apprendistato; a questi si associano i sostegni ai percorsi di inserimento lavorativo come gli incentivi per l'occupazione e la stabilizzazione dei rapporti di lavoro;
- sempre con riferimento al tema dell'occupabilità giovanile, una linea di intervento di specifica rilevanza strategica per l'obiettivo n. 4 del PIS, è costituita dal sostegno all'imprenditoria giovanile e femminile e microcredito;
- l'obiettivo specifico n. 5 è sostenuto dal complesso delle azioni a supporto della mobilità a fini formativi e professionali previste nell'ambito dell'obiettivo globale n. 6.

Con riferimento agli altri Progetti integrati di sviluppo del PRS, si richiamano sinteticamente di seguito le potenziali aree di impatto strategico che taluni di questi costituiscono per le politiche promosse dal PIGI:

- PIS Distretto lapideo;
- PIS Progetti di riqualificazione dei grandi poli industriali;
- PIS Cluster per la meccanica avanzata e la componentistica;
- PIS Distretto tecnologico per i beni culturali;
- PIS Sviluppo e qualificazione delle micro-impresе artigiane e del sistema turistico e commerciale;
- PIS Cluster per i sistemi logistici integrati;

- PIS Sistema dell'edilizia;
- PIS Progetto integrato di sviluppo per l'area del distretto pratese;
- PIS Distretto tecnologico dell'efficienza energetica, delle energie rinnovabili e della green economy;
- PIS Distretto per le tecnologie ferroviarie, l'alta velocità e la sicurezza delle reti.

#### 4.2 ELEMENTI FONDAMENTALI E CARATTERIZZANTI DEL PIANO

Il piano propone 6 obiettivi globali, a loro volta articolati in obiettivi specifici che saranno attuati mediante azioni.

L'obiettivo globale 1 attiene all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e promuove percorsi di sviluppo personale, culturale e formativo dei cittadini mediante l'offerta di opportunità educative e la crescita qualitativa del sistema scolastico toscano. Vengono qui presi in considerazione, dunque, i servizi educativi per l'infanzia e la prima infanzia, nell'ottica della continuità educativa, la lotta alla dispersione scolastica e la garanzia di opportunità educative che consentano la realizzazione di percorsi personali di apprendimento, nonché l'acquisizione e l'aggiornamento di competenze essenziali per la vita sociale e lavorativa.

L'obiettivo globale 2 attiene all'offerta formativa per la qualificazione professionale dei giovani, secondo una logica di integrazione fra scuola, formazione, università e mondo del lavoro. Rientrano in questo obiettivo l'apprendistato per l'adempimento del diritto/dovere all'istruzione e formazione, così come i percorsi di istruzione e formazione professionale, i percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore ed i percorsi di istruzione tecnica superiore, oltre al programma regionale dei tirocini retribuiti. Rientra nell'obiettivo globale 2 anche tutto il sistema regionale del diritto allo studio universitario, il quale prevede borse di studio, servizi abitativi e di ristorazione, prestiti fiduciari per gli studenti.

L'obiettivo globale 3 attiene alle strategie di sviluppo e di innovazione dei territori, finalizzate alla valorizzazione delle eccellenze e a rispondere alle esigenze del mercato del lavoro e della società, promuovendo la qualificazione ed innovazione del sistema della formazione per rafforzare la capacità di risposta ai mutamenti nel mercato del lavoro e nella domanda di competenze e realizzando un'offerta qualificata di formazione continua rivolta ai lavoratori ed alle imprese a supporto delle politiche di sviluppo ed innovazione locali.

L'obiettivo globale 4 attiene alla promozione di lavoro qualificato ed alla riduzione della precarietà, mediante il potenziamento della rete dei servizi e l'integrazione dell'intervento pubblico con quello privato. Si evidenzia in quest'obiettivo, per quanto riguarda l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro,

una specifica priorità per l'occupabilità femminile, per l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro e per la tutela dei lavoratori atipici.

L'obiettivo globale 5 attiene allo sviluppo del sistema regionale delle competenze e dell'orientamento: si intende implementare e perfezionare il sistema regionale delle competenze e rafforzare ed integrare le attività di orientamento lungo tutto l'arco della vita.

L'ultimo obiettivo globale, il 6, attiene alla promozione delle politiche di mobilità e cooperazione a supporto dell'istruzione, della formazione e dell'occupabilità. Per far ciò si dovranno ampliare le reti di cooperazione con organismi ed istituzioni di altri paesi per lo sviluppo della mobilità delle persone, dell'innovazione dei sistemi e dei modelli di intervento nell'ambito delle politiche per l'educazione, l'istruzione, l'orientamento, la formazione ed il lavoro e sostenere la mobilità internazionale dei singoli cittadini a fini formativi e professionali.

## **5. PIANO DELLA CULTURA**

(deliberazione Consiglio regionale 11 luglio 2012, n. 55)

Il Piano della cultura rappresenta l'atto di programmazione di legislatura in materia di beni, istituti e attività culturali. Pur essendo la legge del 2010, tale piano non rappresenta una vera e propria novità, in quanto si colloca nel solco del precedente strumento individuato per la programmazione degli interventi in materia di beni culturali e paesaggistici, attività culturali e spettacolo, ovvero il Piano integrato della cultura, con validità di legislatura, di cui alla legge regionale 29 giugno 2006, n. 27 (Disciplina degli atti e delle procedure della programmazione e degli interventi finanziari regionali in materia di beni culturali e paesaggistici, attività culturali e spettacolo), che aveva provveduto all'unificazione delle procedure di programmazione e di finanziamento degli interventi previsti in ben cinque leggi.

Anche se in modo molto meno marcato rispetto ad altri piani, anche il piano della cultura, in questa fase di incertezze circa il futuro ruolo delle province, è da considerarsi in parte transitorio: non appena vi saranno maggiori certezze ed il nuovo assetto istituzionale sarà definito, occorrerà infatti aggiornare i contenuti del piano e la Giunta dovrà ripresentare al Consiglio un'apposita proposta di deliberazione.

L'approvazione del piano è avvenuta in due tempi, in quanto l'atto è stato rinviato dall'aula in Commissione per un maggior approfondimento. Pertanto, i lavori in Commissione vanno scissi in due fasi, prima e dopo il rinvio dall'aula.

Durante la prima fase, il Presidente della Commissione ha lavorato insieme ad altri consiglieri di maggioranza alle modifiche del piano: durante le riunioni sono stati presi in esame non solo i rilievi emersi in consultazione, ma

anche tutta una serie di aspetti che il Presidente aveva precedentemente cercato di far confluire in una proposta di legge, che poi non ha visto la luce per motivi politici, e che la Commissione ha poi cercato di riportare, per quanto possibile, all'interno della proposta di piano. Il Presidente ha lavorato, come sopra accennato, con i consiglieri di maggioranza ad una modifica del piano che tentasse di recuperare il più possibile quanto non confluito nella mancata proposta di legge, accompagnando al contempo il piano con una proposta di risoluzione con cui impegnare la Giunta ad una modifica del testo unico della cultura.

A seguito del rinvio del piano in commissione, il Presidente ha proceduto ad una ulteriore proposta di modifica del piano, volta all'eliminazione di alcuni aspetti di possibile illegittimità dell'atto, rafforzando, di pari passo, la proposta di risoluzione collegata.

## 5.1 OSSERVAZIONI SULLA COERENZA DEGLI OBIETTIVI GENERALI CON GLI OBIETTIVI DEL PRS E CON GLI INDIRIZZI EX ARTICOLO 48 DELLO STATUTO

### La coerenza degli obiettivi generali del piano con gli obiettivi del PRS

Il Programma regionale di sviluppo, approvato dal Consiglio regionale con propria risoluzione n.49 del 29 Giugno 2011, dedica uno spazio specifico alle politiche per la cultura, definendo gli indirizzi di legislatura preliminari ed ineludibili alla definizione degli obiettivi dello stesso Piano della cultura 2012-2015. Tali indirizzi generali si inseriscono coerentemente nel quadro normativo delineato dalla legge regionale 21/2010 e dal relativo regolamento di attuazione (DPGR 6 giugno 2011, n. 22/R).

In particolare il PRS 2012-2015 individua con esattezza il perimetro entro il quale il *Piano della Cultura* si deve iscrivere, riconoscendo da un lato al sistema regionale dei beni e delle attività culturali “*una dimensione di rilevanza strategica nell'economia e nella società toscana, con un ruolo di indiscusso rilievo nei processi di sviluppo e di conservazione della coesione sociale*”; dall'altro segnalando che questo stesso sistema, su cui la pubblica amministrazione ha fortemente investito negli ultimi dieci anni, presenta oggi l'assoluta necessità di “*introdurre politiche di forte selettività della spesa, in ragione della qualità, professionalità e sostenibilità dei progetti attivati (...) eliminando squilibri, diseconomie e rendite di posizione*”.

La coerenza di visione fra i principi ispiratori del PRS e quelli del testo della legge regionale 21/2010 è agevolmente riscontrabile a partire dai seguenti elementi concettuali comuni:

1. la cultura come “*sintesi originale tra eredità del passato, contemporaneità e progettazione del futuro, sottraendo l'utilizzo del patrimonio culturale alle rendite di posizione*”;

2. la cultura come motore di sviluppo, che favorisce da un lato *“la crescita culturale dei cittadini e consente di creare contesti sociali aperti all’innovazione”*, e dall’altro una *“risorsa per uno sviluppo che punti sull’economia della conoscenza e sul turismo sostenibile, oltreché carattere distintivo per garantire un elevato tasso di attrattività del nostro territorio”*;
3. la valorizzazione del patrimonio culturale da perseguire nel senso di uno sviluppo della *“capacità di integrare risorse e gestione privata con capacità di governo pubbliche. In due parole, “fare sistema” per programmare in maniera condivisa le priorità di intervento”*.

Gli indirizzi di legislatura individuati dal PRS relativamente alle politiche della cultura costituiscono inoltre il tessuto connettivo fra gli obiettivi generali di Piano e gli obiettivi specifici di settore, che riportiamo per facilitare i riscontri testuali e impostare i primi elementi del sistema di valutazione delle coerenze programmatiche:

1. *valorizzazione del patrimonio e delle attività culturali grazie alla costruzione di un sistema di governance orientato all’integrazione della programmazione fra Stato, Regione e sistema locale creando le condizioni per la migliore messa a sistema delle risorse e delle capacità gestionali pubbliche e private;*
2. *sostegno alla promozione e alla fruizione del patrimonio e delle attività culturali mediante un rilancio del rapporto fra questo e il proprio territorio di riferimento, integrando le politiche culturali e quelle di promozione turistica, rafforzando i processi di progettazione integrata tra cultura ed educazione, completando le infrastrutture necessarie per la piena fruizione turistica del tratto toscano della via Francigena (anche in sinergia con i percorsi di turismo religioso);*
3. *sostenibilità del sistema regionale dei beni e delle attività culturali e sua qualificazione valorizzando tutte le possibili sinergie con le fondazioni regionali del settore, consolidando un “movie cluster” toscano per favorire la produzione sul territorio regionale e la qualificazione dell’offerta cinematografica in Toscana, proseguendo le attività del tavolo regionale di coordinamento per l’arte contemporanea, in collegamento con le scuole ed i soggetti pubblici e privati che operano nel settore;*
4. *sostegno, promozione e qualificazione degli interventi regionali in relazione a musei ed ecomusei, sistema documentario toscano, istituzioni culturali di rilievo regionale, attività teatrali, musicali, di danza, cinematografiche e audiovisive, cultura contemporanea come elemento trasversale di lettura e di adeguamento dell’offerta culturale ai bisogni d’informazione e formazione di una società multiculturale.*

La coerenza del piano con gli indirizzi ex articolo 48 dello Statuto

L'ordine del giorno 123, approvato nella seduta del Consiglio regionale l'8 novembre 2011, collegato all'informativa preliminare dell'Assessore alla cultura, turismo e commercio, relativa al piano della cultura 2012-2015, auspicava l'elaborazione di una complessiva strategia per il rilancio delle politiche culturali, con lo scopo di ottimizzare l'uso delle sempre più scarse risorse destinate alla cultura, perseguendo forme di collaborazione e cooperazione strutturali e funzionali con lo Stato e gli enti locali tali da configurare il piano della cultura quale piano di governo complessivo del "sistema cultura" che enfatizzi il ruolo della Regione Toscana nella costruzione dell'offerta culturale, attingendo ove possibile anche ai finanziamenti dell'Unione europea. Con lo stesso ordine del giorno il Consiglio raccomandava alla Giunta:

- di esplicitare in maniera compiuta gli obiettivi all'interno della proposta di deliberazione relativa al piano della cultura, individuando le priorità sulle quali concentrare l'azione della Regione Toscana;
- di prevedere nel bilancio di previsione per l'anno 2012 per le UPB 631 e 632 risorse che siano almeno pari a quelle attualmente previste nel bilancio pluriennale;
- di operare, nell'assegnazione delle risorse, scelte finalizzate ad investire in quei settori della cultura che si ritengono maggiormente strategici in questa fase di recessione economica, pensando anche a politiche alternative rispetto a quelle messe in campo a livello statale.

Occorre sottolineare che l'illustrazione del documento preliminare è stata prima svolta "informalmente" in Commissione il 21 settembre 2011, con l'audizione dell'Assessore Scaletti, e che di fatto l'odg 123 è nato all'interno della Commissione, dal lavoro dei commissari.

Il Piano della cultura tiene in parte conto delle raccomandazioni contenute nell'odg 123 dell'8 novembre 2011, in particolare:

- come previsto all'art. 4 "Piano della Cultura" della l.r. 21/2010, il Piano indica "le linee di indirizzo e gli obiettivi generali del piano", ed articola ciascuno degli obiettivi generali in obiettivi specifici;
- nella proposte di legge di bilancio per il 2012 vengono confermate le risorse correnti e d'investimento presenti nel bilancio pluriennale, nonché il recupero di ulteriori risorse correnti a compensazione di tagli precedentemente operati nel bilancio regionale.

## 5.2 ELEMENTI FONDAMENTALI E CARATTERIZZANTI DEL PIANO

Il piano si articola poi in 3 obiettivi generali, dai quali discendono 17 obiettivi specifici, per l'attuazione dei quali sono previsti 13 progetti regionali e 3 progetti locali, con una o più linee di azione.

L'obiettivo generale 1 attiene alla fruizione del patrimonio culturale e dei servizi culturali, ovvero musei, biblioteche, archivi, sistema dello spettacolo dal vivo, festival e cinema; obiettivi specifici sono rappresentati dalla qualificazione dell'offerta museale, dalla garanzia dei servizi bibliotecari di qualità su tutto il territorio regionale, dal sostegno agli enti, istituzioni e fondazioni costituenti il sistema dello spettacolo dal vivo, dal sostegno ai festival di livello regionale e nazionale e dall'attività di promozione del cinema di qualità.

L'obiettivo generale 2 attiene alla promozione e qualificazione dell'offerta culturale, ovvero musei, spettacolo dal vivo, educazione e formazione musicale e arte contemporanea. Si intende valorizzare i musei a fini di sviluppo locale e di incremento dei flussi di turismo; promuovere lo sviluppo del sistema regionale per lo spettacolo dal vivo, mediante azioni e progetti finalizzati a garantire un'offerta culturale qualificata e diversificata, e potenziare la domanda di spettacolo; promuovere le attività di educazione e formazione musicale e di diffusione della musica colta; rafforzare e consolidare il sistema regionale per l'arte contemporanea.

L'obiettivo generale 3 attiene alla conservazione e valorizzazione dei beni e delle attività culturali, ovvero patrimonio materiale e immateriale, attività delle istituzioni culturali, formazione del personale, degli artisti e del pubblico.

Gli obiettivi contenuti nel Piano della cultura 2012-2015 saranno attuati mediante i progetti regionali e locali, per i quali il piano fissa le linee d'azione e le specifiche procedure di attuazione.

Di seguito i 13 progetti regionali individuati dal piano:

1. valorizzazione e promozione del patrimonio culturale, materiale ed immateriale, della Toscana mediante il sostegno ai programmi annuali e pluriennali di attività dedicate alla celebrazione di specifiche ricorrenze; il sostegno alla progettazione e all'attuazione di un programma di mostre e manifestazioni particolarmente rilevanti per la conoscenza del patrimonio culturale toscano; l'attuazione di un programma di salvaguardia e promozione del patrimonio culturale immateriale; l'attivazione di campagne promozionali dedicate al patrimonio culturale e ai sistemi di turismo culturale;
2. musei di qualità al servizio dei visitatori e delle comunità locali, mediante l'attività di riconoscimento della qualifica di museo ed ecomuseo di rilevanza regionale; il monitoraggio e aggiornamento del sistema informativo dei musei toscani; lo sviluppo delle attività educative dei musei ed ecomusei toscani rivolte alle diverse tipologie di pubblico; la

programmazione ed attuazione di un piano pluriennale di aggiornamento professionale del personale dei musei; lo sviluppo ed incremento delle attività dei musei e degli ecomusei riconosciuti di rilevanza regionale, con particolare attenzione ai progetti che evidenziano elementi di innovazione nella qualificazione dell'offerta museale, nei servizi, nell'implementazione dell'uso di strumenti informatici per la cultura e nella dotazione infrastrutturale tecnologica digitale; il sostegno e sviluppo della qualificazione delle attività dei sistemi museali, con particolare attenzione ai progetti che sviluppano comprovate attività di cooperazione gestionale e di innovazione tecnologica e organizzativa;

3. biblioteche e archivi nella società dell'informazione e della conoscenza, mediante la realizzazione di strumenti conoscitivi di base, con particolare riferimento alla raccolta ed elaborazione dei dati sugli utenti, i servizi e gli istituti della rete documentaria regionale e all'analisi del pubblico delle biblioteche; il potenziamento dei servizi e delle attività di carattere specializzato; il sostegno a programmi di digitalizzazione del patrimonio documentario e di produzione di nuovi contenuti digitali; la realizzazione di un piano di aggiornamento professionale rivolto agli operatori delle biblioteche, degli archivi e delle istituzioni culturali;
4. investire in cultura, mediante la cooperazione con gli interventi previsti sui beni di proprietà regionale, di particolare interesse ai fini delle politiche dei beni e delle attività culturali; il sostegno agli enti locali per gli interventi di investimento nella cultura, dando priorità agli interventi a completamento di progetti precedentemente realizzati con il sostegno regionale o statale; il sostegno agli enti pubblici e privati senza scopo di lucro per la realizzazione di progetti di valorizzazione del patrimonio culturale con particolare attenzione ai siti UNESCO ed a proposte di candidature nella "Lista patrimonio dell'umanità"; la promozione di studi di fattibilità per la valorizzazione del patrimonio culturale, propedeutici a futuri investimenti; il monitoraggio sull'attuazione e sull'impatto degli investimenti nei beni culturali in Toscana in collaborazione con IRPET;
5. arte contemporanea, mediante il sostegno al Centro Luigi Pecci di Prato in qualità di museo regionale al fine di svolgere attività di promozione dell'arte contemporanea; il sostegno ai progetti inerenti l'arte contemporanea, mediante l'articolazione di programmi diversificati in attività educative e formative, oltreché espositive, laboratoriali e seminariali;
6. sistema regionale dello spettacolo dal vivo, enti di rilevanza regionale; (Fondazione Teatro del Maggio Musicale Fiorentino e Fondazione Teatro Metastasio, Fondazione Pontedera Teatro, Fondazione Sipario Toscana di Cascina, Associazione Pupi e Fresedde Teatro di Rifredi, Fondazione Teatro di Pisa, Fondazione Teatro della città di Livorno "Carlo Goldoni", Azienda Teatro del Giglio di Lucca, Festival Pucciniano);

7. sistema regionale dello spettacolo dal vivo: le fondazioni regionali; (Fondazione Toscana Spettacolo, Fondazione Orchestra Regionale Toscana);
8. sistema regionale dello spettacolo dal vivo: attività teatrali, di danza e di musica; con questo progetto si intende fornire sostegno ai progetti di attività degli enti di rilevanza regionale, accreditati ai sensi dell'articolo 36 della l.r. 21/2010, ai progetti di residenza artistica e culturale, ai progetti relativi ad interventi produttivi, di elevato livello qualitativo, nei settori della prosa, della danza e della musica, ai progetti che attivano rapporti interdisciplinari tra le diverse espressioni delle arti dello spettacolo dal vivo; alle attività che valorizzano il teatro e le arti dello spettacolo quali elementi di crescita civile e sociale di ogni cittadino, ai progetti di musica colta, jazz e popolare;
9. le arti dello spettacolo tra tradizione e innovazione, per sostenere i progetti finalizzati alla valorizzazione di attività di spettacolo nelle sue diverse forme espressive e alla promozione di attività di formazione;
10. sistema Cinema di qualità in Toscana, mediante il sostegno alle attività di Fondazione Sistema Toscana per la diffusione del cinema di qualità, all'attività di Film Commission volta a fornire assistenza e supporto alle produzioni cinematografiche e audiovisive, la promozione e lo sviluppo del progetto di rete Casa del Cinema, il sostegno alla programmazione delle sale d'essai e delle piccole multisala cittadine, con particolare attenzione a quelle ubicate nei centri storici, e di piccoli centri della Toscana, il sostegno ai festival di cinema;
11. promozione della cultura musicale: istituzioni di educazione, formazione e di diffusione della musica colta. Promozione della diffusione della musica colta; mediante questo progetto si sostengono gli enti e le istituzioni culturali di comprovata e qualificata esperienza organizzativa e gestionale che svolgono attività di alta formazione, di specializzazione e di ricerca per musicisti, cantanti ed altre figure professionali, si sostengono le attività di formazione di base e di alta formazione della Fondazione Scuola di Musica di Fiesole e quelle svolte da Fondazione Rete Toscana Classica;
12. promozione della cultura musicale: educazione e formazione di base alla musica e al canto corale; mediante questo progetto si sostengono le attività di educazione e formazione musicale di base, promosse da enti locali territoriali, nonché da enti, associazioni e scuole di musica sia comunali che private e da formazioni bandistiche e corali legalmente costituite, nonché quelle formative, di ricerca e sperimentazione didattica ed i progetti innovativi di aggiornamento e riqualificazione degli operatori del settore musicale, dei docenti delle scuole di musica e delle istituzioni scolastiche della Regione Toscana;

13. istituzioni culturali: eredità del passato, contemporaneità e progettazione del futuro; mediante questo progetto si sostengono progetti finalizzati allo studio, alla valorizzazione, alla fruizione e alla comunicazione presso il pubblico non specializzato del patrimonio culturale da esse conservato.

Di seguito i progetti locali individuati dal piano e le relative linee di azione:

1. musei di qualità al servizio dei visitatori e delle comunità locali; sostenendo attività ed interventi utili a favorire il conseguimento ed il mantenimento da parte delle strutture museali e degli ecomusei dei requisiti previsti dalla l.r. 21/2010; attività di comunicazione e promozione, di valorizzazione del patrimonio custodito, di formazione e aggiornamento professionale del personale impiegato, di aggiornamento di banche dati informative e siti web del sistema museale; organizzazione di attività culturali per la valorizzazione delle relazioni tra il museo e le diverse istituzioni e beni culturali del suo territorio di riferimento;
2. biblioteche e archivi nella società; mediante interventi di sostegno per la conservazione e il potenziamento del patrimonio documentario delle reti e per l'implementazione dei cataloghi on line ed interventi di sostegno ai servizi e alla promozione delle reti documentarie;
3. la Toscana dei Festival; mediante la promozione ed il sostegno ai festival di interesse regionale.

La Regione Toscana svolge anche le funzioni amministrative relative al Museo Casa Siviero ed alla tutela dei beni librari.



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

REDATTORE: Luciano Moretti

### **1. L'ANALISI EX-ANTE**

L'analisi ex-ante viene svolta attraverso la redazione di una scheda preliminare per la valutazione delle proposte di legge, che contribuisce a formare la documentazione di corredo alle proposte di atti all'esame delle commissioni consiliari durante l'istruttoria.

Nel corso dell'anno sono state prodotte 54 schede preliminari relative a proposte di legge che hanno concluso il loro iter in commissione in tale periodo. Le proposte di legge corredate dalla scheda preliminare costituiscono complessivamente il 96,4% di quelle licenziate in commissione che rientrano nei criteri di inclusione<sup>11</sup> adottati dal marzo 2011 (solo in due casi non è stata redatta la scheda).

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

Si rileva innanzitutto che, rispetto al 2011, è aumentata la percentuale di schede senza osservazioni, passando dal 13,8% al 27,8%. Pur senza poter trarre considerazioni conclusive al riguardo, questo appare un segnale incoraggiante di una maggiore attenzione agli aspetti di carattere procedurale ed organizzativo da parte dei redattori delle proposte di legge.

---

<sup>11</sup> Tali criteri prevedono la redazione della scheda per tutte le proposte di legge assegnate alle commissioni per il parere referente, con la sola esclusione delle leggi di bilancio e di quella di approvazione del consuntivo, anche nel caso in cui non vi siano osservazioni dal punto di vista organizzativo o procedurale. Le schede vengono prodotte solo per la commissione competente ad esprimere il parere referente, salvo i casi di proposte di legge aventi un carattere di trasversalità come la legge finanziaria e la legge di manutenzione, per le quali le osservazioni contenute nella scheda vengono trasmesse, secondo le rispettive competenze, anche alle commissioni che esprimono parere secondario. Le proposte di legge che nel corso del 2012 non sono rientrate in tali criteri di inclusione sono state complessivamente 14, di cui 9 perché esaminate direttamente in aula e 5 perché attinenti alla gestione del bilancio: di tali atti non si tiene conto nell'analisi svolta nel presente capitolo.

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

Proposte di legge licenziate dalle commissioni <sup>12</sup>	Proposte di legge con scheda	Schede con osservazioni	Osservazioni accolte in toto	Osservazioni accolte in parte	Osservazioni non accolte
56	54	39	25	9	5
	96,4%	72,2%	64,1%	23,1 %	12,8%

In circa l'87% dei casi le osservazioni contenute nella scheda hanno avuto un riscontro, sia con un accoglimento integrale sia con un accoglimento solo parziale, nelle decisioni delle commissioni, con un risultato sensibilmente migliore rispetto allo scorso anno nel quale le osservazioni non erano state accolte in circa un terzo dei casi.

Per quanto riguarda invece le modalità con le quali si tiene o meno conto delle osservazioni contenute nelle schede, si sta affermando come prassi che la commissione esprima un assenso di massima, rinviando l'inserimento delle modifiche proposte alla redazione definitiva del testo licenziato nell'ambito di un gruppo di lavoro tecnico.

Le osservazioni riguardano in maniera abbastanza uniforme tutti i profili di analisi, anche se si registra, nell'ordine, una leggera prevalenza di quelle attinenti la chiarezza del testo e gli aspetti di carattere procedurale (soprattutto relativi alla mancata indicazione dei tempi per l'adozione dei provvedimenti attuativi previsti nella legge) mentre, almeno in termini quantitativi, minore rilievo assumono quelle relative agli aspetti di carattere organizzativo. Il livello di accoglimento delle osservazioni secondo i diversi profili non si discosta dal valore medio sopra evidenziato, anche se quelle relative agli aspetti procedurali mostrano qualche difficoltà in più ad essere accolte e sono ignorate in circa il 20% dei casi.

Un'ultima considerazione riguarda un interessante elemento di novità emerso nel corso dell'anno. In tre casi (proposta di legge n. 166, licenziata dalla Terza Commissione, le tre proposte di legge di iniziativa popolare n. 5, n. 6 e n. 7, respinte con esame congiunto<sup>13</sup> dalla Quarta Commissione e la proposta di legge 173, licenziata dalla Seconda Commissione), alcune delle osservazioni

<sup>12</sup> Nel totale sono considerate n. 51 proposte di legge licenziate dalle commissioni e successivamente approvate dall'aula, n. 2 proposte di legge licenziate con parere sfavorevole e successivamente respinte dall'aula; n. 3 proposte di legge inerenti la trasformazione delle circoscrizioni comunali che hanno concluso positivamente la prima parte del loro iter in commissione, con l'avvio delle procedure per lo svolgimento dei referendum consultivi.

<sup>13</sup> Le tre proposte di legge, presentate una con raccolta di firme da parte di cittadini e le altre due da enti locali, hanno identico oggetto (La residenzialità sociale senza emarginazione) ed identico testo.

presenti nella scheda hanno trovato spazio all'interno di atti di accompagnamento alla proposte di legge licenziati dalla commissione.

Nel primo caso, in relazione alle modifiche apportate alla l.r. 28/2005 (Codice del commercio) riguardo agli SUAP, la commissione ha approvato una mozione che, fra l'altro, chiedeva alla Giunta regionale elementi informativi riguardo allo stato di attuazione del sistema degli SUAP, come previsto da una clausola valutativa presente nella l.r. 40/2009 (Legge di semplificazione e riordino normativo 2009) rimasta inevasa.

Nel secondo caso, la commissione, nell'esprimere parere negativo sulle tre proposte di legge, ha approvato una proposta di risoluzione che impegna la Giunta regionale ad accogliere alcune delle proposte contenute nelle proposte di legge nell'ambito del nuovo piano socio-sanitario regionale, come suggerito nella scheda.

Nel terzo caso, infine, la commissione ha approvato una proposta di risoluzione con la quale impegnavo la Giunta regionale a fornire elementi conoscitivi circa la realizzazione del piano operativo relativo alle attività propedeutiche all'effettiva attuazione della legge<sup>14</sup>.

## **2. LE CLAUSOLE VALUTATIVE**

Dal 2008, quando fu adottato il nuovo modello di scheda, la proposta tecnica di inserimento di una clausola valutativa trova spazio all'interno della scheda preliminare.

Nel periodo considerato sono state approvate otto proposte di legge contenenti clausole valutative. Si tratta in particolare della l.r. 5/2012 (Valorizzazione delle associazioni e delle manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica della Toscana. Modifiche alla legge regionale 25 febbraio 2010, n. 21 Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali), della l.r. 18/2012 (Disposizioni organizzative relative all'utilizzo di talune tipologie di farmaci nell'ambito del servizio sanitario regionale), della l.r. 38/2012 (Modifiche alla legge regionale 20 marzo 2000, n. 35 (Disciplina degli interventi regionali in materia di attività produttive)<sup>15</sup>, della l.r. 41/2012 (Disposizioni per il sostegno all'attività vivaistica e per la qualificazione e valorizzazione del sistema del verde urbano), della l.r. 45/2012 (Agevolazioni fiscali per favorire, sostenere e valorizzare la cultura ed il paesaggio in Toscana),

---

<sup>14</sup> La legge, peraltro, ha un'efficacia differita, subordinata all'emanazione del relativo regolamento di attuazione, prevista entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge stessa.

<sup>15</sup> Si tratta, più precisamente, di una modifica alla clausola valutativa già presente nella l.r. 35/2000.

della l.r. 68/2012 (Disciplina per la gestione e il controllo del potenziale viticolo), della l.r. 75/2012 (Misure urgenti per la riduzione del disagio abitativo. Istituzione delle commissioni territoriali per il contrasto del disagio abitativo) e della l.r. 80/2012 (Trasformazione dell'ente Azienda regionale agricola di Alberese in ente Terre regionali toscane. Modifiche alla l.r. 39/2000, alla l.r. 77/2004 e alla l.r. 24/2000).

In cinque casi (l.r. 5/2012, l.r. 18/2012, l.r. 38/2012, l.r. 68/2012 e l.r. 75/2012) le proposte di legge contenevano già una clausola valutativa che tuttavia è stata rielaborata sia per meglio precisarne i contenuti informativi<sup>16</sup> sia in relazione alle modifiche apportate al testo originario della proposta di legge.

In altri due casi la clausola valutativa è stata inserita su iniziativa dei commissari nel corso dell'istruttoria delle proposte di legge, direttamente in seduta di commissione nel caso della l.r. 45/2012 e nell'ambito di un gruppo di lavoro tecnico-istituzionale nel caso della l.r. 41/2012. Questa situazione costituisce un elemento di assoluta novità rispetto a quanto avvenuto in passato che, insieme al fatto già segnalato che le altre proposte di legge contenevano già, almeno in embrione, una clausola valutativa, sembra segnalare un'accresciuta attenzione a tale strumento da parte dei consiglieri.

Per quanto riguarda le modifiche apportate con la l.r. 38/2012 alla l.r. 35/2000 si segnala anche la previsione che le commissioni consiliari competenti possano indicare, sulla base dei contenuti della relazione ricevuta ai sensi delle disposizioni della clausola valutativa, ulteriori esigenze informative<sup>17</sup>.

### **3. L'ANALISI EX-POST: LE NOTE INFORMATIVE**

Nel corso del periodo considerato sono state prodotte, sulla base delle informazioni trasmesse al Consiglio dalla Giunta regionale in ottemperanza a quanto disposto da clausole valutative, quattro note informative<sup>18</sup>. Nella tavola 2 sono riportati gli elementi di dettaglio al riguardo.

---

<sup>16</sup> Nel caso della l.r. 5/2012, in particolare, si faceva riferimento solo ad una relazione di cui non si individuavano, neppure in termini generali, il concreto contenuto. Anche negli altri casi, ad esclusione della l.r. 68/2012 per la quale si è proceduto ad una mera integrazione, la rielaborazione ha riguardato aspetti sostanziali.

<sup>17</sup> Il comma 13 dell'art. 5 decies (Osservatorio regionale delle imprese) della l.r. 35/2000 così recita:

Le commissioni consiliari competenti per materia sulla base della relazione annuale di cui all'articolo 7 bis, delle risultanze degli studi dell'osservatorio regionale sulle imprese e delle valutazioni di impatto della regolamentazione, possono indicare alla Giunta regionale ulteriori esigenze informative in tema di semplificazione burocratica e amministrativa a favore delle imprese. Tale documento è trasmesso al comitato tecnico di indirizzo dell'osservatorio regionale sulle imprese al fine della definizione delle attività per l'anno successivo.

<sup>18</sup> Complessivamente, le note informative prodotte dall'avvio di questa attività sono 25, riferite a 21 diverse leggi regionali.

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

<b>NUMERO</b>	<b>TITOLO</b>	<b>LEGGE VALUTATA</b>
22/2012	Il processo di costituzione delle Società della Salute	l.r. 40/2005 - Disciplina del servizio sanitario regionale
23/2012	Il processo di estinzione delle comunità montane per trasformazione in unioni di comuni: primi elementi sull'attuazione della l.r. 68/2011.	l.r. 68/2011 - Norme sul sistema delle autonomie locali
24/2012	Le politiche regionali di contrasto alla violenza di genere: l'attuazione della l.r. 59/2007	l.r. 59/2007 - Norme contro la violenza di genere
25/2012	Le strade della ceramica, della terracotta e del gesso in Toscana: l'attuazione della l.r. 10/2008	l.r. 10/2008 - Disciplina delle strade della ceramica, della terracotta e del gesso in Toscana. Modifiche alla legge regionale 28 marzo 2000, n. 45 (Norme in materia di promozione delle attività dello spettacolo in Toscana)

Il contenuto delle note è rimasto invariato rispetto agli anni precedenti. Tali documenti, infatti, contengono elementi relativi all'analisi di processo ed a quella dei risultati; non viene invece affrontata l'analisi degli effetti degli interventi in quanto tale tipo di analisi necessiterebbe di ulteriori elementi conoscitivi e di metodologie analitiche più sofisticate.

Parimenti invariate appaiono le caratteristiche delle relazioni trasmesse dalla Giunta e si è quindi confermata la necessità di procedere alla raccolta di ulteriori elementi, attingendo a fonti statistiche, ufficiali e non, e richiedendo agli stessi uffici della Giunta informazioni integrative, sia di carattere quantitativo che di carattere qualitativo.

Pur se con qualche segnale di miglioramento, permangono alcune difficoltà per quanto concerne la trasmissione da parte della Giunta regionale delle relazioni in risposta, sulle cui motivazioni si rinvia a quanto enunciato nel rapporto dello scorso anno. Al riguardo, tuttavia, pur in assenza di interventi sistematici da parte del Consiglio regionale per superare questa criticità, c'è da segnalare una significativa iniziativa della Terza Commissione (Sviluppo economico) che, in occasione dell'approvazione della legge regionale 28 settembre 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1. Modifiche alla l.r. 28/2005 e alla l.r. 1/2005.) ha approvato una risoluzione con la quale, fra le altre cose, si sollecita la Giunta regionale a fornire informazioni al Consiglio circa "lo stato di attuazione del sistema dei SUAP in Toscana e sulle eventuali problematiche emerse nella prassi applicativa della normativa regionale vigente", con riferimento alla clausola valutativa

presente nella l.r. 40/2009 in materia di amministrazione digitale alla quale finora non è stato dato seguito dalla Giunta.

Un altro caso meritevole di segnalazione, che conferma una diversa e maggiore attenzione da parte delle commissioni consiliari sul tema della valutazione, è costituito dall'iniziativa avviata dalla Terza e Quinta Commissione (rispettivamente Sviluppo economico e Istruzione, formazione, beni ed attività culturali) in seduta congiunta in merito alla relazione sullo stato di attuazione della legge regionale 27 aprile 2009, n. 20 (Disposizioni in materia di ricerca e innovazione). Tale documento è stato illustrato, a cura degli uffici della Giunta, nel corso della seduta e, a conclusione della discussione, è stato dato mandato agli stessi uffici ed alla struttura di supporto del Consiglio regionale, di lavorare congiuntamente per l'integrazione e l'approfondimento dei suoi contenuti informativi.

Infine, due ulteriori note informative, la n. 21/2011, trasmessa a fine 2011, e la n. 22/2012, sono state oggetto di illustrazione e discussione nelle commissioni consiliari competenti per materia.

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

Nel periodo considerato è stata svolta dall'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET), su richiesta del Consiglio regionale, una ricerca sull'attuazione della l.r. 69/2007 "Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali". Tale lavoro aggiorna ed integra quello già svolto nel corso del 2010, con una particolare attenzione alla valutazione degli esiti amministrativi delle conclusioni alle quali si era giunti nel corso dei processi partecipativi svolti.

La ricerca, promossa dalla Prima Commissione consiliare (Affari istituzionali, programmazione e bilancio), ha costituito un supporto informativo per lo svolgimento dell'indagine conoscitiva svolta al riguardo dalla stessa Prima Commissione e per le attività di valutazione previste dal comma 2 dell'art. 26 della legge in questione<sup>19</sup>.

Gli esiti della ricerca valutativa sono stati illustrati nel corso delle iniziative di confronto che la commissione ha organizzato e hanno trovato spazio all'interno della relazione trasmessa dalla stessa commissione al Consiglio a conclusione dell'indagine conoscitiva.

---

<sup>19</sup> Si ricorda che la l.r. 69/2007, caso finora unico nella legislazione della Regione Toscana, prevede (art. 26 – Durata della legge, comma 1) una clausola di abrogazione automatica (31/12/2012) in caso di mancata espressa riapprovazione, stabilendo (comma 2 dello stesso art. 26) che la Giunta regionale, insieme al Consiglio, promuova processi partecipativi per valutare "l'efficacia, la diffusione ed il rendimento dei processi partecipativi" e "l'opportunità di conferma o modifica" della legge.

## **L'INIZIATIVA LEGISLATIVA E LA FASE D'AULA**

REDATTORE: Alessandro Tonarelli

### **INTRODUZIONE**

L'analisi dell'iniziativa legislativa condotta in questo contributo ha per oggetto alcune proprietà generali della stessa aventi natura prevalentemente quantitativa e cioè: a) il volume complessivo dell'iniziativa legislativa (espresso dal numero di proposte di legge presentate e dalle loro dimensioni in termini di articoli, commi e caratteri); b) la sua ripartizione fra i vari soggetti titolari del potere di iniziativa (Giunta, soggetti ex art. 74 dello Statuto e consiglieri, con un'attenzione particolare a questi ultimi); c) i suoi esiti, sia a livello aggregato, sia distinti per soggetto titolare.

Per quanto attiene a quest'ultima tematica occorre precisare che la nostra attenzione non si è limitata ai saldi finali del procedimento legislativo (proposte approvate/respinte/giacenti etc...) ma ha voluto abbracciare tutto il corso della fase deliberativa considerando, a tal fine, anche le modalità di discussione e di votazione in aula delle proposte di legge. A questo argomento è dedicato il quinto e ultimo paragrafo di questo contributo.

In ragione di quanto appena detto la nostra ricerca ha preso in considerazione tre distinti insiemi di atti che qui si riepiloga:

- 1) tutte le proposte di legge presentate dal 1° gennaio al 31 dicembre 2012: paragrafi 1, 3; 4;
- 2) tutte le proposte di legge di iniziativa consiliare: paragrafo 2;
- 3) tutte le leggi approvate dall'aula nel 2012, a prescindere dalla loro data di presentazione: paragrafo 5.

La prospettiva temporale è riferita alla sola annualità 2012, ma l'analisi sarà articolata e approfondita mediante la comparazione con i dati rilevati in occasione dei precedenti rapporti, in particolare con quello immediatamente precedente a questo (Rapporto 2010-2011). A tale proposito, vista la differente ampiezza dei due periodi, la comparazione sarà di norma basata sul raffronto delle quantità rilevate espresse in relazione al mese: avremo così, oltre al dato assoluto (p. es. proposte presentate), anche la corrispondente grandezza mensilizzata (proposte/mese) e così via. Tutto ciò corrisponde al fine di garantire l'omogeneità dei dati necessaria a una corretta comparazione fra i due periodi, operazione che si ritiene assolutamente opportuna tanto ai fini espositivi quanto interpretativi. Ove significativo, i dati saranno messi a confronto anche con quelli del Rapporto 2007, annualità corrispondente all'attuale nell'economia

generale delle due distinte legislature (vale a dire al secondo anno “intero” rispettivamente dell’ottava e della nona legislatura regionale).

## **1. ANALISI AGGREGATA DELL'INIZIATIVA LEGISLATIVA**

### **A) VOLUME COMPLESSIVO DELL'INIZIATIVA.**

Alla data del 31 dicembre 2012 sono state registrate al protocollo del Consiglio regionale della Toscana 80 proposte di legge. In comparazione con l’unico dato analogo rilevato per la corrente legislatura (Rapporto 2010-2011), e nonostante il diverso numero totale di proposte di legge determinato dalla diseguale ampiezza dei due periodi, le 80 proposte del 2012 esprimono una dinamica sostanzialmente conservativa dell’iniziativa legislativa regionale. Le 80 proposte, distribuite sui 12 mesi dell’anno, danno luogo, infatti, a un tasso mensile di proposta pari a 6,7 proposte/mese, dato molto vicino a quello rilevato nel precedente Rapporto 2010-2011, pari a 6,9 proposte/mese. Più apprezzabile è la differenza (-1,2 proposte/mese) con l’anno 2007, allorché si ebbe un tasso di ben 7,9 proposte/mese. Ma non altrettanto si può dire del confronto col dato medio dell’ottava legislatura, il quale, essendo pari a 6,5 proposte/mese si colloca a un livello assai vicino all’attuale. È da rimarcare il fatto che questa forte similitudine nei dati dell’iniziativa scaturisce da assemblee legislative che nelle due legislature considerate sono state di diversa ampiezza, tanto nel numero dei consiglieri quanto nel numero dei gruppi rappresentati, condizioni queste che avrebbero potuto determinare una certa variabilità dell’iniziativa consiliare fra le due legislature e tale da far crescere il volume complessivo dell’iniziativa legislativa negli anni in cui era più ampio il collegio, ipotesi che i dati del presente rapporto e del precedente smentiscono.

In conclusione, i dati del 2012 attestano il posizionarsi del volume dell’iniziativa legislativa regionale su livelli elevati e costanti nel tempo, con un apprezzabile grado di indipendenza dai mutamenti, pur rilevanti, dell’ambiente nel quale l’iniziativa stessa si origina.

### **B) RIPARTIZIONE FRA I SOGGETTI TITOLARI.**

Delle 80 proposte di legge presentate nei primi 12 mesi del 2012, ve ne sono 28 di iniziativa dei consiglieri, 48 di iniziativa della Giunta e 4 promosse dai soggetti di cui all’articolo 74 dello Statuto. Quest’ultimo dato merita un’attenzione particolare giacché – per la seconda volta in questa legislatura – l’iniziativa popolare si caratterizza per un dinamismo sicuramente apprezzabile: le 4 proposte di legge di questo tipo, distribuite su 12 mesi, corrispondono, infatti, a un tasso di iniziativa popolare di 0,33 proposte/mese, analogo a quello registrato nel periodo coperto dal precedente rapporto, pari a 0,36 proposte/mese. Nello specifico, due delle quattro proposte ex art. 74 provengono dal corpo

elettorale, una da parte di tre consigli comunali e una da parte di un consiglio provinciale; queste ultime due proposte di legge hanno identico testo e oggetto.<sup>20</sup>

In linea generale si osserva come nel 2012 si sia affievolita la componente consiliare dell'iniziativa, il cui tasso mensile scende dal valore di 3,2 proposte/mese rilevato nel precedente rapporto all'attuale 2,3. La Giunta, al contrario, accresce il proprio attivismo passando da un tasso di 3,1 proposte/mese all'attuale di 4 proposte/mese (48 proposte/12 mesi). Se quindi il volume generale appare in equilibrio rispetto al precedente rapporto, muta invece, e in modo significativo, il contributo dei due principali attori. I rapporti di forza tra l'iniziativa legislativa consiliare e di Giunta appaiono oggi segnati da un marcato disequilibrio, con il 35 per cento di proposte di iniziativa consiliare a fronte del 60 per cento di iniziativa della Giunta (Tab. 1), disequilibrio che si afferma in variazione netta e repentina rispetto al quadro di sostanziale parità che era stato rilevato nel precedente Rapporto (46 vs 49 per cento).

C) ESITI.

Così descritto il volume dell'iniziativa legislativa nel 2012 e la sua distribuzione fra i soggetti, osserviamone in dettaglio gli esiti. I dati esposti in tabella 1 danno conto della ripartizione dell'iniziativa legislativa e dei suoi esiti relativamente alle 80 proposte di legge complessivamente presentate.

**Tab. 1 - Origine ed esito delle proposte di legge presentate nel 2012**

	CONSIGLIERI		GIUNTA		ART. 74		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Presentate	28	35%	48	60%	4	5%	80	100%
Approvate	13	25%	38	75%	-	-	51	100%
Respinte	-	-	-	-	2	100%	2	100%
Confluite	-	-	-	-	-	-	-	-
Giacenti	14	56%	9	36%	2	8%	25	100%
Ritirate	1	50%	1	50%	-	-	2	100%

<sup>20</sup> Si tratta delle proposte di legge di iniziativa popolare nn. 8 e 9 (Disposizioni inerenti l'educazione e la tutela in tema di diritti fondamentali e l'istituzione della Consulta regionale per i Diritti umani), presentate rispettivamente dal consiglio provinciale di Firenze e dai consigli comunali di Scandicci, Calenzano, Impruneta.

I dati esposti in tabella 1 e poi aggregati in tabella 2 a pagina 5 indicano i seguenti tratti caratteristici del flusso iniziativa-esito nel 2012:

- a) rarefazione degli esiti negativi: solo in due casi, entrambi di iniziativa ex art. 74, le proposte di legge sono state respinte da un voto dell'aula; assai di rado (due soli casi) sono state ritirate dai presentatori<sup>21</sup>;
- b) scarsa condivisione dell'iniziativa: non si rileva alcun caso di legge regionale derivante da proposte di Giunta e Consiglio o di iniziativa popolare che siano confluite nel corso del procedimento<sup>22</sup>;
- c) affermazione dell'iniziativa popolare: non più solo la Giunta e i consiglieri sono attivi nella presentazione di proposte di legge, ma anche i soggetti di cui all'art. 74 partecipano attivamente all'iniziativa, con una quota di atti non trascurabile;
- d) disequilibrio fra iniziativa consiliare e di Giunta all'iniziativa legislativa (28 e 48 proposte rispettivamente, pari al 35 e al 60 per cento del totale);
- e) stasi del volume complessivo dell'iniziativa rispetto alle più recenti rilevazioni e contrazione rispetto al corrispondente periodo dell'ottava legislatura;
- f) accresciuta capacità di conversione: le 51 proposte di legge presentate ed approvate nel 2012 rappresentano, infatti, il 64 per cento delle 80 proposte di legge presentate, un dato superiore di 3 punti percentuali a quello del precedente Rapporto (vedi Tabella 2). A questo proposito si rileva che il distacco fra il tasso di successo dell'iniziativa legislativa di Giunta e di Consiglio resta analogo a quello del precedente Rapporto (attorno ai 30 punti percentuali; 79 vs 46 per cento) ma con una moderata crescita del successo dell'iniziativa consiliare, segno che, pur a fronte di una sua riduzione in termini generali, fa ad essa riscontro una più elevata capacità di conversione;
- g) riduzione corrispondente di atti giacenti (-3 per cento);
- h) marginale apporto dell'iniziativa consiliare alla legislazione approvata, alla quale partecipa, nonostante l'accresciuta capacità di conversione, in una quota oggi piuttosto modesta (25 per cento del totale), in netta flessione rispetto al periodo del precedente Rapporto quando raggiunse addirittura il 37 per cento.

---

<sup>21</sup> Si tratta della proposta di legge n. 179 (Modifiche alla legge elettorale 13 maggio 2004, n.4: Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale) e della proposta di legge n. 176 (Modifiche alla l.r. 1/2005, alla l.r. 65/2010, alla l.r. 66/2011, alla l.r. 68/2011. Abrogazione della l.r. 58/2011).

<sup>22</sup> L'unico caso in qualche modo assimilabile è quello delle proposte di legge 58 e 72 (entrambe di iniziativa consiliare) approvate in un testo unificato

**TAB. 2 – Valori caratteristici del procedimento legislativo**

	<b>2012</b>	<b>2010-2011</b>
Numero di proposte di legge presentate	80	137
Numero di proposte di legge approvate	51	83
Tasso di successo Giunta	79%	82%
Tasso di successo consiglieri	46%	44%
Tasso di successo globale (conversione)	64%	61%
Quota atti giacenti	31%	34%

NB: tasso di successo = rapporto % fra proposte presentate e proposte approvate

Come conclusione del paragrafo possiamo affermare che i dati del 2012 delineano un quadro di sostanziale conferma dei principali tratti salienti del procedimento legislativo già rilevati nel periodo 2010-2011. Tutti i principali indicatori di efficienza ed efficacia, infatti, dal numero di proposte presentate, al tasso di successo, alla quota di atti giacenti, attestano un'apprezzabile continuità col passato più recente, segnalando così il consolidarsi di un modello che segnerà, si ipotizza, tutta la legislatura oggi in corso, vale a dire: a) una dinamica dell'iniziativa costante nel tempo; b) una migliore capacità di conversione, c) valida a prescindere dal soggetto iniziatore, il cui risultato è, d) una moderata flessione degli iter non conclusi. Tutto ciò, si ribadisce, con un'iniziativa legislativa consiliare che oggi, privata degli obiettivi di attuazione statutaria, appare in fase di riflusso e indirizzata verso interventi più limitati e circoscritti, coronati, tuttavia, da un apprezzabile tasso di successo.

## **2. L'INIZIATIVA CONSILIARE**

Dal punto di vista degli equilibri politici consiliari, l'anno 2012 si caratterizza per una sostanziale continuità degli assetti derivati dal periodo immediatamente antecedente. La strutturazione per gruppi definitasi dopo le elezioni regionali del 2010 è rimasta sostanzialmente stabile, fatta eccezione per l'ulteriore crescita del gruppo misto, da 3 a 4 consiglieri, determinata da una fuoriuscita dal gruppo Federazione della sinistra-Verdi a partire dal 6 aprile e per il cambiamento di denominazione del gruppo consiliare Lega Nord Toscana, che dal 17 ottobre ha assunto quella di Più Toscana<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Vista l'identica composizione del nuovo gruppo si userà una sola voce nelle tabelle.

Non indugeremo, pertanto, su questo punto e procederemo immediatamente ad analizzare in dettaglio i caratteri salienti e le proprietà politiche più significative dell'iniziativa legislativa consiliare nell'anno 2012. Le categorie d'analisi e gli indicatori specifici impiegati a tale scopo sono i seguenti: a) l'attivismo dell'aula, espresso dal numero di proposte presentate per consigliere e per gruppo; b) il livello di aggregazione dell'iniziativa, espressa dal numero di gruppi o di coalizioni da cui sono scaturite le proposte di legge presentate; c) il segno politico dell'iniziativa, espresso dalla suddivisione delle proposte di legge fra maggioranza ed opposizione.

#### A) ATTIVISMO

Nel corso del 2012 l'iniziativa legislativa consiliare appare, come già si è detto, in netto regresso rispetto al periodo precedente e nettamente inferiore a quella della Giunta. Non stupisce dunque che a tale dinamica corrispondano comportamenti coerenti anche a livello individuale: così, non solo il numero complessivo di proposte di legge di iniziativa consiliare si è ridotto, ma così è stato anche per il numero di consiglieri che sono intervenuti nella fase dell'iniziativa. L'analisi a livello individuale, rappresentata in tabella 3 di pagina 7, riporta la distribuzione dei consiglieri regionali (al netto del presidente della Giunta) per numero di proposte di legge sottoscritte.

La tabella evidenzia una tendenza al ribasso molto pronunciata rispetto all'ultimo rapporto. In particolare, si nota la robusta percentuale di consiglieri che nel 2012 non hanno sottoscritto alcuna proposta di legge: 10 consiglieri, pari al 18,5 per cento del totale. Il dato è molto rilevante poiché modifica profondamente, decuplicandone il peso, il dato rilevato nel rapporto 2010-2011, allorché si registrò un solo consigliere inattivo in fase di proposta (l'1,8 per cento del totale). È anche importante rilevare come una quota così ampia di consiglieri inattivi rappresenti una vera eccezionalità nel periodo coperto dai nostri rapporti sulla legislazione, dato che un valore superiore all'attuale è stato registrato solo in una occasione, peraltro assai lontana nel tempo, cioè nell'anno 2002 (si vedano al proposito i dati di Tabella 4). Diversamente, nel corso del tempo la quota di consiglieri estranei all'iniziativa legislativa si è sempre mantenuta ben al di sotto del livello attuale, raggiungendo addirittura lo zero nelle annualità 2003 e 2007. Questo dato è di gran lunga il più significativo fra quelli esposti in questo paragrafo.

**Tab. 3 – Consiglieri regionali per numero di proposte di legge sottoscritte**

<b>N. proposte sottoscritte</b>	<b>N. consiglieri</b>	<b>%</b>
Nessuna	10	18,5%
Da 1 a 2	24	44,4%
Da 3 a 4	13	24,1%
Da 5 a 6	3	7,4%
Oltre 6	4	5,6%
<b>TOTALE CONSIGLIERI</b>	<b>54</b>	<b>100,0%</b>

\* il dato include le proposte di legge sottoscritte assieme ad altri consiglieri, anche di altri gruppi

**Tab. 4 – Percentuale di consiglieri che non hanno sottoscritto alcuna proposta di legge secondo i vari anni**

<b>Anni-Rapporti</b>	<b>% di consiglieri</b>
2002	30,4%
2003	-
2004-2005	15,2%
2005-2006	7,5%
2007	-
2008	4,5%
2009	13,8%
2010-2011	1,8%
2012	18,5%

In relazione a quanto appena detto, vale la pena di segnalare come la graduatoria delle classi di consiglieri per numero di proposte presentate di cui alla tabella 3, risulti quasi completamente rovesciata rispetto a quella dell'ultimo rapporto: nello specifico, se nel 2010-2011 la classe maggiormente numerosa era quella dei consiglieri sottoscrittori di più di 6 proposte di legge, oggi tale classe è presidiata da appena il 5,6 per cento dei consiglieri, vale a dire solo da 4 consiglieri, per giunta tutti membri dell'Ufficio di presidenza e ciò pertanto titolari di responsabilità specifiche ed aggiuntive in tema di iniziativa. Inoltre, se nel 2010-2011 la seconda classe per numerosità di consiglieri era quella dei sottoscrittori di un numero di proposte fra 3 e 4, oggi tale classe è quella dei consiglieri sottoscrittori di 1 o 2 proposte di legge, classe nella quale ricade

addirittura il 44,4 per cento dei consiglieri; se prima la terza classe era quella fra 5 e 6 proposte, oggi tale classe è la quarta per numerosità. Nel 2012 si registra quindi una chiara inversione di segno rispetto ai primi due anni della legislatura che tende a rimettere in linea col passato il comportamento dei consiglieri (che nel primo biennio era apparso particolarmente propositivo), peraltro accentuando il profilo del disimpegno dall'iniziativa che oggi risulta anche più marcato di quello censito in annualità recenti dell'ottava legislatura (2007 e 2008).

La presentazione di proposte di legge è stata dunque, nel 2012, una pratica sconosciuta a quasi un quinto dei consiglieri e sporadica (1-2 proposte nell'anno) per altri due quinti abbondanti.

#### B) LIVELLO DI AGGREGAZIONE

Per quanto concerne il livello di aggregazione delle proposte presentate, vale a dire il grado di condivisione e integrazione della domanda politica espressa tramite l'iniziativa, i dati del 2012 suonano a ulteriore conferma dei bassissimi livelli storicamente registrati in tutti i precedenti rapporti. L'aggregazione dell'input legislativo continua a mantenersi a livelli minimi, sia per ciò che attiene al grado di condivisione politica, cioè l'aggregazione di più gruppi nella sottoscrizione delle proposte di legge, sia al grado di condivisione personale, vale a dire l'associazione di più individui, anche dello stesso gruppo consiliare, nella proposizione dell'iniziativa.

Sul primo punto si osserva che la grande maggioranza delle proposte di legge di iniziativa consiliare è sottoscritta da consiglieri di un solo gruppo; questo dato corrisponde, nell'anno 2012, al 53,5% delle 28 proposte consiliari (Tab. 5), un dato in linea con quelli registrati nel 2010-2011 e nel 2009, rispettivamente pari al 57% e al 48%. Viene poi quasi completamente meno l'iniziativa promossa da coalizioni omogenee che, dal pur basso valore del 5% registrato nel precedente rapporto, oggi si riduce fino al 3,7%, con una sola proposta di questo tipo, peraltro assai peculiare (proroga dei termini di validità della legge 69/2007 sulla partecipazione). Cresce, infine, e non potrebbe essere altrimenti, la quota di iniziativa a carattere trasversale (interschieramento) che si attesta a un valore (43%) apprezzabilmente superiore a quello, già elevato, registrato nel 2010-2011 (37%).

In proposito vale la pena osservare come sia diversa dal passato la composizione interna delle iniziative cosiddette interschieramento (o trasversali), dal momento che, nel 2012, la quota di esse derivanti dall'Ufficio di presidenza appare nettamente inferiore che nel passato, 6 su 12 (pari al 50 per cento) contro i valori nettamente superiori che si erano registrati finora. Sia sufficiente il ricordare che nel 2010-2011 le proposte dell'Ufficio di presidenza erano il 77,3% di quelle trasversali.

**Tab. 5 – Proposte di legge di iniziativa consiliare per livello di aggregazione**

<b>Aggregazioni di presentatori</b>	<b>N. proposte</b>	<b>%</b>
Monopartitiche	15	53,5%
Coalizionali	1	3,7%
Interschieramento	12	42,8%
Totale proposte di iniziativa consiliare	28	100,0%

\* Le 12 proposte di legge Interschieramento includono 6 proposte presentate da consiglieri dell'Ufficio di Presidenza

La forte incidenza di iniziative legislative trasversali sul totale e, soprattutto, il netto prevalere, fra di esse, di iniziative non derivanti dall'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, costituisce un elemento di caratterizzazione dell'iniziativa consiliare nel 2012. Il loro numero e la loro natura sembra testimoniare una tendenza più squisitamente politica anziché istituzionale all'aggregazione del consenso, diversamente da quella sinora espressa dall'Ufficio di presidenza, rilevando per essa, negli anni precedenti, l'obbligo di portare a compimento il disegno statutario, condizione che al momento non è più così pressante.

Parimenti significativa è poi la composizione interna delle proposte di legge di tipo non trasversale (Tabella n. 6). Atteso che per esse non si verifica mai la piena copertura delle coalizioni che si sono contese l'elezione del Presidente della Giunta (tranne il caso dell'UDC), occorre rilevare che: a) i gruppi di opposizione sembrano approfittare più della maggioranza del potere di iniziativa: le 9 proposte da questi presentate corrispondono, infatti, al 32 per cento circa del totale, a fronte delle 7 promosse da gruppi di maggioranza che corrispondono al 25 per cento; b) le opposizioni fanno ricorso a questo strumento in misura nettamente superiore che nel passato; nel periodo 2010-2011, infatti, le opposizioni esprimevano solamente il 22 per cento dell'iniziativa consiliare complessiva a fronte del 41 per cento sviluppato dai consiglieri di maggioranza. Si registra così una crescita molto forte nel peso relativo delle opposizioni nell'economia generale dell'iniziativa legislativa di origine consiliare e un marcato declino del contributo della maggioranza.

**Tab. 6 – Proposte di legge per tipo di coalizione di presentatori nel 2012**

<b>COALIZIONE DI PRESENTATORI</b>	<b>N.</b>	<b>%</b>
Tutti i gruppi di maggioranza	0	0
Solo gruppi di maggioranza	7	25,1%
Gruppi di maggioranza e minoranza	12	42,8%
Solo gruppi di minoranza	9	32,1%
<b>TOTALE</b>	<b>28</b>	<b>100,0%</b>

\* Nel caso di proposte sottoscritte da consiglieri del Gruppo misto si è proceduto ad attribuirne la titolarità alla maggioranza o all'opposizione a seconda dell'adesione a questa o a quella dichiarata dai singoli consiglieri interessati ai sensi dell'articolo 14 del regolamento interno.

#### C) SEGNO POLITICO

Rispetto al comportamento dei gruppi politici e delle coalizioni, abbiamo articolato l'analisi, come sempre, a un doppio livello: quello del coinvolgimento globale nell'iniziativa – misurato dal numero di proposte di legge complessivamente sottoscritte, anche assieme ad altri gruppi – e quello del coinvolgimento individuale in essa, vale a dire il numero di proposte presentate come unico gruppo firmatario. I valori assunti dai due indici si trovano rispettivamente in tabella 7 e in tabella 8.

**Tab. 7 – Proposte di legge presentate per gruppo consiliare (incluse quelle presentate da più gruppi) e loro incidenza sulle 28 proposte presentate**

<b>Gruppi consiliari</b>	<b>N. proposte di legge</b>	<b>% sul totale</b>
PD	15	53,6%
PdL	12	42,9%
IdV	10	35,7%
LNT	10	35,7%
UDC	12	42,9%
G. misto	6	21,4%
FSV	11	39,3%

\* I dati includono anche le proposte firmate da consiglieri componenti l'Ufficio di presidenza.

In linea generale, la partecipazione per gruppo all'iniziativa legislativa appare oggi corrispondere alla consistenza numerica dei gruppi stessi; almeno per le prime tre posizioni della graduatoria il livello di coinvolgimento nell'iniziativa corrisponde, infatti, ai tre gruppi maggiori. Vero è che tale corrispondenza non si realizza su di un piano di proporzionalità, dal momento

che i gruppi minori esprimono un livello di partecipazione all'iniziativa che è di molto superiore alle loro dimensioni numeriche. A questo proposito è utile rammentare la differente proporzionalità di questo contributo in rapporto alla grandezza dei gruppi interessati: le 15 proposte di legge sottoscritte dal PD, infatti, corrispondono a una media pro capite di 0,6 proposte per consigliere, mentre le 12 proposte sottoscritte dall'UDC corrispondono ad una media pro capite dieci volte superiore, cioè 6 proposte pro capite.

Il comportamento dei gruppi in quanto singoli viene messo in rilievo dai dati di tabella 8 la quale, disaggregando le informazioni di tabella 7, dà conto di quali siano le dimensioni del diverso attivismo dei singoli gruppi e di quali siano i raggruppamenti specifici da cui originano le proposte di legge.

**Tab. 8 – Proposte di legge presentate gruppi unici firmatari e per coalizione**

	N. proposte	%
PD	2	7,1%
PdL	1	3,6%
IdV	0	0,0%
LNT	2	7,1%
UDC	3	10,7%
FSV	3	10,7%
G. misto (maggioranza)	1	3,6%
G. misto (minoranza)	3	10,7%
UP	6	21,4%
Trasversali	6	21,4%
Aggregazioni di maggioranza	1	3,6%
Aggregazioni di minoranza	0	0,0%
Totale	28	100,0%

L'elemento più significativo che ricaviamo dalla tabella 8 riguarda la composizione interna di quella ripresa dell'iniziativa legislativa delle opposizioni che già si è evidenziata alla tabella 6. In particolare, si osserva che delle 8 proposte di legge presentate esclusivamente da gruppi (non coalizzati fra loro) di opposizione, ben 7 sono state formulate dai gruppi minori (cioè diversi dal PdL), peraltro in maniera abbastanza uniforme fra loro: UDC, 3 proposte, Lega Nord Toscana e gruppo misto (consiglieri di minoranza) 2 proposte ciascuno. Sono parimenti da segnalare l'irrilevanza dell'iniziativa legislativa individualizzata del PdL e dell'IdV (una e zero proposte rispettivamente), mentre si apprezza il valore, comparativamente assai elevato, del gruppo FSV (tre proposte).

Vale appena la pena di segnalare come, anche nel 2012, la coalizione di gruppi che espressamente sostiene il governo regionale non si sia mai palesata nell'elaborazione condivisa di una qualche proposta di legge. Lo stesso vale per le coalizioni ad essa alternative. In tal modo la dialettica fra maggioranza ed opposizioni non viene mai in rilievo sul piano dell'iniziativa legislativa

consigliare. Al contrario, tale dialettica si manifesta (peraltro in forme tutt'altro che estreme, come vedremo al paragrafo 5) nel corso delle successive fasi di discussione e votazione delle proposte di legge e della resistenza o dell'attività emendativa, che i gruppi di opposizione possono esprimere rispetto ad esse.

### 3. DIMENSIONI

Per quanto attiene alle dimensioni fisiche dei testi, le proposte di legge oggetto di questo rapporto tendono ad accrescere ulteriormente il pur apprezzabile profilo quantitativo rilevato sinora. I testi appaiono così relativamente estesi quanto a numero di articoli (media = 13 articoli a proposta) e "densi" di scrittura (caratteri) e di disposizioni (commi) in relazione alla loro articolazione complessiva. Si conferma con ciò e viene ulteriormente rafforzata, la previsione, fatta nel precedente rapporto, di una stabilizzazione su livelli quantitativi elevati della legislazione regionale toscana. I dati riportati in tabella 9 denotano chiaramente un trend di crescita molto pronunciato, nel corso delle ultime due legislature, per tutti e tre gli indicatori impiegati, e una sostanziale omogeneità nelle medie finali.

**Tab. 9 – Dimensioni delle proposte di legge presentate nel 2012: valori medi e raffronto con i precedenti anni dell'ottava e nona legislatura**

ANNI/RAPPORTI	N. medio articoli	N. medio commi	N. medio caratteri
2005-2006	8	19	6.653
2007	11	25	9.638
2008	13	33	11.480
2009	16	39	19.430
Media ottava leg.	12	29	11.800
2010-11	11	20	11.270
2012	13	27	14.006
Media nona leg.	<b>12</b>	<b>23,5</b>	<b>12.638</b>

Per quanto attiene al comportamento dei due principali soggetti iniziatori – Giunta e consiglieri – è da rimarcare (Tabella 10), il diverso profilo quantitativo delle proposte avanzate dalla Giunta rispetto a quelle di origine consiliare, nettamente inferiori alle prime per tutti gli indicatori adottati.

**Tab. 10 – Valori caratteristici delle proposte di legge per soggetto proponente**

N. medio articoli		N. medio commi		N. medio caratteri	
GIUNTA	CONSIGLIERI	GIUNTA	CONS	GIUNTA	CONS.
18	5	37	11	18.819	5.754

Nelle tabelle 11, 12 e 13 l'analisi del profilo quantitativo dell'iniziativa è stata sviluppata e maggiormente articolata introducendo una graduazione dei testi per classi di ampiezza e una loro ripartizione per soggetto proponente. I dati così aggregati consentono di apprezzare meglio e più dettagliatamente il concreto dispiegarsi dell'iniziativa e, nello specifico, la variabilità sottesa ai valori medi riassuntivi delle precedenti tabelle 9 e 10.

Il primo dato degno di nota è la grande variabilità della lunghezza dei testi: per quanto riguarda il numero di articoli si va da un solo articolo (sei proposte di legge, cinque delle quali di modifica) a centodiciotto (proposta di legge 142, legge di manutenzione annuale); per quanto riguarda i commi si va da un minimo di uno a un massimo di 191 (proposta di legge 195 istitutiva dell'Ente terre toscane) e per quanto riguarda i caratteri si va da un minimo di 1.080 (modifica alla legge sul servizio fitosanitario) a un massimo di 96.203 (di nuovo proposta di legge di manutenzione 2012).

Il secondo elemento di rilievo è la minore estensione quantitativa dei testi delle leggi di iniziativa consiliare; come già sinteticamente esposto in tabella 10 le dimensioni delle proposte di legge consiliari sono sempre assai più ridotte di quelle della Giunta. La classe contenente i testi di minore ampiezza, tanto in articoli quanto in commi quanto in caratteri, è sempre quella nella quale ricadono, nel caso dell'iniziativa consiliare, il maggior numero di proposte (e sempre oltre il 50 per cento di questa tipologia). Al contrario, le classi dei testi di maggior ampiezza risultano sovente vuote o presidiate da pochissime proposte.

Anche a livello di morfologia generale delle distribuzioni di frequenza le serie relative alla Giunta e ai consiglieri manifestano un andamento ben distinto e caratterizzato. Nel caso della Giunta la distribuzione delle proposte fra le classi assume un andamento di tipo parabolico, caratterizzato dalla presenza di un picco su una delle prime due classi e di uno sull'ultima, mentre le classi centrali risultano presidiate da pochissimi atti curvando così verso il basso il centro della parabola. Nel caso dell'iniziativa consiliare, invece, la curvatura della distribuzione è quella tipica di un'iperbole, caratterizzata cioè da un fortissimo accentramento delle proposte nella prima classe e dal loro rapidissimo regredire, senza recuperi, nelle successive classi di ampiezza. Per l'effetto combinato della morfologia delle due distinte distribuzioni, scontato anche il maggior numero delle proposte originate dalla Giunta, la distribuzione complessiva delle proposte

(ultime due colonne delle tabelle) tende ad assomigliare, nei suoi tratti generali, a quella di Giunta, ma con una particolare accentuazione del primo picco della parabola, grazie al contributo dato dalle proposte consiliari che, come già detto, si addensano particolarmente sulla prima classe della distribuzione.

**Tab. 11 – Proposte di legge per classi di ampiezza in articoli e proponente**

	PROPOSTE DI LEGGE 2012					
	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
ARTICOLI						
Da 1 a 5	15	31,3%	19	67,9%	34	44,8%
Da 6 a 10	17	35,4%	5	17,8%	22	28,9%
Da 11 a 15	5	10,4%	2	7,1%	7	9,2%
Da 16 a 20	0	0,0%	1	3,6%	1	1,3%
Oltre 20	11	22,9%	1	3,6%	12	15,8%
TOTALE	48	100,0%	28	100,0%	76	100,0%

**Tab. 12 – Proposte di legge per classi di ampiezza in commi e proponente**

	PROPOSTE DI LEGGE 2012					
	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
COMMI						
Da 1 a 10	20	41,7%	20	71,4%	40	52,6%
Da 11 a 20	9	18,7%	4	14,3%	13	17,1%
Da 21 a 30	3	6,2%	0	0,0%	3	3,9%
Da 31 a 40	1	2,1%	4	14,3%	5	6,6%
Oltre 40	15	31,3%	0	0,0%	15	19,8%
TOTALE	48	100,0%	28	100,0%	76	100,0%

**Tab. 13 – Proposte di legge per classi di ampiezza in caratteri e proponente**

	PROPOSTE DI LEGGE 2012					
	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
CARATTERI						
Fino a 5.000	13	27,1%	15	53,6%	28	36,8%
Da 5.001 a 10.000	15	31,3%	8	28,6%	23	30,3%
Da 10.001 a 15.000	4	8,2%	4	14,3%	8	10,5%
Da 15.001 a 20.000	2	4,2%	1	3,6%	3	3,9%
Oltre 20.000	14	29,2%	0	0,0%	14	18,4%
TOTALE	48	100,0%	28	100,0%	76	100,0%

#### 4. MATERIE

La distribuzione delle proposte di legge fra le materie della consueta matrice di rilevazione di cui alla tabella 14, si presenta, a livello generale, come scarsamente polarizzata e uniforme. Rileva, infatti, nonostante il numero non elevatissimo di proposte presentate, il loro debole addensamento sulle singole materie e, conseguentemente, un significativo livello di copertura delle materie stesse espresso dal numero elevato di voci presidiate da almeno una proposta di legge. Ciò fa sì che nel 2012 siano solamente 16 le materie non interessate dall'iniziativa (pari al 37 per cento delle voci proposte), a fronte delle 20 rilevate nel precedente rapporto quando, peraltro, il numero di proposte era assai maggiore dell'attuale (137 vs 80). Nell'altro rapporto preso come pietra di paragone, quello relativo all'anno 2007, le materie non coperte furono 19 su 43, per un'incidenza del 44 per cento. Quello del 2012 è dunque uno dei livelli di copertura delle materie più alti fra quelli finora censiti.

Le uniche significative eccezioni a questo tratto generale, cioè i più rilevanti casi di addensamento delle proposte di legge, che possono dare testimonianza di una qualche priorità perseguita dai soggetti iniziatori e di una direzione in qualche modo specifica dell'iniziativa legislativa nel 2012, sono le seguenti:

- a) la concentrazione di proposte di legge sulla voce "Enti locali e decentramento" (nove proposte di legge), che si determina essenzialmente per effetto delle iniziative aventi a oggetto la fusione di comuni (cinque casi) e la manutenzione della legge 68/2011 (due proposte di legge); in entrambi i casi si tratta di un'iniziativa legislativa che origina in relazione e in attuazione dell'introduzione di elementi innovativi nell'ordinamento regionale;
- b) la forte presenza di proposte di legge multisettoriali le quali, con sette casi, raggiungono nel 2012 il valore più alto mai registrato da quando questa voce è entrata a far parte della nostra classificazione (Rapporto 2007)<sup>24</sup>
- c) le cinque proposte di legge in materia di organi della Regione, le quali, sommandosi alle due in materia di sistema elettorale, danno luogo a un gruppo di sette casi che denota il permanere di una forte attenzione al tema delle riforme istituzionali e alla riduzione dei costi della politica; tuttavia, la natura necessitata di buona parte di queste iniziative (attuazione del d.l. 174/2012), non le può pienamente caratterizzare quale espressione di una spontanea vocazione regionale.
- d) le dodici proposte di legge distribuite fra le prime tre voci del macrosettore territorio, ambiente e infrastrutture, in linea con quanto rilevato nel rapporto 2010-2011, ma in forte variazione rispetto alla legislatura precedente

---

<sup>24</sup> Nello specifico, le proposte di legge multisettore sono state 2 nel 2007; 2 nel 2008; 4 nel 2009-2010 e 3 nel 2010-2011.

allorché la frequenza di proposte su queste materie risultava di molto inferiore

- e) altri casi di addensamento sono rappresentati dalle cinque proposte di legge presentate rispettivamente in materia di tutela della salute e di agricoltura, il che però non costituisce una particolare novità nell'iniziativa legislativa in Toscana; nel 2012, casomai, l'interesse per queste due materie risulta un po' più marcato che in passato<sup>25</sup>;
- f) un ultimo addensamento si rileva, infine, in materia di bilancio, ma le 8 proposte di legge in questa materia appaiono senza dubbio rientrare nell'ordinaria fisiologia dell'iniziativa legislativa<sup>26</sup>.

Di sicuro interesse, ma forse più dal punto di vista qualitativo che quantitativo, è l'intervento operato in materia di contabilità regionale tramite la presentazione e la successiva approvazione di tre importanti proposte di legge: una di modifica della legge di contabilità (l.r. 36/2001) con la quale è stata introdotta la disciplina del collegamento di proposte di legge alla legge finanziaria e di due in materia di revisori contabili, che vengono introdotti per la prima volta nell'ordinamento dell'ente Regione e degli enti e agenzie regionali<sup>27</sup>.

Le materie di cui alle precedenti lettere dalla a) alla e) sembrano così essere quelle che maggiormente contribuiscono a caratterizzare l'iniziativa legislativa nel 2012 e ad esprimerne una qualche vocazione specifica. Per il resto, come detto all'inizio del paragrafo, l'iniziativa ha teso a produrre interventi relativamente equidistribuiti fra le varie voci dell'elenco e secondo un ordine di priorità sostanzialmente in linea col passato.

---

<sup>25</sup> Nel 2010-2011 si sono avute 3 proposte di legge in materia di agricoltura e 9 in materia di diritto alla salute; nel 2008 4 e 9 rispettivamente; nel 2007 3 e 7; nel 2009 1 e 3.

<sup>26</sup> Si tratta della proposta di legge di bilancio 2013 e della relativa legge finanziaria, del rendiconto dell'esercizio 2011, di quattro variazioni al bilancio 2012 e di una legge di assestamento.

<sup>27</sup> Si tratta della proposta di legge 149 (Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2001, n. 36 "Ordinamento contabile della Regione Toscana", della proposta di legge 156 (Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Regione Toscana), e della proposta di legge 153 (Disposizioni in materia di revisori dei conti e di contabilità e bilancio negli enti e agenzie regionali. Modifiche alle l.r. 24/1994, 83/1995, 59/1996, 65/1997, 60/1999, 6/2000, 32/2002, 40/2005, 30/2009, 39/2009, 23/2012).

**Tab. 14 - Proposte di legge per materia e soggetto proponente**

MACRO SETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONS.RI	Art 74	TOTALE
Ordinamento istituzionale	1.Organi della Regione	0	4	1	5
	2.Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente e degli altri componenti la Giunta	0	2	0	2
	3.Rapporti internazionali e con Unione europea	0	0	0	0
	4.Personale e amministrazione	0	1	0	1
	5.Enti locali e decentramento	7	1	1	9
	6.Altro Ordinamento istituzionale	0	1	2	3
Sviluppo economico e attività produttive	7.Artigianato	0	0	0	0
	8.Professioni	0	0	0	0
	9.Industria	0	0	0	0
	10.Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	1	0	0	1
	11.Ricerca, trasporto e produzione di energia	0	1	0	1
	12.Miniere e risorse geotermiche	0	0	0	0
	13.Commercio, fiere e mercati	1	0	0	1
	14.Turismo (incluso agriturismo e t. rurale, ititurismo)	1	0	0	1
	15.Agricoltura e foreste	4	1	0	5
	16.Caccia, pesca e itticoltura	0	1	0	1
	17.Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito ....	1	0	0	1
	18.Altro Sviluppo economico e attività produttive	0	1	0	1
	Territorio ambiente e infrastrutture	19.Territorio e urbanistica	3	1	0
20.Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti		3	1	0	4
21.Risorse idriche e difesa del suolo		4	0	0	4
22.Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; etc)		0	0	0	0
23.Viabilità		0	0	0	0
24. Trasporti		0	0	0	0
25. Protezione civile		0	1	0	1
26. Altro Territorio e ambiente (per es.:usi civici)		0	0	0	0
Servizi alla persone e alla comunità	27.Tutela della salute	3	2	0	5
	28.Alimentazione	0	0	0	0
	29.Servizi sociali	0	0	0	0
	30.Istruzione scolastica e universitaria	0	0	0	0
	31.Formazione professionale	1	0	0	1
	32.Lavoro	0	2	0	2
	33.Previdenza complementare e integrativa	0	0	0	0
	34.Beni e attività culturali	0	1	0	1
	35.Ricerca scientifica e tecnologica	0	0	0	0
	36.Ordinamento della comunicazione	0	0	0	0
	37.Spettacolo	0	0	0	0
	38.Sport	0	2	0	2
	39.Altro Servizi alle persone e alle comunità	1	3	0	4
Finanza	40.Bilancio	8	0	0	8
	41.Contabilità regionale	1	2	0	3
	42.Tributi	2	0	0	2
	43.Leggi multi settore	7	0	0	7
TOTALE		48	28	4	80

A livello dei singoli attori si osserva un comportamento della Giunta molto orientato alla regolazione delle materie inerenti agli enti locali, la sanità, l'agricoltura e quelle inerenti al governo del territorio e tutto il multisettore, materie rispetto alle quali esercita un sostanziale monopolio dell'iniziativa legislativa.

Per quanto riguarda l'iniziativa consiliare, questa si è distinta per l'attenzione prestata alle materie degli organi della Regione e del sistema elettorale (4 proposte di legge), a quelle della contabilità regionale, del lavoro, della tutela della salute e alla categoria miscellanea "Altro-servizi alle persone" presidiata da due proposte di legge in materia di politiche abitative e da una sul contrasto al giuoco d'azzardo. Da segnalare, infine, che l'iniziativa popolare si concentra esclusivamente su materie concernenti l'ordinamento istituzionale.

Prendendo in considerazione la distribuzione delle proposte per macrosettori (Tabella 15), osserviamo che, come già rilevato nel precedente rapporto, questa si curva molto nel caso dell'iniziativa consiliare, descrivendo una parabola i cui estremi sono costituiti dai due macrosettori ordinamento istituzionale e servizi, mentre al centro si collocano i due macrosettori sviluppo economico e territorio, presidiati da pochissime proposte. Più uniforme appare, invece, la distribuzione delle proposte di Giunta che registra distanze più contenute fra le varie voci e un picco secondario molto elevato nel macrosette territorio accanto a quello rilevato nel macrosette bilancio.

Significativamente, l'iniziativa di origine consiliare prevale su quella di Giunta proprio nei due settori dove questa registra i valori più bassi, dando così luogo ad una distribuzione delle proposte di legge particolarmente omogenea fra tutti e quattro i macrosettori non assoggettati all'iniziativa riservata della Giunta, in conformità alle caratteristiche di uniformità e debole polarizzazione già enunciate a inizio paragrafo.

**Tab. 15 – Distribuzione dell'iniziativa legislativa per macrosettori e soggetto proponente**

	<b>Giunta</b>	<b>Consiglieri</b>	<b>Totale</b>
Ordinamento istituzionale	7	9	16
Sviluppo economico e attività produttive	8	4	12
Territorio, ambiente e infrastrutture	10	3	13
Servizi alle persone e alle comunità	5	10	15
Finanza regionale	11	2	13
<b>TOTALE</b>	<b>41</b>	<b>28</b>	<b>69</b>

\* Al netto di sette proposte di legge multisettore di iniziativa della Giunta e delle quattro proposte di legge di iniziativa popolare.

## 5. LA FASE D'AULA: DISCUSSIONE E VOTAZIONE DELLE LEGGI REGIONALI

Questo paragrafo è dedicato all'esame della fase terminale del procedimento legislativo in Consiglio, quella dell'aula, che viene approcciata nelle sue distinte sotto-articolazioni della discussione e della votazione delle proposte di legge. Sono oggetto di analisi tutte le proposte di legge approvate nell'anno, incluse quelle presentate in anni precedenti, per un totale di 65 casi.

Per quanto concerne le modalità di discussione, sono state prese in esame le sequenze delle singole fasi in cui questa può articolarsi a norma di regolamento, vale a dire, la relazione, il dibattito, le dichiarazioni di voto, la discussione di ordini del giorno ed emendamenti e quella del voto che qui si assume quale fase unitaria a prescindere dalla sua suddivisione in tre momenti distinti: voto articolato, voto del preambolo e voto del testo complessivo. L'approvazione in aula di ogni singola legge determina una specifica stringa o sequenza di fasi, una sola delle quali, quella del voto, è rigidamente prescritta per l'efficacia dell'approvazione. Le singole sequenze possono dunque essere di molteplice conformazione e lunghezza, dando così luogo a stringhe più o meno complete dalle quali può venire in rilievo la semplicità o l'articolazione della discussione, il suo accompagnarsi o meno all'esame di ordini del giorno collegati e/o all'esame di emendamenti.

Le 65 leggi approvate nel 2012 sono state così associate alle loro sequenze di discussione in aula aggregandole per stringhe omogenee; la tabella 16 dà conto della distribuzione di frequenza ottenuta per ciascuna sequenza.

**Tab. 16 – Sequenze di esame in aula delle 65 leggi approvate nel 2012**

N.fasi	SEQUENZE al netto del voto	N.	%
3	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto	13	20,00%
4	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + Discussione emendamenti	8	12,31%
0	Solo voto	8	12,31%
2	Relazione + Dibattito	6	9,23%
3	Relazione + Dibattito + Discussione emendamenti	6	9,23%
1	Relazione	4	6,15%
4	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + Discussione odg	3	4,62%
5	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + Discussione emendamenti +	3	4,62%
2	Relazione + Dichiarazioni di voto	3	4,62%
2	Dibattito + Discussione odg + Discussione emendamenti	2	3,08%
4	Dibattito + Dichiarazioni di voto + Discussione emendamenti + Discussione odg	2	3,08%
1	Dichiarazioni di voto	2	3,08%
4	Relazione + Dichiarazioni di voto + Discussione odg + Discussione emendamenti	1	1,54%
2	Dibattito + Dichiarazioni di voto	1	1,54%
1	Discussione odg	1	1,54%
4	Relazione + Dibattito + Discussione emendamenti + Discussione odg	1	1,54%
2	Relazione + Discussione emendamenti	1	1,54%
	<b>TOTALE</b>	<b>65</b>	<b>100,00%</b>

L'analisi di tabella 16 suggerisce le seguenti considerazioni:

- a) si apprezza una concentrazione molto pronunciata delle proposte di legge (20 per cento dei casi) attorno alla classe modale che corrisponde a quella completa di tutte le fasi non modificative (relazione, dibattito e dichiarazioni di voto) e priva del collegamento a ordini del giorno; in altri termini ciò significa che la maggioranza relativa delle leggi è stata approvata al termine di una discussione formalmente completa di tutti gli elementi standard e priva di sollecitazioni in ordine alla modifica del testo o alla successiva interpretazione, integrazione o applicazione delle disposizioni in esse contenute;
- b) per contro si registra, accanto a quanto precede, una buona diffusione di sequenze tendenzialmente trasformative, vale a dire contraddistinte dalla presentazione di emendamenti, a prescindere dal loro successo finale: il 37 per cento delle leggi approvate possiede una stringa di questo tipo; diverso è il caso della discussione di ordini del giorno collegati che interessa solamente 10 leggi;
- c) prevalgono le sequenze di discussione medio-lunghe, vale a dire composte da almeno tre fasi di discussione con 37 casi su 65 pari al 57 per cento del totale; segno evidente che la discussione in aula è di norma sviluppata in maniera estensiva e che costituisce un'occasione non banale né rituale di confronto fra maggioranza, opposizioni e Giunta regionale; nettamente inferiore è invece il numero di leggi la cui sequenza di discussione è stata inferiore a tre fasi, 15 casi in tutto, pari a un'incidenza del 23 per cento, per metà imputabile a un gruppo minoritario, ma comunque significativo, di leggi votate senza alcuna fase di discussione.
- d) nel 70 per cento dei casi è presente la fase del dibattito sui contenuti generali della legge, elemento che a differenza del dato relativo alle dichiarazioni di voto, fase finalizzata unicamente alla motivazione di un comportamento puntuale, testimonia la funzione dialogica dell'esame d'aula finalizzato, con successo, a promuovere il più ampio confronto all'interno dell'assemblea.

Rispetto al tema della votazione delle leggi, l'analisi è stata condotta sulla base di indicatori concernenti le dimensioni della partecipazione dei consiglieri al voto, dell'articolazione dei comportamenti di voto fra i vari gruppi consiliari e le coalizioni e, infine, del tipo di dialettica politica affermatasi. In particolare abbiamo cercato di mettere in luce quanto sia partecipata l'approvazione delle leggi in aula, come si orientino in tale occasione le varie forze politiche e quale sia il livello di conflitto o di consenso all'interno dell'aula.

In relazione a quanto sopra, le rilevazioni condotte dal 2008 ad oggi hanno messo in rilievo quattro elementi caratteristici della votazione delle leggi regionali e cioè: a) ridotta partecipazione al voto; b) variabilità del tasso di partecipazione fra i gruppi; c) rarefazione dei voti contrari; d) coalizioni legislative sovrabbondanti.

In occasione di questo Rapporto, siamo tornati a svolgere lo stesso tipo di analisi e ad esaminare tutti gli elementi caratteristici sopra richiamati, con la volontà di rilevare l'eventuale continuità del modello definito o le sue eventuali evoluzioni. Quella che segue è la rilevazione complessiva e il commento unitario dello stato attuale delle variabili caratteristiche di cui sopra, per come misurato sulle 65 leggi approvate nel 2012 impiegando quali fonti le distinte del voto elettronico finale delle leggi di cui all'art. 116 del regolamento interno e i verbali di voto per appello nominale.

Nel 2012 le leggi regionali sono state approvate, mediamente, con l'effettiva partecipazione al voto del 71,3 per cento dei consiglieri, con una crescita di oltre 4 punti percentuali sull'ultimo rapporto; correlativamente si può osservare come si riduca sensibilmente la classe di leggi approvate con un tasso di partecipazione più basso (dal 25 al 17 per cento) ed aumentino tutte le altre (Tabella 16). Una crescita così evidente del tasso di partecipazione al voto – misurato dalla somma dei voti favorevoli, contrari e astenuti – indica che, per la prima volta da quando è iniziato questo tipo di analisi, ci troviamo dinanzi a una variazione, ancorché non stravolgente, di quella che era parsa una caratteristica forte del comportamento dell'aula.

**Tab. 17 - Leggi approvate nel 2012 secondo il tasso di partecipazione al voto**

TASSO PARTECIPAZIONE	N.	%
Fra il 51 e il 60%	11	17,1%
Fra il 61 e il 79%	38	57,8%
Fra l'80 e il 100%	16	25,1%
TOTALE LEGGI APPROVATE	65	-
TASSO MEDIO		71,3%

Abbiamo poi verificato se questo dato medio sia al proprio interno omogeneo o se invece non sia la risultante di comportamenti diversificati. In prima battuta si è osservato che, articolando l'analisi per coalizioni, il tasso di partecipazione al voto varia in modo significativo facendo emergere, come già in passato, una minore costanza nel voto da parte dei consiglieri dell'opposizione rispetto a quelli di maggioranza (Tabella 17). Ciò detto, deve però essere precisato che il divario misurato oggi è inferiore di oltre 4 punti percentuali a quello misurato in passato, dal che si inferisce che, stante il valore quasi uguale relativo ai gruppi di maggioranza, la crescita globale del tasso di partecipazione nel 2012 è spiegata unicamente dall'accresciuta assiduità al voto dei consiglieri di opposizione.

**Tab. 18 – Tasso di partecipazione al voto delle leggi regionali per coalizione**

<b>COALIZIONI</b>	<b>TASSO DI PARTECIPAZIONE</b>
Maggioranza	73,8%
Opposizione	67,9%
<b>MEDIA GENERALE</b>	<b>71,3%</b>

All'interno degli schieramenti, infine, si rilevano scostamenti significativi fra i vari gruppi (fino a 20 punti percentuali fra il primo e l'ultimo), a conferma di quella variabilità di cui si è detto in apertura (Tab. 18).

**Tab. 19 – Tasso di partecipazione al voto delle leggi regionali da parte dei consiglieri dei vari gruppi consiliari.**

<b>GRUPPO</b>	<b>Tasso di partecipazione al voto</b>
PD	76,1%
PDL	67,4%
IDV	75,1%
LNT –+TOSC	64,6%
FSV	63,1%
UDC	56,9%
G. misto	66,9%
Media	71,3%

I dati della successiva tabella 19 danno conto di quello che è stato, in media, il risultato di una votazione finale di una legge regionale nel 2012. Il comportamento di voto di gran lunga più frequente è stato quello del voto favorevole, con un valore medio di 32 voti per legge. Il dato non stupisce essendo stato rilevato su leggi approvate; più inatteso è invece quanto emerge a proposito delle altre opzioni di voto e cioè la perdurante scarsità di voti contrari (in media solo 5 per legge, pari all'8% dell'aula) e la penuria di astensioni. Ma ancor più degna di nota è la perdurante presenza, da una rilevazione all'altra, di un buon quarto dell'aula (in media 14 consiglieri su 55) che risulta essere assente al momento della votazione delle leggi, pur non essendolo alla seduta; un dato che per quanto oggi inferiore di mezzo punto a quello del 2010-2011, resta comunque assai elevato.

**Tab. 20 – Frequenze medie dei comportamenti di voto.**

	N.	%
Favorevoli	32	58,1%
Contrari	5	9,1%
Astenuti	2	3,7%
Assenti al voto	14	25,4%
Assenti alla seduta	2	3,7%
<b>TOTALE</b>	<b>55</b>	<b>100,0%</b>

Ciò detto, non apparirà strano il fatto che, con così pochi voti contrari, in media, al momento del voto, si incontrino, scendendo nel dettaglio, molte leggi che ne sono del tutto prive. I dati di tabella 20 sono in proposito eloquenti: ben 40 leggi su 65, cioè il 62% delle approvate. Il dato tuttavia, per quanto rilevante, appare anch'esso in moderato regresso (-4%) rispetto al recente passato segnando così l'attenuazione di uno ulteriore degli elementi caratteristici della votazione.

**Tab. 21 - Leggi approvate secondo il numero di voti contrari**

<b>VOTI CONTRARI</b>	<b>N.</b>	<b>%</b>
Nessuno	40	61,5%
Fra 1 e 10	7	10,8%
Fra 11 e 20	15	23,1%
Oltre 20	3	4,6%
<b>TOTALE</b>	<b>65</b>	<b>100,0%</b>

Il quarto e ultimo carattere forte della fase deliberativa – coalizioni legislative sovrabbondanti – trova anch'esso conferma dalle rilevazioni dell'anno 2012.

I dati di tabella 21 mostrano che ben il 43 per cento delle leggi sono state approvate da un numero di consiglieri superiore alla maggioranza di 33 consiglieri prevedibile a seguito dell'esito elettorale, il che implica, necessariamente, il coinvolgimento di uno o più consiglieri dei gruppi di opposizione.

**Tab. 22- Leggi approvate secondo il numero di voti favorevoli**

<b>VOTI FAVOREVOLI</b>	<b>N.</b>	<b>%</b>
Fra 15 e 33	37	56,9%
Fra 34 e 45	28	43,1%
Oltre 45	0	0
<b>TOTALE</b>	<b>65</b>	<b>100,0%</b>

Questo specifico elemento, ancor più ed ancor meglio della smobilitazione relativa delle opposizioni di cui alle tabelle precedenti, in quanto relativo a comportamenti espliciti e volontari, attesta con chiarezza un tratto assoluto e dominante del procedimento legislativo regionale e cioè la sua intrinseca attitudine a produrre consenso, al di là e a dispetto della logica bipolare cui è improntato l'ordinamento nel quale esso si sviluppa.

Concludendo, tutti e quattro gli elementi caratteristici della fase di votazione sinora rilevati sono confermati dall'analisi condotta nel 2012. I segnali di accensione di una più forte dialettica fra maggioranza ed opposizione e di incremento della partecipazione registrati paiono, al momento, troppo deboli e incoerenti per poter mettere in discussione il persistere di un modello di articolazione della fase d'aula ancor oggi saldamente ancorato agli assi della smobilitazione relativa e del consenso.

## PRODUZIONE E QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE

REDATTRICE: Carla Paradiso

### 1. INTRODUZIONE

La Regione Toscana nell'anno 2012 ha emanato 65 leggi, un numero decisamente maggiore delle 53 leggi approvate nel 2011. Risalta subito il largo uso dello strumento legislativo rispetto, per esempio, allo strumento regolamentare, con 22 regolamenti emanati.

Nel prosieguo della presentazione dei dati raccolti e analizzati, si proverà a mettere l'accento su eventuali particolarità della legislazione emanata nel corso del 2012 rispetto a quelle degli anni precedenti, anche se sin da ora si può affermare che le variazioni non sono di rilevante evidenza, per lo più si tratta di piccoli scostamenti rispetto ad un andamento della legislazione che nelle sue tendenze principali risulta confermata. Anche quest'anno l'analisi evidenzia una legislazione dal carattere largamente modificativo della normativa già esistente e composta da un numero sostenuto di leggi.

La legislazione prodotta nell'anno di riferimento è esaminata sotto una serie di profili: quantitativi, come la composizione fisica, e qualitativi come la tipologia di appartenenza, la materia, la potestà esercitata, fino a rilevare la tecnica redazionale impiegata. Le classificazioni utilizzate permettono di dare una 'identità' alle leggi, segnalando tendenze della legislazione toscana, caratteristiche peculiari, fenomeni nuovi o casi particolari.

Alcuni elementi che connotano la legislazione dell'anno 2012 e che sono risultati evidenti dall'esame delle leggi possono essere portati all'attenzione dei lettori sin da ora:

- l'esistenza di leggi di modifica in attuazione dei numerosi interventi statali introdotti con decretazione d'urgenza. Si è preferito innovare modificando leggi già esistenti, continuando ad utilizzare la tecnica della manutenzione, in uso ormai da anni nella produzione normativa toscana, come si desume dai risultati sempre piuttosto alti, fino al 50% e a volte anche di più delle leggi prodotte annualmente;
- l'introduzione delle leggi collegate alla finanziaria per evitare leggi finanziarie con contenuti disomogenei che, inoltre, risultano sottratti al vaglio delle commissioni di merito;
- il ricorso diretto all'esame dell'aula delle proposte di legge; usufruito negli anni passati quasi esclusivamente dalle leggi a firma dei componenti dell'Ufficio di presidenza, quest'anno è stato utilizzato anche da 3 leggi di iniziativa consiliare (ma non provenienti dall'Ufficio di presidenza) e da 3

leggi dell'esecutivo, queste ultime in particolare per rispondere rapidamente ai danni causati nella Toscana meridionale dai fenomeni alluvionali.

## 2. LA PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL'ANNO 2012

Dalla prima tabella si evince subito che la produzione legislativa del 2012 ha registrato un deciso rialzo numerico, con 12 leggi in più rispetto all'anno precedente. Peraltro la nona legislatura pur mostrando, sin dal suo inizio, un aumento delle leggi prodotte rispetto alla legislatura precedente rimane all'interno di un intervallo di leggi che va dalle 50 alle 65 e che rimane sostanzialmente lo stesso delle due ultime legislature.

**TABELLA N. 1 – PRODUZIONE LEGISLATIVA DELLA NONA LEGISLATURA ANNI 2010 - 2011 – 2012**

ANNO	ANNO 2010 <sup>28</sup>	ANNO 2011	ANNO 2012
NR LEGGI	30	53	65

La tabella 2, riassuntiva della produzione della legislatura precedente e di quella in corso, mostra chiaramente come, dopo alcuni anni di diminuzione e l'eccezione del 2009, la produzione legislativa si stia nuovamente rialzando, anche se siamo lontani dalle 100 e più leggi che si approvavano negli anni '90 dello scorso Novecento.

**TABELLA N. 2 – PRODUZIONE LEGISLATIVA PER ANNO NELLE DUE ULTIME LEGISLATURE**

ANNO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
NR LEGGI	55 (33+22)	51	51	52	65	50 (20 + 30)	53	65

La terza tabella mostra come l'aumento delle leggi approvate è da ascrivere alla Giunta che, rispetto allo scorso anno, migliora leggermente il suo tasso di successo, arrivando al 70,7% del 2012, uno 0,9% in più a fronte del 69,8% del 2011, mentre diminuisce corrispondentemente la quota delle leggi di iniziativa consiliare (29,3% per il 2012 e 30,2% nel 2011).

<sup>28</sup> Per l'anno 2010 i dati segnalati corrispondono al periodo maggio – dicembre 2010, cioè dall'inizio della nona legislatura.

Va sottolineato che il dato numerico ufficiale relativo al soggetto promotore della legge spesso non dà conto del lavoro che avviene nelle commissioni, lavoro di approfondimento e revisione delle proposte di legge svolto, su richiesta dei commissari, dagli uffici legislativi del Consiglio e della Giunta e con il coinvolgimento dei dipartimenti di Giunta. A volte questo intenso lavoro porta, all'interno del testo di Giunta, parti delle norme presenti nelle proposte di legge dei consiglieri, senza che queste acquisizioni vengano ufficializzate come fusione di due o più proposte di legge. Da tenere quindi presente che non sempre il dato numerico riesce a rappresentare ciò che realmente avviene in una Assemblea legislativa.

**TABELLA N. 3 – PRODUZIONE LEGISLATIVA ANNI 2010, 2011 E 2012 DELLA NONA LEGISLATURA DIVISA TRA LEGGI D'INIZIATIVA DI GIUNTA E LEGGI D'INIZIATIVA CONSILIARE**

ANNO	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALI	
	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%
<b>2010 (IX)<sup>5</sup></b>	18	60	12	40	30	100
<b>2011</b>	37	69,8	16	30,2	53	100
<b>2012</b>	46	70,7	19	29,3	65	100

**TABELLA N. 4 – PRODUZIONE LEGISLATIVA PER ANNO NELLA OTTAVA LEGISLATURA DIVISE TRA LEGGI D'INIZIATIVA DI GIUNTA E LEGGI D'INIZIATIVA CONSILIARE**

ANNO	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALI	
	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%
2005 (VIII) <sup>5</sup>	16	72,7	6	27,3	22	100
2006	40	78,5	11	21,5	51	100
2007	36	70,6	15	29,4	51	100
2008	43	82,7	9	17,3	52	100
2009	45	69,3	19	29,2	65	98,5
1 CR+ GR						+ 1,5
2010	10	50	10	50	20	100

### 3. DIMENSIONI FISICHE DELLE LEGGI

L'elemento 'fisico' che caratterizza le leggi, cioè la composizione in articoli, commi e caratteri, aiuta l'analisi nel capire l'impatto che le nuove disposizioni possono avere sull'ordinamento complessivo toscano.

Come per il passato, i dati ricavati dalle singole articolazioni delle leggi sono suddivise in 5 classi di ampiezza, dalla più piccola alla più grande; classi che stanno ad indicare come si raggruppano le leggi esaminate. Il confronto avviene sulla disposizione delle leggi di iniziativa giuntale e di iniziativa consiliare all'interno delle classi di ampiezza individuate per la singola articolazione.

Si specifica che il conteggio dei caratteri è comprensivo della composizione del preambolo che è parte integrante della legge.

I dati complessivi, divisi tra iniziativa di Giunta e iniziativa di Consiglio, danno immediatamente l'idea della 'corposità' dei due sotto-insiemi: le 46 leggi della Giunta corrispondono a 1.001 articoli, con una media di 21,7 articoli per legge; le 19 leggi del Consiglio sono composte da 148 articoli, in media 7,7 articoli per legge. Si tenga presente che delle leggi di iniziativa della Giunta fanno parte anche quelle che sono di esplicita competenza dell'esecutivo come le leggi di bilancio e la legge finanziaria, quindi che le leggi di iniziativa giuntale sono più corpose è un dato che si potrebbe definire 'naturale'.

**TABELLA N. 5 - LEGGI REGIONALI DEL 2012 PER COMPOSIZIONE COMPLESSIVA IN BASE AGLI ARTICOLI, AI COMMI E AI CARATTERI**

NUMERO	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALI
ARTICOLI	1.001	148	1.149
COMMI	1.977	349	2.326
CARATTERI	1.091.670	172.031	1.263.701

Passando all'esame dei dati presenti nelle tabelle n. 6, n. 7 e n. 8 si evidenzia come le leggi di iniziativa consiliare continuano a collocarsi nelle classi medio-basse con 12 leggi su 19 che non superano i dieci articoli, con 9 leggi che si collocano nella classe più bassa in relazione ai commi e, in relazione alla rilevazione della composizione in caratteri, con 7 leggi su 19 che si posizionano nella classe più bassa.

**TABELLA N. 6 - LEGGI REGIONALI DEL 2012 PER CLASSI DI AMPIEZZA IN ARTICOLI E PER SOGGETTO PROPONENTE**

LEGGI REGIONALI DEL 2012						
	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
ARTICOLI	N.	%	N.	%	N.	%
da 1 a 5	12	26,1	9	47,3	21	32,3
da 6 a 10	14	30,4	3	15,8	17	26,2
da 11 a 15	5	10,9	5	26,3	10	15,4
da 16 a 20	3	6,5	1	5,3	4	6,1
Oltre 20	12	26,1	1	5,3	13	20,0
TOTALE	46	100	19	100	65	100

Nel confronto con i dati del Rapporto sulla legislazione aprile 2010 – dicembre 2011 in cui solo una legge di iniziativa consiliare del 2010 occupava la categoria di massima ampiezza per quanto riguardava la composizione in commi, mentre le altre categorie risultavano vuote, va sottolineato che, in relazione all’iniziativa consiliare, nella produzione del 2012 le classi di ampiezza maggiore raggruppano 5 leggi di iniziativa consiliare che stanno tra gli 11 e i 15 articoli, mentre altre 2 rientrano rispettivamente 1 nella classe che va da 16 a 20 articoli, (l.r. 61/2012 recante l’istituzione dell’anagrafe pubblica dei consiglieri e degli assessori regionali e le norme in materia di trasparenza patrimoniale e associativa dei componenti degli organi di garanzia e di cariche direttive), e l’altra nella classe che supera i 20 articoli (l.r. 85/2012 che modifica il Testo unico delle norme sui consiglieri e sui componenti della Giunta regionale). Quindi, in questi casi, la maggiore ampiezza delle leggi consiliari si esplica in materia istituzionale e in particolare con interventi che riguardano gli organi regionali.

Per quanto riguarda la composizione in commi, raggiungono dimensioni piuttosto ampie sei leggi raggruppate nella classe di ampiezza che si colloca tra i 30 e i 40 commi e una legge che si colloca nella classe più ampia con oltre 40 commi.

**TABELLA N. 7 - LEGGI REGIONALI DEL 2012 PER CLASSI DI AMPIEZZA IN COMMI E PER SOGGETTO PROPONENTE**

LEGGI REGIONALI DEL 2012						
COMMI	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
da 1 a 10	14	30,4	9	47,3	23	35,4
Da 11 a 20	11	24,0	2	10,6	13	20,0
da 21 a 30	4	8,6	1	5,3	5	7,7
da 31 a 40	2	4,4	6	31,6	8	12,3
Oltre 40	15	32,6	1	5,3	16	24,6
TOTALE	46	100	19	100	65	100

**TABELLA N. 8 - LEGGI REGIONALI DEL 2012 PER CLASSI DI AMPIEZZA IN CARATTERI E PER SOGGETTO PROPONENTE**

LEGGI REGIONALI DEL 2012						
CARATTERI	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
fino a 5.000	8	17,4	7	36,8	15	23,1
da 5.001 a 10.000	15	32,6	5	26,3	20	30,8
da 10.001 a 15.000	8	17,4	3	15,7	11	16,9
da 15.001 a 20.000	0	--	2	10,6	2	3,0
oltre 20.000	15	32,6	2	10,6	17	26,2
TOTALE	46	100	19	100	65	100

Sempre in relazione alle leggi di iniziativa consiliare, in riferimento alla composizione in caratteri, due leggi si collocano nella classe di massima ampiezza che raccoglie le leggi composte da un numero di caratteri superiori a 20 mila (per la precisione le leggi sono la l.r. 41/2012, composta da 20.205 caratteri, e la l.r. 61/2012, composta da 23.564 caratteri).

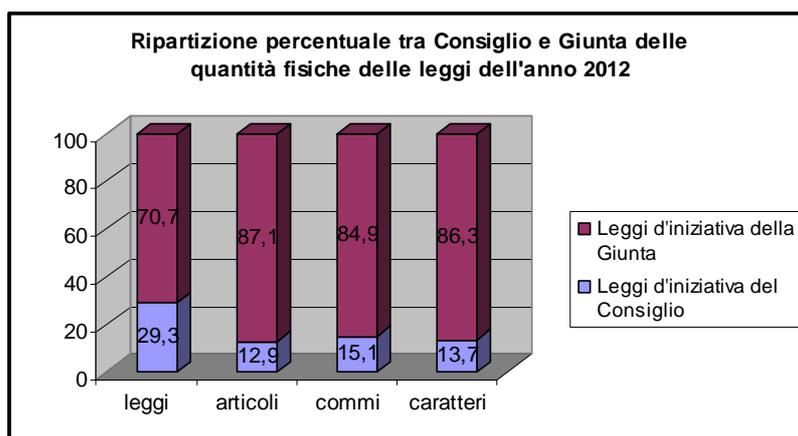
Passando alle 46 leggi di iniziativa dell'esecutivo, queste occupano tutte le classi di ampiezza considerate e pur collocandosi, la maggior parte di esse, nelle classi medio-basse (26 leggi su 46 non superano i 10 articoli, 25 leggi si collocano nelle prime due classi di ampiezza per quanto riguarda i commi, non superando i 20 commi, e 23 leggi su 46 non superano i 10 mila caratteri), non mancano alcune leggi con un notevole numero di articoli (12 leggi sono

composte da più di 20 articoli), di commi (15 leggi superano i 40 commi) e di caratteri (15 leggi vanno oltre i 20 mila caratteri).

Incrociando i dati dimensionali con quelli della classificazione per tipologia normativa delle leggi si evince che, nel caso dell'esecutivo, le leggi di minore ampiezza sono leggi di modifica e leggi di variazione o assestamento di bilancio; per l'iniziativa consiliare nelle due classi di minore ampiezza si trovano sia leggi di modifiche che leggi nuove a carattere istituzionale o provvedimentale, in particolare si segnala la legge di sostegno alla popolazione dell'Emilia – Romagna colpita dal terremoto, oppure di carattere sanitario, come la legge che detta disposizioni organizzative per l'uso di farmaci cannabinoidi (7 articoli).

Tra le leggi di maggiore ampiezza di iniziativa della Giunta si collocano la legge regionale 29/2012, legge di manutenzione dell'ordinamento regionale con 153 articoli, 216 commi e 118.589 caratteri; la legge regionale 6/2012 concernente disposizioni in materia di valutazioni ambientali e che modifica diverse leggi, composta da 95 articoli, 150 commi e 91.479 commi; infine si cita la legge regionale 80/2012 contenente la normativa per la trasformazione dell'Azienda agricola regionale di Alberese, formata da 77 articoli, 180 commi e 77.437 caratteri. Le tre leggi regionali di iniziativa giuntale contengono tutte norme in modifica di altre leggi; totalmente per quanto riguarda la legge regionale 29/2012 e la legge regionale 6/2012, per due terzi normativa di modifica di precedenti leggi e per un terzo disposizioni formate da testo nuovo, per la legge regionale 80/2012.

**GRAFICO N. 1 - RIPARTIZIONE PERCENTUALE FRA CONSIGLIERI E GIUNTA DELLA QUANTITÀ FISICHE DELLE LEGGI DELL'ANNO 2010**



### 3.1. DIMENSIONI FISICHE DEL PREAMBOLO

L'analisi riguardante le dimensioni fisiche ci permette di rilevare alcune caratteristiche del preambolo alle leggi, composto da 'visto' e 'considerato',

parte integrante delle leggi stesse<sup>29</sup>. In totale le leggi esaminate contengono 529 'visto' e 564 'considerato'.

Come per le rilevazioni degli anni precedenti, la maggior parte delle leggi contengono un numero di 'visto' minimo, poiché 52 leggi hanno un numero di 'visto' che va da un minimo di 2 ad un massimo di 9 'visto'. Le rimanenti leggi in 10 coprono un range tra 11 e 19 'visto', solo una legge contiene 74 'visto', cioè la legge di manutenzione per il 2012.

Passando alla distribuzione dei 564 'considerato', 47 leggi contengono da un solo 'considerato' fino ad un massimo di 9, con 13 leggi che ne contengono 4. Altre 18 leggi contengono un numero di 'considerato' che va da 11 a 18, una legge supera i venti 'considerato' arrivando a 23 e si tratta di una legge modificativa di 13 leggi; il preambolo della legge finanziaria è composto da 29 'considerato' e ancora una legge contiene 65 'considerato', cioè la legge di manutenzione che modifica 63 leggi. In definitiva sia per definire il quadro giuridico di riferimento che per spiegare le motivazioni che sottendono l'intervento normativo si tende, nella maggior parte dei casi, a contenere il numero degli elementi che compongono il preambolo. Il confronto con la rilevazione svolta nel Rapporto sulla legislazione di inizio legislatura non evidenzia scostamenti significativi.

I dati rilevati per la composizione del preambolo confermano quanto già avviene per la rilevazione delle dimensioni fisiche degli articoli, dei commi e dei caratteri: la frequenza maggiore è rappresentata dalle classi di piccola ampiezza; solo in pochi casi, la tipologia e l'ampiezza della legge danno luogo ad un preambolo più corposo, come succede per la legge finanziaria o per la legge di manutenzione dell'ordinamento. Quest'ultima ha bisogno di molteplici spiegazioni poiché interviene su un numero di leggi sostanzioso.

#### **4. CLASSIFICAZIONE PER POTESTÀ LEGISLATIVA**

La classificazione in base alla potestà legislativa ci permette di comprendere come si distribuiscono gli interventi normativi in relazione al tipo di competenza esercitata. Dalla rilevazione risulta come le materie maggiormente toccate dalla legislazione regionale toscana sono quelle a competenza 'concorrente' con il 46,1%, in numero assoluto 30 delle 65 leggi regionali toscane dichiarano nel preambolo di esercitare una competenza di tipo concorrente.

---

<sup>29</sup> La motivazione delle leggi e dei regolamenti è stata introdotta dall'articolo 9 della legge regionale 55/2008 (Disposizioni in materia di qualità della normazione) ed è contenuta dal preambolo, composto da 'visto' e 'considerato'. Dopo una prima fase sperimentale, Giunta e Consiglio hanno siglato un atto di intesa, ai sensi dell'articolo 20 della legge regionale 55/2008, contenente le 'Linee Guida per la redazione delle motivazioni delle leggi e dei regolamenti', allo scopo di facilitare la redazione del preambolo e mantenerne l'omogeneità. L'atto d'intesa è stato approvato, per il Consiglio, con delibera dell'Ufficio di presidenza del 27 settembre 2010, n. 65 e dalla Giunta con d.p.g.r. n. 1 del 5 gennaio 2011 e pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana.

Le restanti 25 leggi si distribuiscono in parti quasi uguali tra competenza residuale con 18 leggi (pari al 27,7%) e l'esercizio misto delle due competenze, cioè 17 leggi (26,2%).

Il confronto con i dati degli anni precedenti rileva, come già evidenziato dai precedenti Rapporti sulla legislazione regionale toscana, che le leggi regionali si sono spostate dall'esercizio di una competenza residuale sempre più verso l'esplicazione di una potestà legislativa concorrente ed un intreccio delle due potestà come individuate dall'articolo 117 della Costituzione, e come ridisegnate dalla giurisprudenza costituzionale.

**TABELLA N. 9 - DISTRIBUZIONE DELLE LEGGI IN FORZA DI POTESTÀ LEGISLATIVA PER LA NONA LEGISLATURA (ANNI 2010 – 2011 – 2012)**

	POTESTÀ CONCORRENTE		POTESTÀ RESIDUALE (O ESCLUSIVA)		MISTA		TOTALE	
	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%
<b>2010<sup>(*)</sup></b>	13	43,3	13	43,3	4	13,4	30	100
<b>2011</b>	19	47,5	12	30	9	22,5	40	100
<b>2012</b>	30	46,1	18	27,7	17	26,2	65	100

(\*) I dati del 2010 riguardano la nona legislatura (maggio - dicembre)

**TABELLA N. 10 - DISTRIBUZIONE DELLE LEGGI IN FORZA DI POTESTÀ LEGISLATIVA DALL'INIZIO DELLA OTTAVA LEGISLATURA**

	POTESTÀ CONCORRENTE		POTESTÀ RESIDUALE		MISTA		TOTALI	
	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%			NR LEGGI	%
<b>2005<sup>(*)</sup></b>	6	27,3	16	72,7	--	--	22	100
<b>2006</b>	20	39,2	31	60,8	--	--	51	100
<b>2007</b>	17	33,3	34	66,7	--	--	51	100
<b>2008</b>	21	40,5	31	59,5	--	--	52	100
<b>2009</b>	19	29,3	37	56,9	9	13,8	65	100
<b>2010<sup>(*)</sup></b>	9	45,0	11	55,0	--	--	20	100

(\*) I dati del 2005 partono dal maggio, inizio della ottava legislatura, i primi dati del 2010 riguardano i 2 mesi di fine legislatura (gennaio e febbraio)

## 5. CLASSIFICAZIONE PER TIPOLOGIA NORMATIVA

Le leggi promulgate nel 2012 si concentrano per il 52,3% nella categoria di *'manutenzione'* non discostandosi da quanto rilevato negli anni precedenti, mentre il resto della legislazione per un numero di 14 leggi, corrispondente al 30,2% delle leggi esaminate, si colloca nella categoria *'settore'* che comprende tutte le materie non istituzionali, come le attività produttive, l'urbanistica, la sanità, la cultura ecc.

Nella categoria *'istituzionale'* si collocano quattro leggi che hanno interessato aspetti finanziari e di trasparenza degli organismi elettivi, come la legge regionale sull'istituzione dell'anagrafe degli eletti (l.r. 61/2012) e la disciplina del finanziamento dei gruppi consiliari (l.r. 83/2012). Va però fatto notare che nell'anno 2012 spesso gli aspetti istituzionali si sono intrecciati con quelli settoriali e una prova è data dalla circostanza che la maggior parte delle leggi classificate settoriali sono state esaminate anche nella Prima Commissione che si occupa di affari istituzionali, programmazione e bilancio. Infine, tre leggi si possono indicare per quanto riguarda la categoria delle leggi *'provvedimento'*.

Le leggi inserite nella categoria *'settore'* si occupano di cultura (l.r. 5/2012), di sanità (l.r. 18/2012), di risorse idriche (l.r. 21/2012 e l.r. 24/2012), di mobilità cittadina (l.r. 27/2012), di agricoltura (l.r. 41/2012 e l.r. 68/2012). Si tratta di interventi su argomenti particolari all'interno del settore, poiché nella maggior parte delle materie la Regione Toscana ha legiferato in passato con un'ampia disciplina di riordino su cui si interviene per lo più attraverso leggi di modifica esplicita e questa è una delle cause dell'esistenza di un numero così alto di leggi di modifica.

La corposa categoria delle leggi di *'manutenzione'* è composta quest'anno non solo da numerose leggende modificative di aspetti minimi della legislazione precedente, infatti 18 delle 34 leggi classificate di manutenzione non superano le prime due classi di ampiezza sia per gli articoli (da 1 fino a 10 articoli), sia per quanto riguarda i commi (le due fasce vanno da 1 a 20 commi) e 19 leggi per la consistenza in caratteri (le prime due fasce vanno da 1 a 10.000 caratteri). Contiene anche altre 16 leggi di modifica che si collocano, nel numero di 7, nella fascia intermedia degli articoli e dei caratteri, mentre 9 leggi sono decisamente più corpose e su tutte spiccano la legge di manutenzione ordinaria per l'anno 2012 (l.r. 29/2012) con 153 articoli, 216 commi e 118.589 caratteri, la legge di modifica del Codice sul commercio in attuazione del decreto legge 201/2011 (l.r. 52/2012) con 71 articoli, 92 commi e 82.588 caratteri, e la legge di modifica della finanziaria e di altre leggi collegate, con 48 articoli, 55 commi e 42.224 caratteri (l.r. 35/2012), la legge regionale che riforma l'Azienda agricola regionale di Alberese trasformandola in un nuovo ente (l.r. 80/2012) con 77 articoli, 180 commi e 77.437 caratteri.

Molte delle disposizioni modificate sono state necessarie per attuare gli interventi normativi previsti dallo Stato e risultano essere anche le leggi di modifica più corpose. Nella maggior parte dei casi gli interventi normativi in attuazione dei decreti-legge statali sono stati realizzati attraverso disposizioni di modifica delle leggi regionali e solo in pochi casi si è scelto di normare ex novo.

Con legge di modifica (l.r. 52/2012) sono state recepite le modifiche al Codice del commercio (l.r. 28/2005), le innovazioni apportate dal decreto legge 167/2011 in materia di apprendistato (l.r. 17/2012), la sostituzione della DIA con la SCIA anche nel settore sanitario (l.r. 57/2012), l'adeguamento al decreto legge 95/2012, convertito dalla legge 135/2012 (l.r. 59/2012). Con lo stesso metodo sono state recepite le disposizioni previste dal decreto legge 174/2012 convertito in legge 231/2012 in materia di finanziamento delle istituzioni politiche e degli organi di supporto.

Infine, le 34 leggi regionali modificative di precedenti disposizioni, hanno riguardato 191 leggi di cui alcune sono state interessate più volte da interventi di modifica, soprattutto la legge regionale 1/2005 (Norme per il governo del territorio) che è stata modificata per ben 10 volte solo nel corso del 2012, raggiungendo i 30 interventi di modifica, di cui alcuni su disposizioni già modificate. Molti interventi di modifica hanno riguardato le leggi finanziarie per il 2011 e per il 2012, così come alcune leggi approvate nel 2011 e nel 2012 sono state in breve tempo modificate (l.r. 68/2011 in materia di autonomie locali, modificata 4 volte nel corso del 2012), la legge regionale 21/2012, la 11/2012 e la legge regionale 8/2012, modificata dopo due mesi.

Il quadro sin qui tracciato non si differenzia dalle situazioni illustrate nei precedenti Rapporti sulla legislazione, si mantiene, quindi la tendenza ad usare abbondantemente la modifica, sia pure puntuale ed esplicita e quindi in maniera tecnicamente corretta, al posto di legiferare introducendo una nuova normativa autonoma.

Un ultimo sguardo alle leggi classificate alla voce '*bilancio*' nella quale è stata inserita la modifica della legge di contabilità, in particolare l'articolo sulla legge finanziaria per introdurre nell'ordinamento regionale toscano le cosiddette 'leggi collegate' per evitare che la legge finanziaria diventasse una legge omnibus, dai contenuti più disparati e che sottraevano la normativa all'esame delle commissioni competenti per materia. La previsione delle leggi collegate ha dunque il duplice scopo di ricondurre la legge finanziaria al suo contenuto di misure omogenee e direttamente necessarie all'adozione del bilancio e nello stesso tempo di permettere all'esecutivo di portare al vaglio del Consiglio le disposizioni che concorrono a definire la manovra finanziaria<sup>30</sup> (l.r. 22/2012 di iniziativa consiliare).

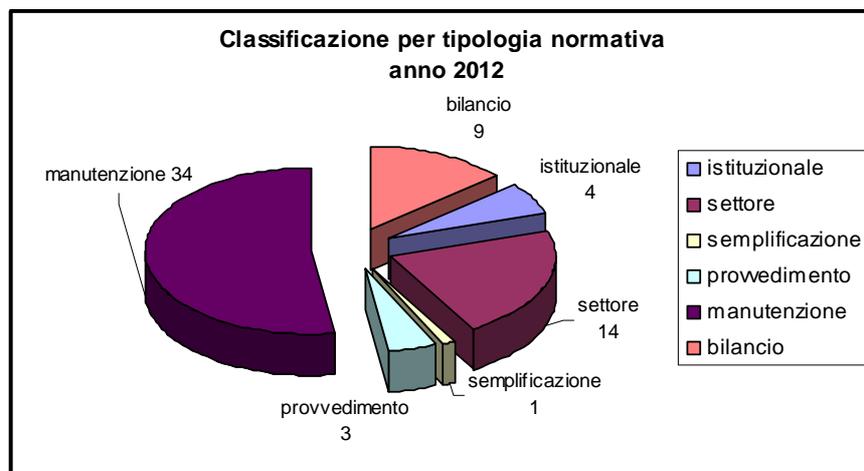
---

<sup>30</sup> Altre informazioni in merito all'introduzione delle leggi collegate alla finanziaria nel paragrafo dedicato alle politiche istituzionali.

**TABELLA N. 11 - CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI PER TIPOLOGIA NORMATIVA – ANNO 2012**

TIPOLOGIA DELLE LEGGI	ANNO 2012	
	NR	%
ISTITUZIONALI	4	6,2
SETTORE	14	21,6
INTERSETTORIALI	0	0
RIORDINO	0	0
SEMPLIFICAZIONE	1	1,5
TESTI UNICI	0	0
PROVVEDIMENTO	3	4,6
INTERPRETAZIONE	0	0
MANUTENZIONE	34	52,3
BILANCIO	9	13,8
TOTALI	65	100

**GRAFICO N. 2 – CLASSIFICAZIONE PER TIPOLOGIA NORMATIVA – ANNO 2012**



## 6. LA CLASSIFICAZIONE PER MATERIE E PER MACROSETTORE

Le 65 leggi del 2012 in relazione ai quattro macrosettori dell'ordinamento istituzionale, dello sviluppo economico, dei servizi alla persona e alla comunità, del territorio, ambiente e infrastrutture e della finanza regionale si distribuiscono in maniera equa, poiché 14 leggi si inseriscono nella finanza regionale, 12 attengono allo sviluppo economico, altrettante ai servizi alla persona e alla comunità, ed infine 11 leggi si

collocano nel *'territorio ambiente e infrastrutture'*; le ultime 4 leggi sono state inserite nel multisettore.

Analizzando invece le materie, le 65 leggi esaminate occupano 24 delle 48 materie individuate, pari al 50% delle voci.

In ordine alla distribuzione per materie, all'interno dei macrosettori, le leggi si raggruppano prevalentemente nella materia dei tributi con 4 leggi (si tratta di modifiche in ordine alle tasse automobilistiche, all'eliminazione del tributo precedentemente introdotto per finanziare il recupero delle aree disastrose a causa delle alluvioni) e nel bilancio con 8 leggi. Poche sono le leggi concentrate in una materia, come le 6 leggi, 3 di iniziativa di Giunta e 3 di iniziativa consiliare che si collocano nella materia territorio e urbanistica, le 4 leggi che si collocano nella materia tutela della salute e in quella dei servizi sociali oppure ancora le tre leggi di iniziativa consiliare in materia di organi regionali.

Le altre leggi si disperdono nel numero di 1 al massimo 2 nelle altre voci, con un aumento della dispersione rispetto alla rilevazione dell'anno precedente registrata intorno a 14 – 18 voci interessate, ma in linea con le rilevazioni degli anni 2008 e 2009 quando le voci interessate erano 27 su 48.

**TABELLA N. 12 – CLASSIFICAZIONE PER MATERIE E SOGGETTO PRESENTATORE PER IL 2012**

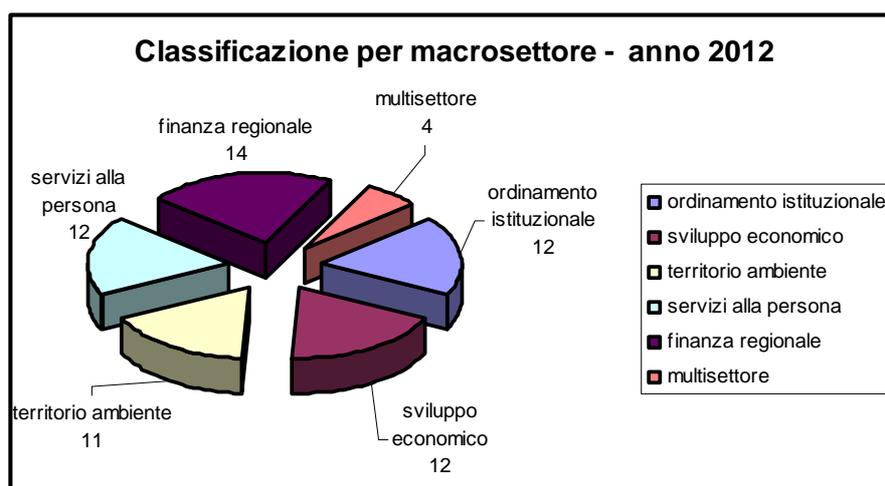
MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2012	2012	2012
Ordinamento istituzionale  <b>Tot 2012 = 12</b>	1. Organi della Regione <i>(ad esclusione di quanto classificato alla voce successiva)</i>		3	3
	2. Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti la Giunta			
	3. Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni	1		1
	4. Personale e amministrazione	2	3	5
	5. Enti locali e decentramento	2	1	3
	6. Altro (per es: persone giuridiche private, sistema statistico regionale, etc.)			

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE	
ANNO		2012	2012	2012	
	7. Multimateria				
Sviluppo economico e attività produttive	8. Artigianato				
	9. Professioni (incluse le nuove figure professionali: per es., naturopata, etc.)	1		1	
	10. Industria				
	11. Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	1		1	
	12. Ricerca, trasporto e produzione di energia		1	1	
	13. Miniere e risorse geotermiche				
	14. Commercio, fiere e mercati	1		1	
	15. Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ititurismo)				
	<b>Tot 2012 = 12</b>	16. Agricoltura e foreste	4	2	6
		17. Caccia, pesca e itticoltura			
	18. Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	1		1	
	19. Altro (per es.: programmazione negoziata, programmi economici, supporto e assistenza allo sviluppo locale, etc.)				
	20. Multimateria	1		1	
		21. Territorio e urbanistica (incluso demanio; edilizia)	3	3	6
Territorio ambiente e infrastrutture	22. Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	2		2	
<b>Tot 2012 = 11</b>					

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2012	2012	2012
	23. Risorse idriche e difesa del suolo	2		2
	24. Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; aeroporti; etc)			
	25. Viabilità			
	26. Trasporti		1	1
	27. Protezione civile			
	28. Altro (per es.:usi civici)			
	29. Multimateria			
Servizi alla persona e alla comunità  <b>Tot 2012 = 12</b>	30. Tutela della salute	3	1	4
	31. Alimentazione			
	32. Servizi sociali	3	1	4
	33. Istruzione scolastica e universitaria			
	34. Formazione professionale	1		1
	35. Lavoro	1		1
	36. Previdenza complementare e integrativa			
	37. Beni e attività culturali	1	1	2
	38. Ricerca scientifica e tecnologica			
	39. Ordinamento della comunicazione			
	40. Spettacolo			
	41. Sport			
	42. Altro (per es: sicurezza personale, polizia locale; tutela degli utenti e consumatori; contrasto all'usura; etc.)			

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2012	2012	2012
	43. Multimateria			
Finanza regionale <b>Tot 2012 = 14</b>	44. Bilancio	8		8
	45. Contabilità regionale		2	2
	46. Tributi	4		4
	47. Multimateria			
Multisetto <sup>31</sup> <b>Tot 2012 = 4</b>	48. Multisetto	4		4
	<b>TOTALE</b>	<b>46</b>	<b>19</b>	<b>65</b>

**GRAFICO N. 3 – CLASSIFICAZIONE PER MACROSETTORE – ANNO 2012**



## 7. LA CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI IN BASE ALLA TECNICA REDAZIONALE

Le leggi regionali esaminate sotto il profilo della tecnica redazionale confermano il dato rilevato dalla classificazione per tipologia normativa, che vede nella manutenzione la categoria più frequentata. Allo stesso modo nella classificazione per tecnica redazionale è la novella la categoria più ampia con 30 leggi su 65, pari al 46,1% , cioè tutte leggi di pura modifica.

Alle 30 leggi che intervengono sull'ordinamento regionale esclusivamente attraverso modifiche esplicite e puntuali, vanno aggiunte 16

<sup>31</sup> Si inseriscono qui tutte le leggi non ascrivibili, per diversi motivi, agli altri settori, come, ad esempio, i collegati, le leggi di semplificazione, le leggi di abrogazione, etc.

leggi, pari al 13,9%, che si collocano nella categoria della tecnica mista, cioè leggi che comprendono testo nuovo e testo modificativo, in questa categoria si collocano anche alcune leggi di variazione di bilancio redatte appunto in forma mista.

Le leggi che contengono solo testo nuovo sono nel numero di 19 leggi, pari al 29,3% della totalità delle leggi promulgate.

**TABELLA N. 13 – DISTRIBUZIONE DELLE LEGGI IN BASE ALLA TECNICA REDAZIONALE**

TECNICA REDAZIONALE	ANNO 2012	
	NUMERO LEGGI	%
TESTO NUOVO	19	29,3
NOVELLA	30	46,1
TECNICA MISTA	16	24,6
TESTO UNICO	0	0
TOTALE	65	100

## **8. LE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE**

La legislazione dell'anno 2012 evidenzia un leggerissimo calo percentuale del successo della iniziativa consiliare, infatti le 19 leggi di iniziativa consiliare giunte all'approvazione dell'aula rappresentano il 29,3% delle 65 leggi promulgate a fronte di un 30% dell'anno precedente, con una diminuzione dello 0,9. Si può quindi ritenere sostanzialmente stabile l'incidenza diretta del Consiglio sulla produzione normativa, a maggior ragione se si tiene conto, come si è già accennato in altra parte del presente Rapporto, che il dato numerico non dà conto delle proposte di legge di iniziativa consiliare il cui contenuto, sia pure parzialmente, è stato inserito nei progetti di legge della Giunta regionale, a seguito delle discussioni avvenute nelle commissioni, oppure attraverso l'attività emendativa dei commissari.

Il costante e approfondito lavoro di analisi svolto in commissione ha permesso, in alcune occasioni, di avere un voto di approvazione unanime da parte di tutte le componenti politiche presenti nell'assemblea legislativa.

Delle 19 leggi di iniziativa consiliare, 6 sono proposte di legge firmate dai componenti dell'Ufficio di presidenza e di queste 4 sono andate alla discussione in aula, poiché il sostegno politico trasversale ha permesso di superare la discussione nelle commissioni di merito. Le altre 2 hanno seguito l'iter normale che prevede il passaggio nella commissione competente per materia, per volere dello stesso Ufficio di presidenza. Hanno avuto iter breve le leggi di carattere istituzionale (l.r. 83/2012, 84/2012, 85/2012) e la legge

regionale di sostegno alla Regione Emilia-Romagna colpita dal terremoto (l.r. 30/2012).

Altre tre leggi hanno avuto un iter preferenziale e sono state discusse direttamente in aula, pur non provenendo dall'Ufficio di presidenza: la legge regionale 2/2012 che modifica una precedente legge in materia di servizio fitosanitario regionale; la legge regionale 14/2012 che introduce modifiche alla legge regionale sul sistema delle autonomie locali; la legge regionale 17/2012 che detta disposizioni di prima applicazione per il procedimento di formazione del programma unitario di valorizzazione territoriale (PUV) e modifica la legge regionale 8/2012. Le tre leggi introducono modifiche a leggi regionali approvate nel 2011 e nel 2012.

Da segnalare che quest'anno anche tre leggi di Giunta hanno saltato il passaggio in commissione per essere discusse direttamente in aula a causa dell'urgenza di operare nelle zone della Toscana toccate dall'alluvione. Si tratta della legge per realizzare gli interventi urgenti per le zone colpite dall'alluvione e della successiva legge di modifica ( l.r. 66/2012 e l.r. 71/2012) e della legge contenente la quarta variazione di bilancio (l.r. 67/2012) legata alla legge per gli interventi nelle zone alluvionate.

**TABELLA N. 14 – LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE ED INCIDENZA SUL NUMERO TOTALE DELLE LEGGI DELLA NONA LEGISLATURA**

ANNO	NR LR INIZIATIVA CONSILIARE	NR LR PUBBLICATE	INCIDENZA IN PERCENTUALE
2010 <sup>32</sup>	12	30	40%
2011	16	53	30,2%
2012	19	65	29,3%
<b>Totali legislatura</b>	47	148	31,7%

**TABELLA N. 15 – LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE DELL'OTTAVA LEGISLATURA (MAGGIO 2005- FEBBRAIO 2010) ED INCIDENZA SUL NUMERO TOTALE DELLE LEGGI**

ANNO	NR LR INIZIATIVA CONSILIARE	NR LR PUBBLICATE	INCIDENZA IN PERCENTUALE
2005 <sup>33</sup>	6	22	27,3%
2006	11	51	21,5%
2007	15	51	29,4%
2008	9	52	17,3%
2009	19	65	29,2%
2010 <sup>34</sup>	10	20	50,0%
<b>Totali legislatura</b>	70	261	26,8%

<sup>32</sup> Per l'anno 2010 i dati segnalati corrispondono al periodo maggio – dicembre 2010, cioè dall'inizio della nona legislatura.

<sup>33</sup> Per l'anno 2005 il periodo considerato parte da maggio.

<sup>34</sup> Per l'anno 2010 il periodo considerato è gennaio e febbraio.

## 8.1 ANALISI PER TIPOLOGIA NORMATIVA DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

Passando alla collocazione delle leggi di iniziativa consiliare in base alla tipologia normativa e all'analisi delle materie su cui tali leggi incidono, la tabella sottostante conferma la tendenza degli anni precedenti ad occuparsi non soltanto di argomenti strettamente istituzionali, ma anche di materie ascrivibili a settori specifici. Tra le leggi assegnate alla categoria 'settore' si segnala la legge regionale 27/2012 "*Interventi per favorire lo sviluppo della mobilità ciclistica*", la legge regionale 41/2012 che detta (*Disposizioni per il sostegno all'attività vivaistica e per la qualificazione e valorizzazione del sistema del verde urbano*), la legge regionale 18/2012 (*Disposizioni organizzative relative all'utilizzo di talune tipologie di farmaci nell'ambito del servizio sanitario regionale*), in ordine all'uso di farmaci a base di cannabinoidi; infine, la legge regionale 71/2012 (*Misure urgenti per la riduzione del disagio abitativo. Istituzione delle commissioni territoriali per il contrasto del disagio abitativo*).

Per quanto riguarda la materia 'istituzionale' si segnala la legge regionale 40/2012 che disciplina il collegio dei revisori dei conti della Regione Toscana, già istituito con la legge finanziaria per il 2012 (l.r. 66/2011). Inoltre si segnala la legge regionale in materia di denominazione dei beni del patrimonio regionale (l.r. 56/2012) e le leggi che regolano il finanziamento ai consiglieri, agli assessori e ai gruppi politici (l.r. 83/2012, l.r. 85/2012), la legge regionale 61/2012 (*Istituzione dell'anagrafe pubblica dei consiglieri e degli assessori regionale e norme in materia di trasparenza patrimoniale e associativa dei componenti degli organi di garanzia e di cariche direttive. Abrogazione della l.r. 49/1983, abrogazione parziale della l.r. 68/1983, modifiche alla l.r. 38/2000, alla l.r. 74/2004 e alla l.r. 5/2008*).

Anche per le proposte di legge di iniziativa dei consiglieri, però, la categoria più frequentata è quella della 'manutenzione', con 8 leggi su 19, pari al 42,2%, quindi si conferma la necessità di re-intervenire su normative già in vigore, a volte anche da brevissimo tempo: è il caso delle leggi regionali 2/2012, 14/2012 e 17/2012, già citate nei paragrafi precedenti.

Quest'anno l'iniziativa legislativa consiliare si è concretizzata anche in una modifica alla legge di contabilità regionale (l.r. 22/2012), intervenendo sulle procedure per la presentazione e sul contenuto della legge finanziaria, modifica concordata con l'esecutivo, per consentire, come recita il preambolo alla legge:

*“..... di modificare la normativa che regola la presentazione della legge finanziaria in modo da riportarla strettamente al suo contenuto di misure omogenee direttamente necessarie all'adozione del bilancio e, contemporaneamente, prevedere che ad essa possano affiancarsi, anche in stretta correlazione alle manovre economiche europee e nazionali, una o più proposte di legge, espressamente motivate e riconosciute come collegate e, come tali, destinate ad essere esaminate nel merito dal Consiglio regionale insieme*

alla legge finanziaria stessa, in quanto concorrono con quest'ultima a comporre una complessiva manovra economico-finanziaria regionale.

*Il carattere di proposta di legge collegata non discende da una mera auto-qualificazione dell'atto, ma da una dichiarazione motivata espressa dalla Giunta regionale in sede di presentazione del documento preliminare unitario sulla manovra economico-finanziaria, e sulla quale il Consiglio regionale non esprima valutazione contraria mediante l'approvazione di uno o più atti di indirizzo in sede di esame del documento preliminare stesso, ai sensi dell'articolo 155 del regolamento interno del Consiglio regionale 27 gennaio 2012, n. 12 (Regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale); occorre, inoltre, che sia rispettato da parte della Giunta regionale il termine di presentazione di tutti gli atti che compongono la manovra; in assenza dei suddetti presupposti, gli atti sopraccitati non sarebbero più assistiti dalla garanzia procedurale dell'esame congiunto alla finanziaria e sarebbero trattati dal Consiglio regionale come proposte di legge ordinarie.”*

**TABELLA N. 16 - TIPOLOGIA DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE APPROVATE NEL 2012**

ANNO	2012	
TIPOLOGIA		
ISTITUZIONALE	3	15,8
SETTORE	6	31,6
INTERSETTORIALE	0	0
RIORDINO	0	0
SEMPLIFICAZIONE	0	0
TESTI UNICI	0	0
PROVVEDIMENTO	1	5,2
MANUTENZIONE	8	42,2
CONTABILITÀ	1	5,2
TOTALE LEGGI AD INIZIATIVA CONSILIARE	19	100

**GRAFICO N. 4 – CLASSIFICAZIONE PER TIPOLOGIA NORMATIVA DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE – ANNO 2012**



**8.2 DISTRIBUZIONE PER MACROSETTORE DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE**

Per terminare l'analisi delle leggi di iniziativa consiliare si è provveduto ad esaminarle anche dal versante della materia e del macrosettore in cui si collocano, classificazione con cui le leggi sono esaminate nel contenuto e non solo per il tipo di intervento che svolgono. Le leggi di iniziativa consiliare si collocano in tutti i macrosettori ad eccezione del multisettore (crf. Tabella 12), concentrandosi per lo più nel macrosettore *'ordinamento istituzionale'*, ma senza tralasciare, come ormai si rileva da tempo, materie solitamente più consone all'esecutivo. Infatti delle 48 voci che compongono la griglia di distribuzione per materia le 19 leggi di iniziativa consiliare ne coprono 11, pari al 22,9%, mantenendosi stabile rispetto all'anno 2011 in cui le voci occupate erano state ugualmente 11.

**GRAFICO N. 5 – CLASSIFICAZIONE PER MACROSETTORE – ANNO 2012**



## 9. TECNICA LEGISLATIVA, LEGGI IN VIGORE, ENTRATA IN VIGORE DELLE LEGGI

### 9.1. TECNICA LEGISLATIVA

L'analisi delle leggi regionali dell'anno 2012 sotto il profilo della tecnica legislativa utilizzata, conferma i risultati evidenziati nel Rapporto precedente in cui si faceva notare come l'uso massiccio della novellazione, per quanto utilizzata in maniera corretta ed aderente alla regola di tecnica legislativa che impone l'uso delle modifiche puntuali ed esplicite, comporta di per sé una difficoltà di lettura delle norme sovrapposte, delle scadenze temporali ecc.. Valga un esempio per tutte le possibili difficoltà interpretative: la sostituzione di articoli che prevedono regolamenti già emanati con nuovi articoli che prescrivono l'emanazione di nuovi regolamenti, magari con contenuti parzialmente diversi da quelli già in vigore, che rende facile al cittadino cadere in errore.

Gli strumenti informatici sono sicuramente un valido aiuto nella ricerca di testi normativi fornendo la versione aggiornata, coordinata e vigente, supportate da eventuali e a volte necessarie note esplicative, ma anch'essi presentano dei limiti nel segnalare ed evidenziare le modifiche che possono risultare di difficile interpretazione proprio per il loro sovrapporsi.

### 9.2. LEGGI IN VIGORE

Per quantificare il numero delle leggi in vigore<sup>35</sup>, dato ricavato sottraendo dal numero complessivo delle leggi regionali le leggi esplicitamente abrogate, al 31 dicembre 2012 risultano in vigore 883 leggi. Eliminando da questo conteggio anche le leggi di bilancio e le leggi di pura modifica, il numero delle leggi in vigore risulta stimabile in 501.

Delle leggi regionali ritenute in vigore 214 sono le leggi che hanno subito durante la loro vigenza un qualche intervento di modifica; di queste ultime si segnalano almeno 10 leggi che hanno subito numerosi e consistenti modifiche: da un minimo di 11 ad un massimo di 30 interventi di modifica.

In primo luogo, tra queste, va ricordata la legge regionale 1/2005 (*Norme per il governo del territorio*), quest'anno la più soggetta a modifiche (10 interventi legislativi in un solo anno), poiché nel corso del tempo è stata modificata espressamente da 30 leggi successive; seguono la legge regionale 40/2005 (*Disciplina del servizio sanitario nazionale*) e la legge regionale 25/1998 (*Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati*) con 23 interventi normativi di modifica; la legge regionale 51/1989 (*Testo unico delle*

---

<sup>35</sup> Per i dati utilizzati in questo paragrafo si ringraziano i colleghi Alessandro Silei e Susanna Meloni per la loro collaborazione.

*Leggi sul personale*) e la legge regionale 88/1998 (*Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*) entrambe con 16 interventi modificativi; la legge regionale 32/2002 (*Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro.*), la legge regionale 3/1994 (*Recepimento della Legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio*) modificate a scalare da 25, 14 e 11 interventi legislativi.

### 9.3. ENTRATA IN VIGORE

La rilevazione dell'entrata in vigore delle leggi regionali, avviata in data più recente rispetto agli altri elementi di analisi presenti nei Rapporti sulla legislazione, rimarca anche quest'anno il notevole ricorso all'entrata in vigore anticipata che passa dal 43,4 % del 2011 al 52,3 % delle leggi finora approvate per il 2012 (tabella 17).

Delle 34 leggi per le quali è prevista l'entrata in vigore anticipata per 23 si tratta del giorno dopo la pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana, per altre 11 si tratta dello stesso giorno della pubblicazione. Queste ultime sono le tre leggi già citate per essere state sottoposte direttamente all'approvazione in aula senza passare dalle commissioni competenti per materia, in seguito all'alluvione del novembre 2012, altre 2 invece sono le cosiddette leggi "sui costi della politica" (l.r. 83/2012 e l.r. 85/2012), un altro gruppo di 6 sono legate all'introduzione delle leggi collegate alla finanziaria.

Sono, quindi, entrate in vigore lo stesso giorno della pubblicazione la legge finanziaria per l'anno 2013 (l.r. 77/2012), la legge di bilancio (l.r. 78/2012) ed altre 4 leggi ( l.r. 79/2012, l.r. 80/2012, l.r. 81/2012 e l.r. 82/2012) che la Giunta aveva dichiarato collegate alla finanziaria ai sensi dell'articolo 13, comma 2 bis e 2 ter, della legge regionale 36/2001<sup>36</sup> ed inserito nel documento preliminare unitario alla legge finanziaria. Da far notare che solo la legge

---

<sup>36</sup> I commi 2 bis e 2 ter dell'articolo 13 (legge finanziaria) prevedono:

2 bis. Contemporaneamente alla legge finanziaria, la Giunta regionale può presentare all'approvazione del Consiglio regionale una o più proposte di legge ad essa collegate.

2 ter. Per leggi collegate alla legge finanziaria si intendono esclusivamente quelle leggi motivatamente indicate come tali dalla Giunta regionale nel documento preliminare unitario alla legge finanziaria e alle leggi collegate presentato al Consiglio regionale, entro il 30 settembre di ciascun anno, ai sensi dell'articolo 48 dello Statuto, in virtù della loro stretta attinenza al raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione della spesa, equità e sviluppo che compongono la complessiva manovra economica e di bilancio della Regione, e che non siano state oggetto di valutazione contraria da parte del Consiglio regionale mediante l'approvazione di atti di indirizzo in sede di esame del documento preliminare stesso.

finanziaria all'articolo 68, comma 3<sup>37</sup>, riporta che le leggi collegate entrano in vigore contemporaneamente alla legge finanziaria e quindi alla data della pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana. Per le altre leggi, invece, poiché nulla si dice della loro immediata entrata in vigore all'interno delle leggi stesse, è stata inserita una nota a ciascuna legge pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana per avvertire gli utenti.

Pur confermando quanto detto nei precedenti rapporti rispetto all'uso eccessivo dell'entrata in vigore anticipata, che risulta non sempre supportata da evidenti necessità, si sottolinea che, quest'anno, l'attuazione delle disposizioni statali da parte delle regioni ha comportato in varie leggi il ricorso motivato all'entrata in vigore anticipata.

Rimane comunque valida, anche per quest'anno, la riflessione che l'incrocio dei dati sull'entrata in vigore con le leggi di manutenzione evidenzia come le leggi con entrata in vigore anticipata sono quelle che in percentuale maggiore subiscono modifiche successive.

**TABELLA RIASSUNTIVA N. 17 - ENTRATA IN VIGORE DELLE LEGGI DELLA NONA LEGISLATURA**

	ENTRATA IN VIGORE "NORMALE"		ENTRATA IN VIGORE ANTICIPATA		ENTRATA IN VIGORE POSTICIPATA		TOTALE	
	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%
<b>ANNO 2010</b>	11	36,7	19	63,3	--	--	30	100
<b>ANNO 2011</b>	30	56,6	23	43,4	--	--	53	100
<b>ANNO 2012</b>	30	46,2	34	52,3	1	1,5	65	100

<sup>37</sup> Il comma 3 dell'articolo 68 della legge regionale 77/2012 recita:

3. Le leggi collegate, ai sensi dell'articolo 13, commi 2 bis e 2 ter, della legge regionale 36/2001, alla presente legge, entrano in vigore alla data della sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana.

## **LA COMMISSIONE DI CONTROLLO**

REDATTORE: Matteo Santoro

L'attività della Commissione di Controllo ha carattere trasversale e le sue funzioni sono di controllo, referente e di vigilanza. Nell'anno 2012 la Commissione ha esaminato complessivamente 24 atti e più precisamente 14 proposte di deliberazioni e 10 proposte di legge.

### **1. FUNZIONI DI CONTROLLO**

La Commissione ha espresso n. 13 pareri preventivi sullo stato di attuazione delle politiche regionali e sulla coerenza degli atti con la programmazione regionale, generale e di settore prestando particolare attenzione alla verifica della congruità, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, nonché della corretta gestione delle risorse umane e finanziarie messe a disposizione in vista del raggiungimento degli obiettivi programmatici. Nessun atto è stato dichiarato improcedibile.

Infine sono stati esaminati ai fini delle "osservazioni", per i profili di coerenza con i documenti di programmazione generale alla Prima Commissione, n. 9 atti inerenti proposte di legge sul bilancio regionale di previsione, sul bilancio pluriennale, l'assestamento e le variazioni e la proposta di legge finanziaria con successive modifiche.

### **2. FUNZIONI REFERENTE**

La proposta di legge n. 155 concernente il rendiconto generale della Regione Toscana relativo all'anno finanziario 2011, divenuta poi legge regionale 31/2012, sulla quale la Commissione ha espresso parere referente, contiene il risultato della gestione per l'esercizio finanziario di riferimento e si articola nel conto del bilancio e nel conto del patrimonio, ai sensi della legge regionale che disciplina la materia del bilancio e della contabilità (l.r. 36/2001). La Commissione ha espresso parere favorevole a maggioranza, evidenziando che il saldo di bilancio 2011 manifesta un risultato a consuntivo positivo, dovuto al buon livello di realizzo dell'entrata ed una programmazione della spesa, ben orientata in coerenza con i vincoli del patto di stabilità interno e secondo le priorità politiche-programmatiche del Programma regionale di sviluppo (PRS).

Sulla proposta di deliberazione n. 237 concernente il rendiconto del Consiglio regionale relativo all'anno finanziario 2011, divenuta poi delibera del Consiglio regionale n. 42/2012, la Commissione ha espresso parere favorevole

all'unanimità, evidenziando che nell'anno 2011 l'ammontare complessivo dei residui passivi è stato mantenuto sotto controllo grazie ad una costante e scrupolosa opera di revisione.

L'anno 2011 si è caratterizzato per una drastica riduzione delle spese di funzionamento dovute a risparmi, spese oculate e politiche di bilancio assennate. La Commissione, pertanto, ha sottolineato la necessità di monitorare l'elevata liquidità di cassa, pianificando anche a lungo termine economie virtuose e non eccessivamente onerose per l'Istituzione e di conseguenza per i contribuenti.

### **3. FUNZIONI DI VIGILANZA**

Tale funzione si esplica con l'attività di vigilanza sul programma e sul rendiconto dell'attività contrattuale e sulla gestione del patrimonio regionale e degli enti dipendenti. Per svolgere al meglio questa attività è stata richiesta più volte la presenza degli uffici della Giunta regionale e degli enti dipendenti per i necessari approfondimenti.

Per ciò che riguarda l'attività contrattuale, la Commissione ha svolto un'attività di vigilanza, acquisendo gli atti di programmazione, variazione e consuntivo, prestando maggiore attenzione al contenuto e alle modalità di affidamento degli appalti, contratti di servizi e forniture. Infine ha chiesto chiarimenti in merito alle aggiudicazioni secondo l'offerta più vantaggiosa o al massimo ribasso, accertandosi che anche in questi casi vengano salvaguardati sia la contrattazione collettiva sia le norme a tutela del personale.

La Commissione ha valutato in positivo la forte contrazione dell'attività contrattuale degli enti, raccomandando agli stessi di proseguire e migliorare la scelta, nell'ambito dell'attività contrattuale, di procedure concorrenziali al fine di ampliare il più possibile la platea dei partecipanti.

Tale attività di vigilanza sopra descritta si è conclusa nell'anno 2012, così come previsto dall'articolo 20, comma 3, dello Statuto della Regione Toscana, meglio specificato nel regolamento interno del Consiglio, commi 7 e 8 dell'art. 59, nel presentare relazioni all'assemblea. La Commissione ha approvato e trasmesso all'assemblea la relazione sull'attività di vigilanza sul patrimonio e sulle altre attività degli enti dipendenti dalla Regione.

La relazione sulla funzione di vigilanza sulla gestione del patrimonio regionale è stata predisposta ma non ancora trasmessa all'aula.

Quanto alla relazione sul rendiconto sull'attività contrattuale della Giunta regionale, la Commissione in prima istanza decide di effettuare un controllo a campione su alcuni contratti di un certo rilievo, dopo aver riscontrato un errore, seppur materiale ma piuttosto consistente, decide, prima della trasmissione all'aula, di controllare tutti i 158 contratti stipulati al fine di esercitare appieno la funzione di controllo che è propria del Consiglio regionale.

## IL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

REDATTORE: Paolo Cappelletto

### 1. I DATI DELL'ATTIVITÀ ISTITUZIONALE

Nel periodo gennaio-dicembre 2012 il Consiglio delle autonomie si è riunito 13 volte. Tre sedute sono state dedicate agli adempimenti di cui al decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, relativo al riordino delle province. Nelle restanti 10 sedute sono stati esaminati 47 atti sui quali il CAL ha espresso 46 pareri obbligatori ed 1 facoltativo.

I pareri obbligatori hanno riguardato 20 proposte di legge di cui 19 di iniziativa della Giunta regionale e una di iniziativa consiliare (pdl n. 50 *“Disposizioni per il sostegno dell’attività vivaistica”*), 19 proposte di delibera, 6 proposte di regolamento e 1 proposta di risoluzione (la proposta di risoluzione n. 161 *“Documento di programmazione economica e finanziaria per l’esercizio 2013”*).

La classificazione per tipologia degli atti pone in evidenza una distribuzione più omogenea rispetto a quella degli anni passati: 6 atti riferibili al settore *“Ordinamento istituzionale”*, 7 allo *“Sviluppo e attività produttive”*, 10 al *“Territorio, ambiente e infrastrutture”*, 12 ai *“Servizi alla persona e alla comunità”*, 7 alla *“Finanza regionale”*, 5 ai *“Provvedimenti multi settore”*. Si osserva a riguardo che nel 2011 dei 34 atti esaminati, ben 19 riguardavano il solo settore *“Territorio, ambiente e infrastrutture”*.

Il Consiglio delle autonomie locali su 40 atti ha espresso un parere favorevole con voto unanime, mentre sui restanti atti il parere favorevole è stato deliberato a maggioranza. Sembra, dunque, confermato anche per il 2012 il tradizionale rapporto di collaborazione fra regione e sistema delle autonomie locali. Se si guarda, però, al contenuto dei pareri adottati nell’anno in esame, si rileva un più elevato numero di pareri contenenti condizioni e/o raccomandazioni. Nel 2011 gli atti sottoposti a condizioni erano 5 su un totale di 34, mentre nel 2012 i pareri obbligatori condizionati sono stati 10 (di cui 2 contenenti anche raccomandazioni) su 46 provvedimenti e 14 i pareri che contengono solo raccomandazioni.

Più precisamente vediamo che parere integralmente favorevole è stato deliberato per 10 proposte di legge, 9 proposte di delibera e 3 proposte di regolamento. Parere favorevole, ma con condizioni è stato deliberato per 4 proposte di legge, 1 proposta di delibera e 1 proposta di regolamento. I pareri con raccomandazioni hanno riguardato 4 proposte di legge, 7 proposte di delibera, 2 proposte di regolamento e 1 proposta di risoluzione. Infine, sono stati

4 i pareri accompagnati sia da condizioni, sia da raccomandazioni (2 proposte di legge e 2 proposte di delibera).

## **2. I PARERI SOTTOPOSTI A CONDIZIONI**

In questo paragrafo si esaminano nel merito i pareri che il CAL ha sottoposto al Consiglio regionale con l'indicazione di puntuali condizioni, ossia con le modifiche ritenute necessarie affinché il parere espresso potesse avere esito favorevole all'unanimità o a maggioranza.

Dei 10 atti approvati condizionatamente, 6 sono proposte di legge: 4 approvate all'unanimità e 2 a maggioranza.

Con la proposta di legge n. 145 *“Modifiche agli articoli 141 e 142 della legge regionale 27 dicembre 2011, n. 66 (legge finanziaria per l'anno 2012) e inserimento degli articoli 142 bis e 142 ter”*, la Regione, al fine di rispondere a problemi interpretativi emersi in fase di applicazione delle norme, ha ritenuto necessario procedere alla riformulazione della previgente normativa anche per garantirne una corretta e uniforme attuazione su tutto il territorio regionale.

Nella proposta di legge si definiscono tutti gli interventi volti a favorire la tutela del fiume e la sua fruibilità che possono essere realizzati nell'alveo e nella fascia di rispetto dei 10 metri. Tali interventi devono comunque non alterare il buon regime delle acque e non aggravare il rischio idraulico. Condizioni, queste, che devono essere asseverate anche dal tecnico progettista.

Il CAL, anche in considerazione del fatto che il provvedimento in questione non è stato oggetto di esame al Tavolo di concertazione istituzionale, ha deliberato di esprimere parere favorevole con la condizione che l'art. 141, comma 6, in tema di tutela dei corsi d'acqua, come formulato dall'art. 1 della proposta di legge in esame, sia modificato sostituendo il termine *“asseverato”* con il termine *“dichiarato”*, ciò in considerazione del fatto che l'asseverazione da parte dei progettisti non aggiunge alcunché alla necessaria e obbligatoria valutazione del progetto da parte della autorità idraulica competente ed, anzi, in caso di divergenti valutazioni tra le soluzioni tecniche dei progettisti e quelle delle autorità idrauliche potrebbero verificarsi contenziosi, i cui sviluppi finirebbero con l'essere controproducenti rispetto ai fini della norma e alla volontà del legislatore regionale. Il CAL ha, inoltre, espresso la raccomandazione, rivolta alla Giunta regionale, che si mantenga aperto un canale di confronto e di discussione con tutto il sistema delle autonomie locali per verificare e approfondire l'impatto della nuova disciplina sulla pianificazione urbanistica vigente.

Con la proposta di legge n. 166 *“Disposizioni urgenti per l'attuazione del D.L. 201/2011 e del D.L. 1/2012 - Modifiche alla legge regionale 7 febbraio 2005 n. 28 (Codice del commercio. Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita della*

*stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti) e modifiche alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio)”, la Regione ha inteso adeguare la disciplina regionale in materia di attività commerciali al principio di libertà di iniziativa economica e contemperare tali principi con quelli costituzionali posti a tutela della salute, dei lavoratori e dell’ambiente.*

Per quanto riguarda le modifiche alla l.r. 28/2005 sono stati ridefiniti i limiti dimensionali delle tre tipologie di esercizi di vendita in sede fissa. Specificatamente per gli esercizi di vicinato viene stabilito il limite massimo di 300 metri quadrati di superficie di vendita e per le medie strutture la dimensione massima di 1.500 metri quadrati. Per la definizione di grandi strutture di vendita, viene effettuato un rinvio al Piano di indirizzo territoriale (PIT), che potrà fissare eventuali limiti dimensionali massimi, anche differenziandoli in ragione delle diverse caratteristiche territoriali. Nelle norme transitorie si prevede che fino alla definizione del PIT il limite massimo sia pari a 20.000 metri quadrati;

Per quanto riguarda le modifiche alla l.r. 1/2005 si stabilisce la procedura definitiva per la pianificazione di grandi strutture di vendita. Si indica, inoltre, che fino all’inserimento nel Piano territoriale d’indirizzo di un limite dimensionale massimo per grandi strutture, possono essere autorizzate grandi strutture di vendita aventi un limite massimo di 20.000 metri quadrati. Si disciplinano le destinazioni d’uso per grandi strutture di vendita contenute, alla data di entrata in vigore della presente legge, nei piani strutturali e nei regolamenti urbanistici comunali.

Il CAL delibera di condizionare il parere favorevole al recepimento delle proposte di Anci Toscana, proposte che entrano nel dettaglio dell’articolato e che prevedono sostanziali modifiche da apportare sia alla parte urbanistica sia alla parte relativa al codice del commercio.

Le norme modificative della l.r. 1/2005 sono proposte al fine di scongiurare o ridurre al minimo la necessità di varianti urbanistiche di adeguamento, per rendere più agevole e selettivo il lavoro delle conferenze di pianificazione e più gestibile la formazione dei regolamenti urbanistici comunali, infine, per semplificare i procedimenti autorizzativi ai fini commerciali.

Per la parte relativa alle previsioni della proposta di legge di modifica della l.r. 28/2005, le condizioni espresse intervengono puntualmente su una serie di articoli che riguardano specificatamente: i “Requisiti obbligatori delle grandi strutture di vendita”; le “Strutture di vendita in forma aggregata”; i “Centri commerciali naturali”.

Il parere espresso dal CAL contiene anche le seguenti raccomandazioni:

- a) che provvedimenti così incidenti nelle competenze dei comuni debbano avere un percorso di esame e di valutazione all’interno degli istituti di partecipazione previsti dall’ordinamento regionale e, primo fra tutti, il Tavolo di concertazione istituzionale, ora sancito anche nella l.r. 68/2011;

- b) che siano considerate con la necessaria attenzione le problematiche relative ai piccoli comuni e ai comuni di montagna, in particolare per quello che riguarda, nelle zone più svantaggiate, la presenza degli esercizi di prossimità e degli esercizi polifunzionali.

La proposta di legge n. 177 “*Modifiche alla legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68 (Norme sul sistema delle autonomie locali)*” intende adeguare le disposizioni della citata legge regionale alle previsioni del d.l. 95/2012 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

Col provvedimento citato si reputa, inoltre, necessario introdurre nella l.r. 68/2011, modifiche per agevolare il cambiamento degli ambiti di dimensione territoriale adeguata e per facilitare la costituzione di nuove unioni da parte di comuni che fuoriescono dall’unione di appartenenza.

Il CAL condiziona il proprio parere favorevole alle seguenti previsioni:

- a) possibilità di procedere all’istituzione dell’unione a disciplina differenziata anche per i soli comuni fino a 1.000 abitanti facenti parte di unioni di comuni anche diverse e che, in tal caso, detti comuni fuoriescano dalle unioni originarie;
- b) possibilità per le unioni a disciplina differenziata di essere costituite, su richiesta dei comuni, anche prima dei termini stabiliti dalla normativa statale.

La proposta di legge n. 192 “*Nuova disciplina in materia di Consorzi di bonifica e modifiche alla legge regionale 11 dicembre 1998 n. 91 (Norme per la difesa del suolo)*” interviene sul riordino sia del numero dei comprensori, sia dei relativi enti gestori. Il territorio regionale è stato suddiviso in sei comprensori retti da consorzi la cui natura è quella di enti pubblici economici a base associativa. Nella proposta di legge n. 192 si prevede, inoltre, la riduzione del numero degli organi dei consorzi di bonifica e dei relativi componenti e la possibilità che i consorzi di bonifica possano stipulare con le unioni di comuni, comprendenti territori montani, apposite convenzioni tali da consentire che le attività di interesse comune siano espletate dalle stesse unioni di comuni.

Il CAL fa seguire al parere favorevole un elenco dettagliato di condizioni i cui punti principali riguardano:

- a) la definizione di “beneficio” indicata nel testo della proposta di legge 192 più restrittiva rispetto a quella affermata in giurisprudenza e non sufficientemente chiara nella sua portata e grado di applicazione;
- b) i costi altissimi di pubblicazione del perimetro di contribuzione, tramite la trascrizione ai sensi del r.d. 215/1933, mentre possono essere previste altre forme di pubblicazione più economiche, per esempio attraverso il BURT;
- c) la nomina nelle assemblee consortili del rappresentante del Consiglio regionale, rilevando che la Regione non ha mai fatto parte delle assemblee consortili, riservandosi ruoli di controllo e verifica;

d) la richiesta di mantenere l'intera piana di Lucca nel bacino idrografico del fiume Serchio, evitando la separazione dei comprensori n. 12 e n. 13 e, come previsto dalla proposta di legge in oggetto, il loro inserimento nel comprensorio 1 "Toscana Nord" e nel comprensorio 4 "Basso Valdarno", in quanto ciò contrasta con le caratteristiche di omogeneità e di peculiarità dell'area idrografica e idrogeologica riconosciute dalla stessa regione.

Con la proposta di legge n. 193 "*Misure urgenti di razionalizzazione della spesa sanitaria. Modifiche alla legge regionale 5 agosto 2009, n. 51 (Norme in materia di qualità e sicurezza delle strutture sanitarie: procedure e requisiti autorizzativi di esercizio e sistemi di accreditamento) e alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del Servizio sanitario regionale)*" si introducono alcune misure di contenimento e di razionalizzazione della spesa.

Si provvede, inoltre, a dare fondamento normativo all'obbligo, già previsto con atto amministrativo, di disdire la prenotazione di una prestazione specialistica o diagnostica – strumentale, almeno 48 ore prima della data fissata, nel caso in cui l'assistito non voglia o non possa presentarsi all'appuntamento e che la mancata comunicazione della disdetta nei termini comporta, anche per gli assistiti esenti, l'applicazione di una sanzione pecuniaria pari alla quota ordinaria di partecipazione al costo della prestazione stabilita per la prestazione sanitaria prenotata e non usufruita.

IL CAL esprime parere favorevole con la condizione che il dispositivo di cui all'art. 7 della proposta di legge in oggetto "Prestazioni specialistiche e diagnostico-strumentali. Disdetta della prenotazione" sia modificato nel senso di prevedere il totale esonero, o quantomeno una diversa modulazione, della sanzione prevista a carico dei pazienti anziani non autosufficienti e pazienti che presentano deficit cognitivi gravi.

Con la proposta di legge n. 195 "*Trasformazione dell'ente 'Azienda regionale agricola di Alberese' in ente 'Terre regionali toscane' e modifiche alla l.r. 39/2000, alla l.r. 77/2004, alla l.r. 3/1994, alla l.r. 24/2000*" la Regione intende compiere operazioni diverse:

- costituire una banca della terra che possa aiutare gli agricoltori, soprattutto giovani, ad avviare un'impresa agroforestale o ad allargarne una già esistente;
- gestire in modo unitario e sotto una unica regia tutti i terreni agroforestali che verranno acquisiti alla gestione dell'ente (sia regionali che di altre amministrazioni pubbliche che di privati);
- aumentare gli introiti derivanti dalle attività agricole e forestali condotte sulle proprietà regionali per diminuire il peso del sostegno di queste attività sul bilancio regionale;

Il CAL delibera di esprimere parere favorevole con condizioni che riguardano:

- a) le eventuali modifiche relative alla programmazione forestale regionale, agli inventari speciali, all'attuazione degli interventi pubblici, all'ecocertificazione forestale, all'utilizzo dei beni e all'amministrazione dei complessi agricolo-forestali;
- b) la riformulazione dell'articolato riguardante sia la l.r. 39/2000, sia la l.r. 3/1994 in materia di gestione faunistico-venatoria, al fine di evitare sovrapposizione di ruoli e di armonizzare la normativa nazionale con le leggi, i regolamenti e gli strumenti di programmazione regionali;
- c) il mantenimento da parte dell'ente Parco Migliarino San Rossore Massaciuccoli delle funzioni amministrative di competenza regionale attinenti la gestione della tenuta di San Rossore, considerato che le finalità ispiratrici della proposta di legge n. 195, volte alla riorganizzazione e la valorizzazione delle superfici agricole e forestali della Regione Toscana, possono essere perseguite mediante una collaborazione - regolata da una apposita convenzione - fra ente Parco Migliarino San Rossore Massaciuccoli e ente Terre regionali toscane;
- d) l'inserimento nella proposta di legge di una norma a salvaguardia della razza autoctona Maremmana.

Le proposte di delibera e di regolamento approvate con voto favorevole, ma condizionate da richieste di modifica, sono state complessivamente 4 di cui 3 approvate all'unanimità e 1 a maggioranza (Decisione n. 12 “*Schema di delibera sui criteri, termini e modalità per l'accesso e l'erogazione dei contributi ai sensi dell'art. 16 l.r. 68/2011*”).

La deliberazione della Giunta regionale 8 ottobre 2012 n. 890 “*Parere obbligatorio ai sensi dell'articolo 66 dello Statuto: ‘Modifiche al regolamento emanato con decreto del Presidente della Giunta regionale 8 settembre 2008, n. 46/R (Regolamento di attuazione della legge regionale 31 maggio 2006, n. 20 ‘Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento’)*” introduce una diversa disciplina dei trattamenti per la depurazione di acque reflue urbane o domestiche, per la gestione delle acque meteoriche dilavanti e delle acque di restituzione, per i flussi dati di monitoraggio quali-quantitativo delle acque, per l'utilizzazione agronomica delle acque.

Le condizioni che il CAL pone a corredo del parere favorevole espresso attengono:

- a) il problema relativo agli “scarichi per i quali il trattamento è presente solo a piè di utenza”, chiedendo più chiare indicazioni sulle modalità con le quali il gestore debba fornire le necessarie garanzie;
- b) la correzione, nell'articolato, di alcune imprecisioni che possono essere fonte di equivoco.

La proposta di deliberazione n. 291 “*Adozione dell'integrazione paesaggistica del PIT in relazione alle aree e ai beni di notevole interesse pubblico per la parte relativa agli articoli 136 e 143 comma 1 lett. b) del d.lgs.*”

42/04” ha come oggetto i beni paesaggistici individuati con provvedimento ministeriale e pubblicati sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana.

La revisione e il completamento del Piano paesaggistico intende, in particolare, elaborare un quadro unitario di interpretazione, rappresentazione e tutela dei valori patrimoniali del paesaggio toscano, mirando al mantenimento dei livelli di sostenibilità nell’uso delle risorse essenziali del territorio nonché all’individuazione e alla salvaguardia delle invarianti strutturali per preservare, recuperare o incrementare la qualità dei paesaggi regionali.

Il parere favorevole del CAL è sottoposto alle seguenti condizioni:

- a) relativamente alla programmata elaborazione degli ulteriori contenuti del Piano paesaggistico è opportuno effettuare una puntuale ricognizione finalizzata ad evidenziare con chiarezza ed obiettività le differenze tra l’attuale stato dei luoghi e la situazione risalente all’epoca del provvedimento di tutela, così da restituire uno scenario aggiornato ed attendibile dei valori paesaggistici originari tuttora presenti, delle modificazioni prodottesi nel tempo, delle compromissioni intervenute. Si evidenzia, pertanto, che un’analisi critica del sistema delle tutele operanti sul territorio è presupposto indispensabile per una concreta razionalizzazione amministrativa nella fase di applicazione e gestione del Piano paesaggistico;
- b) si ritiene assolutamente pregiudiziale che il Piano paesaggistico produca una concreta razionalizzazione degli *iter* amministrativi ed, in particolare, un sensibile abbattimento del numero dei procedimenti autorizzativi riferiti a microinterventi del tutto irrilevanti a fini paesaggistici, soprattutto nelle parti del territorio obiettivamente prive di concreto e rilevante interesse paesaggistico (es.: fasce autostradali, zone industriali, periferie urbane);
- c) si considera essenziale che sia data maggiore omogeneizzazione metodologica e terminologica del piano in modo da evitare sovrapposizioni, contraddizioni e/o incertezze interpretative che potrebbero verificarsi a seguito della mancata rielaborazione regionale - resa impraticabile dalla ristrettezza dei tempi - di alcune schede nelle quali è stato più sostanziale l’intervento della soprintendenza competente per territorio.

Il parere contiene anche una raccomandazione nella quale, pur affermandosi di condividere l’esigenza di dettare specifiche prescrizioni d’uso per le aree soggette a tutela paesaggistica al fine di limitare in misura sostanziale la discrezionalità delle valutazioni di compatibilità da parte delle autorità preposte, si invitano la Giunta e il Consiglio regionale a rendersi disponibili per mantenere aperto il confronto istituzionale e tecnico con le autonomie locali, ed in particolare con le singole amministrazioni comunali per il tramite di ANCI Toscana ed UNCEM Toscana, fino alla definitiva approvazione del piano paesaggistico, allo scopo di individuare ed eventualmente modificare elementi d’incertezza e criticità presenti nelle diverse schede di vestizione e, soprattutto, al fine di coniugare una rafforzata tutela paesaggistica con una concreta e

sensibile razionalizzazione degli adempimenti richiesti alle amministrazioni competenti, ai professionisti e ai cittadini.

### **3. L'ESAME DEGLI ATTI DI MAGGIOR RILIEVO POLITICO-ISTITUZIONALE**

Tra i provvedimenti su cui maggiormente si è concentrata la discussione del Consiglio delle autonomie locali vi è sicuramente il “*Documento di programmazione economica e finanziaria per l'anno 2013*”. Il lungo percorso di concertazione iniziato ad ottobre del 2012, avviato contemporaneamente alla legge di bilancio di previsione 2013 e pluriennale 2013-2015, alla legge finanziaria 2013 e alla serie di leggi collegate di notevole impatto politico-istituzionale, è stato tuttavia reso più impervio dall'incertezza derivante dal quadro politico nazionale e dalle manovre economiche messe in atto dal Governo, con inevitabili ricadute sull'attività della Regione che, non da ultimo, hanno comportato un'accelerazione finale nei tempi di presentazione dei singoli atti e una conseguente difficoltà nel procedere da parte del sistema delle autonomie locali ad un approfondito e puntuale esame degli stessi.

Il parere pur favorevole espresso dal CAL sulla proposta di risoluzione n. 161 “*Documento di programmazione economica e finanziaria per l'anno 2013*” contiene nella forma di “raccomandazioni” non pochi rilievi critici, che già erano stati avanzati dalle organizzazioni di rappresentanza degli enti locali al Tavolo di concertazione. Se ne riassumono i principali:

- a) si esprime forte perplessità sulla scelta operata dalla Regione di presentare insieme al DPEF, come collegati alla manovra finanziaria, una serie di importanti modifiche a leggi sulle quali intervengono competenze degli enti locali e si richiede che, per il futuro, si mantengano distinti i percorsi di approvazione, in modo da consentire un esame più ponderato nel merito delle norme che si intendono rinnovare da parte del sistema delle autonomie locali;
- b) si ritiene necessario da parte della Regione, seguire con la massima attenzione gli effetti delle politiche e degli interventi proposti nella sanità in particolare per quanto riguarda l'eliminazione delle Società della salute e le ricadute della riduzione delle risorse sui territori montani e periferici, nonché sulle fasce più deboli della popolazione;
- c) a fronte della mancanza nel DPEF di specifiche misure a favore dei territori montani, con riferimento ai temi della connettività e della banda larga, nonché a quello delle agevolazioni sull'IRAP, si ritiene che la Regione debba intervenire con appropriate politiche di settore;
- d) si reputa opportuno approfondire la scelta di istituire un nuovo soggetto, con la missione di gestire la c.d. “green economy”, per i possibili incroci negativi con le funzioni attualmente svolte dalle unioni di comuni e dalle province in materia di forestazione;

- e) si intende manifestare la preoccupazione per i tagli delle risorse destinate al trasporto pubblico locale e per le conseguenti problematiche di copertura finanziaria collegate alla conclusione della gara regionale nel corso del 2013;
- f) si propone di procedere ad una riforma degli strumenti della programmazione regionali, per renderli più flessibili ed efficaci, in modo da contribuire ad una maggiore coesione del sistema istituzionale della Toscana nel suo complesso;
- g) si propone di modificare le norme in materia di bonifica, consistenti nella sostituzione di un modello organizzativo funzionale, caratterizzato dalla diffusione capillare sul territorio, con un modello accentrato;
- h) si pone in evidenza l'assenza di un chiaro ed organico progetto di riordino istituzionale complessivo e la necessità di approfondire le modalità per la riattribuzione delle funzioni provinciali ai sensi dell'art. 14 del dl 95/2012.

#### **4. LA VERIFICA DELL'ESITO DEI PARERI**

Si ricorda preliminarmente che l'incidenza dei pareri del CAL sull'iter di approvazione degli atti deriva da quanto disciplinato dall'art. 66 dello statuto della Regione, secondo cui gli organi regionali, in caso di parere contrario o condizionato all'accoglimento di modifiche, possono disattendere il parere stesso con motivazione espressa, nonché dall'art. 64 del regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale in base al quale la commissione consiliare competente, ove ritenga di procedere anche in caso di parere contrario, ovvero di non accogliere le condizioni poste, deve integrare il preambolo dell'atto normativo o la parte narrativa dell'atto amministrativo con la motivazione del mancato accoglimento.

Delle 6 proposte di legge sulle quali il Consiglio delle autonomie ha proposto modifiche considerandole condizioni per l'espressione del parere favorevole, solo per la proposta di legge n. 193, in seguito divenuta legge regionale 27 dicembre 2012, n. 81, le modifiche non sono state accolte. La commissione competente motiva nel preambolo tale diniego sostenendo che tali condizioni non sembrano corrispondere alle finalità della disposizione relativa alla disdetta della prenotazione e sottolineando come la Regione avrebbe comunque promosso una adeguata campagna di informazione in materia.

Ad esclusione della proposta di deliberazione n. 291 *“Adozione dell'integrazione paesaggistica del PIT in relazione alle aree e ai beni di notevole interesse pubblico per la parte relativa agli articoli 136 e 143 comma 1 lett. b) del d.lgs. 42/04”*, per la quale non vi è ancora stato il passaggio in commissione, per gli altri atti normativi o amministrativi le condizioni del CAL sono state integralmente accolte nel caso delle proposte di legge n. 145 *“Modifiche agli articoli 141 e 142 della legge regionale 27 dicembre 2011, n. 66*

*(legge finanziaria per l'anno 2012) e inserimento degli articoli 142 bis e 142 ter*", divenuta poi l.r. 21/2012, della proposta di legge n. 177 *"Modifiche alla legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68 (Norme sul sistema delle autonomie locali)"* in seguito divenuta l.r. 59/2012 e della proposta di deliberazione n. 890 *"Parere obbligatorio ai sensi dell'articolo 66 dello Statuto: 'Modifiche al regolamento emanato con decreto del Presidente della Giunta regionale 8 settembre 2008, n. 46/R (Regolamento di attuazione della legge regionale 31 maggio 2006, n. 20 'Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento'.*

Su altre due proposte di legge le richieste di modifiche avanzate dal CAL sono invece state accolte, ma solo parzialmente, dalle competenti commissioni consiliari.

La proposta di legge n. 166 *"Disposizioni urgenti per l'attuazione del D.L. 201/2011 e del D.L. 1/2012 - Modifiche alla legge regionale 7 febbraio 2005 n. 28 (Codice del commercio. Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita della stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti) e modifiche alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio),* divenuta l. r. 52/2012, ha visto recepite le modifiche riguardanti la parte relativa al codice del commercio, mentre sono state respinte le modifiche riguardanti il Capo II della legge, ossia quelle incidenti sulla l.r. 1/2005.

Allo stesso modo la Seconda Commissione consiliare ha accolto parzialmente le modifiche proposte dal CAL riferite alla proposta di legge n. 195 *"Trasformazione dell'ente 'Azienda regionale agricola di Alberese' in ente 'Terre regionali toscane' e modifiche alla l.r. 39/2000, alla l.r. 77/2004, alla l.r. 3/1994, alla l.r. 24/2000"*, in seguito l.r. 80/2012, rigettando le richieste di modifica relative agli artt. 12 (Attuazione degli interventi pubblici) e 27 (Finalità dell'amministrazione) della l.r. 39/2000 in quanto ritenuti non rientranti nella competenza legislativa regionale e le modifiche concernenti gli artt. 10 (Ambito degli interventi pubblici forestali), 26 (Utilizzo dei beni) e 29 (Amministrazione dei complessi agricolo-forestali) della l.r. 39/2000, considerate non in linea con le finalità perseguite dall'intervento legislativo.

## **5. IL RIORDINO DELLE PROVINCE**

In questo importante passaggio della riforma dell'architettura istituzionale dello Stato, al CAL è stato affidato il delicato compito di trovare una sintesi fra le diverse ipotesi di riorganizzazione delle province, attribuendo la massima considerazione alla varietà degli interessi coinvolti, alle peculiarità economico e sociali, alla storia e all'identità dei territori e delle comunità locali.

L'art. 17 del decreto legge del 6 luglio 2012, n. 95 *"Disposizioni urgenti per la riduzione della spesa pubblica a servizi invariati"*, così come approvato in sede di conversione in legge (legge 7 agosto 2012, n. 135), assegnava, infatti, ai

CAL l'onere di definire un'ipotesi di riordino delle province ubicate nel territorio della loro regione, entro il termine del 2 ottobre, sulla base di requisiti minimi territoriali e demografici determinati dal Consiglio dei Ministri con deliberazione del 20 luglio 2012 (dimensione territoriale non inferiore a 2.500 chilometri quadrati e popolazione residente non inferiore a 350.000 abitanti). Su tale ipotesi, da inviarsi entro il 3 ottobre alla Regione, quest'ultima doveva successivamente esprimersi per trasmettere al Governo una propria proposta di riordino, formulata sulla base di quanto approvato dal CAL. Il dispositivo del d.l. 95/2012 prevedeva, infine, che l'iter si concludesse con un atto legislativo di iniziativa del Governo.

Il Consiglio delle autonomie locali, al fine di adempiere ai compiti assegnati entro i termini stabiliti, ha ritenuto di procedere inizialmente con una serie di audizioni che hanno coinvolto l'IRPET e, in seguito, le principali organizzazioni di rappresentanza delle imprese, del mondo del lavoro e delle associazioni d'impegno ambientalista, al fine di raccogliere indicazioni, suggerimenti e proposte.

Si è riscontrata, nel corso degli incontri, una generale convergenza nel giudicare positivamente gli obiettivi e le finalità perseguite dalla legge, rilevandone tuttavia i limiti se tali obiettivi non fossero stati inseriti in un più generale processo di riforma dell'amministrazione pubblica. Nell'occasione, la maggioranza delle organizzazioni e delle associazioni intervenute si è espressa per un'ipotesi di nuovo assetto istituzionale nella quale il territorio regionale risultasse suddiviso in aree vaste, coincidenti con sistemi territoriali individuati secondo parametri di omogeneità socio-culturale e di integrazione economico-produttiva.

Molto più articolati i giudizi espressi in seno al Consiglio delle autonomie locali. Il CAL si è riunito, per predisporre l'ipotesi di riordino, in tre distinte sedute, precedute da una riunione della commissione congiunta Consiglio regionale e Consiglio delle autonomie locali, ai sensi dell'art. 5, comma 4, della l.r. 68/2011.

Al termine di una discussione nel corso della quale sono emerse numerose osservazioni critiche sull'impianto della legge, sulle sue proclamate finalità di risparmio nella spesa pubblica e di maggiore efficienza nella macchina amministrativa, ma dove soprattutto si è preso atto che i criteri imposti dal legislatore statale erano troppo vincolanti per consentire di giungere ad una soluzione unitaria, il CAL ha deliberato all'unanimità la trasmissione alla Regione di due ipotesi che prevedevano le seguenti ripartizioni del territorio regionale:

- Città Metropolitana di Firenze, Provincia di Prato-Pistoia, Provincia di Massa Carrara-Lucca-Pisa-Livorno, Provincia di Grosseto-Siena; e Provincia di Arezzo;

- Città metropolitana di Firenze, Provincia di Prato-Pistoia, Provincia di Lucca-Massa Carrara, Provincia di Pisa-Livorno, Provincia di Grosseto-Siena e Provincia di Arezzo.

Il Consiglio regionale ha condiviso questa impostazione approvando una risoluzione che ha accolto le ipotesi avanzate dal CAL, entrambe in deroga ai requisiti minimi previsti, ma considerate più rispondenti alle esigenze di un funzionale riordino delle province in Toscana.

## **LA CONFERENZA PERMANENTE DELLE AUTONOMIE SOCIALI**

REDATTRICE: Rita Lupi

### **1. PREMESSA**

La Conferenza permanente delle autonomie sociali (COPAS), istituita dalla legge regionale 4 aprile 2007, n. 20, è l'organismo espressivo della sussidiarietà sociale nella regione, ai sensi dell'articolo 61 dello Statuto, con la funzione di ampliare ed integrare la capacità conoscitiva, del Consiglio regionale, della realtà sociale e della sua evoluzione nelle scelte di programmazione economica, sociale e territoriale.

La legge istitutiva non prevede il potere di iniziativa legislativa per la COPAS e non le assegna funzioni consultive in riferimento alle proposte di legge direttamente o indirettamente collegate agli atti di programmazione, aspetto quest'ultimo oggetto di riflessione all'interno della Conferenza per individuare e segnalare al legislatore le opportune modifiche normative da introdurre.

### **2. LA FORMULAZIONE DEI PARERI OBBLIGATORI**

Con l'approvazione, nel giugno 2011, del Piano di sviluppo regionale 2011-2015 e l'individuazione delle linee di indirizzo per l'elaborazione dei piani e dei programmi regionali settoriali e intersettoriali, sono stati assegnati nel 2012 alla COPAS per l'espressione del parere obbligatorio le seguenti proposte di deliberazioni: proposta di deliberazione 183 "Piano regionale dello sviluppo economico (PRSE) 2012-2015; proposta di deliberazione 184 "Piano regionale agricolo forestale (PRAF) 2012-2015; proposta di deliberazione 186 "Piano di indirizzo per la tutela e la difesa dei consumatori e degli utenti 2012-2015; proposta di deliberazione 189 "L.R. 26/2009: Piano integrato delle attività internazionali. Approvazione"; proposta di deliberazione 191 "Piano sanitario e sociale integrato regionale 2012-2015"; proposta di deliberazione 194 "Piano regionale per la promozione della cultura e della pratica delle attività motoria, ricreative e sportive 2012-2015"; proposta di deliberazione 197 "Piano di indirizzo generale integrato di cui all'art. 31 della l.r. 32/2002 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro); proposta di deliberazione 199 "L.r. 21/2010. Piano della cultura 2012-2015. Approvazione"; proposta di deliberazione 291 "Adozione dell'integrazione paesaggistica del PIT in relazione alle aree e ai beni di notevole interesse pubblico per la parte relativa agli articoli 136 e 143 comma 1 lett. b) del d.lgs. 42/04".

La COPAS ha, inoltre, formulato il parere obbligatorio sulla proposta di risoluzione n. 161 “Documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF) per l’esercizio 2013. Adozione” la cui presentazione, da parte della Giunta al Consiglio regionale, è stata posticipata a novembre 2012 per consentire l’elaborazione di un documento più adeguato al nuovo contesto normativo nazionale di programmazione economico-finanziaria.

Per l’esame dei provvedimenti è stato confermato quell’approccio proattivo alle problematiche, che già nel 2011 aveva dato esiti positivi, per favorire il contributo propositivo del Terzo settore nella determinazione delle politiche pubbliche. A tal fine sono stati programmati confronti preventivi con gli uffici della Giunta regionale per i necessari chiarimenti sui temi affrontati; è stata realizzata una ricerca affidata ad IRPET, in collaborazione con il Consiglio delle autonomie locali (CAL), sul tema dell’esternalizzazione dei servizi pubblici locali e il ruolo delle autonomie sociali ed è stata prevista la partecipazione al convegno internazionale “Terra Futura” che si è tenuto a Firenze il 25 maggio 2012, tramite l’iniziativa intitolata “*La differenza del fare. Le persone nel futuro dell’economia*”, per approfondire e per dibattere i temi e le scelte politiche, previste nella programmazione regionale, dal piano socio-sanitario integrato 2012-2013 e dal DPEF 2013.

Tale percorso di analisi e di approfondimento ha portato alla formulazione di pareri favorevoli ai provvedimenti assegnati che, per quanto riguarda la proposta di deliberazione 191, la proposta di deliberazione 199 e la proposta di risoluzione 161 sono state accompagnati da “raccomandazioni”.

In particolare, per quanto riguarda la proposta di deliberazione 191, va ricordato che, nel 2011, la COPAS aveva elaborato un documento quale contributo per la predisposizione del Piano sanitario e sociale integrato regionale 2012-2015 in fase, allora, di progettazione a cui sono seguiti incontri e dibattiti in varie sedi istituzionali e non. La successiva elaborazione del piano ha condiviso alcune indicazioni formulate dalla Conferenza in merito, ad esempio, alla necessità di determinare i “livelli regionali delle prestazioni” quali obiettivi di servizio e il riconoscimento delle specificità e dei diversi apporti che le componenti del Terzo settore possono dare in questo settore così che, nella formulazione del parere obbligatorio, emerge l’apprezzamento per la redazione di un unico piano che favorisca l’integrazione delle politiche in campo sanitario e sociale, avendo come punto focale il “benessere delle persone” e la valorizzazione del ruolo svolto dal Terzo settore in ambito socio-sanitario, anche se non mancano le sottolineature critiche relative alla “genericità” delle definizioni delle modalità organizzative che dovrebbero essere attivate per promuovere la partecipazione e la condivisione delle scelte operative anche al fine di evitare inutili sovrapposizioni nell’erogazione dei servizi sul territorio.

Analoghe considerazioni emergono anche nel parere positivo formulato per la proposta di risoluzione n. 161, relativa al DPEF per l’esercizio 2013, in cui si rimarca la necessità di individuare percorsi di confronto e cooperazione con il

Terzo settore per quanto attiene la revisione del modello organizzativo consortile delle “società della salute” per il quale il documento di programmazione economica-finanziaria prevede un prossimo intervento normativo di modifica della legge regionale 40/2005 (Disciplina del servizio sanitario sociale).

Anche per quanto riguarda il coinvolgimento delle associazioni, appartenenti al Terzo settore, nelle iniziative come il microcredito sociale a favore delle famiglie in difficoltà, si chiede di intraprendere percorsi concertati per individuare una programmazione che renda gli interventi mirati ed efficaci anche con la corretta individuazione delle associazioni al fine di evitare la rinascita di forme di “vetero assistenzialismo” o meccanismi selettivi poco trasparenti.

Infine, per quanto riguarda la proposta di deliberazione 199 in merito al piano della cultura 2012-2015, la Conferenza, nell’esprimere parere favorevole, raccomanda che siano intraprese iniziative che possano supportare e valorizzare le iniziative locali, nonostante che le difficoltà, conseguenti all’attuale crisi finanziaria, richiedano un contenimento delle risorse.

## **LA COMMISSIONE REGIONALE PARI OPPORTUNITA'**

REDATTRICE: Elisabetta Castelli

### **1. PREMESSA**

Quella di seguito illustrata è l'analisi dell'attività consultiva svolta dalla Commissione regionale pari opportunità nel periodo gennaio-dicembre 2012.

In tale arco di tempo, la Commissione si è riunita complessivamente 20 volte, esprimendo 15 pareri obbligatori su proposte di deliberazione e 5 su proposte di legge.

La Commissione, nei pareri emessi, ha inteso promuovere l'attenzione sistematica alla trasversalità delle politiche di genere in tutti gli atti normativi e di programmazione per un'applicazione concreta della strategia del gender mainstreaming.

Questo metodo consiste nella valutazione degli effetti, eventualmente discriminatori, che possono derivare dall'adozione di un dato provvedimento, prima che questo sia assunto.

Tutto ciò nella convinzione che la parità uomo-donna debba essere intesa come implementazione delle diverse politiche regionali ed elemento essenziale della crescita socio-economica dell'intera regione.

### **2. ANALISI DEI PARERI ESPRESSI DALLA COMMISSIONE PARI OPPORTUNITA'**

In merito alla proposte di deliberazione, la Commissione si è espressa positivamente, non rilevando elementi di valutazione negativi riferibili alle politiche di genere nei provvedimenti oggetto del suo esame.

- Proposta di deliberazione n. 183 del 7 dicembre 2011, "Piano regionale dello sviluppo economico (PRSE) 2012-2015".

Detto provvedimento è stato deliberato dall'Ufficio di presidenza della Commissione regionale pari opportunità avvalendosi della possibilità prevista dall'articolo 5, comma 4, della legge regionale n. 76 del 2009, che consente a tale organo di deliberare i pareri qualora vi sia urgenza e non sia possibile riunire la Commissione in tempo utile.

L'Ufficio di presidenza, nella stesura dell'atto, ha sottolineato la necessità di garantire una prioritaria agevolazione per le iniziative femminili per rafforzare la competitività del sistema produttivo toscano con azioni volte a migliorare le capacità innovative, favorendo sinergie tra imprese, università e centri di ricerca, potenziando il sistema delle infrastrutture, aumentando l'offerta di servizi avanzati rivolti alle PMI e qualificando ulteriormente gli strumenti di ingegneria finanziaria, anche in una maggiore ottica di mercato. Facendo proprie le argomentazioni già formulate in altri precedenti pareri, ha auspicato

che negli strumenti di attuazione del piano fosse rivolta attenzione specifica anche all'aumento dell'occupazione femminile ed alla valorizzazione delle competenze delle donne.

- Proposta di deliberazione n. 184 del 7 dicembre 2011, "Piano regionale agricolo forestale (PRAF) 2012 - 2015. Approvazione".

Analoghe argomentazioni rispetto a quanto enunciato per il precedente atto sono state espresse dall'Ufficio di presidenza della Commissione in merito a questo provvedimento.

- Proposta di deliberazione n. 186 del 14 dicembre 2011, "Piano di indirizzo per la tutela e la difesa dei consumatori e degli utenti 2012-2015".

La Commissione ha approvato il provvedimento evidenziando l'inesistenza di elementi di valutazione negativa riferibili alle politiche di genere.

- Proposta di deliberazione n. 189 del 28 dicembre 2011, "L.R. 26/2009. Piano integrato delle attività internazionali. Approvazione".

E' stata sottolineata l'opportunità della valorizzazione delle competenze delle donne con particolare attenzione alle problematiche formative.

- Proposta di deliberazione n. 190 del 28 dicembre 2011, "Piano regionale per la cittadinanza di genere 2012-2015".

La proposta di deliberazione in esame costituisce la programmazione regionale in tema di pari opportunità ed ha come oggetto gli indirizzi, le priorità di intervento, gli obiettivi ed i requisiti generali dei progetti che la Giunta intende realizzare direttamente, e le azioni proposte dagli enti locali e dalle associazioni.

La Commissione nella formulazione del parere, ha ribadito l'importanza strategica dell'articolato della legge regionale n. 16 del 2009 e la necessità che la sua applicazione sia tesa a realizzare azioni capaci di incrociare le diverse politiche attuate dalla Regione, così da delineare un quadro sistemico di intervento.

Nel merito, la Commissione ha espresso parere favorevole, ritenendo comunque opportuno porre attenzione sulle alcune tematiche.

In particolare, l'obiettivo della legge regionale n. 16/2009, è l'affermazione di politiche di genere trasversali in tutti i settori di attività della Regione. A questo proposito la Commissione ha auspicato l'avvio dell'elaborazione del bilancio di genere, che si configura come uno strumento indispensabile per realizzare una maggiore sinergia tra i vari settori e le diverse politiche regionali.

Altra questione sulla quale è stata posta attenzione è relativa ad iniziative di contrasto agli stereotipi di genere con il coinvolgimento delle scuole ed è stata sottolineata l'importanza di individuarne modalità concrete.

Con riferimento alla conciliazione vita-lavoro, la Commissione ha ribadito che il momento della maternità è un passaggio importante, anche ai fini della

permanenza nel mondo del lavoro, per molte donne ed ha proposto di individuare e favorire progetti che affrontino questo tema e che promuovano l'informazione e l'utilizzo dei congedi parentali da parte degli uomini.

Infine, in merito alla presenza delle donne nella politica e nelle istituzioni ha indicato che tale finalità rappresenta uno dei principali obiettivi da perseguire mediante azioni volte a favorire la loro partecipazione, come iniziative di formazione, di sensibilizzazione delle organizzazioni politiche, nonché di verifica del rispetto di quanto previsto da regolamenti, norme e statuti in merito alla rappresentanza di genere.

- Proposta di deliberazione n. 191 del 28 dicembre 2011, "Piano sanitario e sociale integrato regionale 2012-2015".

La Commissione in generale ha condiviso i principi e le scelte strategiche del PSSIR.

Il Piano conferma la diversità di genere come "determinante" e come strumento sistematico e preliminare ad ogni programma di intervento.

Per tali considerazioni, con riferimento alla sicurezza sul posto di lavoro, la Commissione ha ritenuto fondamentale lo sviluppo di piani di prevenzione realizzati nell'ottica di genere oltre che il consolidamento del sistema di conoscenza e sorveglianza sulla salute delle donne lavoratrici.

In merito all'interruzione volontaria di gravidanza, le componenti la Commissione hanno chiesto misure adeguate per precisare le mansioni del medico obiettore nell'ambito delle attività di accettazione/certificazione a fini di una maggiore collaborazione con gli altri operatori sanitari e la necessità, per le donne, di conoscere (al momento della scelta del medico di base), la posizione assunta in materia di obiezione di coscienza.

Una nota più polemica è stata sollevata dalla Commissione per le azioni a contrasto della violenza di genere rispetto alle quali, attesa la specificità del fenomeno è opportuno valorizzare l'esperienza e la metodologia dei centri antiviolenza.

- Proposta di deliberazione n. 194 del 3 gennaio 2012, "Piano regionale per la promozione della cultura e della pratica delle attività motorie, ricreative e sportive.

La Commissione ha apprezzato tale provvedimento che, seppure evidenziando la disparità ancora esistente nella pratica sportiva tra uomini e donne, si è posto l'obiettivo di realizzare le pari possibilità di accesso, riconoscendo nella promozione dell'integrazione sociale un elemento fondamentale per lo sviluppo del welfare regionale.

- Proposta di deliberazione n. 195 del 3 gennaio 2012, "Piano di indirizzo integrato per le politiche sull'immigrazione 2012 – 2015".

La Commissione ha espresso parere positivo in merito al provvedimento oggetto del suo esame, anche se ha sollevato alcune osservazioni.

In particolare ha apprezzato l'avvio di un percorso formativo per la qualificazione/riqualificazione degli assistenti familiari (formazione obbligatoria per operare nell'ambito dell'assistenza familiare), ma ha invitato ad individuare ulteriori attività formative per qualificare l'opera delle donne lavoratrici immigrate, anche in altri impieghi.

Allo stesso modo, per ciò che concerne il versante degli interventi sanitari, la Commissione ha sollecitato una maggiore informazione circa la pratica dell'affido familiare che, nella versione part-time, può configurarsi come un'efficace misura di sostegno alle madri migranti sole.

Infine ha auspicato un'indagine sulle caratteristiche storiche, sociali e culturali specifiche delle donne senegalesi e marocchine, (che sulla base dei dati contenuti nel piano medesimo, risultano cresciute negli ultimi anni in misura maggiore rispetto ad altre etnie) per consentire interventi mirati ad una loro inclusione tenendo conto delle problematiche femminili che caratterizzano tali popolazioni.

- Proposta di deliberazione n. 196 del 3.01.2012, "IRPET: Programma istituzionale per l'anno 2012. Approvazione".

Nella stesura del parere, la Commissione osserva che le aree tematiche di ricerca individuate dal programma, rappresentano una valida opportunità per delineare un quadro completo della situazione delle donne toscane e valutare l'efficacia delle politiche di genere rispetto agli obiettivi per favorire la crescita ed evitare squilibri sociali.

Relativamente al tema "territorio e logistica", ed in particolare al sistema dei servizi (trasporto pubblico locale, servizi logistici) sollecita un approfondimento sulle politiche volte alla conciliazione dei tempi vita-lavoro e sulle differenze che riguardano l'utilizzo da parte delle donne dei mezzi pubblici.

Per quanto riguarda lo sviluppo della ricerca IRPET nelle aree "tensioni sociali" e "sistemi di welfare", la Commissione invita a soffermare l'attenzione sulle conseguenze che l'attuale fase recessiva ha avuto ed avrà sull'occupazione femminile, su quali saranno gli effetti prodotti dalla legge finanziaria e dall'innalzamento dell'età pensionabile.

Infine, in merito agli Osservatori che l'IRPET attiverà, la Commissione raccomanda che la metodologia delle rilevazioni preveda un esplicito approccio di genere.

- Proposta di deliberazione n. 197 del 3 gennaio 2012, "Piano di indirizzo generale integrato di cui all'art. 31 della L.r. 32/2002 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro)".

La Commissione, esaminata la proposta nonché le relazioni illustrative alla medesima, ha ritenuto che non sussistano elementi di valutazione negativi

riferibili alle politiche di genere ritenendo, anche se occorre che sia prestata particolare attenzione alle problematiche formative delle donne.

- Proposta di deliberazione n. 199 del 13 gennaio 2012, "L.R. 21/2010. Piano della cultura 2012-2015. Approvazione".

Nell'esprimere parere positivo, la Commissione ha proposto tuttavia delle osservazioni e delle possibili integrazioni, con riferimento in particolare agli strumenti ed alle metodologie conoscitive di cui si avvale il Piano, chiedendone un'implementazione con i dati relativi alle percentuali di uomini e donne occupati nei diversi settori della cultura, suddivisi anche per fasce di età.

Queste informazioni infatti sono rilevanti per ciò che attiene alle forme di precariato, che risultano rappresentare per le donne una quota assai superiore rispetto al totale degli occupati.

- Proposta di deliberazione n. 218 del 24 febbraio 2012, "Programma pluriennale investimenti sulla viabilità di interesse regionale per gli anni 2002/2007: aggiornamento 2011 e modifica conseguente al monitoraggio dicembre 2011 (deliberazione Consiglio Regionale 27 febbraio 2002 n. 35)".

La Commissione, considerato che la proposta in oggetto è provvedimento di mero finanziamento, nonché di riutilizzo di economie di finanziamento, di opere di interesse regionale, ha ritenuto che non sussistano elementi di valutazione negative o integrative riferibili alle politiche di genere.

- Proposta di deliberazione n. 249 del 15 giugno 2012, "Programma pluriennale investimenti sulla viabilità di interesse regionale per gli anni 2002/2007: aggiornamento 2012 e modifica conseguente al monitoraggio maggio 2012 (deliberazione Consiglio Regionale 27 febbraio 2002 n. 35)".

La proposta di deliberazione in esame ha ad oggetto l'aggiornamento al Programma pluriennale degli investimenti sulla viabilità di interesse regionale per gli anni 2002/2007.

Tale atto si rende necessario in conseguenza del monitoraggio che verifica periodicamente lo stato di attuazione di detto programma e che, eventualmente, lo modifica, in relazione alle specifiche esigenze territoriali di rilevanza regionale e dispone l'elenco degli interventi finanziati.

La programmazione e le sue modifiche sono effettuate sulla base della concertazione tra la Conferenza Regione Toscana, Province e ANCI.

Considerato che si tratta di provvedimento di mero finanziamento, nonché di riutilizzo di economie di finanziamento, di opere di interesse regionale, la Commissione, nell'elaborazione del parere, ha ritenuto che non sussistessero elementi di valutazione negative o integrative riferibili alle politiche di genere.

- Proposta di deliberazione n. 272 del 10 settembre 2012, "Programma regionale per la promozione e lo sviluppo dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale 2012-2015".

La Commissione nell'apprezzare il provvedimento in oggetto ha espresso alcuni rilievi.

Con riferimento alla "semplificazione e amministrazione digitale", (obiettivo specifico 3.5-Diffondere conoscenze, dati e quadri conoscitivi di livello regionale), la cui azione è rappresentata dalla "realizzazione e aggiornamento da parte di Regione Toscana di rilevazioni ed elaborazioni statistiche di interesse regionale finalizzate a descrivere condizioni sociali, economiche, demografiche e ambientali della società toscana", la Commissione ha chiesto l'elaborazione statistica relativa alla rappresentanza di genere, con la possibilità di individuare varie sotto categorie (come ad esempio madre e/o padre singolo con figli a carico).

- Proposta di deliberazione n. 291 del 12 novembre 2012, "Adozione dell'integrazione paesaggistica del PIT in relazione alle aree e ai beni di notevole interesse pubblico per la parte relativa agli articoli 136 e 143 comma 1 lett. b) del d.lgs. 42/04."

La Commissione ha ritenuto che nel provvedimento oggetto del suo esame non sussistessero elementi di valutazione negative o integrative riferibili alle politiche di genere.

Con riferimento alle proposte di legge la Commissione si è espressa positivamente sui provvedimenti a lei assegnati.

- Proposta di legge n. 136 del 28 febbraio 2012, "Norme a tutela del lavoro. Modifiche della legge regionale 20 marzo 2000 n. 35 (Disciplina degli interventi regionali in materia di attività produttiva), della legge regionale 13 luglio 2007, n. 38 (Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro)."
- Proposta di legge n. 141 del 16 marzo 2012, "Disposizioni contro il fenomeno delle dimissioni in bianco. Modifiche alle leggi regionali 20 marzo 2000, n. 35 (Disciplina degli interventi regionali in materia di attività produttive) e 13 luglio 2007, n. 38 (Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro)."

La Commissione regionale pari opportunità ha espresso parere favorevole per i due provvedimenti, in quanto volti a contrastare le discriminazioni che colpiscono principalmente le donne lavoratrici, sottolineando l'opportunità che nei bandi e nelle gare per la fornitura di beni e servizi, la Regione introduca clausole contrattuali che prevedano la revoca del contratto di fornitura nei confronti della stazione appaltatrice, nel caso in cui si dimostri che le dimissioni siano state sottoscritte contemporaneamente all'assunzione. A tal fine si ritiene anche opportuno che le eventuali dimissioni della dipendente siano obbligatoriamente sottoscritte alla presenza del funzionario o del dirigente responsabile del contratto.

- Proposta di legge n. 189 del 13 novembre 2012, “Legge finanziaria per l’anno 2013”
- Proposta di legge n. 194 del 13 novembre 2012, “Bilancio di previsione per l’anno finanziario 2013 e pluriennale 2013/2015”
- Proposta di risoluzione n. 161 del 13 novembre 2012, “Documento di programmazione economica e finanziaria per l’esercizio 2013. Adozione”

La Commissione ha espresso parere favorevole sui provvedimenti in relazione agli indirizzi programmatici in materia di politiche di genere, anche se ha espresso alcuni rilievi.

In primo luogo l’assenza del bilancio di genere che è adempimento di legge e rappresenta un importante strumento di analisi e valutazione dei bisogni emergenti e di individuazione delle priorità di intervento.

Tale strumento fornirebbe un valido contributo per l’integrazione delle politiche di genere mentre ad oggi è carente l’individuazione di una “strategia di sistema” che assuma le pari opportunità come criterio generale cui si uniformano le scelte in tutti i settori (gender mainstreaming) e la messa in campo di strumenti tesi a garantire coerenza e continuità alle politiche di genere.

La Commissione inoltre ha auspicato che le azioni per la qualificazione delle competenze e il reimpiego delle donne con contratti ‘atipici’, si traducano in misure concrete di contrasto alla precarizzazione dell’occupazione, di impulso alla nascita di iniziative imprenditoriali e di incentivazione all’assunzione.

Ha rimarcato la necessità di potenziare gli strumenti di conciliazione vita-lavoro, nonché di sostenere interventi per facilitare la costituzione di asili aziendali integrati e favorire l’utilizzo dei congedi parentali (attualmente utilizzati per lo più dalle donne) anche dagli uomini, prevedendo a tal fine agevolazioni fiscali per le imprese che si adoperino per sostenere questi strumenti.

Sono stati apprezzati gli interventi di microcredito a favore delle piccole imprese ed anche le previste agevolazioni fiscali a favore delle attività per sostenere gli investimenti che concorrano alla creazione di imprese femminili, ritenendo opportuno, peraltro, inserire misure premiali a sostegno dell’imprenditoria femminile.

La Commissione infine ha valutato positivamente gli interventi volti a contrastare le povertà e le disuguaglianze tramite il sostegno alle famiglie in particolari situazioni di disagio, ai nuclei monogenitoriali e con presenza di figli minori ed il potenziamento dei servizi territoriali, seppure esprimendo preoccupazione per la riduzione di risorse prevista nel settore dei servizi socio-sanitari e socio-assistenziali in relazione agli effetti che potranno produrre sulla popolazione femminile.

## L'ATTIVITÀ REGOLAMENTARE

REDATTORE: Massimiliano Mingioni

### 1. IL QUADRO STATUTARIO

L'articolo 42 dello Statuto attribuisce alla Giunta la competenza ad adottare i regolamenti di attuazione delle leggi regionali, degli atti e delle norme comunitarie. In tutti questi casi la Giunta è tenuta a sottoporre la proposta di regolamento al parere della commissione consiliare competente per materia, che si deve pronunciare entro trenta giorni, termine trascorso il quale la Giunta può procedere all'approvazione definitiva dell'atto, che viene emanato con decreto del Presidente della Giunta. Nel caso in cui il regolamento riguardi l'esercizio delle competenze degli enti locali deve essere sottoposto anche al parere obbligatorio del Consiglio delle autonomie locali (art. 66, comma 3 dello Statuto).

Sono di competenza del Consiglio (art. 42, comma 3 dello Statuto) i soli regolamenti delegati dallo Stato nelle materie di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117 comma sesto della Costituzione.

### 2. I DATI QUANTITATIVI E LE TENDENZE DELL'ATTIVITÀ REGOLAMENTARE

Nell'anno 2012 il Presidente ha emanato 22 regolamenti. Fra essi non figurano regolamenti di diretta attuazione di leggi statali (e quindi di competenza del Consiglio regionale), né di normativa comunitaria.

Anche il dato 2012 conferma la prevalenza (già segnalata nel precedente rapporto) della produzione regolamentare "manutentiva" rispetto a quella innovativa: dei 22 regolamenti infatti solo 8 sono di prima emanazione, a fronte di 14 di modifica di regolamenti vigenti. A rafforzare il rilievo il fatto che metà dei regolamenti modificativi hanno un numero di articoli compreso fra 1 e 3<sup>38</sup>, e il carattere assai puntuale di alcuni interventi. Spicca, in particolare, il d.p.g.r. 20/R/2012, che consiste nell'abrogazione di un solo comma del d.p.g.r. 47/R/2003.

Al 31 dicembre 2011 il numero dei regolamenti vigenti era di 114. Tale dato si ottiene con lo stesso metodo usato per il calcolo delle leggi in vigore, vale a dire sommando i regolamenti approvati, sottraendo quelli abrogati e non conteggiando quelli di mera modifica testuale. I regolamenti di prima emanazione approvati nel periodo di tempo considerato hanno operato

---

<sup>38</sup> Anche se talvolta con un solo articolo si inseriscono più disposizioni: v. quanto scritto nel par. 4 sull'analisi qualitativa.

l'abrogazione espressa, che, sempre a seguito delle modalità di calcolo sopra descritte, portano il totale a 121.

Il numero totale dei regolamenti emanati dall'inizio della prima legislatura al 31 dicembre 2012 è di 295. Il numero di regolamenti abrogati in modo espresso nello stesso arco temporale è di 100.

### **3. I DATI QUANTITATIVI PER MATERIA**

Una suddivisione per materia dei regolamenti emanati nel 2012 evidenzia i seguenti risultati:

- Servizi alla persona e alla comunità (7):
  - 4 tutela della salute
  - 1 politiche sociali
  - 1 beni e attività culturali
  - 1 istruzione scolastica e diritto allo studio universitario
- Sviluppo economico e attività produttive (6):
  - 2 politiche del lavoro
  - 1 pesca
  - 1 artigianato
  - 1 turismo
  - 1 protezione della fauna
- Territorio, ambiente e infrastrutture (6):
  - 1 risorse idriche e difesa del suolo
  - 1 risorse energetiche
  - 1 governo del territorio
  - 1 infrastrutture
  - 1 trasporto pubblico locale
  - 1 sismica
- Multisetto (1):
  - 1 (appalti e contratti pubblici)
- Altro (2):
  - 2 (1 Sistema delle autonomie locali, 1 attività internazionali della Regione).

Per quanto attiene alla distribuzione dei regolamenti in relazione alle direzioni generali proponenti, emergono i seguenti dati:

- Competitività del sistema regionale e sviluppo delle competenze: 8
- Diritti di cittadinanza e coesione sociale: 5

- Politiche territoriali e ambientali: 5
- Presidenza: 3
- Organizzazione e risorse: 1

#### **4. ANALISI QUANTITATIVA**

L'applicazione ai regolamenti 2012 dell'indicatore di qualità rappresentato dal numero di articoli e commi ha fornito i seguenti risultati: i 22 regolamenti emanati si compongono di 279 articoli, per una media di 12,6 articoli a regolamento, e di 530 commi per una media di 24. Tale dato tuttavia comprende anche i regolamenti di mera modifica, rispetto ai quali la brevità formale non necessariamente è anche sostanziale, né indice di facile leggibilità. Infatti è frequente nei regolamenti modificativi il ricorso a tecniche di novellazione per cui con un solo articolo si introduce nel testo modificato un intero capo (tali tecniche sono invece precluse rispetto alle modifiche di leggi, stante l'obbligo di approvazione articolo per articolo).

Se si limita pertanto l'analisi ai soli regolamenti di nuova emanazione il totale degli articoli è di 108, per una media di 13,5, mentre i commi sono 242 per una media di 30,25. Tenendo conto che questi sono testi regolamentari che contengono discipline compiute delle rispettive materie i risultati possono considerarsi positivi.

#### **5. RAPPORTI TEMPORALI FRA LEGGI REGIONALI E REGOLAMENTI DI ATTUAZIONE**

Per quanto riguarda i tempi previsti per l'approvazione dei relativi regolamenti nelle rispettive leggi di riferimento, il quadro - con riguardo a quelli di nuova emanazione - è il seguente:

- a) in ben cinque casi su otto non era previsto un termine;
- b) vi è stato un solo caso di approvazione anticipata (1/R/2012);
- c) il d.p.g.r. 54/R/2012 è stato adottato con un ritardo di circa 180 giorni, e il d.p.g.r. 55/R/2012 con un ritardo di 510 giorni.

Soprattutto alla luce dei 5 regolamenti "senza termine" i dati rendono sostanzialmente inutile l'individuazione di una media. Sembra più interessante rilevare come in linea generale i regolamenti modificativi siano stati approvati in tempi molto rapidi rispetto all'approvazione delle presupposte leggi di modifica, anche laddove queste ultime non avevano fissato un termine. Elemento positivo, che segnala una maggiore sensibilità sul tema dell'assicurare in tempi certi la compiuta disciplina normativa della materia o del settore, ed evidenzia una corretta impostazione alla modifica normativa nel suo complesso, nella quale cioè il riparto fra le fonti era chiaro sin dall'inizio.

## **6. I TEMPI DELL'ITER DI APPROVAZIONE DEI REGOLAMENTI**

Per quanto concerne i tempi connessi all'iter formale di approvazione dei regolamenti - vale a dire l'intervallo di tempo che intercorre fra l'adozione dell'atto in prima lettura e la sua approvazione definitiva da parte della Giunta regionale - si è registrato un tempo minimo di 21 giorni ed un tempo massimo di 116 giorni, per una media di 42,8 giorni. Si tratta di un valore piuttosto basso, che evidenzia una notevole celerità nell'iter anche da parte delle commissioni consiliari e - nei casi in cui abbia dovuto esprimersi - del CAL.

Si ricorda infatti che ai sensi dell'articolo 42, comma 2, dello Statuto, le commissioni consiliari competenti per materia hanno 30 giorni di tempo per esprimere il proprio parere sul testo approvato dalla Giunta in prima lettura; decorso tale termine la Giunta può procedere all'approvazione definitiva anche in assenza del parere della commissione (per il CAL invece la normativa non prevede un termine).

Nel periodo considerato le commissioni consiliari hanno espresso il loro parere in tutti i casi.

Per quanto riguarda il rispetto del termine previsto dallo Statuto, si è registrato un tempo minimo di 9 giorni e un tempo massimo di 42, per una media di 25,2 giorni.

## **7. IL PARERE DELLA COMMISSIONE CONSILIARE**

I pareri espressi dalle commissioni consiliari ai sensi dell'articolo 42, comma 2, dello Statuto possono essere così classificati:

- 11 pareri favorevoli;
- 4 pareri favorevoli accompagnati da "raccomandazioni" (in due casi anche da "inviti");
- 5 pareri favorevoli con "proposte" (in un caso "suggerimenti") di modifica, di cui 2 però condizionati all'accoglimento (d.p.g.r. 62/R/2012 in materia di sistema integrato di contrasto all'evasione fiscale e d.p.g.r. 87/R/2012 in materia di turismo);
- 2 pareri favorevoli accompagnati da "osservazioni".

La Giunta ha recepito le proposte delle commissioni - e adeguato conseguentemente il testo del regolamento - integralmente in 8 casi, parzialmente in 2 casi.

In entrambi i casi di accoglimento solo parziale il preambolo ha esplicitato la motivazione del non pieno recepimento.

Il numero di pareri accompagnato da rilievi e l'alto tasso di accoglimento totale degli stessi (che registra un notevole incremento rispetto all'anno

precedente) - confermano lo svolgimento di un corretto rapporto dialettico tra Consiglio e Giunta.

## **8. IL PARERE DEL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI**

I pareri espressi dal Consiglio delle autonomie locali (CAL) ai sensi dell'articolo 66, comma 3, dello Statuto sono stati 5, di cui 3 favorevoli, 1 favorevole con raccomandazioni e 1 condizionato all'accoglimento delle proposte di modifica. Nel preambolo del d.p.g.r. 17 settembre 2012, n. 51/R, di modifica al vigente regolamento sulla caccia, si dà atto al considerato 7 che “il Consiglio delle autonomie locali ha ritenuto di non esprimere il parere richiesto ai sensi dell'articolo 66, comma 3, dello Statuto”.

Nel caso del parere condizionato (reso sul d.p.g.r. 76/R/2012, modificativo del reg. 46/R/2008 in materia di tutela delle acque dall'inquinamento) la Giunta ha adeguato il testo alle richieste del CAL, mentre la raccomandazione relativa al d.p.g.r. 86/R/2012 (di modifica del reg. 19/R/2010 in materia di attività in favore dei Toscani nel mondo) non è stata accolta, motivando nel preambolo.

Rammentando che la normativa vigente non stabilisce un termine per il rilascio del parere da parte del CAL, i tempi effettivi con cui lo stesso ha rilasciato i pareri di propria competenza oscillano fra un tempo minimo di 7 giorni e un massimo di 36, per una media di 21 giorni. Ciò conferma che la prassi che equipara il CAL alle commissioni quanto al termine per l'espressione del parere si è ormai consolidata.

## **9. IL RISPETTO DELLA LEGGE SULLA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE: LA MOTIVAZIONE DEI REGOLAMENTI E LA DOCUMENTAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO**

La legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55 (Disposizioni sulla qualità della normazione) contiene quattro disposizioni sui regolamenti. Due di esse (articoli 18 e 19) riguardano aspetti formali: l'articolo 18 contiene le formule di emanazione, prescrive che il titolo dell'atto rechi comunque la parola “regolamento”, e stabilisce che le rubriche degli articoli contengano il riferimento alle disposizioni di legge di cui costituiscono attuazione. La prima delle due prescrizioni formali è stata uniformemente applicata (tranne in un caso), la seconda (quella sulle rubriche) è stata disattesa in 2 degli 8 regolamenti di prima emanazione. Si tratta peraltro di una regola che richiederà forse qualche temperamento. Benché infatti la finalità della norma sia del tutto condivisibile, l'applicazione pedissequa comporta nella pratica alcune difficoltà:

- 1) per regolamenti di modifica “manutentivi” e che, come talvolta avviene, non scaturiscono da una modifica della legge di riferimento l'individuazione

della disposizione da citare sarebbe impossibile o ripetitiva di quella della disposizione modificata;

- 2) ove si modificano regolamenti anteriori al 2009, e quindi privi di preambolo, l'inserimento di articoli nuovi la cui rubrica contenga il riferimento all'articolo di rinvio renderebbe disomogeneo il testo, che conterrebbe rubriche "vecchia maniera" e rubriche conformi alla l.r. 55/2008<sup>39</sup>;
- 3) in generale poi è possibile che i regolamenti contengano, oltre alle disposizioni di diretta attuazione legislativa, altre di raccordo (e quindi comunque non eccedenti il rinvio alla fonte secondaria) che però non trovano esatto riscontro negli articoli legislativi di rinvio, ponendo il dubbio al redattore se citare sempre l'articolo di rinvio o lasciare alcune rubriche del regolamento senza citazione di articoli di legge, di nuovo quindi con esito disomogeneo<sup>40</sup>.

Ormai pacifica l'applicazione dell'articolo 19 sulla numerazione unica degli atti normativi e l'utilizzo per i regolamenti del contrassegno "/R".

L'articolo 8 stabilisce quali documenti debbano corredare i regolamenti: si tratta della relazione illustrativa e di quella tecnico-normativa. Si registra la presenza della documentazione di accompagnamento in tutti i casi.

Naturalmente la previsione più significativa della l.r. 55/2008 è quella relativa alla motivazione delle leggi e dei regolamenti, che, dando attuazione alla disposizione statutaria (art. 39, comma 2), ha stabilito:

- a) che la motivazione sia contenuta in un preambolo, parte integrante del testo normativo;
- b) che il preambolo si articoli in "Visto" e "Considerato" e quali siano i contenuti minimi necessari di tali articolazioni.

Per quanto attiene ai regolamenti, va positivamente constatata l'uniforme applicazione del precetto dell'articolo 9: tutti i regolamenti emanati (inclusi quelli di mera modifica) contengono il preambolo con la motivazione, talvolta anche molto analitica: il caso più eclatante è il citato d.p.g.r. 20/R/2012, che come detto abroga un solo comma del d.p.g.r. 47/R/2003, motivando però tale abrogazione con ben 5 "considerato".

---

<sup>39</sup> Con questa argomentazione, nel considerato 4 del preambolo al d.p.g.r. 28/R/2012, è stato motivato il non accoglimento di una raccomandazione della commissione, volta appunto a far inserire nelle rubriche il riferimento all'articolo di rinvio.

<sup>40</sup> Ad esempio è quanto accade nel d.p.g.r. 62/R/2012, che contiene 31 articoli, di cui però solo 4 (l'1, il 12, il 16 e il 21, ossia quelli che aprono ciascuna partizione del testo) contengono il riferimento all'articolo di legge di rinvio.

## CONTENZIOSO COSTITUZIONALE

REDATTORE: Enrico Righi

### 1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Il contenzioso costituzionale di cui è stata protagonista la Regione Toscana nell'anno 2012 ha prodotto 19 sentenze.

La Regione Toscana ha rivestito il ruolo di ricorrente per 14 volte e quello di resistente per 4 volte; in un caso, il sindacato di legittimità costituzionale derivava da un ricorso incidentale su legge regionale.

Nei ricorsi esaminati non si sono registrati casi di conflitto di attribuzione fra enti.

Come primo dato di insieme, emerge una tendenza, da parte della Corte, quasi uno sforzo, nel voler distinguere la fase di ammissibilità da quella di merito, anche, con probabilità, al fine di non ridurre le ragioni di rito ad un mero orpello sempre superabile, ma considerandole invece (anche se non è il caso del contenzioso della nostra Regione) un filtro con finalità deflative.

Appare rigoroso il presidio delle prerogative statali, con conseguente limitato accoglimento delle questioni sollevate dalla Regione, causa probabilmente anche la presenza di quello che ormai è un vero convitato di pietra nei giudizi di fronte alla Corte costituzionale: il diritto comunitario.

È emersa una preponderanza numerica, anche se relativa, delle sentenze in materia di attività produttive, ivi compreso il turismo, con le conseguenti implicazioni in tema di tutela della concorrenza.

Doveroso inserire un paragrafo che vuole rappresentare un *focus* sull'evoluzione della giurisprudenza della Corte in materia di leggi provvedimento, compiutasi proprio nell'anno 2012.

Si dà conto di seguito della linea giurisprudenziale emersa nei diversi macro settori, provvedendo per talune materie ad una assimilazione che in parte prescinde dall'elencazione di cui all'articolo 117 della Costituzione.

### 2. PROTEZIONE CIVILE E DECRETAZIONE D'URGENZA.

Emerge per l'organicità della ricostruzione dogmatica dei precetti costituzionali relativi alla decretazione d'urgenza la sentenza n. 22/2012, dettata in un ambito, quello della protezione civile, ove spesso, nella corrente opinione, si ritiene scontata l'urgenza di provvedere.

La Corte giunge alla declaratoria di illegittimità costituzionale di una normativa che, sia pure in sede di conversione in legge, introduce nel corpo

dell'articolato una vera e propria disciplina a regime, del tutto svincolata dalla straordinaria necessità e urgenza.

Al di là del merito, il ragionamento condotto dalla Corte, per la sua dura coerenza, merita di essere ripercorso.

Innanzitutto, i giudici richiamano la propria giurisprudenza a mente della quale le regioni possono legittimamente invocare, nell'ambito dei giudizi in via principale, parametri diversi da quelli di cui al Titolo V della parte seconda della Costituzione, quando sia possibile ravvisare "una ridondanza" delle violazioni degli stessi sul riparto di competenze fra Stato e regioni.

Fra questi, risulta sicuramente invocabile l'art. 77 Cost., quando appunto dall'utilizzo dello strumento del decreto legge derivi una potenziale compressione dell'autonomia legislativa regionale.

La Corte non lascia cadere il filo conduttore delle proprie argomentazioni neppure di fronte al seguente duplice fattore: si trattava del cosiddetto decreto mille proroghe e per di più le norme che introducevano una disciplina a regime erano state inserite in fase di conversione.

Il fatto che si tratti del periodico decreto di proroga dei diversi termini legislativi in scadenza è superabile perché, nonostante si sia di fronte ad atto a contenuto variegato per definizione (per non utilizzare altri termini), ciò che accomuna le eterogenee disposizioni è l'urgenza di provvedere alla loro proroga.

Una disciplina da applicare nella fase a regime non è, come di evidenza, caratterizzata da tale impellenza.

Il fatto che la normativa sia stata introdotta in fase di conversione è superabile perché anche il procedimento legislativo ordinario che si inserisce nell'incidenza di quello di conversione deve rispettare il carattere di omogeneità delle disposizioni eventualmente introdotte rispetto al *corpus* originario del decreto legge.

Se pure quindi la normativa oggetto di censura non fosse contenuta nel testo originariamente sottoposto alla sottoscrizione del Presidente della Repubblica – il che avrebbe determinato il configurarsi della figura sintomatica (della mancanza della straordinaria necessità e urgenza) della "evidente estraneità", come tale tipizzata dalla giurisprudenza costituzionale - il suo successivo inserimento nell'*iter* parlamentare risulta ugualmente confliggente con la logica dell'art. 77 Cost.

Dopo avere chiarito che l'introduzione di norme estranee al *corpus* dell'articolato in fase di conversione non è indice di mancanza di straordinaria necessità e urgenza (poiché, come appena detto, tale condizione è verificabile solo per il testo originario del decreto legge), la Corte sembra voler fornire una interpretazione che fughi ogni dubbio: considerata la specialità del procedimento legislativo di conversione dei decreti legge, giunge ad affermare che la censura del legame fra situazione di urgenza e potere di conversione, con conseguente

eterogeneità delle norme inserite, è di per sé un vizio per così dire procedimentale di approvazione della legge.

A chiusura del ragionamento, la Corte cita la risalente sentenza n. 9/1959, a partire dalla quale si è sempre dichiarata competente a giudicare del corretto formarsi della legge, almeno per quel che riguarda l'applicazione diretta di norme costituzionali, qual è certamente l'art. 77 Cost.

La Corte arricchisce il ragionamento invocando, pur se si tratti di norma di rango primario ordinario, l'art. 15, comma III, della legge 400/1988, il quale prescrive che il contenuto del decreto legge sia specifico, omogeneo e corrispondente al titolo. Si tratta di una norma che a livello, lo si è detto, primario, si rende interprete dei precetti ex art. 77 Cost.

Di qui una considerazione anche sul preambolo del decreto legge, rimasto ancorato evidentemente alla dichiarazione di uno stato di necessità e urgenza, che avrebbe dovuto influenzare in maniera determinante, fino a guidarlo, il procedimento di conversione.

Ancora fra le norme di rango primario espressione del principio di omogeneità, la Corte invoca l'art. 96 bis, comma 7, del Regolamento della Camera dei Deputati, a mente del quale, in fase di conversione dei decreti legge, *“Il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto legge”*.

La sentenza si spinge addirittura oltre: richiama fonti *sub* primarie, quale ad esempio una lettera del Presidente del Senato del 7 marzo 2011, che raccomanda ai presidenti di commissione la stretta osservanza dell'art. 97 del Regolamento, che vieta la presentazione di emendamenti estranei alla discussione e una lettera del Capo dello Stato ai Presidenti delle camere del 22 febbraio 2011, sulla stessa linea.

Sempre a presidio del principio di omogeneità, che deve permanere anche nella legge di conversione, viene richiamato inoltre il messaggio del Presidente della Repubblica in data 29 marzo 2002, relativo ad un raro caso di rinvio alle Camere di un disegno di legge di conversione di un decreto legge.

### **3. AMBITO ISTITUZIONALE**

Nell'ambito istituzionale, risulta particolarmente difficile scindere il merito dalla linea giurisprudenziale, finanche dalla tecnica argomentativa.

Sicuramente da segnalare la sentenza n. 121/2012, che ha ribadito (vengono citati precedenti a partire dal 2003) che la previsione in legge ordinaria di obblighi di comunicazione da parte delle regioni nei confronti dello Stato centrale non lede l'autonomia costituzionalmente garantita agli enti territoriali, poiché il contenuto dell'obbligo non è provvedimentale.

Nel caso concreto, siccome la comunicazione aveva ad oggetto dati economico finanziari, la Corte ha ritenuto di qualificare l'obbligo come espressione di un principio generale stabilito dalla legge dello Stato nella materia "coordinamento della finanza pubblica", come è noto di competenza concorrente.

Non sembra azzardato, al di là di casi come questo, in cui i dati sono monetari, affermare che un generale dovere di leale collaborazione avrebbe validamente supplito alla mancata individuazione di una materia ascrivibile al terzo comma dell'art. 117 Cost.. Naturalmente si intende riferirsi alla giustificazione sul piano costituzionale dell'obbligo di comunicazione dei dati, un'attività, come detto, neppure provvedimentale, paragonabile ad un'operazione amministrativa in senso tecnico, non certo alla copertura costituzionale dell'attività legislativa dello Stato di imposizione dell'obbligo, per definizione non soggetta al dovere di leale collaborazione.

La stessa sentenza 121 tratteggia la copertura costituzionale di un'ipotesi di esercizio di potere sostitutivo da parte del Governo nei confronti delle regioni che non si conformino agli effetti di una sentenza della Corte costituzionale.

La norma, che nasce dalla contingente esigenza di risolvere o addirittura dichiarare nulli i contratti di quei dipendenti regionali, soprattutto delle regioni meridionali, che risultavano essere stati assunti senza l'espletamento di un concorso e in base a leggi regionali cassate dalla Corte, viene ad essere inquadrata tra le ipotesi di legge ordinaria che danno attuazione all'art. 120 Cost.

A questo proposito si segnala, al di là della regione impugnante, la sentenza n. 234, ove si chiarisce che le ipotesi di potere sostitutivo, quando prescindono dalle primarie esigenze costituzionali di cui all'art. 120 Cost., non si esauriscono nel novero di tale articolo: possono sussistere esigenze di unitarietà dell'ordinamento, o almeno dell'azione amministrativa, o di tutela dei cittadini di livello non costituzionale, ugualmente meritevoli di tutela.

La tutela consiste nel dare copertura costituzionale, attraverso il ricorso al principio di sussidiarietà verticale, ad istanze espresse apparentemente per la prima volta in legge ordinaria (è il caso della Agenzia nazionale per la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, che può legittimamente sostituirsi ad enti locali inadempienti nell'assegnazione dei beni confiscati).

Si tratta dello stesso ragionamento condotto numerose volte dalla Corte, in ipotesi di avocazione da parte dello Stato delle funzioni amministrative o addirittura legislative regionali in deroga al principio di prossimità dell'ente rispetto alla funzione. Il quadro giuridico europeo favorisce un processo di osmosi per il quale le regole dell'azione amministrativa penetrano anche nell'ambito della funzione legislativa, fino, in alcuni casi, a ripristinare una sorta di nuovo parallelismo delle funzioni (si confronti: Rapporto sulla legislazione 2011, paragrafo dedicato alla "Cultura").

Nella sentenza 176, dopo aver ribadito che l'art. 119 Cost. è parametro invocabile purché la sua applicazione “ridondi” sul riparto di competenze ex art. 117 Cost., la Corte traccia una interessante differenza fra “concorso agli obiettivi di finanza pubblica” e “perequazione degli squilibri economici”. Al di fuori dell'evidente differenza semantica, ciò che rileva è la diversa portata in termini di qualificazione giuridica: mentre il concorso agli obiettivi di finanza pubblica si presenta come un dovere inderogabile per ciascun ente territoriale, comprese naturalmente le regioni, e si realizza in una redistribuzione degli oneri proporzionata, ma generale, innominata perché realizzabile con metodologie (legislative) non tipizzabili, la perequazione degli squilibri economici deve corrispondere alle forme tipiche di cui all'art. 119 Cost. (fondo perequativo e risorse aggiuntive).

Nella sentenza n. 271/2012, ribadito che le sanzioni amministrative non costituiscono materia autonoma per il legislatore, ma piuttosto afferiscono trasversalmente alla materie sostanziali a presidio delle quali sono poste, la Corte fa giustizia di una disposizione che riservava allo Stato il gettito derivante dalla violazione di norme primarie in materia di commercializzazione di “sostanze e miscele”. Distinto un profilo di tutela della concorrenza, di sicura competenza statale, da uno di tutela della salute, di competenza concorrente, relativamente a quest'ultimo viene adottata una pronuncia di illegittimità costituzionale del riversamento del riscosso nelle casse statali.

La tecnica adottata è quella additiva: “...nella parte in cui non prevede che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie da versare all'entrata del bilancio dello Stato siano solo quelli di competenza statale”.

Per un parziale parallelo, sul riparto delle esazioni tributarie, si vedano le sentenze n. 143 e 265/2012, entrambe riferite alla Regione Sicilia.

La sentenza n. 311/2012, che giudica legittimo costituzionalmente il sistema della tesoreria unica, contiene una notazione interessante, circa la possibilità di richiamare, da parte delle regioni, come parametro per i propri ricorsi, le prerogative degli enti locali.

Argomenta la Corte, richiamando alcuni precedenti (sentenze n. 298/2009, 95 e 169/2007, altre più risalenti) che le regioni possono ricorrere contro la legge statale per violazione delle prerogative costituzionalmente riconosciute agli enti locali poiché, in particolare in materia di finanza pubblica, vista la stretta connessione fra finanza regionale e finanza comunale, è lecito pensare che una lesione alla competenza degli enti locali si riverberi più o meno direttamente e immediatamente sulle competenze regionali.

#### **4. AMBIENTE – GOVERNO DEL TERRITORIO**

Prosegue in questo rilevante ambito una linea di significativo presidio delle prerogative statali da parte della Corte, intesa essenzialmente a non

vanificare l'esigenza di garantire i livelli minimi essenziali delle prestazioni inerenti i diritti civili e sociali, nonché un livello minimo di tutela ambientale su tutto il territorio nazionale.

Le sentenze più rilevanti in punto di "contaminazione" fra diritto ambientale e disciplina del procedimento amministrativo generale sono senz'altro le n. 164 e 179 (entrambe riferite a differenti disposizioni del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni in legge 30 luglio 2010, n. 122).

Va riservato un cenno a parte alla sentenza n. 159, una sorta di monito rivolto alla Regione Toscana da parte della Corte.

Sia nella sentenza n. 164, sia nella n. 179, nel rispetto della cifra delle pronunce dell'anno 2012, ci si sofferma sull'ammissibilità del ricorso, ricordando che la regione che decida di impugnare un decreto legge può scegliere anche di attendere di vederlo convertito ed impugnare la relativa legge di conversione, senza incorrere in alcuna decadenza.

In dettaglio, nella pronuncia n. 164, dopo breve ricostruzione dogmatica della SCIA (segnalazione certificata di inizio attività), la Corte svolge alcune argomentazioni onde dimostrare che anche l'attività amministrativa può essere a buon titolo considerata una fonte di prestazioni per il cittadino utente, specie nella parte in cui deve garantire termini certi per la conclusione dei procedimenti. L'affermazione che precede rappresenta l'autentica chiave di volta del ragionamento, che giustifica un'invasione, un taglio per così dire orizzontale della normativa (statale) relativa al procedimento amministrativo in tutte le materie dell'agire della pubblica amministrazione, anche di competenza regionale.

La stessa Corte precisa trattarsi "*non tanto di una materia in senso stretto, quanto di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie...*".

Precisato che la SCIA non può sostituirsi al permesso di costruire (con il quale anzi concorre a seconda delle fattispecie edili), rimane agevole concludere per i giudici costituzionali che l'edilizia non può costituire eccezione ai principi sopra esposti, dovendosi garantire anche nell'ambito dei procedimenti attinenti ad essa un livello minimo uniforme di prestazioni su tutto il territorio nazionale.

Ciò pur nella consapevolezza che l'edilizia, come sub materia dell'urbanistica, quindi del governo del territorio, rientra tra le materie di competenza ripartita e concorrente fra Stato e regioni. È importante cogliere, a questo proposito, la precisazione della Corte, secondo la quale la legittimità dell'intervento dello Stato, come sopra delineato, prescinde dalla possibilità sempre astrattamente ammissibile di determinare i principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, comma III, Cost. nella materia appunto del governo del territorio.

Nella sentenza n. 179 la Corte pare seguire inizialmente una logica simile, andando alla ricerca di una soluzione onde giustificare l'emanazione da

parte dello Stato di una normativa di semplificazione per le imprese, che in pratica giunga ad eliminare, anche senza sostituirle con Scia o simili strumenti, la necessità di talune autorizzazioni (con effetti sulla materia ambientale e urbanistica).

Dopo aver escluso l'esistenza di una materia "impresa" e aver chiarito che il riflesso sulla materia "tutela della concorrenza" è solo indiretto, la sentenza fa salva una prima serie di norme, sul presupposto che contemplando esse l'autorizzazione al Governo all'emanazione di regolamenti di delegificazione ai sensi dell'art. 17, comma II, legge 400/1988, l'ambito materiale degli emanandi regolamenti non può essere diverso da quello coincidente con le materie di competenza esclusiva dello Stato.

La parte più interessante della pronuncia 179 è però senz'altro la seconda, ove si dichiara la illegittimità costituzionale di un meccanismo di controllo sostitutivo da parte del Consiglio dei Ministri, forse in controtendenza rispetto ad altri casi anche recenti (si veda la parte "*ambito istituzionale*" di questa trattazione) rispetto alla possibile stasi di una conferenza di servizi.

Se, in seno alla conferenza, permane dissenso da parte di un'autorità preposta alla tutela ambientale, paesaggistica, del patrimonio storico - artistico o della salute, il potere sostitutivo governativo può scattare, secondo la Corte, solo dopo che è stato concesso un termine ragionevole per intavolare trattative ed approfondimenti volti a superare le divergenze fra le diverse amministrazioni.

Non vale a questo proposito, secondo il Giudice delle leggi, assegnare un termine che per la sua brevità risulti pressoché fittizio, né predisporre *éscamotage* per cercare di inserire il momento concertativo nel modulo deliberativo. La Corte, a quest'ultimo proposito, non ha ritenuto sufficiente neppure consentire la partecipazione del Presidente della Regione interessata al Consiglio dei Ministri, in quanto, ha argomentato, ciò introdurrebbe all'interno di un organo costituzionale una logica concertativa che si dovrebbe invece sviluppare all'esterno.

Si accennava ad un significativo monito che proviene dalla Corte attraverso la sentenza n. 159/2012.

In una particolare fattispecie, relativa allo smaltimento dei cosiddetti "rifiuti di carico" (di risulta delle navi), la legge regionale toscana prevedeva il loro trattamento da parte della Comunità di ambito "in avvalimento e per conto" dell'Autorità marittima statale, anziché, come previsto dalla normativa nazionale, da parte della Regione, che ne dovrebbe disciplinare l'affidamento della gestione d'intesa con la stessa autorità marittima.

A parte la inderogabilità della normativa dal punto di vista della tutela dell'ecosistema, che la Corte rammenta di avere già dichiarato, il legislatore regionale, legiferando sulla titolarità della funzione, viola addirittura l'art. 117, comma II, lett g), relativa all'ordinamento e all'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

A commento della declaratoria di illegittimità costituzionale, si ricorda che qualora si ricorra alla figura dell'avvalimento, nota in diritto amministrativo, la titolarità della funzione deve essere originariamente in capo all'ente che si avvale (di altro ente od organismo), mentre nel caso che occupava la Corte la titolarità della funzione risultava in capo alla Regione, sia pure subordinatamente alla citata intesa con la Capitaneria di Porto. Certamente non poteva essere il legislatore regionale a predisporre in maniera preordinata un non invocato o non desiderato avvalimento, prescindendo da qualunque intesa.

Nell'incidenza dell'esame di altra censura, accolta, relativa a norma di dettaglio sulla qualificazione delle acque superficiali, si fa notare come non risulti appropriata l'argomentazione difensiva con la quale si pretende di qualificare norma di interpretazione autentica una disposizione regionale rispetto ad una nazionale.

## **5. FORMAZIONE PROFESSIONALE, ISTRUZIONE, LAVORO**

Interessano la partizione in epigrafe le sentenze n. 108, 221, 147, che occorre trattare in questo ordine.

Con la sentenza 108, si potrebbe dire con gergo atecnico che la Regione Toscana marca un punto importante.

La Regione riesce a dimostrare la correttezza del proprio operato sul piano legislativo, ottenendo dalla Corte una pronuncia quasi didattica, che traccia una linea di demarcazione decisamente netta fra formazione professionale e ordinamento delle professioni.

Nell'imporre una formazione obbligatoria ai responsabili dei panifici, la cui inottemperanza è sanzionata solo a livello amministrativo pecuniario e non certo con l'inibizione a svolgere l'attività, l'amministrazione regionale non istituisce una nuova professione.

Viene anche chiarito che gli interventi di formazione professionale obbligatoria possono riguardare non solo le professioni istituite e regolamentate dallo Stato, ma anche figure del mondo del lavoro che non corrispondono ad albi, registri o inquadramenti particolari.

Si tratta di una linea nata nella giurisprudenza costituzionale all'indomani della legge costituzionale n. 3/2001, di tutela delle prerogative regionali in quelle materie "da vecchio 117", transitate nella competenza esclusiva, o meglio primaria-residuale, delle regioni, nel nuovo art. 117, IV comma, Cost.

Speculare per la determinazione con cui la Corte presidia le prerogative statali in materia di lavoro appare la sentenza n. 221.

In questo caso la Regione Toscana è ricorrente ed impugna la normativa statale che autorizza, in determinate situazioni, la stipula di contratti collettivi di

lavoro decentrati derogatori rispetto alla disciplina legislativa e contrattuale nazionale di taluni comparti.

Nonostante una comprensibile istanza di civica preoccupazione fosse sottesa al ricorso, la Corte non arretra e definisce come rientranti a pieno titolo nella materia “ordinamento civile” i rapporti lavoristici, quand’anche essi siano regolati dalla “contrattazione collettiva di prossimità” (così testualmente) e per quanto lo siano.

Rilevante il ragionamento sulla costruzione di una linea di confine dell’ordinamento lavoristico con altre materie, in particolare con la “tutela del lavoro”, di competenza concorrente.

Sostengono i giudici che, al di là degli aspetti tipici di una disciplina in senso tecnico (la cosiddetta divisa, ovvero la normazione in senso descrittivo, a partire da una nozione istituzionale) che le materie non ordinamentali, in qualche modo *a latere*, non presentano, la distinzione risulta tanto più agevole quando la materia affine da discernere contiene in sé la definizione finalistica per cui è nata.

In questo senso non è difficile rilevare che la tutela del lavoro è una regolamentazione strumentale rispetto a quella che definisce i rapporti di lavoro, il contenuto delle mansioni, i corrispettivi.

Considerazioni in parte simili sono svolte dalla Corte nella sentenza n.147, con riferimento alla distinzione fra rete scolastica, rientrante nella materia a competenza concorrente “istruzione” e “norme fondamentali sull’istruzione”, materia di competenza esclusiva dello Stato.

Occorre, per completezza, fare un cenno anche alla sentenza n. 287/2012, esclusivamente per alcuni punti qualificanti.

Chiarisce, o meglio ribadisce, che la cosiddetta autoqualificazione operata dal legislatore ordinario non vale a definire e delimitare la sussunzione nelle figure dogmatiche delle fattispecie concrete.

Nel merito in fine, torna ad escludere dalla materia di competenza regionale residuale “formazione professionale” la formazione interna, o aziendale, da considerarsi insita nel “*sinallagma contrattuale*”, quindi attinente al diritto del lavoro, quale partizione del diritto privato.

## **6. IL TURISMO E LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE. LA TUTELA DELLA CONCORRENZA**

Nella materia del turismo, di sicuro rilievo risulta la sentenza n. 80/2012, relativa all’impugnazione da parte di talune regioni, fra le quali la Toscana, del d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79 (*Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell’art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE relativa*

*ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio).*

La Corte ha puntualmente rilevato una carenza di delega con riguardo alle norme che, superando l'ambito del riordino e dello stretto raccordo delle norme statali che si riteneva necessario mantenere in vigore nella materia del turismo, hanno disciplinato ex novo i rapporti tra Stato e regioni, con particolare riguardo non solo al riparto ex art. 117 Cost., ma anche ad ipotesi di avocazione in sussidiarietà ai sensi dell'art. 118, I comma, Cost. attivate dalla fonte primaria statale.

Ha escluso la Corte che i principi ed i criteri direttivi richiesti dall'art. 76 Cost. possano ricavarsi in via implicita da formulazioni generiche, quali quelle che si riferiscono all'emanazione di norme di mero coordinamento o dirette all'eliminazione di incongruenze normative, risultando ciò tanto più vero in una logica delicata, qual è quella dei rapporti fra Stato e regioni. In tale ambito non può certo prescindersi da *“scelte di politica legislativa, che, seppur per grandi linee, devono provenire dal Parlamento”*.

La sentenza, oltre a richiamare la nota giurisprudenza per la quale il richiamo a parametri diversi dall'art. 117 Cost. è ammesso nei limiti in cui la violazione di tali parametri ridondi sul riparto di competenza fra Stato e regioni, si segnala per un dato non comune.

Nell'incidenza dell'esame di una questione di inammissibilità avanzata dall'Avvocatura dello Stato (per altro respinta), la Corte precisa che nelle deliberazioni delle Giunte regionali che danno mandato al Presidente della Giunta di sollevare la questione di legittimità costituzionale su legge statale non è necessaria una motivazione giuridica in senso stretto, a meno che non si intenda impugnare l'intero articolato.

In altre parole, se l'impugnativa regionale riguarda specifiche disposizioni di una più complessa normativa, l'evocazione dei parametri giuridici è sufficiente sia contenuta negli atti difensivi, se invece l'impugnativa riguarda la legge nel suo complesso, l'onere di una motivazione, seppur sintetica, grava anche sull'organo politico, che è tenuto a spiegare quale sia il parametro costituzionale che ritiene violato.

Degna di nota anche la sentenza n. 200/2012, che si distingue per un certo grado di coerenza, se non di severità, con cui il Giudice delle leggi vaglia le questioni fondate sui parametri costituzionali che solo indirettamente si riverberano (la famosa ridondanza) sul riparto di competenze legislative, giungendo a differenti dichiarazioni di inammissibilità per genericità della formulazione delle censure.

Sempre nella sentenza citata, è contenuta una puntuale ricostruzione dell'ambito semantico (non solo giuridico) della *“tutela della concorrenza”*, che ben può ricomprendere le politiche legislative di liberalizzazione, come promozione, come azione positiva a tutela della concorrenza. Illuminante il

passo ove si spiega che l'efficienza e la competitività del sistema economico risentono del livello di qualità della regolazione.

Ancora, la sentenza n. 200/2012 rappresenta l'occasione per la dichiarazione di illegittimità costituzionale di un caso di abrogazione a termine di tutta una serie di normative primarie che risultassero in contrasto con i principi del decreto legge n. 138/2011, una sorta di effetto ghigliottina.

La Corte ha ritenuto che un meccanismo così sommario rappresenti un pericolo in astratto e in concreto per quanto riguarda l'inevitabile connessione con le prerogative regionali e soprattutto con la possibilità, non remota, che la ricognizione delle norme abrogate o ritenute ancora in vigore venga condotta in maniera divergente in differenti regioni, con riflessi sulla vita economica.

Quasi dirompente dal punto di vista di quello che usa chiamarsi l'impatto sulla regolazione la sentenza n. 299/2012, che ha respinto l'impugnativa di diverse regioni nei confronti del decreto legge di liberalizzazione completa degli orari di apertura degli esercizi commerciali (d.lgs. n. 201/2011, convertito in legge 214/2011).

Dal punto di vista giuridico, si tratta di pronuncia assai meno incidente dell'apparenza, limitandosi a richiamare un concetto dinamico della materia "tutela della concorrenza", comprensivo anche di azioni promozionali delle attività produttive, o almeno agevolative delle stesse, quale può essere la rimozione di ogni vincolo di orario per l'apertura degli esercizi.

Merita inoltre una citazione la sentenza n. 244, in materia di acque minerali, voce nota ai giuristi, "da vecchio 117 Cost.", si potrebbe dire.

Nell'incidenza di tale sentenza, che vede soccombente la Regione Toscana, la Corte costituzionale opera una ricostruzione dei rapporti fra diritto comunitario ed ordinamento interno, statale e regionale, in parte certo ripetitiva di concetti noti.

Un esempio per tutti: il richiamo al dato per il quale la normativa regionale può sempre, nelle materie che vadano ad incidere sull'ambiente, dettare una normativa ispirata ad un livello di maggior tutela, in buona sostanza una disciplina più protezionistica, meno permissiva di quella dello Stato, quest'ultima eventualmente ripetitiva o attuativa delle direttive comunitarie.

Quello che rileva in questa sede è che, ferma una distinzione concettuale fra procedimento di riconoscimento di un'acqua minerale e procedimento invece di autorizzazione all'utilizzo ed all'immissione in commercio della stessa acqua, lo Stato, viene affermato, può legittimamente, pur nel quadro di liberalizzazione e semplificazione delineato dai decreti legge n. 138 e 201 del 2011, decidere di sottoporre ad autorizzazione, da concedersi previa valutazione dei requisiti necessari, una determinata attività economica. In particolare quando sussista un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con il diritto comunitario, sempre nel rispetto del principio di proporzionalità.

Secondo la Corte, la valutazione dei requisiti di conformità alla normativa comunitaria, riprodotta a livello primario nazionale, per il riconoscimento di un'acqua come "acqua minerale"-giustificata dall'interesse generale alla salute, ma sarebbe meglio dire dalla tutela del *diritto* alla salute (art. 32 Cost.) - ben può iscriversi nel quadro appena delineato, anche quando sia volta al rilascio di un'autorizzazione valida anche per la successiva immissione in commercio.

Ancora nel solco dei rapporti fra ordinamento regionale e comunitario e relativamente alla disciplina delle attività in libera concorrenza, degna di nota appare la sentenza n. 291/2012, in cui la Corte ravvisa, a carico di una normativa regionale toscana, violazione sia del primo comma dell'art. 117 Cost., per inosservanza dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, sia dell'art. 117, II comma, lett. e), Cost., per violazione della competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza riconosciuta in capo allo Stato.

Al di là del merito della vicenda (si trattava della disciplina del commercio su aree pubbliche), ciò che rileva come dato giurisprudenziale è che la presenza di "motivi imperativi di interesse generale", di cui il legislatore deve tenere conto nell'implementare le procedure di evidenza pubblica di cui all'art. 16 d.lgs. n. 59/2010, per i casi in cui, a cagione della limitatezza delle risorse, non sia possibile una liberalizzazione compiuta, non può essere presa a pretesto per introdurre normative contrastanti con lo spirito della direttiva cui il d.lgs. dà attuazione (2006/123/CE).

In altre parole, il legislatore regionale sembra avere frainteso l'istituto della ricorrenza del motivo imperativo di interesse generale, che legittima sì la deroga al principio di liberalizzazione, ma non giustifica certo, senza prevedere un meccanismo alternativo, la disapplicazione dei meccanismi di deroga medesimi.

Inoltre la formulazione della norma di legge regionale (art. 6, l.r. Toscana n. 63/2011) risulta tale per cui i motivi imperativi risultano ravvisati a priori e in via astratta dal legislatore, con conseguente impossibilità di declinarli nel concreto, determinandosi un'ipotesi di discrezionalità assoluta in capo all'amministrazione.

Si tratta di una censura fra le più severe, fra quelle rivolte dalla Corte alla Regione Toscana.

## **7. SANITÀ E SOCIALE**

In questa materia, negli anni passati maggiormente battuta, per così dire, dal contenzioso, si deve segnalare la sentenza n. 296/2012, l'unica derivante da questione sollevata in via incidentale (dal Tar Toscana).

Verte sulla l.r. Toscana 18 dicembre 2008, n. 66, istitutiva del Fondo regionale per la non autosufficienza, certo un risultato qualificante per la politica del legislatore regionale dell'ultimo quinquennio.

La Corte ha voluto precisare che, al di là di casi di auto qualificazione, per definizione non vincolanti, l'assenza di una esauriente definizione a livello di norma statale, perfino nei casi di (sola) mancata integrazione di tale definizione a livello di fonte secondaria (sempre statale), dei livelli essenziali di assistenza impedisce al giudice di rinvenire in definizioni contenute negli atti primari regionali un loro valido surrogato.

#### **8. UN RARO CASO DI “REVIREMENT” NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE: L'INAMMISSIBILITÀ DI TALUNE LEGGI PROVVEDIMENTO: I CALENDARI VENATORI.**

Fino a tempi recentissimi, si può dire che la giurisprudenza della Corte fosse abbastanza incline all'ammissibilità delle leggi provvedimento, ovvero prive delle caratteristiche della generalità e dell'astrattezza.

Di fronte all'istituto della riserva di legge, si negava esistesse una “riserva di amministrazione”, ovvero esistessero materie da regolare obbligatoriamente per atto amministrativo, o almeno di natura regolamentare, comunque costituente fonte secondaria.

La Corte aveva quasi sempre “salvato” le leggi provvedimento (sent. n. 202/1997, 143/1989 e finanche n. 20/1956), sia statali che regionali, tenendo una linea, si potrebbe affermare, quasi indulgente, con i soli limiti dell'irragionevolezza e della disparità di trattamento, in concreto raramente riscontrati.

Per la verità però negli anni 2008-2010 avevano visto la luce pronunce che consideravano costituzionalmente illegittima la legge (regionale) provvedimento, almeno nei casi in cui la legge dello Stato, nell'esercizio di potestà primaria esclusiva, imponesse di provvedere con atto amministrativo, specie all'esito di valutazioni di organi tecnici (si vedano, relativamente alla fissazione dei livelli essenziali di assistenza in materia farmaceutica, le sentenze n. 271/2008 e 44/2010).

Nell'ambito della legislazione concorrente, si dovrà attendere la sentenza n. 250/2008, ma si trattava di un caso particolare, nel quale, essendo prevista un'ipotesi di controllo sostitutivo su atto regionale da attuarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, la forma dell'atto amministrativo (generale) appariva obbligata. Si trattava dell'applicazione del regime di deroga al prelievo venatorio ordinario.

È proprio la materia della caccia, in particolare l'approvazione dei calendari venatori, che offre alla Corte l'opportunità di approdare ad una pronuncia, se non dirimente, di certo di significativa novità: la n. 20/2012.

Salvo il richiamo alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (che però non appare conferente a proposito della scelta della tipologia di fonte del provvedere sul calendario venatorio), si versa chiaramente in ambito di legislazione concorrente. A ciò si aggiunga che nessuna norma della legge quadro statale impone l'atto amministrativo dal punto di vista letterale, né, il che sarebbe lo stesso, vieta di provvedere per legge.

In siffatte condizioni, lo scenario può dirsi inedito.

A dire il vero, una sibillina disposizione prescrive che la regione, entro il 15 giugno di ogni anno, pubblichi "il calendario regionale e il regolamento relativi all'intera annata venatoria" (art. 18, comma 4, legge 157/1992).

Il richiamo al dato letterale del "regolamento" appare valorizzato maggiormente nelle successive conformi sentenze nn. 105 e 310 del 2012.

Sul presupposto che calendario, come fissazione delle date di apertura e chiusura della stagione venatoria, e regolamento dell'attività venatoria, come fissazione delle modalità di svolgimento della stessa, siano inscindibili, la Corte ha inteso porre l'accento sul fatto che tale importante atto scaturisce da una valutazione tecnico scientifica, non solo quindi frutto della discrezionalità amministrativa, potenzialmente sovrapponibile quest'ultima, con i già citati limiti di ragionevolezza e parità di trattamento, alla discrezionalità politica del legislatore.

La natura tecnica del provvedere, unitamente all'esigenza di non sottrarre i calendari venatori al sindacato del giudice amministrativo ed alla previsione di legge, ritenuta coerente con il sistema, della possibilità di intervenire in autotutela, da parte delle regioni, al verificarsi di particolari situazioni ambientali, che consiglino di sospendere la stagione venatoria, impongono, secondo la Corte, la forma duttile dell'atto amministrativo.

D'altra parte, in ipotesi in cui, come quella di specie, il termine di approvazione dell'atto sia congruamente anticipato rispetto allo svolgimento di un'attività di rilevante impatto sociale, vi è lo *spatium deliberandi* affinché siano consolidati gli effetti conformativi degli eventuali ricorsi giurisdizionali amministrativi (la legge statale prescrive di adottare il calendario venatorio entro il 15 giugno di ogni anno, contro una data di apertura della stagione venatoria ordinariamente fissata alla terza domenica di settembre).

Nasce quindi una "riserva di amministrazione" desumibile in via esegetica.

Va segnalata la sentenza interpretativa di rigetto (per la parte di interesse) n. 116/2012, che ha ritenuto conforme a Costituzione (e allo statuto regionale delle Marche, nel concreto) una disposizione che, rispettando la forma dell'atto

amministrativo, demandava al Consiglio regionale, anziché alla Giunta, l'approvazione del calendario venatorio.

Per completezza, va precisato che finora la Corte ha affrontato casi in cui il calendario venatorio, approvato con lo strumento legislativo, riguardava una sola stagione o, nel caso della Regione Liguria (sent. n. 105/2012, già richiamata) tre stagioni di caccia.

Il 30 gennaio 2013, si terrà l'udienza fissata per giudicare altri e differenti aspetti (sui quali sono state sollevate questioni in via incidentale) del calendario venatorio della Toscana, *fissato in via permanente, con date a scorrimento*, dalla legge regionale n. 20/2002.

## **9. STATO DELLE PENDENZE.**

Quando vanno in stampa queste note, risultano pendenti alla Corte costituzionale, nove procedimenti nei quali è parte la Regione Toscana, tre dei quali la vedono ricoprire il ruolo di ricorrente, cinque di resistente in via principale; uno deriva da un ricorso in via incidentale.

Due dei tre ricorsi nei quali la Regione Toscana è ricorrente sono stati rubricati nell'anno 2011, tutti gli altri nel 2012.

Non si sono computati, nelle pendenze, i ricorsi iscritti a partire dal primo gennaio 2013, né quelli relativi a ricorsi che alla data del 31 dicembre 2012 risultavano già trattenuti in decisione dalla Corte, pur non avendo dato luogo ancora a sentenza.

### **9.1 CONTENZIOSO DETERMINATO DALLA LEGITTIMAZIONE ATTIVA DELLA REGIONE**

Il ricorso n. 90/2011, di impugnazione di norme statali eterogenee in materia di autonomia scolastica e liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali (contenute nel d.l. n. 98/2011), seppure formalmente pendente, è stato già esaminato per stralcio, relativamente al dimensionamento delle istituzioni scolastiche, dalla sentenza n. 147/2012 (si veda sopra). Per la parte residua, verosimilmente la sentenza n. 299/2012, di cui si è dato conto, può risultare assorbente della discussione sugli orari degli esercizi commerciali. Un ultimo tratto dell'impugnazione ormai precluso risulta quello inerente un'ipotesi di potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle regioni per inadempienza all'obbligo di comunicare l'ottemperanza alle sentenze della Corte costituzionale (si veda la sentenza n. 121/2012).

Anche il ricorso n. 133/2011 (di impugnazione di diverse disposizioni del d.l. n. 138/2011) è stato già affrontato per stralcio dalla Corte: la sentenza n. 287/2012 ha statuito in materia di tirocini e formazione aziendali (si veda, per quanto di interesse per il presente rapporto, il paragrafo dedicato alla formazione

e lavoro); la sentenza 221, perentoria nel riaffermare la potestà statale nella materia “ordinamento civile”, partizione lavoristica, ha trattato l’impugnazione delle norme che consentono la stipula di contratti collettivi di lavoro decentrati in condizioni di deroga rispetto alla normativa nazionale.

Permangono questioni certo rilevanti sulla classificazione degli enti territoriali secondo un criterio di virtuosità, su talune norme che potrebbero essere definite di “federalismo solidale” fra le regioni, su, di nuovo, una questione sul potere sostitutivo statale (stavolta prefettizio) nei confronti degli enti locali che non ottemperino agli obblighi di riduzione della spesa.

Interessante in fine, ancora da affrontare, la tematica della legittimità o meno della disciplina di dettaglio, a livello statale, di un ente locale non direttamente previsto in Costituzione: l’unione dei comuni.

Ancora un’ipotesi per così dire icastica di potere sostitutivo, generale, quasi residuale rispetto ad ipotesi tipiche o tipizzate, è oggetto dell’impugnazione del ricorso n. 92/2012, avverso talune disposizioni del d.l. n. 5/2012. Queste ultime prevedono che, nel caso sia richiesto, per l’emanazione di un atto amministrativo statale, il raggiungimento di un’intesa con un’amministrazione regionale, il Consiglio dei Ministri possa deliberare anche in assenza dell’intesa, nei casi di gravi esigenze di tutela della sicurezza, della salute, dell’ambiente e dei beni culturali o di pericolo di danno per l’erario.

## 9.2 CONTENZIOSO DETERMINATO DALLA LEGITTIMAZIONE PASSIVA (IN VIA PRINCIPALE) DELLA REGIONE

Appare destinato alla dichiarazione di cessata materia del contendere il ricorso n. 53/2012, esperito dallo Stato contro quella che possiamo definire una “legge di reazione” della Regione Toscana (secondo la definizione che fu coniata dalla dottrina a proposito delle leggi regionali sulla localizzazione degli impianti ripetitori del segnale di telefonia mobile che disapplicavano la legge statale), ovvero la l.r. n. 66/2011 (legge finanziaria per il 2012), nella parte in cui ripristinava i limiti orari di apertura per i pubblici esercizi commerciali e di somministrazione. Gli adeguamenti normativi imposti all’ordinamento regionale dalla sentenza della Corte n. 299/2012 dovrebbero essere determinanti nel senso di una prevedibile sentenza di mero rito.

Un sintetico ricorso dell’Avvocatura dello Stato si appunta sulla legge regionale n. 4 del 31 gennaio 2012, che introduce una deroga, per le sanatorie edilizie, al principio della cosiddetta *doppia conformità*, noto in diritto urbanistico, per il quale risulterebbe sanabile un’opera costruita in assenza di titolo, ma conforme alle prescrizioni tecniche vigenti sia all’epoca della costruzione che all’epoca dell’istanza. Secondo l’impugnata legge, almeno in alcune ipotesi, sarebbe sufficiente la conformità alle norme vigenti all’epoca della costruzione.

Si lamenta violazione dell'art. 117, III comma, Cost. in relazione ai principi fondamentali della materia "governo del territorio".

Anche la legge regionale n. 6 del 17 febbraio 2012, risulta impugnata. Con essa si è stabilito, almeno secondo l'interpretazione della difesa erariale, che possa essere sottoposta a VIA (valutazione di impatto ambientale) un'opera che il cui progetto presenti un livello di dettaglio pari a quello di un progetto preliminare, anziché definitivo, come previsto dalla normativa nazionale di riferimento, con detrimento della cogenza dell'esame istruttorio.

Si lamenta violazione dell'art. 117, II comma, lett. s), Cost.

Risultano in fine impuginate in via principale, ma non sono ancora conoscibili i relativi atti di promovimento delle questioni, le leggi regionali n. 52/2012, in materia di grandi strutture di vendita e di autorizzazione agli impianti di distribuzione di carburanti e n. 45/2012, in materia di agevolazioni e credito di imposta sul dovuto a titolo di Irap per le persone giuridiche con sede legale in Toscana che effettuino elargizioni liberali a favore di soggetti privati impegnati in progetti di recupero del patrimonio paesaggistico e culturale.

### 9.3 CONTENZIOSO DERIVANTE DA QUESTIONI SOLLEVATE IN VIA INCIDENTALI

Il contenzioso in questione consta solo della ricordata pendenza relativa al calendario venatorio (l.r. n. 20/2002).

Nonostante l'ordinanza di remissione del Tar Toscana riguardasse talune norme di dettaglio, in larga parte emendate *medio tempore* dal Consiglio regionale proprio al fine di lucrare una sentenza di cessata materia del contendere, non può escludersi che la Corte possa, con poteri officiosi, rilevare la violazione della riserva di amministrazione, di cui si è discusso nel paragrafo dedicato alla legge provvedimento.



**PROSPETTO RIASSUNTIVO  
DEGLI ATTI APPROVATI DALLE COMMISSIONI PERMANENTI  
NELL'ANNO 2012**

Commissioni Atti	Prima	Seconda	Terza	Quarta	Quinta	Sesta	Settima	TOTALE
<b>Proposte di legge, di cui:</b>	28	6	10	10	6	11	4	<b>75</b>
- in congiunta con altre commissioni	4	2	5	3	5	5	1	25
- di iniziativa GR	21	4	9	5	5	10	2	56
- di iniziativa CR	6	2	1	2	1	1	2	15
- di iniziativa popolare	1	-	-	3	-	-		4
- con modifiche formali	3	6	9	1	-	11	4	34
- con modifiche sostanziali	24	4	6	6	5	10	4	59
- preve consultazioni	3	4	3	3	3	3	4	23
<b>Proposte di deliberazione di piani o programmi, di cui:</b>	1	1	4	-	4	-	3	<b>13</b>
- in congiunta con altre commissioni	1	-	-	-	-	-	1	2
- con modifiche formali	-	1	3	-	4	-	3	11
- con modifiche sostanziali	-	1	3	-	4	-	1	9
- preve consultazioni	-	1	3	-	3	-		7
<b>Altre proposte di deliberazione (nomine, bilanci enti, ecc.).</b>	5	13	19	15	11	23	4	<b>90</b>
<b>Pareri su schemi di regolamento della GR</b>	5	3	8	3	5	4	2	<b>30</b>
<b>Pareri istituzionali (solo 1<sup>a</sup> comm.)</b>	17							<b>17</b>
<b>Pareri secondari su pdl</b>	-	12	11	11	12	14	11	<b>71</b>
<b>Altri atti (di indirizzo; altri pareri; determinazioni; ecc.)</b>	15	6	8	14	11	4	4	<b>62</b>
<b>TOTALE</b>	<b>71</b>	<b>41</b>	<b>60</b>	<b>53</b>	<b>49</b>	<b>56</b>	<b>28</b>	<b>358</b>

