

POLITICHE DI PROGRAMMAZIONE: UN NUOVO PERCORSO

REDATTRICE: Maria Cecilia Tosetto

1. PREMESSA

Il Programma regionale di sviluppo (PRS) 2011-2015, strumento orientativo delle politiche regionali per l'intera legislatura, è stato approvato dal Consiglio regionale con risoluzione 29 giugno 2011, n. 49, previa adozione da parte della Giunta regionale con deliberazione 11 aprile 2011 n. 257.

Con tale documento sono individuate le strategie economiche, sociali, culturali, territoriali e ambientali della Regione Toscana, per i successivi cinque anni.

Il 2012 ha rappresentato l'"anno della programmazione" mentre il 2013 ha proseguito nella direzione già intrapresa.

Si riepilogano di seguito in un quadro sinottico gli atti di programmazione all'esame del Consiglio nel corso dell'anno 2013:

ATTI DI PROGRAMMAZIONE	ASSEGNAZIONE PROPOSTA DI DELIBERA ALLE COMMISSIONI	ADOZIONE/APPROVAZIONE IN CONSIGLIO
Integrazione al piano di indirizzo territoriale (PIT)	Pdd 105: 21.02.2011 Pdd 334: 07.03.2013	24.07.2013
Piano di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati (PRB)	Pdd 400: 01.10.2013	19.12.2013
Piano regionale integrato infrastrutture e mobilità (PRIIM)	Pdd 388: 29.07.2013	Da approvare
Piano sanitario e sociale integrato regionale (PSSIR)	Pdd 191: 28.12.2011	Da approvare

Preme ricordare inoltre che la Giunta regionale, in data 23 dicembre 2013, ha approvato la proposta di deliberazione al Consiglio regionale inerente il Piano ambientale ed energetico regionale (PAER), trasmessa al Consiglio in data 2 gennaio 2014.

Come si evince facilmente dal quadro sinottico sopra riportato, l'esame in Consiglio delle proposte di Piano trasmesse dalla Giunta regionale, si è

concluso sostanzialmente con l'adozione dell'Integrazione al piano di indirizzo territoriale (PIT) e del Piano di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati (PRB) mentre il dibattito è proseguito nelle commissioni competenti in relazione al Piano sanitario e sociale integrato regionale (PSSIR) ed al Piano regionale integrato infrastrutture e mobilità (PRIIM)

Per quanto concerne il PSSIR, la Quarta Commissione consiliare, competente per materia, ha ritenuto necessari ed opportuni ulteriori approfondimenti sulla proposta presentata, varie sono state le sedute in cui si è svolto un confronto diretto con l'assessorato; il dibattito è tutt'ora in corso.

Il PRIIM è stato più volte discusso in Settima Commissione consiliare; sono state svolte numerose consultazioni ed audizioni per garantire ai commissari sia una maggior completezza di informazioni sia un confronto con i soggetti terzi interessati dal provvedimento.

La necessità di approfondimento della proposta e dei numerosi emendamenti presentati, ha fatto sì che l'approvazione del Piano, prevista entro l'anno 2013, sia slittata al 2014 (dovrebbe comunque essere approvato entro il mese di febbraio 2014).

Il PRIIM è stato istituito con legge regionale 4 novembre 2011, n. 55 (Istituzione del piano regionale integrato delle infrastrutture e della mobilità (PRIIM). Modifiche alla l.r. 88/98 in materia di attribuzioni di funzioni amministrative agli enti locali, alla l.r. 42/1998 in materia di trasporto pubblico locale, alla l.r. 1/2005 in materia di governo del territorio, alla l.r. 19/2011 in materia di sicurezza stradale).

Preme sottolineare che, a seguito della entrata in vigore della nuova legge sulla programmazione, la n. 44 del 2 agosto 2013 (Disposizioni in materia di programmazione regionale), si renderà necessario provvedere quanto prima ad una modifica della legge regionale 55/2011.

L'articolo 18 "Adeguamento della legislazione regionale" della sopra citata legge 44/2013 dispone infatti: *"La Giunta regionale presenta al Consiglio regionale, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della presente legge, una o più proposte di modifica delle leggi regionali contenenti disposizioni in materia di programmazione."*

Si rinvia alle singole relazioni specifiche sui Piani per una maggiore completezza di informazione.

2. LA NUOVA LEGGE DI PROGRAMMAZIONE

Un aspetto particolarmente significativo nell'anno 2013 è rappresentato dall'approvazione della nuova legge sulla programmazione, con la quale il Consiglio regionale ha provveduto ad una riforma sostanziale della legislazione in materia di programmazione.

La legge regionale 2 agosto 2013 n. 44 (Disposizioni in materia di programmazione regionale) ha difatti abrogato la legge regionale 11 agosto 1999 n. 49 (Norme in materia di programmazione regionale) introducendo nuovi principi generali e criteri guida cui dovrà conformarsi la programmazione regionale.

La proposta di legge, di iniziativa consiliare, presentata in data 6 giugno 2013, è stata discussa ed approvata in tempi brevissimi:

- licenziato l'atto per l'espressione del parere referente il 16 luglio in Prima Commissione;
- approvata in aula la nella seduta del 23 luglio .

La nuova legge sulla programmazione nasce dall'esigenza di predisporre una riforma organica della normativa in materia di programmazione regionale, che superasse le criticità emerse nel corso degli anni precedenti.

Si è proceduto quindi ad una revisione del modello di programmazione regionale, mirato:

- alla semplificazione degli strumenti e delle procedure;
- alla eliminazione delle sovrapposizioni e delle duplicazioni, con particolare riferimento alle fasi di confronto e concertazione;
- alla ridefinizione della tempistica per l'approvazione degli atti programmatici;
- ad una maggiore flessibilità degli strumenti, con possibilità di aggiornare annualmente gli obiettivi prioritari individuati all'inizio della legislatura, allo scopo di rialinearli ai rapidi mutamenti dello scenario nazionale ed europeo;
- al rafforzamento del raccordo tra programmazione e bilancio;
- al rispetto del bilanciamento di poteri tra organi regionali, con un deciso rafforzamento del ruolo di indirizzo e controllo del Consiglio regionale.

2.1 ASPETTI DI NOVITÀ

La legge regionale 44/2013 ha introdotto significativi mutamenti rispetto alla tecnica di programmazione precedente; si ritiene utile rappresentarne di seguito, sinteticamente, i punti più salienti.

L'aspetto forse più innovativo riguarda la disciplina del programma regionale di sviluppo (PRS): all'articolo 7 comma 4, sono previsti tempi certi sia per la elaborazione da parte della Giunta regionale (adozione entro sei mesi dall'insediamento) sia per l'approvazione da parte del Consiglio regionale (sei mesi dalla data di ricevimento).

La rilevanza che è stata attribuita all'attività di programmazione si evince anche dall'aver coinvolto tutte le commissioni consiliari permanenti per l'approvazione del PRS (così come anche per quella del Documento

annuale di programmazione, di cui all'articolo 9), per i profili di rispettiva competenza.

Altro aspetto significativo la validità del PRS, pari a quella della legislatura regionale, e la possibilità di essere soggetto a modifica, parziale o integrale, da parte del Consiglio regionale, qualora lo stesso, anche su iniziativa della Giunta o autonomamente, valuti la necessità di rivedere le opzioni politiche a fronte di un cambiamento degli scenari socio-economici di riferimento.

L'articolo 9 disciplina il documento annuale di programmazione (DAP), che sostituisce il "vecchio" documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF); anche in questo caso è individuata una nuova tempistica:

- presentazione da parte della Giunta al Consiglio del documento preliminare al DAP entro il mese di giugno;
- approvazione di specifici indirizzi da parte del Consiglio entro il mese di luglio;
- adozione da parte della Giunta della proposta di DAP e trasmissione al Consiglio entro il 10 novembre;
- approvazione del DAP da parte del Consiglio nella seduta unitaria di bilancio prevista dall'articolo 13, comma 3 della legge regionale 36/2001 (Ordinamento contabile della Regione Toscana).

La novità principale del nuovo PRS è che esso tendenzialmente "assorbe" gran parte degli atti di programmazione settoriale ed intersettoriale la cui adozione, pertanto, diventa eventuale, ad eccezione di quelli previsti come obbligatori dalla normativa nazionale e dall'Unione europea.

L'articolo 10 norma gli altri atti della programmazione regionale, ovvero piani e programmi di durata pluriennale aventi carattere settoriale o intersettoriale, approvati dal Consiglio regionale. Essendo quindi gli indirizzi per le politiche regionali di settore definiti dal PRS ad inizio legislatura, ed aggiornati annualmente dal DAP, solo nei casi in cui la normativa nazionale, o dell'Unione europea, preveda specifici strumenti di programmazione, le strategie di intervento di cui al PRS sono attuate attraverso piani o programmi approvati dal Consiglio regionale.

L'elaborazione dei piani già approvati al momento della entrata in vigore della legge ha comportato la necessità dell'inserimento di una norma transitoria all'articolo 17: *"i procedimenti di elaborazione di piani e programmi già avviati alla data di entrata in vigore della presente legge si concludono secondo le norme vigenti al momento del loro avvio....."*.

L'adozione del PIT e del PRB, atti di programmazione i cui procedimenti di elaborazione erano stati avviati prima dell'entrata in vigore della nuova legge di programmazione, ha concretamente rappresentato l'esigenza di un doveroso approfondimento delle procedure di approvazione di

piani e programmi, alla luce delle nuove disposizioni e della correlazione con le previsioni normative di cui alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio) e della legge regionale 12 febbraio 2010, n. 10 (Norme in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione di incidenza.)

Si sottolinea che la definizione ed il coordinamento delle procedure previste dalla legge regionale 1/2005 e dalla legge regionale 10/2010 sono disciplinati nell'ambito del regolamento 24/R del 23 giugno 2011 (Regolamento di disciplina del processo di formazione, monitoraggio e valutazione degli strumenti di programmazione di competenza della Regione ai sensi dell'articolo 16 della legge regionale 11 agosto 1999, n. 49 "Norme in materia di programmazione regionale" e dell'articolo 35 della legge regionale 12 febbraio 2010, n. 10 "Norme in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione d'incidenza").

Occorre ricordare che, in termini generali, i regolamenti di attuazione delle leggi sono abrogati tacitamente a seguito dell'abrogazione delle disposizioni legislative che li prevedono, salva la previsione di norme transitorie che ne prevedano l'ultrattività.

Si è sollevata pertanto la questione se le procedure previste in tale regolamento, attuativo di una legge abrogata (l.r. 49/1999), fossero sempre in vigore e di come coordinarsi con le nuove disposizioni di cui alla l.r. 44/2013: a tal fine si è aperto un confronto con i competenti uffici legislativi di Giunta e Consiglio.

Il regolamento 24/R/2011 dà attuazione all'articolo 16 della legge regionale 49/1999, agli articoli 35 e 38, comma 2 della legge regionale 10/2010.

Nel caso particolare i citati articoli 16 della legge regionale 49/1999 e 35 della legge regionale 10/2010 sono stati abrogati, mentre il successivo articolo 38, comma 2 della legge regionale 10/2010 (che peraltro rinvia al comma 1 che prevede in generale il regolamento di attuazione), è vigente; inoltre l'articolo 17 della legge regionale 2 agosto 2013, n. 44 (Disposizioni in materia di programmazione regionale) stabilisce tra le disposizioni transitorie, al comma 3 che:

"3. I procedimenti di elaborazione di piani e programmi già avviati alla data di entrata in vigore della presente legge si concludono secondo le norme vigenti al momento del loro avvio....."

Alla luce delle disposizioni e dei principi citati si deve concludere che il regolamento 24/R/2011 continua a trovare applicazione in virtù della vigenza dell'art. 38 della l.r. 10/2010, vigenza rafforzata dal citato articolo 17, comma 3.

Per i futuri atti di pianificazione, da approvare secondo le normative qui richiamate (l.r. 1/2005 e l.r. 10/2010), si dovrà provvedere ad un aggiornamento della regolamentazione.

2.2 ORDINE DEL GIORNO N. 207 DEL 23 LUGLIO 2013 E RELATIVA “NOTA DI ATTUAZIONE”

Si ritiene utile ricordare che il Consiglio regionale, contestualmente all’approvazione della nuova legge sulla programmazione, ha ritenuto opportuno procedere alla formulazione di specifici indirizzi per la Giunta regionale.

Con l’ordine del giorno n. 207 il Consiglio ha impegnato la Giunta “*ad inviare, a partire dalla prima predisposizione del DAP, il documento preliminare di cui all’articolo 9, comma 3, della l.r. 44/2013, tenendo presente la necessità del Consiglio regionale di avere, già in quella sede, un quadro definitivo dei contenuti previsti dall’articolo 9, comma 2, lettera b), della stessa l.r. 44/2013, ovvero in merito all’indicazione delle priorità programmatiche, degli obiettivi specifici, degli indirizzi, e delle relative modalità d’intervento, per ciò che concerne le politiche di settore. Parimenti si ravvisa altresì l’esigenza di avere indicazioni esaustive anche per quanto riguarda i contenuti previsti dall’articolo 9, comma 2, lettere a) e c), della stessa l.r. 44/2013.*”

La Nota di attuazione trasmessa dalla Giunta regionale si sofferma su alcuni aspetti particolarmente significativi:

- la nuova architettura prevista dalla legge regionale poggia sempre sul Piano regionale di sviluppo (PRS), la cui attuazione tuttavia non sarà demandata più ai piani di settore, ma ad un Documento annuale di programmazione (DAP);
- il DAP si caratterizzerà per un taglio più operativo, e vedrà confluire al suo interno tutti gli elementi sostanziali della programmazione regionale, ivi compresi gli indirizzi per le politiche di settore e le relative modalità generali d’intervento;
- la Giunta trasmetterà al Consiglio una versione preliminare del documento entro il 30 giugno (e non più entro il 30 settembre, come è accaduto negli ultimi due anni per il DPEF);
- il Consiglio potrà svolgere pienamente il suo ruolo di indirizzo, operando gli opportuni approfondimenti sui contenuti presentati attraverso l’interessamento di tutte le commissioni permanenti, ed esprimendo con piena cognizione di causa eventuali indirizzi per la redazione della proposta finale.