

REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

# Rapporto sulla legislazione

**anno 2015**

*A cura di:*

Direzione di Area Assistenza istituzionale  
Settore Assistenza giuridica e legislativa

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

Assistenza generale alle Commissioni

Assistenza ai lavori di Aula

Analisi di fattibilità per la valutazione delle politiche

Assistenza al CdAL e alla CoPAS

Assistenza alla CPO e alla Commissione di controllo

Direzione affari legislativi,  
giuridici ed istituzionali della Giunta regionale

Aprile 2016

Rapporto sulla legislazione : anno 2015 / Consiglio regionale della Toscana ; a cura della Direzione di Area Assistenza istituzionale Settore Assistenza giuridica e legislativa. - Firenze : Consiglio regionale della Toscana , 2016. – 256 p. ; 30 cm  
328.370 945 5  
Legislazione regionale - Toscana - 2015 - Rapporti di ricerca

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

In copertina gonfalone della Regione Toscana

-----  
Cura redazionale: *Carla Paradiso, Antonella Meucci*

Copertina: *Lauro Laghi*

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

## Indice

<b>Relazione di sintesi</b> (G. Pastore)	pag. 7
<b>Relazioni sulle politiche legislative:</b>	
Politiche istituzionali (I. Cirelli)	pag. 51
Proposte di legge di iniziativa dell'Ufficio di presidenza (P. Garro)	pag. 58
Collegio di garanzia statutaria (P. Garro)	pag. 63
Politiche agricole (B. Pieraccioli)	pag. 71
Politiche per lo sviluppo economico (C. Prina Racchetto)	pag. 78
Politiche sanitarie e sociali (C. Belmonte)	pag. 88
Politiche culturali (C. Orione)	pag. 100
Politiche per il governo del territorio (D. Ferraro)	pag. 103
Politiche per la tutela dell'ambiente (F. Casalotti)	pag. 114
Politiche per la mobilità e le infrastrutture (A. Traniello Gradassi)	pag. 121
<b>Relazioni sulle politiche di programmazione:</b>	
Programmazione regionale "a cavallo" di legislatura (M.C. Tosetto)	pag. 133
Programmazione per l'ambiente e l'energia III e VI commissione (F. Agus)	pag. 146
Programmazione per il territorio VI commissione (R. Bardocci)	pag. 155
<b>Analisi di fattibilità ex ante e valutazione ex post delle leggi regionali</b> (L. Moretti)	pag. 163
<b>Iniziativa legislativa ed esame fase d'aula</b> (A. Tonarelli)	pag. 170
<b>Produzione legislativa dell'anno 2015 e caratteri qualitativi. Quadro riassuntivo della produzione della nona legislatura</b> (C. Paradiso)	pag. 191

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

Commissione di controllo (M. Santoro)	pag. 217
Consiglio delle autonomi locali (CAL) (P. Cappelletto)	pag. 220
Conferenza permanente delle autonomie sociali (COPAS) (R. Lupi)	pag. 232
Commissione regionale pari opportunità (CRPO) (A. Accardo)	pag. 238

**L'attività regolamentare**

(M. Mingioni)	pag. 240
---------------	----------

**Contenzioso costituzionale**

(E. Righi)	pag. 247
------------	----------

**Prospetto riassuntivo degli atti approvati  
dalle Commissioni permanenti nell'anno 2015**

pag. 255
----------

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

- *per l'Assistenza generale alle commissioni*  
Riccarda Casini, Silvia Fantini, Luciana Felloni, Roberta Gambacciani, Maria Teresa Lumachi, Alberto Nistri, Francesco Rappocciolo, Lucia Spilli, Giuliana Tarchiani
- *per l'Assistenza di fattibilità alle commissioni*  
Antonella Brazzini, Luisa Roggi, Alessandro Zuti
- *per la raccolta dei dati normativi*  
Elisabetta Crescioli, Susanna Meloni, Alessandro Silei

## **RELAZIONE DI SINTESI**



## RELAZIONE DI SINTESI

Gemma Pastore

### **1. PREMESSA: IL CONTESTO ISTITUZIONALE ED ECONOMICO**

Il rapporto sulla legislazione della Toscana per l'anno 2015 offre l'occasione di osservare in un quadro generale la portata della IX legislatura appena conclusa e riflettere sugli elementi caratterizzanti l'attività legislativa con la quale si è aperta la X legislatura.

Tale prospettiva richiede la visione del contesto nel quale calare l'analisi delle azioni normative e programmatiche della Regione, contesto costituito dalle caratteristiche economiche, legislative e istituzionali che il quinquennio 2010 – 2015 ha evidenziato a livello nazionale, anche alla luce dell'incidenza di fattori internazionali ed europei.

Sul piano economico, l'azione delle regioni è stata condizionata da forti tagli alla spesa regionale e locale. Sono stati imposti alle regioni nonostante il fatto che da esse e dalle autonomie locali, piuttosto che dallo Stato, dipendano principalmente i servizi erogati alle comunità.

Sul piano istituzionale, la necessità di affrontare la crisi economica ha costituito il presupposto per una azione di riorganizzazione dello Stato, che ha portato ad un ridimensionamento dell'autonomia regionale, ben rappresentato dalla riduzione del numero dei consiglieri regionali, dalla restrizione della potestà legislativa regionale, dal riordino dei compiti amministrativi e dell'assetto degli enti sub regionali.

La fase di grandi riforme avviata negli ultimi anni, e ancora in atto, si presenta profondamente diversa, per obiettivi e contenuti, rispetto alla stagione delle riforme degli anni '90, culminata nel sistema della riforma Bassanini.

Le riforme Bassanini erano focalizzate sull'organizzazione, sul personale, sull'assetto delle funzioni e sulle semplificazioni. Si perseguiva l'obiettivo di alleggerire l'amministrazione statale mediante il decentramento delle funzioni verso i vari livelli delle autonomie territoriali, investendo le regioni, le province e i comuni, anche in forma associata, di una notevole serie di funzioni, compiti e servizi. Si concretizzava il cosiddetto "federalismo amministrativo", che ha preceduto il riparto costituzionale delle funzioni tradotto, nel 2001, nella riforma del titolo V, parte II, della Costituzione.

Le riforme costituzionali degli anni 1999 e 2001 hanno accentuato i tratti autonomistici del regionalismo italiano attraverso il rovesciamento del principio enumerativo e il potenziamento dell'autonomia organizzativa delle regioni, anche se non hanno disciplinato il federalismo fiscale e i raccordi istituzionali e funzionali tra lo Stato e le regioni.

Ora la direzione delle riforme è diversa, come attesta la stessa riforma costituzionale in itinere, che rivede gli assetti del Parlamento, trasformando il Senato in una camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali, e riporta alla competenza statale una serie di funzioni che la riforma del 2001 aveva attribuito alle regioni, sia a titolo di competenza concorrente, sia quali funzioni rientranti nella competenza residuale.

Tutto ciò deriva anche da un contesto diverso rispetto a quello degli anni '90, oggi caratterizzato da una crisi economica di portata mondiale, che ha ricondotto qualsivoglia azione pubblica alla necessità di fronteggiare le sue conseguenze.

Collegata alla crisi è la riorganizzazione strutturale dei vari livelli istituzionali con la ristrutturazione dei governi locali e delle relative funzioni culminata con la legge 56/2014 “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni”.

Con questa legge sono mutati aspetti fondamentali dell'amministrazione territoriale italiana. Si è disposta la trasformazione delle province in enti ad elezione indiretta (in attesa del loro superamento previsto dalla riforma costituzionale), sono state istituite le Città metropolitane, tra cui anche la città metropolitana di Firenze, con importanti funzioni in materia di pianificazione strategica e territoriale, e di sviluppo economico e sociale; si sono delimitate rigorosamente le funzioni fondamentali spettanti alle province, mentre si è affidata alle regioni la redistribuzione delle altre funzioni verso le amministrazioni comunali o regionali; si sono rafforzati gli obblighi di esercizio obbligatoriamente associato delle funzioni da parte dei comuni minori, valorizzando le unioni e le fusioni dei comuni stessi.

Nei prossimi anni dovrà essere verificato l'impatto delle riforme sul regionalismo italiano alla luce dell'articolo 5 della Costituzione e dei principi fondamentali che da questo si traggono.

Rispetto ai dati storici e a quanto invece ora testualmente previsto dalla riforma costituzionale, dovrà essere verificato nei fatti il concreto posizionamento delle regioni rispetto allo Stato, tenuto soprattutto conto del nuovo Senato, oltre che della imprescindibile opera interpretativa della Corte costituzionale.

La X legislatura che si apre, secondo la riforma in itinere, vedrà i consigli regionali chiamati a comporre il nuovo Senato e a definire il loro ruolo legislativo e istituzionale.

A tale ultimo proposito, non va omissis come la riforma non incida sul comma 9 dell'articolo 117 della Costituzione, il quale, con riferimento al “potere estero” delle regioni, dispone: “*nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato*”. E pure, nel campo dei rapporti con l'Unione europea, resta fermo il comma 5 dell'articolo 117 della

Costituzione, secondo il quale *“Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi dell’Unione europea e provvedono all’attuazione e all’esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell’Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite con legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza”*.

Non è privo di significato sottolineare che proprio dall’Unione europea possano derivare elementi di rafforzamento delle regioni e del loro ruolo.

I trattati europei contengono diversi riferimenti alle regioni e presuppongono un’articolazione degli stati membri di tipo regionale (o federale). Tale articolazione rientra nell’identità nazionale degli stati membri, che l’Unione rispetta (art. 4 TUE). Il diritto europeo incide sull’ordinamento regionale in termini di competenze e di poteri, quali la partecipazione al Comitato delle regioni e l’obbligo di consultazione dei parlamenti regionali, ai fini del controllo di sussidiarietà europea, con la disciplina degli aiuti di Stato e con la politica di coesione.

Nel complesso la politica di coesione 2014 - 2020 permetterà di mobilitare fino a 351,8 miliardi di euro, quasi un terzo del bilancio complessivo UE, verso le regioni e città dell’Unione europea e verso l’economia reale, per sostenere la creazione di posti di lavoro, la competitività tra imprese, la crescita economica, lo sviluppo sostenibile e il miglioramento della qualità della vita dei cittadini in tutte le regioni e le città dell’Unione europea. Le regioni contribuiranno alla realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020: crescita e occupazione, lotta contro i cambiamenti climatici e riduzione della dipendenza energetica, della povertà e dell’esclusione sociale.

## **2. L’ANDAMENTO DELLE FONTI**

Nel rinviare la disamina dell’attività legislativa e programmatoria della IX legislatura e del 2015 a quanto illustrato nelle relazioni settoriali che seguono, in questa sintesi iniziale si portano ad evidenza alcuni tratti di tali attività che appaiono imporsi all’attenzione per rilevanza e peculiarità.

L’azione legislativa della regione nella IX legislatura sostanzialmente si è mossa su due piani strettamente collegati nell’ambito delle politiche nazionali.

Il primo è stato rappresentato dall’esigenza di affrontare le misure emergenziali del Governo messe in atto a fini di riduzione e controllo della spesa pubblica, unitamente alla necessità di arginare l’impatto della crisi economica sul tessuto sociale e produttivo della Toscana.

Il secondo è stato quello di realizzare all’interno dell’ordinamento regionale le riforme istituzionali ed organizzative indotte sia dalla legislazione statale, sia dall’esigenza di semplificazione strutturale dell’ordinamento con conseguente diminuzione dei costi. Tale versante è stato ampiamente

accompagnato dalla semplificazione amministrativa nell'ambito dei settori nuovamente regolati.

Le politiche della programmazione regionale si sono sviluppate nel corso di tutta la IX legislatura, per poi trovare conclusione proprio al termine di essa, nei primi mesi del 2015.

Le leggi regionali 49/1999 e 44/2013 hanno costituito il quadro della maggior parte degli atti di programmazione approvati, sino ad arrivare alla legge regionale 1/2015, che ha riformato il sistema di programmazione e di contabilità regionale in attuazione del d.lgs. 118/2011 e che ha quindi determinato l'avvio di una nuova fase di programmazione regionale caratterizzata da una precisa volontà di semplificazione e di attenzione ai risultati delle politiche regionali.

Il Consiglio regionale all'inizio della X legislatura ha declinato i principi della nuova programmazione in specifici indirizzi con la risoluzione 6 ottobre 2015, n. 13. Con essa tra l'altro è stato previsto che il documento di economia e finanza regionale (DEFR) per l'anno 2016, declinasse le priorità del programma di Governo in termini di progetti regionali, da sviluppare nel corso della legislatura in modo da garantire la continuità e coerenza degli interventi e quindi il raggiungimento dei risultati, rispettando i criteri di semplificazione, essenzialità, e chiarezza. Nella stessa risoluzione si ribadisce la necessità di ridurre al minimo gli atti di programmazione regionale di settore, mantenendo quelli previsti dalla normativa nazionale o dell'Unione europea.

In totale nella IX legislatura sono stati approvati 16 piani, tra i quali, di assoluta rilevanza, il piano regionale integrato infrastrutture e mobilità, il piano di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati, l'integrazione al piano di indirizzo territoriale, il piano sanitario e sociale integrato regionale il piano ambientale ed energetico regionale e l'integrazione paesaggistica del piano di indirizzo territoriale regionale.

Sotto il profilo della produzione legislativa, la IX legislatura ha segnato un incremento dell'iniziativa legislativa con una media di 88 proposte di legge, rispetto alle 79 dell'VIII legislatura.

Nella IX legislatura sono state emanate 320 leggi regionali.

La percentuale più ampia di esse va ascritta alla tipologia delle leggi di manutenzione, le quali presentano un tasso medio di legislatura del 55% (176 leggi su 320).

Tale dato si spiega in ragione della corretta tecnica della modifica espressa testuale adottata dal legislatore regionale al fine di mantenere l'efficienza del sistema normativo, metodo che garantisce la chiarezza e la precisione degli interventi di modifica. La novellazione garantisce inoltre il controllo del numero delle leggi vigenti, le quali essendo soggette a modifica non aumentano di numero e recano normative contenute in un medesimo atto fonte, evitando stratificazioni normative delle materie. La Toscana presenta così

il dato virtuoso del basso numero di 602 leggi sostanzialmente in vigore (le leggi formalmente in vigore sono 1.038) e di 152 regolamenti in vigore.

A fronte della consolidata tecnica della novellazione si ritiene che essa debba ora essere riflettuta nei suoi limiti, in quanto l'eccessivo ricorso a leggi di modifica di leggi preesistenti, anche nel caso di interventi di riforma o di modifiche quantitativamente rilevanti, in luogo dell'emanazione di leggi nuove, conduce ad un'eccessiva stratificazione di modifiche nel tempo che ostacolano la semplicità e il coordinamento interno dei testi legislativi e anche la leggibilità degli stessi nelle banche dati.

La nuova legislatura che si apre potrebbe riflettere sull'opportunità di addivenire, attraverso singole leggi o testi unici, al consolidamento dei testi legislativi vigenti, alcuni dei quali presentano ormai problemi di coordinamento interno e centinaia di note nella banca dati, tante modifiche hanno avuto. Di tale argomento si occupa il programma sulla qualità della legge delineato dal Consiglio regionale nel 2015, al quale è dedicato il prossimo paragrafo.

Anche la IX legislatura evidenzia come nell'ordinamento toscano la legge regionale mantenga una posizione centrale nella regolamentazione, risultando la Toscana una delle regioni con il più alto numero di leggi approvate annualmente.

L'iniziativa consiliare è presente in percentuale significativa (39,3%: 126 leggi su 320) e mantiene un tasso di successo molto alto, dato anche questo peculiare rispetto a quanto rilevabile presso altre regioni. Inoltre la legislazione di iniziativa consiliare negli ultimi anni non si è occupata più soltanto di materia istituzionale, ma è intervenuta sempre più spesso in altri settori, ritenuti meno usuali per un'assemblea legislativa perché presuppongono informazioni solitamente a disposizione degli esecutivi.

Indicativa è l'attività legislativa del 2015. Nei primi tre mesi dell'anno di chiusura della legislatura, sono state presentate 38 proposte di legge, dato che appare rilevante, anche in considerazione dello spessore delle leggi approvate, tra le quali si citano la legge regionale 22/2015, sulla riforma delle province, la legge regionale 28/2015, sulla riforma del sistema sanitario regionale.

Nei successivi mesi di inizio della X legislatura le proposte di legge presentate sono state 67, dato anch'esso di interesse e non scontato alla luce dei fisiologici tempi di avvio dell'attività dell'esecutivo, della riduzione dei titolari dell'iniziativa legislativa in consiglio regionale (vista la riduzione a quaranta del numero dei consiglieri) e dell'ampio rinnovo elettorale del Consiglio stesso.

Il rapporto tra leggi regionali e regolamenti regionali appare assestato in modo fisiologico e alla fonte regolamentare sono attribuiti contenuti di dettaglio a carattere prevalentemente tecnico. Appare sempre presente nell'ambito dell'attività istruttoria delle leggi l'attenzione alla corretta demarcazione della fonte regolamentare, escludendosi da essa alcuni oggetti, quali l'individuazione dei beneficiari e i criteri di erogazione di incentivi, ricondotta alla legge; mentre

al contrario si riportano al regolamento quei contenuti di atti amministrativi che appaiono avere la natura sostanziale di disciplina attuativa della legge.

Il rapporto Giunta-Consiglio in ordine ai regolamenti evidenzia una virtuosa tendenza all'interazione. L'azione delle commissioni consiliari interpreta talvolta estensivamente la funzione consultiva, mentre la Giunta regionale esprime disponibilità al confronto e alla riconsiderazione delle proposte iniziali (visto l'altissimo tasso di accoglimento dei pareri).

### **3. LA QUALITÀ DELLA LEGGE**

La buona qualità della regolazione è ormai riconosciuta quale interesse pubblico autonomo, nella consapevolezza che lo stato della legislazione condiziona direttamente l'attrattività economica e sociale dei territori, la loro competitività, oltre che il grado di democraticità e trasparenza dell'ordinamento. Non ultima poi la considerazione che la gestione di qualità delle fonti, nella loro organizzazione, sistematicità e comunicazione, è alla base della loro conoscibilità e del generale controllo sociale sulle decisioni pubbliche.

Nel 2015, la X legislatura si apre con un deciso intervento del Consiglio regionale sul piano della politica della legislazione. Quest'ultima è deputata ad individuare i metodi e gli strumenti necessari per il migliore esercizio della funzione legislativa e si afferma per la sua valenza istituzionale.

Poiché è necessario che la politica della legislazione sia esplicitata chiaramente in un programma politico che concretizzi il mandato istituzionale relativo alla qualità della legge, l'Ufficio di presidenza, immediatamente all'inizio della legislatura, ha posto l'obiettivo e discusso la formulazione e l'adozione degli indirizzi programmatici del Consiglio regionale per la X legislatura in tema di qualità della legge e semplificazione, trasparenza e comunicazione.

Tali indirizzi sono stati adottati formalmente all'inizio del 2016, con la deliberazione dell'Ufficio di presidenza 10/2016 che riafferma anche il ruolo storico svolto dal Consiglio in tema di qualità della legge.

La deliberazione avvia per la nuova legislatura un ampio programma di azioni per la qualità della legge che costituisce attuazione del mandato istituzionale del Consiglio regionale relativo alla qualità della legge formalizzato da articoli 39 e 44 dello Statuto, in tema di trasparenza e certezza del diritto.

Tale impegno sulla qualità della legge valorizza il rapporto istituzionale tra il Consiglio e la Giunta regionale poiché i dieci indirizzi programmatici formulati prevedono tutti la loro attuazione in sostanziale sinergia con la Giunta regionale e la formalizzazione delle azioni concrete da porre in essere con le intese previste dalla legge regionale 55/2008 per la definizione delle regole sulla qualità normativa e la collaborazione fra le strutture tecniche che la presidiano.

Gli indirizzi programmatici adottati investono aspetti formali, sostanziali e istituzionali della produzione legislativa, e prendono spunto dall'analisi delle criticità individuate.

Ai fini della chiarezza della legge e comprensibilità del testo viene ribadito il divieto di titoli, rubriche e sommari muti, in quanto non riportano alcuna notizia del contenuto normativo, divieto peraltro presente nell'ordinamento regionale con l'adozione del Manuale interregionale "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi".

Viene ribadito il divieto di leggi omnibus e di norme intrusive e parimenti il rispetto del principio statutario della modifica, sostituzione, integrazione e abrogazione espressa dei testi unici, e in generale dei testi normativi.

Ai fini sempre della chiarezza dei testi e del quadro legislativo generale viene richiamata l'attenzione ad un adeguato utilizzo della tecnica dei rinvii normativi, con particolare attenzione ai rinvii interni alla legge, ed evitato l'eccesso della novellazione.

Quale strumenti operativi di tali indirizzi è prevista la standardizzazione del linguaggio normativo attraverso una tipologia di formule e la standardizzazione delle forme di citazione degli atti normativi, tutte azioni da condurre anche attraverso la virtuosa collaborazione tra giuristi e linguisti.

Al fine di ulteriormente garantire a chiunque la comprensibilità delle leggi regionali emanate dalla Toscana viene prevista l'implementazione della banca dati delle leggi regionali con la pubblicazione di note di sintesi dei principali contenuti delle leggi, redatte in modo semplice e comprensibile. Si tratta di un livello di divulgazione secondaria dei contenuti delle leggi, tradotti in linguaggio semplice con l'evidenziazione, in particolare, degli strumenti di incentivazione, competenze, adempimenti e termini.

Viene affermata quale metodo della legislazione mediante la programmazione normativa. Essa potrà comprendere anche un'opera di aggiornamento e sistemazione delle leggi esistenti attraverso testi unici o tramite la loro periodica revisione.

Infine, in coerenza con quanto già sottolineato in premessa circa il rapporto virtuoso che deve sussistere tra le regioni e l'ordinamento europeo, gli indirizzi programmatici dedicano attenzione all'Europa. Essi pongono l'obiettivo della effettiva partecipazione del Consiglio alla formazione degli atti europei, aggiornando anche le leggi regionali e le procedure consiliari esistenti.

#### **4. L'ISTRUTTORIA LEGISLATIVA**

L'istruttoria legislativa è disciplinata dal Regolamento interno del Consiglio con disposizioni di particolare pregio in ragione della tutela che accordano al processo di formazione delle decisioni sostanziali.

Un aspetto peculiare della disciplina è la tutela accordata, attraverso un articolato sistema di pareri, alle prerogative di merito delle commissioni permanenti.

Il parere referente della commissione, alla quale è assegnata la proposta di legge in ragione della competenza sulla materia, è affiancato dal parere secondario delle altre commissioni che vengono interessate per competenza da aspetti della disciplina in discussione. L'ultima innovazione della materia, come già sopra illustrato, è stata l'introduzione del parere di merito delle commissioni per il programma regionale di sviluppo (PRS) e il documento di economia e finanza regionale (DEFR), che affianca il parere referente della Prima Commissione.

Specularmente, ai pareri referenti delle commissioni di merito, qualora la disciplina in discussione interessi profili disciplinati dallo Statuto o abbia rilevanti profili istituzionali di carattere generale, si affianca il parere istituzionale della prima commissione. Quest'ultimo, oltre a valutare la legittimità delle previsioni, è finalizzato a verificare e garantire la coerenza delle discipline di settore rispetto all'ordinamento regionale, nazionale ed europeo.

I lavori delle commissioni sono assistiti sul piano tecnico dalla scheda di legittimità, dalla scheda di fattibilità e dagli altri documenti idonei a fornire il più ampio quadro conoscitivo della proposta e delle sue finalità.

La dimensione del lavoro di assistenza alle commissioni compiuto dagli uffici è data dalla rilevazione del numero complessivo di atti prodotti nel corso della IX Legislatura: 514 schede di legittimità su proposte di legge, 277 schede di fattibilità su proposte di legge e 680 schede di legittimità su proposte di deliberazione.

Non è di poco conto ricordare che il Consiglio regionale della Toscana si è dotato sin dal 1994 della scheda di legittimità obbligatoria per tutti gli atti sottoposti all'esame delle commissioni, e che essa ha costituito l'elemento fondante di un corretto rapporto istituzionale tra l'apparato politico e apparato tecnico, garantendo alle commissioni un apporto tecnico-giuridico utile per la valutazione degli atti<sup>1</sup>.

Gli apporti istruttori, politici e tecnici, conducono all'emanazione di una legislazione di qualità, sotto il profilo sostanziale e formale. Nel corso della IX legislatura sono state emanate 320 leggi regionali, delle quali solo 22 leggi sono state impugnate dal Governo per questioni di legittimità in via principale, e di queste solo 16 sono state oggetto di pronunce negative o parzialmente negative

---

<sup>1</sup> La qualità della legge è assistita anche dalla potestà del Presidente del Consiglio di dichiarare l'improcedibilità delle proposte di legge che non osservano le disposizioni stabilite a tutela della qualità della legislazione (Statuto, articolo 44 comma 7 e articoli 8 e 125 del Regolamento interno). Tale competenza nel corso della IX legislatura non è stata mai esercitata.

per la regione da parte della Corte costituzionale (le vittorie dello Stato sono state 10, gli accoglimenti parziali sono stati 6 e le pronunce di infondatezza 6).

#### 4.1 I TEMPI DELL'ISTRUTTORIA E L'OSTRUZIONISMO

Una riflessione meritano i tempi dell'istruttoria, poiché soprattutto verso la fine della IX legislatura sono emerse ampie criticità procedurali.

L'istruttoria delle proposte di legge nella IX legislatura ha avuto una durata media di 59 giorni, tenuto conto della durata massima di 161 giorni e di una durata minima di 7 giorni.

Particolare è stato l'intervento realizzato con la proposta di legge consiliare 427/2015 (poi legge regionale 49/2015), iscritta direttamente in aula senza seguire l'ordinario iter istruttorio attraverso la competente commissione consiliare e approvata dal Consiglio regionale il 27 marzo 2015, giorno precedente la scadenza della legislatura, immediatamente dopo l'approvazione del Piano d'indirizzo territoriale (PIT) con valenza paesaggistica (deliberazione del Consiglio regionale 27 marzo 2015, n. 37).

La legge regionale 49/2015 era necessaria al fine di dare attuazione ad alcune parti del piano del paesaggio. Il testo della legge regionale 65/2014 è stato infatti modificato ed integrato al fine di sviluppare i contenuti del piano del paesaggio approvato dall'aula consiliare nella stessa seduta del 27 marzo 2015.

Per gli atti di programmazione i dati numerici relativi alla durata dell'iter di approvazione evidenziano una durata massima dell'istruttoria di 1.044 giorni, con il Piano sanitario e sociale integrato regionale, mentre la durata minima è stata di 51 giorni, con il Piano della cultura e pratica delle attività motorie. La durata media dell'istruttoria degli atti di programmazione è quindi di 201 giorni.

La lettura critica di questi dati probabilmente deve tenere conto della delicatezza politica e corposità di alcuni atti di programmazione, quali il piano sanitario e sociale, ma in ogni caso sollecita la riflessione in merito ad un complessivo sistema della programmazione che ha visto il suo completamento verso la fine della legislatura.

Il corretto svolgimento dell'istruttoria legislativa richiede una adeguata programmazione dei lavori, poiché da una parte è evidente che la calendarizzazione dei lavori ha a propria disposizione una quantità di tempo finito, d'altra parte è principio generale dell'istruttoria legislativa il rispetto di un tempo minimo della stessa, né essa può dilungarsi a scapito dell'impellenza degli interessi che richiedono di essere regolati.

Nella IX legislatura l'istruttoria legislativa in due occasioni, costituite da proposte di legge di assoluta rilevanza, è stata caratterizzata dal ricorso a tecniche ostruzionistiche da parte dell'opposizione.

Il primo caso di ostruzionismo si è presentato nell'ambito della discussione della proposta di legge elettorale (poi legge regionale 51/2014), il cui iter va osservato anche in ragione della sua durata e complessità.

Esso è stato avviato nel 2012 con la costituzione di un gruppo di lavoro rappresentativo di tutti i gruppi politici, al fine di agevolare un ampio accordo tra le forze politiche. Tale accordo non è stato raggiunto e quindi la prima commissione ha affrontato l'esame di dodici proposte di legge presentate in materia, per le quali è stato necessario stabilire i criteri per l'ordine dei lavori.

Nel corso dei lavori della commissione si sono ripresentati i conflitti politici già emersi nel gruppo di lavoro e quindi si è assistito alla presentazione di circa mille emendamenti, i quali sono stati tutti respinti.

Successivamente il Consiglio regionale ha anch'esso affrontato tutte le dodici proposte di legge elettorale regionale presentate, delle quali solo una aveva avuto il parere favorevole della commissione.

Nel corso dei lavori dell'aula sono stati presentati circa 8000 emendamenti, che hanno creato criticità nell'applicazione delle procedure regolamentari.

L'iter della legge elettorale, una volta approvata, si è arricchito del parere, confermativo delle previsioni, da parte del Collegio di garanzia relativamente al listino facoltativo, alla scheda elettorale, alle soglie di accesso al riparto dei seggi. Complessivamente il processo di formazione della legge elettorale è durato dal 1 marzo 2012, con l'istituzione del gruppo di lavoro, all'11 settembre 2014, giorno di approvazione in aula.

Tecniche di discussione ostruzionistiche hanno riguardato anche il settore della sanità, il quale nel 2015 ha visto l'emanazione della legge regionale 28/2015, che disponeva l'urgente riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale, e quindi la successiva legge di riordino, la legge regionale 84/2015, che ha abrogato la legge regionale 28/2015.

L'istruttoria della legge regionale 28/2015 si è svolta, fra l'assegnazione alla Terza Commissione e l'approvazione in Aula, nell'arco di 56 giorni ed ha visto l'ampia riscrittura della legge, che ha avuto una portata programmatica, piuttosto che dispositiva. Ciò sia in quanto l'originaria proposta di legge nasceva come legge di principi, sia in quanto nel corso dei lavori di Commissione il testo di legge si è arricchito di un'ampia serie di disposizioni di indirizzo riguardanti le tematiche proprie della sanità territoriale, inizialmente non contemplate.

Nel corso dell'istruttoria non è stata composta la conflittualità politica presente, concernente la scelta legislativa di fondo di imperniare dal 1° gennaio 2016 il sistema sanitario regionale su tre sole aziende di Unità sanitaria locale di area vasta, e quindi, successivamente alla sua entrata in vigore, la legge regionale 28/2015 è stata oggetto di una iniziativa referendaria volta alla sua abrogazione integrale.

Nelle more del procedimento referendario è stata presentata in Consiglio la proposta di legge n. 33, divenuta poi legge regionale 84/2015, di 132 articoli e un allegato, la quale è stata oggetto dei lavori della Commissione per 20 giorni, con l'organizzazione di consultazioni telematiche ai fini della sua più rapida approvazione.

Tale lasso di tempo, ritenuto troppo breve dalle forze di opposizione, ha provocato iniziative ostruzionistiche nel corso dei lavori di aula, i quali si sono protratti per una settimana, anche con sedute notturne, e nell'ambito dei quali sono stati presentati circa 11.000 emendamenti.

Oltre alla presentazione di un tale numero di emendamenti, le forze di opposizione, a fini ostruzionistici, hanno utilizzato pienamente i tempi che il regolamento interno riserva ai consiglieri per la discussione, per l'illustrazione degli emendamenti e le dichiarazioni di voto. Sono stati inoltre anche presentati 270 ordini del giorno collegati al testo della proposta di legge, i quali sono stati rinviati in Commissione ai sensi dell'articolo 176, comma 9, del regolamento interno consiliare al fine di una riformulazione o modifica del contenuto degli stessi per un successivo esame da parte dell'aula.

A fronte dell'impellenza della sessione di bilancio, i tempi dei lavori dell'aula sono stati accorciati mediante l'approvazione dello stralcio di cinquantasette articoli della proposta di legge<sup>2</sup>.

#### 4.2 LA PROGRAMMAZIONE NORMATIVA

Altro episodio critico sul versante della gestione dei tempi dell'istruttoria legislativa è stato quello della presentazione da parte della Giunta regionale, alla fine del 2015 nella X legislatura, delle proposte di legge per adeguare la legislazione di settore al trasferimento di funzioni previsto dalla legge regionale 22/2015 sulla riforma delle province. I dati sono interessanti poiché evidenziano che sono state inviate contestualmente al Consiglio regionale a novembre 2015 in due settimane dodici proposte di legge regionale recanti un totale di 611 articoli e successivamente altre tre proposte per un totale finale di 654 articoli.

Tali proposte di legge contenevano tutte la previsione della loro entrata in vigore il 1° gennaio 2016, e con uguale termine ad esse ovviamente si affiancavano le proposte di legge di bilancio, di stabilità per il 2016 e di legge collegato alla legge di stabilità.

Venivano anche presentate, per un totale di ulteriori 145 articoli con un allegato, la proposta di legge 33 sulla riforma del sistema sanitario regionale, (132 articoli e un allegato, divenuta poi legge regionale 84/2015), la proposta di

---

<sup>2</sup> Erano gli articoli in materia di assistenza farmaceutica, commissione terapeutica regionale, Agenzia regionale di sanità, Consiglio sanitario regionale, Commissione regionale di bioetica, Comitati etici, Ente di supporto tecnico-amministrativo regionale (ESTAR), contabilità, norme transitorie finali della l.r. 40/2005, Istituto per lo studio e la prevenzione oncologica (ISPO), collegi sindacali delle nuove aziende USL.

legge 34 a sostegno della natalità, la proposta di legge 38 recante disposizioni straordinarie per il rilascio delle autorizzazioni allo scarico di acque reflue urbane in corpi idrici superficiali; la proposta di legge 61 di ulteriore modifica alla legge regionale 22/2015.

La somma totale degli articoli delle proposte di legge pervenute a fine anno in un brevissimo lasso di tempo era dunque di 769 articoli (con un allegato).

In assenza di un'adeguata programmazione normativa e della valutazione dell'effettiva urgenza delle proposte presentate, si è creato un ingorgo istruttorio che rendeva palese l'impossibilità dell'intervento del legislatore regionale per tutte le proposte di legge, considerati i tempi necessari all'esame dei provvedimenti e la capienza del calendario dei lavori delle commissioni e del Consiglio regionale.

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

La situazione era aggravata dal fatto che una percentuale rilevante delle disposizioni contenute nelle proposte di legge in questione non presentava contenuti manutentivi imposti dal riordino, bensì integrava interventi sostanziali di riforma delle discipline.

Inoltre, sempre in termini di fattibilità, non ultimo era il problema dell'apertura della sessione di lavori consiliari dedicati all'esame della legge di stabilità e del bilancio ed eventuali collegati, che riduceva ulteriormente il tempo a disposizione per l'esame e l'approvazione degli altri provvedimenti.

In conclusione, rispetto al pacchetto legislativo presentato nei mesi di novembre e dicembre, sono state approvate solo le proposte di legge 33 (legge regionale 84/2015 sanità), 51 (legge regionale 86/2015 tributo speciale rifiuti), 44, 45 e 46 (leggi regionali 81, 82, 83 stabilità, collegato e bilancio) e 49 (legge regionale 85/2015 in materia di lavori pubblici in circostanze di somma urgenza).

#### 4.3 ANCORA SULLA OMOGENEITÀ DELLA LEGGE E LA LEGGE COLLEGATA ALLA LEGGE DI STABILITÀ: LE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO

La legge regionale 1/2015, all'articolo 18 comma 2, individua le leggi collegate quali, *“oltre a quelle previste dal d.lgs. 118/2011 e dal principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio di cui all'allegato 4/1 dello stesso, esclusivamente quelle leggi motivatamente indicate come tali dalla Giunta regionale nel DEFR, in virtù della loro stretta attinenza al raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione della spesa, equità e*

*sviluppo che compongono la complessiva manovra economica e di bilancio della Regione necessaria per attuare il DEFR e la nota di aggiornamento, e che non siano state oggetto di valutazione contraria da parte del Consiglio regionale”.*

In attuazione del decreto legislativo 150/2015, con il quale si è dato avvio al processo di trasferimento alle regioni delle funzioni in materia di mercato del lavoro, alla fine del 2015, e quindi all’inizio della X legislatura, si è proceduto al riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive con la legge regionale 82/2015, collegata alla legge di stabilità per l'anno 2016.

Le funzioni in materia di occupazione e mercato del lavoro rientrano tra le funzioni provinciali non fondamentali per le quali la legge 56/2014 ha stabilito che lo Stato e le Regioni provvedano al riordino.

La proposta di legge n. 46, collegata alla legge di stabilità (poi legge regionale 82/2015), è pervenuta in Consiglio in un testo non particolarmente corposo per numero di articoli e contenente previsioni, anche di modifica a norme vigenti, rispetto alle quali si poteva riscontrare il riflesso finanziario sul bilancio richiesto dal punto 7 dell’allegato 4/1 del d.lgs 118/2011.

E’ stata la successiva approvazione degli emendamenti a trasformare la proposta di legge n. 46 in un contenitore delle disposizioni che, a prescindere dalla loro natura e dal loro contenuto, presentavano la necessità di essere approvate entro l’anno, per entrare in vigore dall’inizio del 2016.

In particolare, è stato incorporato nel testo della legge collegata il testo della proposta di legge 58, recante disposizioni di prima attuazione del decreto legislativo 150/2015 in materia di politiche attive del lavoro, disposizioni considerate non rinviabili al fine di garantire la continuità dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro.

Si ricorda anche la disposizione (ora articolo 26 della legge regionale 82/2015) che inserisce l’articolo 9 bis nella legge regionale 65/2014 sul governo del territorio, con il quale si prevede che nel caso in cui il progetto definitivo di un’opera di interesse statale sia stato sottoposto a valutazione di impatto ambientale (VIA) ed il procedimento si sia concluso con esito positivo, l’approvazione del progetto, nella conferenza indetta a tale scopo, con il voto favorevole del Presidente della Giunta regionale, oltre agli effetti previsti dalla legislazione statale, costituisce anche variante automatica del Piano di indirizzo territoriale (PIT). Alla conferenza partecipa il Presidente della Giunta regionale previa risoluzione del Consiglio regionale che si esprime in merito alla variante.

L’inserimento di tali discipline nell’ambito della legge collegata ripropone le considerazioni già svolte in precedenti rapporti sulla legislazione in merito all’omogeneità della legge, principio cardine della qualità legislativa, e ai contenuti delle leggi finanziarie e relativi collegati.

Infatti nel corso della legislatura sono stati diversi gli esempi di emanazione di norme di settore utilizzando lo strumento legislativo improprio della legge finanziaria.

Si ricordano gli articoli 141 e 142 della legge regionale 66/2011 – legge finanziaria per l’anno 2012, con i quali si è intervenuti innovativamente nel settore governo del territorio e difesa dal rischio idraulico. Tali articoli, non avendo contenuto finanziario non erano conformi alle previsioni dell’articolo 13 della legge 36/2001 (Ordinamento contabile della Regione Toscana) ma l’urgenza, dovuta alle emergenze ambientali del momento, si è imposta sulla coerenza giuridica delle norme. Successivamente i due articoli furono abrogati con legge regionale 21/2012 e sostituiti dall’intervento legislativo organico e sistematico in ambito di difesa dal rischio idraulico e di tutela dei corsi d’acqua in essa contenuto.

Pure va ricordato che la proposta di legge 192 recante la riforma dei consorzi di bonifica è stata approvata come legge collegata alla finanziaria per il 2013, diventando la legge regionale 79/2012, poi immediatamente e ampiamente modificata dalle leggi regionali 8 e 60 del 2013, a conferma dell’inadeguatezza delle istruttorie troppo brevi.

Si evidenziava, in particolare all’inizio della legislatura, l’uso della legge finanziaria quale legge omnibus, a beneficio di singole disposizioni o di un corpo di disposizioni, che in assenza del requisito del collegamento venivano inserite nelle procedure speciali delineate per i provvedimenti finanziari ai fini della loro approvazione certa ed entro termini stabiliti.

Il vulnus di tali pratiche investe sia le competenze istituzionali delle commissioni di merito che vengono spogliate della possibilità di esaminare le norme relative alle materie assegnate, sia la qualità della legge dal momento che i guasti all’ordine legislativo delle leggi omnibus e delle norme intruse sono rilevanti, come ormai a tutti noto.

Anche per questo aspetto merita una riflessione la necessità di un’adeguata programmazione normativa, poiché l’uso di contenitori legislativi non adeguati ai contenuti delle norme può essere risolto solo con una preventiva e corretta organizzazione dei lavori.

Il punto sostanziale di tali questioni, costituito dalla necessità di utilizzare correttamente le leggi finanziarie/di stabilità e relativi collegati, di evitare leggi omnibus e quindi di garantire il rispetto del principio di omogeneità della legge, nella IX legislatura è stato segnalato nell’ambito delle schede di legittimità dal settore legislativo e il Consiglio regionale è intervenuto con le risoluzioni 95 e 163 rispettivamente sulla legge finanziaria e sulla legge di semplificazione.

Coerentemente l’attenzione accordata al principio di omogeneità della legge in tali atti, spesso nel corso della legislatura è stato deciso in commissione lo stralcio di parti di proposte di legge aventi carattere intruso rispetto alla disciplina principale dell’atto presentato. In tale caso le disposizioni stralciate diventano oggetto di autonome proposte di legge assegnate alla commissione consiliare di riferimento.

La validità di tali operazioni è stata confermata dal fatto che in sede di esame delle proposte di legge riassegnate alle commissioni competenti, queste discutono nel merito politico ed il passaggio in tale sede referente si rivela tutt'altro che formale.

#### 4.4 ASSENZA DELL'ISTRUTTORIA DELLE COMMISSIONI

Il procedimento di approvazione delle leggi regionali presso il Consiglio regionale della Toscana evidenzia la particolarità di proposte di legge che non sono sottoposte al vaglio dell'istruttoria delle commissioni di merito e approdano direttamente in aula per l'approvazione, in assenza quindi della scheda di legittimità.

Le leggi che hanno seguito un iter abbreviato si occupano di materie settoriali e non solo istituzionali e nella maggior parte dei casi si tratta di leggi composte da pochi articoli.

Il dato relativo all'approvazione delle leggi che approdano direttamente in aula, se incrociato con quello relativo alla previsione dell'entrata in vigore immediata, evidenzia che tali leggi frequentemente recano la clausola di entrata in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione.

Peraltro le proposte di legge che nella legislatura hanno seguito questo iter abbreviato sono state sia di iniziativa dell'Ufficio di presidenza, sia di iniziativa di consiglieri regionali, sia di iniziativa della Giunta regionale.

### 5. INIZIATIVA LEGISLATIVA DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA

Il regolamento interno stabilisce all'articolo 11 che l'Ufficio di presidenza promuove, di norma, le proposte di regolamenti interni e le proposte di legge regionale su materie concernenti il funzionamento e le strutture del Consiglio. Questa potestà di promozione della normativa è stata nella prassi implementata da una vera e propria iniziativa legislativa dell'Ufficio di presidenza attraverso la presentazione di proposte di legge firmate dai suoi componenti in qualità di consiglieri.

Nel corso della IX legislatura l'ufficio di presidenza ha così ampiamente esercitato la propria iniziativa legislativa come rappresentato dal fatto che in totale sono state 35 le leggi regionali approvate su iniziativa dello stesso, con una percentuale del 27,7% rispetto alla complessiva iniziativa consiliare della nona legislatura (35 su 126) e con una percentuale del 10,9% rispetto al totale delle leggi regionali approvate (35 su 320). Su 35 leggi, 13 sono state approvate dal Consiglio senza il preliminare parere della commissione competente e quindi in assenza della scheda di legittimità.

L'attivismo dell'Ufficio di presidenza è stato confermato nel 2015 con l'approvazione di dieci proposte di legge.

Quattro sono state approvate entro la fine della IX legislatura ed hanno riguardato l'anagrafe pubblica dei consiglieri e degli assessori regionali, il finanziamento dei gruppi consiliari, gli eventi di carattere periodico che il Consiglio regionale organizza per valorizzare le finalità statutarie, la durata in carica e riduzione dell'indennità del presidente e dei componenti del Co.re.com. (quest'ultima proposta di legge non ha proseguito il suo iter di approvazione).

Nella X legislatura il nuovo Ufficio di presidenza ha prontamente attivato le proprie prerogative in tema di iniziativa legislativa approvando sei proposte di legge, delle quali solo una è stata poi assegnata alla Prima Commissione consiliare per l'esame referente. Tutte le altre proposte di legge dell'Ufficio di presidenza sono state iscritte direttamente all'ordine del giorno della seduta del Consiglio regionale, pertanto, per nessuna di esse è stata redatta una scheda di legittimità.

Complessivamente le tipologie principali degli interventi di cui si è fatto carico l'Ufficio di presidenza sono la disciplina dei gruppi consiliari e delle strutture di supporto, il Collegio di garanzia, la rappresentanza del Consiglio e valorizzazione delle attività culturali svolte dal Consiglio o dalla comunità regionale.

L'Ufficio di presidenza è così intervenuto sulle procedure di trasmissione dei rendiconti dei gruppi consiliari alla Corte dei conti, e quindi sulle procedure di trasmissione ai gruppi consiliari delle delibere relative ai controlli dalla stessa effettuati (legge regionale 45/2015). In particolare si è adeguata la normativa regionale alla sentenza 39/2014 della Corte costituzionale, con la quale sono state ristabilite le prerogative del Consiglio regionale riconoscendo il Presidente del Consiglio regionale l'unico organo legittimato alla rappresentanza dell'assemblea elettiva e, quindi, l'unico titolare di funzioni inerenti alla trasmissione del rendiconto di ciascun gruppo consiliare alla Corte dei conti, e l'unico destinatario degli eventuali rilievi formulati dai giudici contabili in esito ai riscontri sui rendiconti.

Sempre in riferimento al funzionamento del Consiglio regionale, sono stati aggiornati i requisiti per la selezione del personale delle segreterie dei gruppi e degli organismi politici consiliari (legge regionale 58/2015).

Nell'ambito della rappresentanza e delle iniziative istituzionali per la valorizzazione delle finalità statutarie è stata emanata la legge regionale 46/2015, relativa agli eventi di carattere periodico che il Consiglio regionale organizza per valorizzare le finalità statutarie; la legge regionale 59/2015 che disciplina lo stemma, il gonfalone, il sigillo e la fascia, quali segni distintivi della Regione Toscana; le leggi regionali 60/2015 e 71/2015 relative al comitato regionale delle associazioni e manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica.

## 6. IL COLLEGIO DI GARANZIA STATUTARIA

La fine della IX legislatura offre la possibilità di una visione organica della portata operativa dell'articolo 57 dello Statuto, con il quale è stato istituito il Collegio di garanzia con previsioni generali, integrate dalla legge regionale 34/2008, relativa alla costituzione e funzionamento dello stesso. Il Collegio è stato poi costituito con la deliberazione del Consiglio regionale 10 febbraio 2010, n. 19.

Ricordiamo che l'inserimento all'interno degli statuti regionali di un organo di garanzia avente il principale compito di vigilare sul rispetto della fonte statutaria nell'ambito dell'azione legislativa e amministrativa della Regione consegue alle modifiche apportate all'articolo 123 della Costituzione dalla legge costituzionale 1/1999.

Il nuovo articolo 123 ha esplicitato la preminenza non soltanto formale, ma anche contenutistica, degli statuti regionali all'interno dell'ordinamento delle regioni, e quindi ha posto in rilievo la questione del rapporto tra esso e le altre fonti normative regionali.

Ciò avviene in quanto con la riforma del 1999 lo statuto delle regioni ordinarie diventa un atto formalmente e sostanzialmente regionale, avente forza giuridica attiva e passiva rinforzata rispetto alle altre fonti regionali del diritto. Esso viene inoltre emanato in armonia con la sola Costituzione e non più anche "con le leggi della Repubblica". La sua soggezione unicamente alla Costituzione e la carenza di meccanismi istituzionali idonei a garantire la nuova forza riconosciuta allo Statuto, ha indotto a considerare l'opportunità di prevedere un organo regionale con funzioni di garante del rispetto delle previsioni statutarie e operante nell'ambito del procedimento di formazione delle leggi regionali. Tale attività supplisce anche allo scarso interesse del Governo all'impugnazione delle norme regionali contrastanti con lo statuto. La stessa Corte costituzionale ha poi raramente utilizzato gli statuti regionali come parametro di legittimità costituzionale.

Al contrario essa è intervenuta sulla materia indicando ai legislatori regionali i confini di legittimità delle previsioni inerenti gli organi di garanzia statutaria (sentt. 272, 378, 379 del 2004 e sent. 12/2006).

L'attività svolta da questi ultimi può avere esclusivamente natura consultiva, in conformità ai principi espressi dalla Corte costituzionale, secondo la quale il principio dell'unità della giurisdizione costituzionale, impedisce la coesistenza di più organi di giustizia costituzionale, stante l'unità della Repubblica di cui all'articolo 5 della Costituzione.

Lo statuto della Regione Toscana istituisce il Collegio di garanzia statutaria, attribuendo ad esso in primo luogo il compito di verificare la rispondenza delle fonti normative regionali allo Statuto. La legge regionale 34/2008 chiarisce che la verifica di conformità allo Statuto ha ad oggetto leggi e regolamenti approvati e non ancora entrati in vigore.

Al Collegio è attribuita statutariamente anche la competenza a decidere in merito all'ammissibilità delle richieste di referendum regionali (abrogativi e consultivi) e in merito ai conflitti di attribuzione fra organi regionali. Quindi il collegio non assicura solo la legittimità rispetto allo statuto degli atti regionali, ma anche dei comportamenti degli organi regionali. Tale ultima competenza nel corso della IX legislatura non è stata mai attivata.

Le competenze statutarie sono state affiancate, con la legge regionale 7/2011, dall'ulteriore funzione di consulenza in materia giuridico - istituzionale per il Consiglio regionale. Tale attività di consulenza ha ad oggetto quesiti e temi di carattere giuridico - istituzionale, attinenti, in particolare, all'interpretazione e all'applicazione delle disposizioni statutarie ed all'esercizio delle funzioni consiliari.

Proprio tale attività, non prevista dallo Statuto, è stata preponderante nel corso della IX legislatura e il Collegio ha affrontato le più diverse tematiche. Emerge dall'esame delle pronunce il ruolo svolto dal Collegio quale organo di consulenza giuridica dedicato principalmente al chiarimento di regole procedurali.

Tali chiarimenti hanno riguardato principalmente il funzionamento del Consiglio regionale e le modalità di esercizio di sue competenze.

Questa focalizzazione forse può porre interrogativi sullo stato e completezza della legislazione regionale o sul grado di problematicità della sua applicazione.

Le principali competenze attribuite dallo Statuto al Collegio relativamente alla verifica della rispondenza delle fonti normative regionali allo Statuto, sono state attivate nel corso della IX legislatura solo due volte, relativamente alla proposta di legge regionale in materia di alienazione e valorizzazione di immobili pubblici in attuazione dell'articolo 27 del decreto-legge 201/2011 (poi legge regionale 8/2012) e alla proposta di legge elettorale toscana (poi legge regionale 51/2014).

L'unica pronuncia del Collegio sull'ammissibilità dei referendum popolari ha avuto ad oggetto la richiesta di referendum abrogativo della legge regionale 28/2015, concernente il riordino del servizio sanitario regionale.

Il Collegio ha dichiarato positiva la verifica di regolarità delle firme di presentazione della proposta di referendum abrogativo e successivamente ha dichiarato l'ammissibilità del quesito referendario. Poiché durante lo svolgimento dell'attività di verifica delle firme, la nuova legge di riforma sanitaria, la legge regionale 84/2015, ha abrogato la legge regionale 28/2015 oggetto del referendum, introducendo contestualmente altra disciplina della stessa materia, il Collegio ha valutato anche se la consultazione referendaria dovesse avere luogo.

A tale interrogativo ha dato risposta negativa ritenendo che, anche se alcuni dei principi contenuti nella nuova legge regionale 84/2015 non sono

configgenti con quelli contenuti nella legge regionale 28/2015, ma anzi permangono, essi danno vita ad un assetto normativo della materia sostanzialmente diverso o, meglio, operano in un contesto normativo nuovo e diverso da quello originario. Secondo il Collegio il contenuto normativo essenziale della legge n. 84/2015 ha quindi carattere innovativo rispetto a quello previsto nella legge n. 28/2015.

Per quanto attiene alla disciplina del Collegio, va evidenziato che essa è stata più volte modificata nel corso della legislatura relativamente alla durata dell'organo, alle modalità di nomina, alle situazioni di incompatibilità e di conflitto di interesse.

L'articolo 57 dello Statuto è stato modificato eliminando la previsione della maggioranza dei tre quarti dei componenti del Consiglio regionale per la nomina dei componenti del Collegio, evidentemente ritenuta non più necessaria quale forma di garanzia procedurale della condivisione della composizione dell'organo, aspetto condizionante il suo rapporto con il Consiglio regionale.

E' stata eliminata anche la designazione di una rosa di tre esperti da parte del Consiglio delle autonomie locali (CAL). Appare evidentemente superato quel dibattito che a suo tempo sottolineava la necessità di riconoscere nella materia un ruolo importante a favore degli enti locali.

E' stata anche ridotta la durata in carica del Collegio, che passa dagli iniziali sei anni a cinque, fermo restando il divieto di immediata rieleggibilità per ciascuno dei componenti. La legge regionale 34/2008 stabilisce che la nomina del Collegio avviene entro sei mesi dalla seduta di insediamento del Consiglio regionale eletto e che in caso di cessazione anticipata della legislatura, il Collegio resta comunque in carica fino al completamento del quinquennio della propria durata, ai sensi dell'articolo 57, comma 5, dello Statuto.

L'abbreviazione della durata e la collocazione temporale della nomina del collegio all'inizio della legislatura non è stata evidentemente ritenuta dal Consiglio regionale incidente sulle caratteristiche di autonomia e di indipendenza dell'organo.

Infine, con la legge regionale 67/2015, di iniziativa dell'Ufficio di presidenza sono stati eliminati, nell'ambito delle categorie di soggetti che possono accedere all'elenco dei candidati da cui attingere ai fini della nomina da parte del Consiglio regionale, i magistrati a riposo sostituiti con i magistrati fuori ruolo; nella categoria dei professori universitari sono stati inclusi, accanto agli ordinari anche gli associati e i soggetti abilitati; per i requisiti richiesti agli avvocati, sono stati ridotti da quindici a sette gli anni di esercizio effettivo della professione forense.

## **7. IL NUOVO ASSETTO DEL CONSIGLIO REGIONALE. IL NUOVO REGOLAMENTO INTERNO**

Con legge statutaria 18/2013 la Regione Toscana ha avviato una radicale riforma istituzionale mutando l'assetto dei propri organi alla luce della imperativa esigenza di contenere i costi della politica.

Sono stati modificati gli articoli 6, 9, 14, 31 e 35 dello Statuto prevedendo la riduzione dei consiglieri da 55 a 40 più il Presidente, la riduzione del numero degli assessori da 10 a 8, la definitiva soppressione del vitalizio per i consiglieri regionali, la riduzione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio di due componenti.

E' stato configurato un Consiglio regionale completamente diverso, in termini anche indipendenti dalla ratio e dalle finalità della legislazione nazionale, che di tale mutamento è stata occasione (art. 14, comma 1, lettere a) e b), del decreto-legge 138/2011; art. 2, comma 1, lettera a), del decreto-legge 174/2012).

Il tema della riduzione dei costi della politica era stato rapidamente affrontato nelle more del procedimento di emanazione della legge statutaria, già con la legge regionale 66/2012, che ha disposto l'abolizione del sistema del vitalizio, e con la legge regionale 85/2012, che ha compiutamente regolato il nuovo sistema previdenziale.

Sono state anche riviste le indennità di consiglieri e assessori in relazione a quanto disposto dal decreto legge 174/2012, che ha fissato tetti massimi al fine di uniformare i parametri su tutto il territorio nazionale.

La Regione Toscana, già conforme per la quasi totalità dei parametri a quanto veniva richiesto, ha autonomamente deciso di determinare in misura inferiore le indennità del Presidente della Giunta e del Presidente del Consiglio, determinando le indennità dei consiglieri toscani tra le più basse d'Italia.

Sempre in termini di virtuosità, ritenendosi che l'accesso ai dati degli organi elettivi, anche in riferimento al loro operato, è un elemento di trasparenza basilare per il corretto rapporto tra la rappresentanza politico-elettiva ed i cittadini, la Regione Toscana con la legge regionale 61/2012, ha istituito l'anagrafe pubblica dei consiglieri e degli assessori regionali, che rende conoscibile online la situazione patrimoniale di ciascun consigliere e assessore.

La riduzione del numero di consiglieri regionali è stata accompagnata dalle nuove regole elettorali, stabilite dalla legge regionale 51/2014 e dalle nuove regole di funzionamento stabilite dal nuovo Regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale 27/2015, il quale, a parte numerosi interventi di aggiornamento formale e coordinamento del testo, presenta innovazioni sostanziali di rilevante portata.

La prima riguarda l'assetto delle commissioni permanenti, che sono passate dalle precedenti sette a quattro, in conseguenza della riduzione a quaranta del numero dei consiglieri.

Le materie sono state ridistribuite sulle quattro commissioni sulla base del criterio di affinità tra le stesse e della prevedibile distribuzione equilibrata del numero degli atti tra le commissioni. Il fine era anche quello di garantire il minore numero di atti assegnati congiuntamente a più di una commissione, tenendo conto che solo la congiunzione di due commissioni rappresenterebbe di per sé la metà dei componenti dell'Aula, venendosi così oggettivamente a sminuire il ruolo di quest'ultima.

E' stata mantenuta la possibilità di istituzione di una commissione istituzionale specificamente dedicata alle politiche europee, ma con compiti molto più dettagliati, rispetto al precedente regolamento, alla luce delle competenze attribuite ai consigli regionali dalla legge 234/2012 e direttamente dal Trattato di Lisbona.

Per garantire il migliore svolgimento dei lavori e sempre tenendo conto del ridotto numero dei consiglieri, è disposta la differenziazione di calendario tra le riunioni delle commissioni permanenti e quelle delle commissioni istituzionali, speciali e di inchiesta e vengono razionalizzate le disposizioni in materia di consultazioni e audizioni.

Innovativa è la disciplina dei pareri delle commissioni precedentemente articolati in pareri istituzionali, referenti e secondari. Ad essi è stata aggiunta la nuova tipologia dei pareri di merito.

Il parere di merito viene introdotto al fine di evitare sovrapposizioni di competenze tra le commissioni nella disamina del programma regionale di sviluppo (PRS) e del documento di economia e finanza regionale (DEFER).

Il parere di merito viene reso dalle commissioni di merito per gli aspetti di specifica competenza, è vincolante per la commissione referente per i soli aspetti di competenza della commissione che lo ha espresso ed accompagna il parere da questa espresso. Tale nuova tipologia non è stata estesa alla legge di stabilità, in quanto essa deve trattare solo aspetti finanziari e non argomenti di merito che, ove presenti, devono essere stralciati ed affrontati in atti specifici. Interessante è la previsione secondo la quale, qualora due o più pareri di merito contengano previsioni contrastanti, si provvede al riesame della questione da parte delle commissioni interessate, affinché, anche congiuntamente, presentino, un nuovo parere.

La disciplina dei pareri secondari viene aggiornata prevedendo (con disposizione estesa anche agli organismi consultivi) che, ove l'atto oggetto del parere subisca nel prosieguo del suo iter modificazioni profonde e sostanziali, la commissione o l'organismo possano avere la possibilità di esprimere, in termini brevi, un nuovo parere in merito all'atto modificato. Si intende così garantire l'attualizzazione dei pareri rispetto alle vicende sostanziali che si possono produrre nell'iter di approvazione di un determinato atto.

Il nuovo regolamento interno ha adottato il metodo di calcolo dell'esito delle votazioni vigente presso la Camera dei deputati in luogo di quello, fin qui

seguito, proprio del Senato. L'esito del voto verrà quindi calcolato sui soli voti favorevoli o contrari, senza comprendere i voti di astensione, restituendo così a questi ultimi quel valore neutro che è loro proprio, senza equipararli né a voti contrari né a voti favorevoli.

La disciplina dell'Ufficio di presidenza viene adeguata alle modifiche statutarie che hanno ridotto a cinque il numero dei componenti. Con la legge statutaria 6/2015 viene prevista la sfiducia singola nei confronti del Presidente e dei componenti dell'Ufficio di presidenza. Il regolamento interno garantisce quindi la perdurante corrispondenza tra composizione dell'Ufficio di presidenza e assetto dei gruppi, prevedendo la diretta decadenza dall'Ufficio di presidenza dei suoi componenti che cambino gruppo o il cui gruppo registri una diminuzione di almeno la metà dei componenti, oppure migri dalla maggioranza all'opposizione o viceversa.

Tali disposizioni sono evidentemente conseguenza, prima a livello statutario e poi a livello regolamentare, della grande variabilità politica che nel corso della IX legislatura ha caratterizzato la configurazione dei gruppi consiliari.

Per quanto riguarda questi ultimi, la modifica più rilevante riguarda la previsione che ogni gruppo si doti entro trenta giorni dalla sua costituzione di un regolamento interno. Si tratta di un evidente strumento di trasparenza e di certezza, che può contribuire in modo rilevante a garantire il corretto svolgimento dei lavori del gruppo e ad affrontare le sue vicende interne. Volutamente il regolamento si limita a prevedere lo strumento, senza determinarne contenuti necessari. Sarà la volontà e la cultura politica di ogni gruppo ad implementare liberamente questa disposizione.

Sempre il mutamento e la frammentazione del quadro politico hanno indotto a rendere facoltativa la figura del portavoce dell'opposizione previsto dall'articolo 10 dello statuto.

## **8. IL SISTEMA DELLE AUTONOMIE LOCALI E IL MUTAMENTO DEL RUOLO DELLA REGIONE**

Nell'ambito delle riforme istituzionali realizzate dalla Regione, della IX legislatura fondamentale è la legge regionale 68/2011, con la quale è stato ridisegnato il sistema delle autonomie locali.

Gli obiettivi principali della legge sono sviluppare: la cooperazione istituzionale e finanziaria e sostenere l'esercizio associato di funzioni fondamentali; disciplinare il funzionamento delle Unioni di comuni e favorirne le fusioni; definire nuove politiche regionali a favore dei territori montani.

Il riassetto istituzionale avviato nel 2011 è proseguito con la legge regionale 22/2015 che ha dato attuazione alla legge 56/2014 (legge Delrio).

La legislatura ha visto l'emanazione di altre tre importanti leggi in materia istituzionale: la nuova legge sulla programmazione e contabilità regionale (legge regionale 1/2015) emanata in attuazione dei principi del decreto legislativo 118/2011, relativo all'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni e degli enti locali, con la quale è stato anche ribadito che la programmazione è il metodo per l'elaborazione, il monitoraggio e la valutazione di obiettivi strategici delle politiche regionali; la nuova legge sulla partecipazione e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali, che ribadisce l'importanza nell'ordinamento toscano della partecipazione alla elaborazione ed alla formazione delle politiche regionali e locali, configura un diritto dei cittadini (legge regionale 46/2013); la nuova legge elettorale (l.r. 51/2014) che ha tra le principali novità: la reintroduzione delle preferenze, la previsione del ballottaggio qualora nessun candidato presidente ottenga almeno il 40% dei consensi, e la garanzia di un'effettiva parità di genere.

#### 8.1 IL RIORDINO DELLE FUNZIONI DELLE PROVINCE

In considerazione dell'attualità della materia e del suo collegamento con la riforma costituzionale in itinere, è opportuno soffermare l'attenzione sulla legge regionale 22/2015, con la quale sono state riordinate le funzioni non fondamentali esercitate sinora dalle province e dalla Città metropolitana.

Il legislatore regionale, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, ha ridisegnato il ruolo della Regione e dei suoi rapporti con le autonomie locali, ha rafforzato il ruolo della città metropolitana quale ente di governo del territorio metropolitano e di coordinamento dei comuni che lo compongono ed ha valorizzato le unioni e le fusioni dei comuni. Viene perseguita la semplificazione dei processi decisionali, organizzativi e gestionali, e si assicura alle comunità locali la partecipazione alla formazione dei programmi di intervento relativi alle funzioni che sono state trasferite alla Regione.

Il trasferimento delle funzioni delle province alla Regione e ai comuni, funzioni puntualmente individuate dalla legge, è stato delineato in modo articolato e basato su un preliminare sistema di accordi, ai quali viene demandata l'individuazione del personale provinciale da trasferire e dei beni, risorse strumentali e rapporti attivi e passivi collegati alle funzioni oggetto del trasferimento.

Le scelte politiche che hanno ridisegnato gli assetti istituzionali all'interno dell'ordinamento regionale hanno mutato il ruolo della Regione, che da ente di indirizzo e programmazione diventa anche ente di gestione delle funzioni provinciali non fondamentali, che ad essa vengono trasferite.

L'attuale trasferimento di funzioni amministrative alla Regione conferma peraltro il mutamento del ruolo della regione che si era evidenziato nel corso

della IX legislatura, nella quale la Regione ha progressivamente affermato proprie funzioni di diretto intervento, controllo e monitoraggio nell'ambito di politiche regionali di ampio respiro a partire dalla legge regionale 35/2011, in materia di accelerazione delle opere pubbliche, sino alla riforma del governo del territorio realizzata con la legge regionale 65/2014.

L'ampiezza e complessità dei trasferimenti di funzioni disposti in attuazione della legge 56/2014 ed i problemi applicativi ad essi conseguenti, sono stati affrontati dalla Regione nel 2015 per fasi successive e quindi la legge regionale 22/2015 è stata oggetto di modifiche con la legge regionale 64/2015, la legge regionale 70/2015 ed infine, con alcune disposizioni del collegato alla legge di stabilità per il 2016, la legge regionale 82/2016.

Si è assistito ad una dinamicità legislativa che ha reso operativo il trasferimento delle funzioni e del personale delle province a partire dal 1° gennaio 2016 e che ha permesso alla Giunta regionale di presentare alla fine del 2015 le proposte di legge di adeguamento settoriale nelle materie della tutela delle acque dall'inquinamento, orientamento e formazione professionale, turismo, sbarramenti di ritenuta e bacini di accumulo, albi regionali del terzo settore, caccia e pesca marittima, Valutazione di impatto ambientale (VIA), Valutazione ambientale strategica (VAS) e Autorizzazione integrata ambientale (AIA), ambiente, consorzi di bonifica, agricoltura, energia, foreste. L'esame della maggior parte di tali proposte ha caratterizzato l'avvio dell'attività del Consiglio regionale nel 2016.

## 8.2 LE FUSIONI DEI COMUNI

Sempre in riferimento all'assetto istituzionale della Regione, è necessario sintetizzare quanto avvenuto nel corso della IX legislatura in tema di fusioni dei comuni.

Collocate nell'ambito dell'articolo 133 della Costituzione, le fusioni dei comuni costituiscono, in un contesto di crisi economica, un importante strumento a disposizione degli stessi per esercitare le loro funzioni in un modo più economico, efficiente e corrispondente alle esigenze dei cittadini.

Il tema delle fusioni comunali riceve particolare rilievo con l'emanazione della legge regionale 68/2011 sull'ordinamento degli enti locali, fortemente incentrata sulle politiche di incentivazione delle forme associative di esercizio delle funzioni comunali e dei processi aggregativi, in funzione del riordino, della semplificazione istituzionale e del contenimento della spesa pubblica.

Le politiche di incentivazione messe in atto dalla legge regionale 68/2011 sono state principalmente dirette alle fusioni dei comuni obbligati all'esercizio associato delle funzioni fondamentali, ovvero i comuni con popolazione pari o inferiore a cinquemila abitanti. Esse si declinano in contributi finanziari, nella promozione delle intese tra sindaci finalizzate a richiedere alla Giunta regionale

la presentazione di proposte di legge di fusione tra comuni potenzialmente interessati.

La considerazione dell'opportunità di ricorrere alle fusioni dei Comuni emerge anche dall'articolo 62 della legge regionale 68/2011, il quale prevede che solo sino al 2016 siano promosse le intese tra comuni contermini per procedere alla loro fusione, mediante la presentazione di una proposta di legge di fusione da parte della Giunta regionale. A decorrere dal 2016, la Giunta regionale presenta le proposte di legge di fusione dei comuni anche in assenza dell'intesa.

Al favore politico e legislativo nei confronti dell'istituto non è corrisposto, sino ad oggi, una sua soddisfacente realizzazione visto il limitato numero delle proposte di legge di fusione che hanno positivamente concluso il loro iter.

La IX legislatura ha visto assegnare alla Prima Commissione permanente ventidue proposte di legge di fusione di comuni: dodici di iniziativa della Giunta regionale, otto di iniziativa consiliare e due di iniziativa popolare.

Delle ventidue proposte di legge presentate sono diventate leggi regionali di fusione solo otto proposte nella IX e una nella decima (le ultime due proposte di legge non hanno finito l'iter consiliare e sono state ripresentate con la nuova legislatura; mentre per quanto riguarda le proposte di legge di iniziativa popolare, va rilevato in generale che nella IX legislatura ne sono state presentate undici delle quali nessuna è diventata legge).

Su tale bilancio incide l'esito dei referendum consultivi, che spesso hanno avuto esito negativo per la proposta di fusione, unitamente all'orientamento seguito dal Consiglio regionale di voler pienamente rispettare la volontà delle comunità locali interessate. E' stata ritenuta infatti prioritaria la tutela del principio di rappresentanza e quindi recessiva qualsiasi altra considerazione, rispetto alla prevalenza accordata alla volontà espressa dalla popolazione interessata.

La stessa legge regionale 62/2007, che disciplina i referendum regionali, è stata modificata al fine di meglio accertare l'orientamento popolare sulla fusione, in modo da evitare lo svolgimento del referendum consultivo in caso di previsioni negative.

Per la medesima finalità è stato modificato l'articolo 74 dello Statuto abbassando il numero di firme necessario alla presentazione delle proposte di iniziativa popolare per l'istituzione di nuovi comuni, la fusione di comuni, la modificazione delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali ed il numero dei Consigli comunali di cui si richiede la deliberazione a tal fine. L'ambito territoriale per la raccolta delle firme necessarie per la presentazione della proposte di legge di iniziativa popolare è stato reso coincidente con quello della eventuale consultazione referendaria.

La disposizione statutaria previgente, che rendeva necessarie 5000 firme raccolte sull'intero territorio regionale, non considerava la specificità delle

proposte di fusione, il cui interesse è circoscritto al territorio dei soli comuni interessati, spesso di minime dimensioni demografiche e dava luogo, di fatto, ad un obiettivo quasi sempre irraggiungibile, in particolare con l'istituto dell'iniziativa popolare delle leggi.

La X legislatura si è aperta con un radicale mutamento dell'orientamento politico sin qui descritto, attestato con l'approvazione della proposta di legge di fusione dei comuni di Abetone e Cutigliano, rispetto alla quale la maggioranza dei votanti del comune di Abetone ha espresso voto contrario. Il Consiglio regionale ha tenuto in considerazione non la volontà espressa dalle popolazioni dei singoli comuni interessati, quanto il complessivo risultato positivo del referendum nei due comuni.

## **9. IL CONTENIMENTO DELLA SPESA. RIORDINO DEGLI ENTI REGIONALI E NUOVI MODELLI DI GESTIONE**

Le esigenze di contenimento della spesa regionale hanno fortemente condizionato l'opera del legislatore della IX legislatura, il quale ha perseguito l'obiettivo della revisione della spesa regionale anche con interventi di riduzione del personale regionale e con la riorganizzazione dell'intero apparato della Regione (si veda in particolare la legge regionale 90/2014 di modifica della legge regionale 1/2009, recante il Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale).

Vanno ricordati l'istituzione del Collegio regionale dei revisori (legge regionale 40/2011, di iniziativa consiliare) e il riordino della normativa in materia di revisori dei conti degli enti regionali (legge regionale 39/2011), mentre un capitolo importante della razionalizzazione della spesa è rappresentato dal programma di dismissione delle partecipazioni societarie non strategiche avviato alla fine dell'anno 2010 in attuazione dell'articolo 3, comma 3, della legge regionale 20/2008.

Il piano di razionalizzazione delle società partecipate è stato inserito nel Documento di economia e finanza regionale (DEFR) per il 2016 e prelude al passaggio da 23 società a fine 2014 al mantenimento nel patrimonio della Regione di circa dieci società, strategiche e in equilibrio economico.

Contribuisce alla riduzione del numero delle società partecipate la riforma del trasporto pubblico locale avviata con la legge regionale 65/2010 (legge finanziaria per il 2011), alla luce della quale viene istituito un unico ambito territoriale ottimale di livello regionale per lo svolgimento delle funzioni in materia di trasporto pubblico locale, eliminando così una pluralità di aziende pubbliche. Tale ambito coincide con il territorio della Regione Toscana e ad esso corrisponde un unico lotto di gara per l'affidamento dell'esercizio associato tra Regione, province e comuni, delle funzioni in materia di trasporto pubblico su gomma. Per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su ferro, è stata invece prevista la possibilità di individuare più lotti di gara, in considerazione

delle caratteristiche dei servizi e delle condizioni di economicità, efficacia ed efficienza della loro organizzazione.

Il contenimento della spesa regionale è stato perseguito anche nei confronti degli enti e delle agenzie regionali.

In attuazione dell'articolo 6 del decreto legge 78/2010, la legge regionale 65/2010 (legge finanziaria 2011) ha adottato misure di riordino e contenimento dei costi degli enti e agenzie regionali (Enti parco, ARTEA, APET, ARPAT, LAMMA), ed ha provveduto al riordino dell'assetto complessivo dell'IRPET e dell'ARS, introducendo il comitato di indirizzo e controllo, potenziando il ruolo del direttore, la cui nomina è riservata al Presidente della Giunta regionale, previo parere vincolante della commissione consiliare competente. Tale scelta consegue alla peculiare funzione di IRPET e ARS quali enti di consulenza sia per la Giunta che per il Consiglio regionale.

Va ricordata anche la soppressione dell'Agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione nel settore agricolo-forestale (ARSIA), le cui funzioni sono state assegnate alla Regione, che è subentrata in tutti i rapporti attivi e passivi; la trasformazione dell'ente Azienda regionale agricola di Alberese in ente Terre regionali toscane, operata con la legge regionale 80/2012, che interviene su varie leggi afferenti il settore agricolo forestale, con la finalità di ricondurre ad unità la gestione del patrimonio agricolo forestale regionale e delle altre superfici agricole e forestali in disponibilità della Regione. L'ente Terre regionali toscane interviene oggi nella maggior parte delle attività previste dalla legge regionale 64/2004, in materia di tutela e valorizzazione del patrimonio di razze e varietà locali di interesse agrario, zootecnico e forestale.

Sono state soppresse le Agenzie per il turismo, con la riallocazione delle funzioni di promozione turistica alle province, mentre le attività di promozione turistica, a seconda della loro rilevanza e dimensione, sono state trasferite alla Regione, alle province, ai comuni e ad APET, procedendosi in tale modo alla riorganizzazione del sistema turistico regionale, poi a sua volta ridefinito con la leggi regionali 22/2015 e 22/2016.

Diverse riforme mirano a razionalizzare i livelli di governance sub regionali: la riforma del servizio idrico integrato (legge regionale 69/2011) con cui si è costituito un ATO unico, in luogo dei sei precedenti; la riforma del servizio di gestione dei rifiuti (legge regionale 69/2011) con cui si sono confermati i tre ATO in luogo dei dieci precedenti; la riforma dei Consorzi di bonifica (legge regionale 79/2012) con cui si è proceduto ad una razionalizzazione degli stessi e dei comprensori; la riforma degli ESTAV del servizio sanitario (legge regionale 26/2014) con cui si è proceduto alla costituzione di un unico Ente di supporto tecnico-amministrativo regionale ESTAR, realizzando un intervento legislativo rispondente a logiche di economie di scala, e configurando il livello regionale quale dimensione ordinaria delle procedure di gara per l'acquisto di beni e servizi; la riforma dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale con l'accorpamento

delle attuali dodici aziende unità sanitarie locali in tre aziende USL, una per ciascuna area vasta (leggi regionali 28/2015 e 84/2015).

## **10. L'EMERGENZA ECONOMICA E I GIOVANI**

A fronte delle preoccupanti conseguenze dirette e indirette della crisi economica sui giovani, la Regione Toscana ha avviato, all'inizio della IX legislature, una politica per l'autonomia dei giovani, specifica e realizzata in modo trasversale in diversi ambiti, quali la formazione professionale, l'imprenditoria, il diritto allo studio, il servizio civile, l'apprendistato, il rapporto scuola – lavoro, i prestiti d'onore per la specializzazione all'estero, la mobilità nei paesi europei, i contributi per acquisto e affitto prima casa, i tirocini retribuiti e le assunzioni di giovani laureati e dottori di ricerca.

Gli obiettivi principali perseguiti sono stati focalizzati sul sostegno dei giovani nella fuoriuscita dal nucleo familiare di origine, nell'accesso al mercato del lavoro, a percorsi di alta formazione e nel mondo imprenditoriale.

Un complesso sistema regolativo costituito da leggi regionali, atti di programmazione e deliberazioni della Giunta regionale, ha definito concretamente tale politica.

Per quanto riguarda gli interventi legislativi, essi sono stati avviati con la legge regionale 65/2010 (legge finanziaria 2011) che ha previsto misure a sostegno dell'autonomia abitativa dei giovani, agevolando gli affitti e l'acquisto della casa ed ha istituito un fondo di rotazione per la prestazione di garanzie per i giovani professionisti nell'ambito della legge regionale 73/2008, finalizzata al sostegno alla innovazione delle attività professionali intellettuali.

Con la legge regionale 3/2012, il Testo unico in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro (legge regionale 32/2002) è stato integrato con una nuova disciplina dei tirocini al fine di garantire il più ampio e corretto utilizzo del tirocinio come occasione di formazione a stretto contatto con il mondo del lavoro.

Con la legge regionale 7/2012 sono state modificate la legge regionale 35/2006, in materia di servizio civile regionale e la legge regionale 40/2005 sul servizio sanitario regionale, per eliminare le criticità riscontrate nell'applicazione della disciplina del servizio civile regionale e per operarne un potenziamento e miglioramento, in particolare per introdurre ulteriori strumenti di tutela per i giovani in servizio. E' stata ampliata la possibilità di svolgere il servizio civile, semplificato l'iter di selezione dei giovani e data la possibilità anche all'amministrazione regionale, come a tutti gli altri enti pubblici e locali presenti sul territorio, di avviare giovani al servizio civile presso le proprie strutture.

In tema di imprenditorialità, con la legge regionale 72/2014 è stato inserito uno specifico titolo nella legge regionale 35/2000, in materia di attività produttive e competitività delle imprese, dedicato alla costituzione e sviluppo di imprese anche di giovani.

## **11. LEGGI DI RIFORMA SETTORIALE**

Nella IX legislatura sono state emanate cinquantadue leggi di riforma settoriale. Alcune di queste leggi sollevano particolare interesse in ragione della loro complessità sostanziale e della loro innovatività.

### **11.1 AGRICOLTURA E FORESTE**

La legislazione regionale del comparto agricolo forestale in generale è stata tesa a tutelare il valore economico-produttivo dello stesso e a valorizzare l'ambito rurale per la sua rilevanza culturale, intesa come attenzione al territorio.

In ragione della sua portata trasversale, si cita per prima la riforma della programmazione realizzata con la legge regionale 65/2010 (legge finanziaria 2011), che ha condotto alla concentrazione di tutti gli interventi regionali nel settore nello strumento del piano regionale agricolo forestale (PRAF) il quale è l'unico piano di erogazione finanziaria per agricoltura, foreste, caccia, pesca e acquacoltura, finanziato con fondi regionali e nazionali e coordinato con le risorse europee.

Vanno quindi ricordate la legge regionale di riordino dei consorzi di bonifica e la legge regionale in materia di usi civici.

La legge regionale 79/2012 riforma organicamente la materia dei consorzi di bonifica, configurando sei nuovi consorzi, destinati a prendere il posto dei precedenti tredici consorzi e delle Comunità montane. La legge regionale provvede ad una nuova delimitazione dei comprensori di bonifica con l'obiettivo principale di garantire omogeneità ed uniformità dell'attività di bonifica semplificando le diverse competenze in materia.

La legge regionale 27/2014 sugli usi civici regola uno dei più complessi settori che incidono sulla gestione del territorio, nel quale confluiscono esigenze di tutela ambientale, esigenze di ordine economico produttivo e complessità istituzionali, anche a fronte dell'oggettiva difficoltà di individuare il confine fra interesse pubblico e diritti privati. La legge regionale chiarisce quali sono le competenze pubbliche e quali quelle private collettive, nel gestire la materia, e quindi rappresenta un importante contributo alla certezza del diritto.

A tali leggi si affianca per innovatività la legge regionale 41/2012 che ha dato sostegno all'attività vivaistica e al verde urbano, riconducendo gli interventi regionali nell'ambito degli strumenti di programmazione esistenti e quindi nel PRAF. La legge, dedicata ad una attività che rappresenta una rilevante risorsa per l'economia regionale, è unica in Italia.

Interventi di semplificazione amministrativa sono realizzati con la legge regionale 58/2010, relativa alla raccolta e commercio dei funghi epigei spontanei, la quale sostituisce le autorizzazioni rilasciate dai comuni con una autorizzazione regionale, che si consegue tramite il mero versamento di un determinato importo su un conto corrente regionale.

E così pure concretizzano interventi semplificatori la legge regionale 68/2012 sul potenziale viticolo, emanata anche in adeguamento alle novità introdotte dal legislatore nazionale in attuazione della normativa europea in materia; la legge regionale 25/2012, che riconduce il procedimento di rilascio dell'autorizzazione fitosanitaria in capo al Servizio fitosanitario regionale, utilizzando la dichiarazione unica aziendale (DUA); la legge regionale 22/2014 che modifica la legge regionale 29/2000 (Legge forestale della Toscana) allo scopo di introdurre nell'ordinamento regionale toscano le semplificazioni necessarie per favorire il recupero produttivo dei paesaggi agrari e pastorali di interesse storico, coinvolti da processi di forestazione e rinaturalizzazione; la legge regionale 7/2015 di semplificazione dei procedimenti in materia di agricoltura e di modifica delle competenze dei centri autorizzati di assistenza agricola.

In materia di caccia vanno ricordate la legge regionale 27/2013 con la quale è stata esclusa l'approvazione del calendario venatorio con legge regionale e la legge regionale 88/2014, con la quale gli ambiti territoriali di caccia sono stati ridotti a nove e assoggettati a un nuovo modello gestionale.

## 11.2 SVILUPPO ECONOMICO

Nell'ambito delle politiche per lo sviluppo economico la IX legislatura colloca nel 2015 l'intervento legislativo più rilevante per complessità e difficoltà della materia. Si tratta della legge regionale 35/2015 in materia di cave, con la quale la Regione ha dettato una nuova disciplina per le cave di proprietà privata, gli agri marmiferi e i beni estimati. Ai beni estimati, beni che nel 1751 erano iscritti da oltre venti anni negli Estimi dei particolari, si riferisce la parte più innovativa e complessa della legge, sul piano giuridico ed economico.

Sulla base di approfonditi pareri di autorevoli studiosi, la Regione prende posizione in merito alla natura di tali beni perseguendo una certezza del diritto che sinora è mancata. La legge regionale 35/2015 conferma infatti, nel rispetto della competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile, l'appartenenza al patrimonio indisponibile comunale sia degli agri marmiferi che dei beni estimati.

L'esercizio dell'attività estrattiva nei beni estimati è sottoposta quindi a concessione amministrativa (titolo per il rilascio dell'autorizzazione) temporanea ed onerosa, non superiore a venticinque anni, rilasciata dal comune previo esperimento di procedura di gara ad evidenza pubblica.

L'applicazione del regime concorsuale al rilascio delle concessioni è stata strutturata con progressività ed in modo da prevedere un adeguato ristoro al termine della gara per i soggetti uscenti.

La legge regionale 35/2015 è stata impugnata dinanzi alla Corte costituzionale in relazione all'articolo 32 che dichiara la natura pubblica dei beni estimati, mentre alcuna eccezione è stata formulata in merito alla disciplina che

sottopone progressivamente le concessioni a procedure di gara. Nel ricorso governativo sostanzialmente si prende atto delle opposte posizioni esistenti in dottrina in merito alla natura dei beni stimati e rimette tale valutazione alla Corte costituzionale, aprendosi così un percorso che appare quanto mai opportuno, al fine di raggiungere nella materia quella chiarezza e certezza della legge della quale le attività economiche non possono fare a meno per il loro sviluppo.

Complessivamente il settore nel quale si è maggiormente intervenuti nella IX legislatura è il settore del commercio, vista l'emanazione di sette leggi di modifica del Codice del Commercio (legge regionale 28/2005).

Tali interventi sono stati finalizzati a dare attuazione a discipline di carattere nazionale o europeo sopravvenute, e in particolare alle liberalizzazioni previste dal decreto legge 201/2011 e dal decreto legge 1/2012, ai quali si sono aggiunti gli interventi necessari ad affrontare impugnative del Governo o ad ottemperare a pronunce di incostituzionalità della Corte costituzionale (in materia di orari degli esercizi di commerciali cfr. Corte Cost. 27/2013; in materia di liberalizzazioni, cfr. Corte Cost. sent. 165/2014).

La Corte costituzionale, in sintesi, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge regionale 52/2012 e della legge regionale 13/2013 relative alle grandi strutture di vendita, ritenute in contrasto con il principio della libertà di iniziativa economica privata, sancito dall'articolo 41 della Costituzione, e con la tutela della concorrenza, materia di esclusiva competenza statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.

Strettamente connessa a tale vicenda è stata l'impugnazione del Governo degli articoli 25, 26, 27 della legge regionale 65/2014 sul governo del territorio, che riguardano l'approvazione di previsioni urbanistiche in materia di medie e grandi strutture di vendita.

Il ricorso governativo eccepiva il contrasto con le norme statali in materia di liberalizzazione, la violazione dell'articolo 117, comma 2, lett. e) della Costituzione nonché dell'articolo 117, comma 1, della Costituzione per violazione della direttiva 2006/123 CE e anche con la sentenza 165/2014: l'introduzione di requisiti ulteriori (rispetto a quelli previsti dalla legislazione vigente) in considerazione delle dimensioni e della tipologia dell'esercizio commerciale rappresenterebbe un ostacolo effettivo alla libera concorrenza della Regione Toscana, sotto il profilo regionale e intra-regionale.

Con la sentenza 233/2015 la Corte ha dichiarato l'inammissibilità delle questioni sollevate sostanzialmente per carenza di adeguata motivazione del ricorso.

Lo scontro politico della Regione con lo Stato per quanto attiene alle politiche di liberalizzazione e, connessa, all'applicazione della direttiva Servizi, impone la riflessione sulla necessità di addivenire ad una costante partecipazione alla fasce ascendente degli atti comunitari, che poi condizionano sia gli atti di

recepimento statali, sia le politiche regionali, che ne rimangono vincolate anche quando gli interessi e le caratteristiche peculiari dei territori non sono state adeguatamente tutelate in sede comunitaria.

La legge regionale 18/2011, in materia di panificazione, ha chiarito nuovi confini per la potestà legislativa regionale in materia di formazione professionale obbligatoria.

Tale legge, anch'essa emanata a fronte di liberalizzazioni disposte dallo Stato (articolo 4, comma 2, del decreto legge 223/2006, convertito nella legge 248/2006), aveva previsto per il responsabile dell'attività produttiva un percorso formativo obbligatorio. Nonostante fosse chiaro che tale formazione non fosse abilitante, e dunque non suscettibile di creare una nuova professione, oppure possibili restrizioni di mercato o limitazioni all'accesso all'attività, la legge regionale è stata impugnata dal Governo dinanzi alla Corte costituzionale sulla base della giurisprudenza costituzionale, che riconosce solo allo Stato la possibilità di prevedere corsi abilitanti alle professioni.

La Corte costituzionale, con la sentenza 108/2012, ha riconosciuto la questione non fondata ed ha affermato la possibilità delle regioni di prevedere una formazione obbligatoria nell'ambito della loro potestà legislativa in tema di formazione professionale.

### 11.3 POLITICHE SANITARIE E SOCIALI

Tutta la IX legislatura è stata caratterizzata da interventi normativi che hanno toccato singoli aspetti dell'ordinamento sanitario regionale, condizionati in particolare dall'impellenza di ridurre la spesa.

Così, prima di giungere al riordino delle aziende unità sanitarie locali, avviato all'inizio del 2015, già nel 2010 è stato riformato il sistema sanitario regionale di emergenza urgenza con la legge regionale 70/2010 che ha salvaguardato il ruolo, storicamente consolidato, del volontariato nell'ambito del sistema di emergenza urgenza.

Nel 2014 il sistema consortile delle società della salute è stato ridisegnato e nello stesso anno si è proceduto alla costituzione di un unico Ente di supporto tecnico-amministrativo regionale (ESTAR) con la legge regionale 26/2014.

Le leggi regionali 44 e 45 del 2014 sono invece intervenute sul sistema di integrazione dei servizi socio sanitari incentrato sul modello consortile delle società della salute. Il ruolo di queste ultime viene depotenziato, prevedendo un modello alternativo di raccordo fra comuni e azienda sanitaria, costituito dalla convenzione per l'esercizio delle funzioni di integrazione socio-sanitaria. In tale modo l'ordinamento regionale è stato parzialmente adeguato al quadro normativo statale avverso all'utilizzo della forma consortile per l'esercizio di funzioni fondamentali degli enti locali.

Il processo di riorganizzazione degli assetti del servizio sanitario regionale ha subito una forte accelerazione nel primo semestre del 2015 con la

legge regionale 28/2015, che ha disposto l'urgente riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo, e poi alla fine dell'anno con la legge regionale 84/2015.

La legge regionale 28/2015 ha definito le linee di indirizzo per l'organizzazione del sistema sanitario regionale, rimettendo ad un successivo intervento normativo la definitiva disciplina del nuovo assetto organizzativo. Le scelte politiche compiute hanno condotto all'accorpamento delle dodici aziende unità sanitarie locali operanti in tre aziende USL, una per ciascuna area vasta, fissando al 1° gennaio 2016 la loro istituzione.

La conflittualità politica sorta in merito a tale riordino ha condotto alla promozione di un referendum abrogativo della legge regionale 28/2015.

Nelle more dello svolgimento del referendum, all'inizio della X legislatura è stata emanata una nuova legge di riordino, la legge regionale 84/2015, che ha contestualmente abrogato la legge regionale 28/2015.

La nuova legge motiva il riordino dell'assetto istituzionale ed organizzativo del sistema sanitario regionale con l'esigenza di promuovere il miglioramento della qualità dei servizi e con la necessità di assicurare la sostenibilità del sistema a fronte del mutato quadro finanziario ed epidemiologico, in una fase di crisi economica e di restrizione delle risorse e conferma la scelta già fatta con la legge regionale 28/2015, di imperniare il sistema su tre sole aziende unità sanitarie locali di area vasta.

Vengono fissati i principi per l'erogazione dei servizi, principi destinati ad essere attuati da specifici atti di organizzazione: uniformità dei sistemi di prenotazione, immediata registrazione delle modifiche di posizione nelle liste di attesa; aperture serali e domenicali oltre il normale orario di almeno un presidio per provincia per alcuni servizi diagnostici; diritto del minore ad un accesso e ad una permanenza in aree riservate del pronto soccorso ospedaliero.

Il Collegio di garanzia statutaria si è espresso negativamente sulla trasferibilità del quesito referendario sulla nuova legge regionale poiché ha ritenuto che tali principi, in parte confermativi di quelli sanciti dalla legge regionale 28/2015, danno vita ad un assetto normativo della materia sostanzialmente diverso, operando in un contesto normativo nuovo rispetto a quello originario.

Altri interventi in materia sociosanitaria attestano come, nonostante l'inevitabile focalizzazione delle politiche regionali verso la necessità di affrontare l'emergenza economica, nella IX legislature, la Toscana sia riuscita ad individuare spazi autonomi e originali per l'esplicazione delle proprie competenze, con l'ulteriore particolarità che si tratta di leggi regionali di iniziativa consiliare, leggi innovative, che hanno coperto vuoti normativi a livello sia regionale che statale, servendo poi da modello per successive leggi approvate da altre Regioni nelle stesse materie.

Nell'ambito della politica del farmaco è stata così emanata la prima legge

regionale in materia di somministrazione ad uso terapeutico dei farmaci cannabinoidi disegnando una nuova politica del farmaco (legge regionale 18/2012, poi aggiornata alla fine della IX legislatura dalla legge regionale 20/2015).

Altri interventi originali, di iniziativa consiliare, sono stati quelli relativi all'uso dei defibrillatori e in materia di ludopatia.

Con la legge regionale 22/2013, con la diffusione dell'utilizzo dei defibrillatori semiautomatici in ambiente extra ospedaliero e in luoghi di aggregazione, si è intervenuti sul fenomeno dell'alta incidenza di morti improvvise dovuta ad arresto cardiocircolatorio nel corso della pratica di attività sportive e motorie. L'intervento legislativo è stato innovativo sia tenendo conto del quadro generale della legislazione regionale, sia considerando il suo anticipo rispetto allo Stato, poiché al momento dell'emanazione della legge regionale le linee guida statali in materia, previste dall'articolo 7, comma 11, del decreto-legge 158/2012, non erano ancora state emanate.

La legge regionale 22/2013 è stata sostituita all'inizio della X legislatura dalla legge regionale 68/2015, la quale ne ha mantenuto intatta la portata finalistica.

Con legge regionale 57/2013 invece si è affrontato il problema del diffondersi della ludopatia, attuando l'indirizzo politico formalizzato dal Consiglio regionale con la mozione 306 del 6 dicembre 2011 e sfruttando gli spazi di competenza riconosciuti alle regioni dalla Corte costituzionale con la sentenza 300/2011. Sono state così delineate azioni di prevenzione e contrasto al fenomeno della dipendenza da gioco d'azzardo, fenomeno in progressivo aumento anche in relazione alla situazione di disagio e crisi economica in atto.

#### 11.4 POLITICHE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

Le politiche del governo del territorio nella IX legislatura si impongono all'attenzione per rilevanza degli interventi principali costituiti, a livello legislativo, dalla nuova legge sul governo del territorio (legge regionale 65/2014) e, per quanto attiene alla pianificazione territoriale, dalla definizione del parco agricolo della piana e la qualificazione dell'aeroporto di Firenze, con deliberazione del Consiglio regionale 16 luglio 2014, n. 61, e dall'approvazione dell'integrazione al PIT per la parte paesaggistica con deliberazione del Consiglio regionale 27 marzo 2015, n. 37.

La programmazione ambientale ed energetica è stata innovata con la legge regionale 52/2011, in materia di programmazione integrata ambientale, che ha inserito nell'ordinamento regionale il piano ambientale ed energetico regionale (PAER). Quest'ultimo è l'unico strumento della programmazione in materia e riconduce in unico atto, in particolare, i contenuti prima previsti dal piano energetico regionale, dal programma sulle aree naturali protette, dal Piano regionale di azione ambientale (PRAA) ed infine anche i contenuti dell'atto di

programmazione previsti dalla legge regionale 56/2000 sulla conservazione e tutela degli habitat naturali.

In generale, la politica regionale in materia di governo del territorio e ambiente ha perseguito l'obiettivo della massima semplificazione possibile delle procedure amministrative e del rafforzamento del ruolo di indirizzo, vigilanza e controllo della Regione. È stato così delineato un diverso rapporto con gli enti locali e gli enti dipendenti.

In tema di semplificazione, la legislatura si apre con le innovazioni introdotte dalla legge regionale 40/2011, emanata in attuazione del decreto sviluppo 70/2011. A fronte dell'esigenza di introdurre nell'ordinamento regionale la nuova disciplina della segnalazione certificata di inizio dell'attività (SCIA) quale titolo abilitativo di interventi edilizi, il legislatore ha colto l'occasione per una completa revisione dei titoli abilitativi stessi, prevedendo la eliminazione della denuncia di inizio dell'attività e la conseguente riallocazione degli interventi ascrivibili alle categorie rimanenti (permesso a costruire, SCIA, edilizia libera).

E inoltre è stata colta l'opportunità di utilizzare i nuovi principi derivanti dal decreto legge al fine di promuovere la rigenerazione e la riqualificazione urbana, per migliorare le condizioni urbanistiche, abitative, socio-economiche, paesaggistiche ed ambientali delle aree urbane, secondo un'impostazione che verrà confermata nel 2014 dalla nuova legge regionale sul governo del territorio.

Nel 2012, con la legge regionale 6/2012, è stato attuato un penetrante intervento di semplificazione e aggiornamento delle procedure di valutazione ambientale, modificando in particolare la disciplina generale della legge regionale 10/2010.

In materia di governo del territorio, la nuova legge regionale 65/2014, costituita da 256 articoli e due allegati, ha innovato organicamente la materia, abrogando interamente la precedente disciplina di settore.

Tra i principali obiettivi e principi con essa sanciti si trovano l'obiettivo di valorizzare il patrimonio territoriale e paesaggistico per uno sviluppo regionale sostenibile e durevole, il contrasto al consumo di suolo, la promozione del ruolo del territorio rurale e la partecipazione, come componente ordinaria delle procedure di formazione dei piani.

Il nuovo consumo di suolo è ammesso solo se non sussistono possibilità di riuso degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti. Viene quindi definito in modo puntuale il territorio urbanizzato, rafforzata la conferenza paritetica interistituzionale come strumento di riferimento per la regolazione dei conflitti, e l'attività di partecipazione è inserita a tutti gli effetti nella procedura di formazione degli atti di governo del territorio.

Nelle aree esterne al territorio urbanizzato non sono consentite nuove edificazioni residenziali, ma solo puntuali impegni di suolo per destinazioni non residenziali, assoggettati al parere obbligatorio della conferenza di

copianificazione d'area vasta, chiamata a verificare puntualmente, oltre alla conformità al PIT, che non sussistano alternative di riutilizzazione o riorganizzazione di insediamenti e infrastrutture esistenti. Nel territorio urbanizzato, il riuso e la riqualificazione del patrimonio edilizio è promosso con semplificazioni per le procedure urbanistiche.

Rafforzano la politica del territorio perseguita con la nuova legge, il ruolo della conferenza paritetica interistituzionale, quale strumento di regolazione dei conflitti, le funzioni di monitoraggio sugli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica, l'informazione e la partecipazione. Ai fini della progettazione di area vasta è stato introdotto il piano strutturale intercomunale.

Nel 2015, a fine legislatura, è stata approvata la legge regionale 30/2015 in materia di conservazione e valorizzazione del patrimonio naturalistico e ambientale, che presenta evidenti rapporti con il governo del territorio. Tale legge di 141 articoli ed un allegato dai rilevanti contenuti, è, insieme alla legge regionale 65/2014, una delle leggi più complesse dell'ordinamento regionale.

Essa comprende profili relativi alla tutela ambientale, oltre che alla pianificazione delle aree tutelate in stretta connessione con la legge sul governo del territorio, la programmazione e lo sviluppo economico delle aree tutelate, nonché ai nuovi assetti istituzionali per la gestione delle aree protette. Di notevole importanza anche la nuova disciplina relativa ai rapporti istituzionali con le comunità locali.

La legge ha inteso valorizzare il patrimonio naturalistico e ambientale regionale realizzando sia una semplificazione normativa attraverso l'abrogazione delle leggi regionali che regolavano la materia, sia la semplificazione amministrativa attraverso nuovi meccanismi procedurali.

La riorganizzazione delle tipologie delle aree protette prevede solo due tipologie di aree protette, i parchi regionali e le riserve naturali. Viene uniformata la loro disciplina anche attraverso uno snellimento degli organi, degli atti e delle procedure attraverso i quali le aree protette svolgono i propri compiti.

Tra le maggiori novità introdotte dalla legge regionale 30/2015 si evidenzia l'introduzione di una nuova tipologia di piano definito "Piano integrato del parco" nel quale confluiscono i contenuti del piano del parco e del piano pluriennale economico e sociale, previsti dalla legge 394/1991.

L'innovativa scelta della legge regionale, compatibile con la legge 394/1991, intende semplificare le procedure ed accorciare i tempi di approvazione riportando ad un'unica procedura quanto attualmente è previsto in due procedure distinte.

In materia di rifiuti, si ricorda in particolare la legge regionale 61/2014 che ha modificato la disciplina generale della legge regionale 25/1998 e l'approvazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti avvenuto con deliberazione del Consiglio regionale 94/2014.

La IX legislatura si è conclusa con l'emanazione della legge regionale 49/2015 istitutiva della commissione regionale per la valutazione della compatibilità paesaggistica delle attività estrattive come previsto in un articolo della "Disciplina di Piano" dell'integrazione paesaggista del PIT.

Essa svolge le sue valutazioni tecniche nei casi in cui non sia previsto, per lo svolgimento delle attività estrattive, il preventivo rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche ai sensi dell'articolo 146 del decreto legislativo 42/2004.

Viene arricchita l'attività di monitoraggio degli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica, già prevista come competenza dell'osservatorio paritetico della pianificazione, con nuove funzioni relative alla verifica degli effetti economici ed occupazionali delle prescrizioni del piano paesaggistico riferito alle attività estrattive nelle Alpi Apuane, con particolare riferimento alle escavazioni svolte oltre i 1.200 metri d'altezza, e agli effetti delle prescrizioni del piano paesaggistico sulle attività agricole e sulle attività turistico balneari, oltre a quelle vivaistiche, florovivaistiche.

#### 11.5 POLITICHE PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE

In materia ambientale con la legge regionale 17/2015 la Regione Toscana interviene per la prima volta nel settore della geotermia, liberalizzato dal decreto legislativo 22/2015.

La liberalizzazione dell'attività geotermoelettrica ha determinato un aumento delle richieste dei permessi di ricerca, tale da provocare, attraverso un eccessivo numero di pozzi esplorativi da realizzare, rischi per la sostenibilità ambientale e socio economica dei territori interessati. Per tale motivo la Regione ha ritenuto di dover definire i criteri per la concessione dei permessi di ricerca e nelle more di tali adempimenti la legge regionale dispone la sospensione, non oltre sei mesi dalla sua entrata in vigore, dei procedimenti autorizzatori in corso.

Proprio sotto tale profilo, la legge regionale 17/2015 è stata impugnata in via principale dal Governo, ritenendo che la prevista sospensione determinerebbe una dilatazione del termine stabilito dal legislatore statale per la definizione delle procedure di autorizzazione alla costruzione degli impianti, con violazione dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", attribuita alla potestà legislativa concorrente Stato-Regioni dall'articolo, 117, comma terzo, della Costituzione.

La stessa legge regionale sarebbe anche in contrasto con la normativa europea che vieta di apporre limiti alla produzione attraverso il mancato rilascio di titoli permissivi, nonché con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

A fronte di tali argomentazioni si pone evidentemente una questione di corretto bilanciamento tra l'interesse di tutela dell'ambiente e la liberalizzazione delle attività.

La legge regionale 44/2015 disciplina la coltivazione di anidride carbonica e prevede che fino al completo recupero dell'anidride carbonica prodotta dalle centrali geotermoelettriche presenti in Toscana, è vietato il rilascio di permessi di ricerca e di nuove concessioni per la coltivazione mineraria di CO2 con estrazione del gas dal sottosuolo.

Tale divieto si applica anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge, analogamente a quanto previsto dalla legge regionale n. 17/2015 in materia di geotermia.

Il settore ambientale ha infine richiesto a fine 2015 l'intervento del legislatore a fronte delle nuove competenze attribuite alla Regione dalla legge regionale 22/2015 nel disporre il riordino delle funzioni provinciali.

Sono state trasferite alla Regione le funzioni in materia di rifiuti e bonifica dei siti inquinati, di difesa del suolo, di tutela della qualità dell'aria, di inquinamento, di autorizzazione integrata ambientale (AIA) e autorizzazione unica ambientale (AUA), di parchi ed aree protette, di energia.

I nuovi compiti che la Regione è chiamata ad assumere, anche nel caso di emergenze riguardanti situazioni di pronto intervento idraulico, ha reso urgente l'approvazione della legge regionale 80/2015 e la sua conseguente entrata in vigore dal primo gennaio 2016.

Con essa si è provveduto in modo organico all'adeguamento delle leggi regionali di settore e, per quanto interessa, della normativa regionale in materia di difesa del suolo, tutela della costa e degli abitati costieri e gestione del demanio idrico.

Sempre a fine 2015 è stata emanata la legge regionale 86/2015, che, in attuazione della legge regionale 22/2015, adegua al nuovo assetto delle competenze previste in materia di gestione dei rifiuti la normativa regionale sul tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi. Tale legge prevede che le competenze relative all'applicazione del tributo spettino alla Regione, che si avvale dell'ARPAT. Sempre alla Regione spettano le funzioni di accertamento delle violazioni tributarie.

#### 11.6 OPERE IDRAULICHE, LAVORI PUBBLICI, INFRASTRUTTURE, PORTI E AEROPORTI, RETI TELEMATICHE, PROTEZIONE CIVILE

Con la legge regionale 35/2011 si accelerano le procedure per la realizzazione delle opere di interesse strategico regionale, prevedendo l'intervento della Regione e la semplificazione dei procedimenti amministrativi con procedure tali da consentire la conclusione certa, in tempi ragionevoli, dei procedimenti stessi.

Le opere interessate dalla legge sono opere pubbliche di interesse strategico regionale e opere di natura privata dove vi sia corrispondenza dell'interesse privato agli obiettivi regionali. L'istituto dell'accordo di

programma viene arricchito dalla nuova legge regionale 35/2011 con innovazioni anche queste di carattere speciale. Viene attribuita al Presidente della Giunta regionale, anche in deroga alla legge regionale 76/1996, la competenza a promuovere la sottoscrizione di accordi di programma e di partecipare agli accordi di programma promossi da soggetti diversi dall'amministrazione regionale.

E' assicurato il monitoraggio delle procedure per la realizzazione delle opere pubbliche di interesse strategico regionale ed in caso di inadempienze la Regione può ricorrere alla nomina di commissari ai sensi della legge regionale 53/2001.

Alla fine del 2015, a fronte del permanere della necessità di fronteggiare la crisi economica mediante il riavvio dell'attività edilizia privata, è stata emanata la legge regionale 79/2015, di modifica alla legge regionale 24/2009, con l'obiettivo di incentivare la riqualificazione urbana attraverso interventi edilizi che migliorino in tessuto urbano. La legge regionale 79/2015 consente, entro limiti determinati, la possibilità di realizzare ampliamenti volumetrici su edifici adibiti a civili abitazioni o su edifici industriali, mediante la presentazione di una SCIA.

Essa prevede la possibilità di derogare ai parametri urbanistici ed edilizi nel rispetto delle distanze minime e delle altezze massime dei fabbricati, e comunque nel rispetto della normativa statale e regionale in materia di edilizia privata.

Tra le leggi emanate nella IX legislatura in materia di opere idrauliche, va segnalata la legge regionale 14/2014, che regola normativamente il trasferimento di proprietà e la gestione dell'invaso di Bilancino, il quale garantisce l'approvvigionamento idrico potabile e il miglioramento della qualità delle acque del fiume Arno, riduce il rischio di piena, favorisce lo sviluppo del Mugello Val di Sieve.

La legge regionale supera le difficoltà emerse per la frammentazione della proprietà, assicurando una gestione dell'invaso univoca negli intenti e oggetto di una valutazione concordata tra i soggetti che sono prioritariamente coinvolti. Interessante è la previsione in legge di un accordo sostitutivo di provvedimento tra Regione, Comune di Barberino di Mugello, Autorità Idrica Integrata, Soggetto gestore del servizio idrico integrato (Publiacqua) e la Provincia di Firenze: si tratta di uno dei pochi esempi di utilizzo dello strumento previsto dall'articolo 11 della legge 241/1990.

In materia di infrastrutture, porti e aeroporti, con legge regionale 55/2011 è stato istituito il Piano regionale integrato delle infrastrutture e della mobilità (PRIIM). Il PRIIM, poi approvato nel 2014, che costituisce lo strumento per la definizione di strategie e modalità integrate di finanziamento per gli ambiti di intervento settoriale nei settori attinenti alla mobilità ed alle infrastrutture, per le connesse azioni trasversali volte a potenziarne l'efficacia. La Regione viene così

dotata di uno strumento unitario attraverso cui impostare in modo sinergico obiettivi ed indirizzi per fornire risposta alle esigenze economiche e sociali del territorio regionale in materia di mobilità e infrastrutture.

Altra importante novità della legislatura è stata l'istituzione della Autorità portuale regionale, per la gestione delle funzioni concernenti i porti di Viareggio, Giglio, Porto Santo Stefano e Marina di Campo, tramite la riallocazione di funzioni, precedentemente attribuite ai comuni, in base ai principi di adeguatezza, sussidiarietà e differenziazione, avvenuta con la legge regionale 23/2012.

Il livello regionale 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.

Infine nel 2015, con legge regionale 48/ 2015 è stato istituito il sistema informativo del catasto delle infrastrutture di rete e sono disciplinate le modalità attraverso le quali la Regione Toscana assicura la disponibilità in modalità digitale dei dati relativi alle infrastrutture di rete del territorio. L'obiettivo è quello di perseguire un corretto uso del sottosuolo, promuovere e accrescere l'efficienza d'uso delle infrastrutture esistenti, agevolare e coordinare lo scambio di informazioni per la realizzazione delle infrastrutture per la fornitura e distribuzione dei servizi a rete e, in modo particolare, la posa della fibra ottica per le comunicazioni elettroniche a banda larga e a banda ultra-larga.

A fine 2015 la legge regionale 76/2015 disciplina i contributi a ristoro dei danni subiti dai privati e dalle attività produttive a seguito di eventi calamitosi.

La legge è motivata con l'impossibilità per la Regione Toscana, a fronte del mutato quadro economico-finanziario, di procedere mediante contributi regionali al ristoro diretto dei danni causati dagli eventi calamitosi a privati. I contributi diretti sono così sostituiti da contributo ai comuni, compatibilmente con le disponibilità finanziarie, affinché venga da essi destinato all'aiuto dei nuclei familiari danneggiati.

#### 11.7 LE POLITICHE PER LA CASA

Le politiche sociali per la casa non potevano non essere interessate dal periodo di crisi economica che ha caratterizzato lo svolgersi della IX legislatura.

Alcune importanti leggi sono state approvate. La prima è la legge regionale 75/2012, che dispone misure urgenti per la riduzione del disagio abitativo. Con essa sono state istituite le commissioni territoriali per il contrasto del disagio abitativo e per rendere gradualmente le esecuzioni di rilascio degli alloggi. La seconda è la legge regionale 5/2014, in materia di alienazione degli immobili di edilizia residenziale pubblica (ERP) finalizzata alla razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio di ERP.

All'inizio del 2015, a conclusione della legislatura, è stata infine profondamente innovata e modificata la disciplina in materia di assegnazione e gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, con la legge regionale 41/2015, che reca innovazioni significative in materia di procedure, requisiti di accesso, bandi e graduatorie, punteggi e assegnazioni degli alloggi di ERP.

Nel 2015 altre iniziative legislative hanno riguardato le agenzie sociali per la casa (legge regionale 13/2015, di iniziativa consiliare) che operano per l'inserimento abitativo degli individui e nuclei familiari svantaggiati che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi alle condizioni di mercato e la disciplina dell'assegnazione e gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (legge regionale 41/2015).



## **LE POLITICHE LEGISLATIVE**



## POLITICHE ISTITUZIONALI

Ilaria Cirelli

### 1. TIPOLOGIA E CONTENUTI DELLE LEGGI

Può, sin da subito, evidenziarsi come nel 2015 le leggi esaminate dalla Prima Commissione, tranne alcune eccezioni, presentano nel complesso una correlazione più o meno stretta con la fine della legislatura in corso e l'inizio della nuova. Tale connessione è, in taluni casi, data dall'oggetto degli interventi legislativi ovvero la materia elettorale: si pensi, a questo proposito, alla legge regionale di modifica del procedimento elettorale, la legge regionale 23/2015, alla legge regionale 24/2015 recante "Disposizioni per la selezione del personale delle segreterie dei gruppi e degli organismi politici consiliari. Modifiche alla legge regionale 1/2009", alla stessa legge regionale 29/2015, di modifica della legge elettorale approvata nel 2014, ovvero la legge regionale 51.

In altri casi la connessione è data dalla circostanza che le leggi, di contenuti molteplici e diversi, sono state tutte approvate nel periodo temporale preso in esame per l'esigenza di provvedere a modifiche di leggi ordinarie, come nel caso della legge regionale 37/2015 che reca modifiche a ben 12 leggi vigenti, ma anche statutarie, per la realizzazione di obiettivi politici particolarmente sentiti, di cui il legislatore uscente voleva assicurarsi la realizzazione.

Ciò sia per quanto concerne la creazione di istituti od organismi nuovi, come l'Osservatorio regionale della legalità, di cui alla legge regionale 42/2015, strumento finalizzato alla promozione della cultura della legalità in Toscana, fortemente voluta dalla commissione e dal suo presidente anche a seguito delle conclusioni dell'indagine conoscitiva "Analisi dei fenomeni di criminalità organizzata in Toscana" svolta dalla Prima Commissione e conclusasi nel febbraio 2014. Ma anche in relazione al "rimaneggiamento", alla messa a punto di istituti e figure vigenti. Ci si riferisce in particolare, alla modifica delle discipline, statutaria e ordinaria, del collegio di garanzia di cui, rispettivamente, alla legge regionale 34/2015 (Disposizioni sui componenti del Collegio di garanzia statutaria. Modifiche alla l.r. 34/2008), alla legge regionale statutaria 55/2015 (Disposizioni sui componenti del Collegio di garanzia. Modifiche all'articolo 57 dello Statuto), alla legge regionale 43/2015 (Modifiche alla legge regionale 2 agosto 2013 n. 46 "Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali"), alla legge regionale 67/2015 (Collegio di garanzia statutaria. Modifiche alla l.r. 34/2008). Non solo, la *correzione* politico-normativa qui accennata appare evidente anche con riferimento ad altre fattispecie come quella relativa alla disciplina relativa all'istituto della fusione di comuni.

## 1.0 LE FUSIONI DEI COMUNI

Come noto, la fusione dei comuni costituisce uno dei temi più attuali nel dibattito politico in Consiglio regionale, dibattito certamente incentrato non tanto sulla necessità delle fusioni comunali, su cui quasi tutte le forze politiche, di maggioranza e di opposizione concordano, quanto sul peso da attribuire, nella decisione consiliare, alla volontà delle popolazioni coinvolte nella fusione e soprattutto alle modalità di verifica delle stesse volontà nelle fasi antecedenti il referendum consultivo.

E' del 2007 la legge regionale che disciplina il referendum consultivo previsto dall'articolo 133 della Costituzione a cui sono obbligatoriamente sottoposte tutte le proposte di legge regionali che istituiscono nuovi comuni, fondono quelli esistenti o modificano le denominazioni o le circoscrizioni comunali. Tuttavia è solo alla fine del 2011, con la legge 68 sull'ordinamento degli enti locali, fortemente incentrata sulle politiche di incentivazione delle forme associative di esercizio delle funzioni comunali e dei processi aggregativi, in funzione Delriordino, della semplificazione istituzionale e del contenimento della spesa pubblica, che il tema delle fusioni comunali assume particolare rilievo.

La fusione dei comuni viene infatti ritenuta, in un panorama politico pressoché concorde che, sempre più, tende alla razionalizzazione e alla semplificazione delle funzioni, lo strumento più idoneo ai fini aggregativi, certamente più adeguato rispetto alle altre forme di esercizio associato delle stesse.

Le politiche di incentivazione messe in atto dalla legge regionale 68/2011 sono principalmente dirette alle fusioni nei confronti di comuni obbligati all'esercizio associato delle funzioni fondamentali, ovvero i comuni con popolazione pari o inferiore a cinquemila abitanti.<sup>3</sup> Esse si declinano in contributi finanziari erogati dalla Regione a sostegno del comune che nasce dalla fusione e nella promozione delle intese tra sindaci finalizzate a richiedere alla Giunta regionale la presentazione di proposte di legge di fusione tra comuni potenzialmente interessati.

Ugualmente espressione del favore della legge nei confronti dell'istituto è la disposizione secondo la quale la Giunta regionale, dal 2016 presenta proposte di legge di fusione anche in assenza dell'intesa (articolo 62, comma 3, l.r. 68/2011).

Non si può tuttavia fare a meno di notare che al favore politico nei confronti dell'istituto non è corrisposto, almeno sino ad oggi, un successo pieno nella sua realizzazione: il numero delle proposte di legge di fusione andato finora a buon fine si attesta, infatti, intorno a dieci.

---

<sup>3</sup> O inferiore a 3000 se il comune appartiene o è appartenuto a comunità montane.

Le motivazioni di ciò possono essere diverse, una delle quali è che il Consiglio regionale e le forze di maggioranza hanno sempre osservato, come orientamento in merito alle fusioni, il pieno rispetto della volontà delle comunità interessate che, in molti casi, hanno posto resistenza al progetto di aggregazione che gli veniva prospettato.

Volontà popolare al cui accertamento, connotato da un discreto margine di verosimiglianza e possibilmente effettuato prima del referendum (in modo da evitarne lo svolgimento se le previsioni sono negative), sono state dedicate la gran parte delle modifiche apportate in questi anni al titolo V della legge regionale 62/2007.

Volontà popolare sulla fusione da accertare anche perché, come già rilevato, questa non sempre coincide o ha coinciso con quanto manifestato nell'ambito delle intese concluse dalle amministrazioni o espresso dai sindaci nella consultazione che si tiene presso la commissione consiliare o, ancor prima, con le deliberazioni dei consigli comunali relativamente alle proposte di legge provenienti dall'iniziativa consiliare. A tale proposito si può citare per tutte, la proposta di legge n. 16, di fusione dei comuni di Abetone e Cutigliano, di iniziativa della Giunta ai sensi dell'articolo 62, comma 2, della l.r. 68/2011, quindi formulata in base all'intesa dei due comuni, la cui adesione alla fusione era stata poi confermata in sede di consultazione in commissione. La proposta, che quindi sembrava nascere supportata dal consenso delle popolazioni, così come rappresentato tramite gli organi comunali, non ha avuto nella consultazione referendaria, il voto favorevole dei votanti di Abetone.<sup>4</sup>

Ed è sempre la ricerca dell'orientamento delle popolazioni interessate alla fusione che ha condotto il legislatore, nello scorcio finale della IX legislatura, all'approvazione di una legge di modifica dell'articolo 74 dello Statuto per abbassare, in relazione alle proposte di legge di fusione ed alle altre di cui al titolo V della legge regionale 62/2000, il numero di firme necessario alla presentazione delle proposte di iniziativa popolare ed il numero dei consigli comunali di cui si richiede la deliberazione a tal fine. Si è voluto, in altri termini, far coincidere l'ambito territoriale per la raccolta delle firme necessarie per la presentazione delle proposte di fusione, di iniziativa popolare, con quello della, eventuale, successiva consultazione referendaria. La disposizione statutaria

---

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

previgente, con la richiesta di 5000 firme, raccolte sull'intero territorio regionale, non teneva in conto della specificità delle proposte di fusione, il cui interesse è normalmente circoscritto al territorio dei soli comuni interessati, spesso di minime dimensioni demografiche e dava luogo, di fatto, ad un obiettivo quasi sempre irraggiungibile e alla sostanziale vanificazione dell'istituto dell'iniziativa popolare delle leggi, peraltro ritenuto dalle forze politiche lo strumento che maggiormente si presta a rappresentare fedelmente la volontà delle comunità interessate.

Per tornare al tema di partenza, relativo alla tipologia delle leggi approvate nel 2015, si è, dunque, assistito a interventi legislativi in via di massima finalizzati alla *correzione* di istituti vigenti, dettati dalle esigenze peculiari del momento storico della fine legislatura. Nel 2015 si registrano tuttavia anche leggi che si sottraggono a tale impostazione. Senza voler tornare sulla legge regionale 1/2015 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria e relative procedure contabili. Modifiche alla l.r. 20/2008), di particolare rilievo, ma di cui si è trattato nella relazione del 2014 atteso che tutto l'iter legislativo si è svolto in quell'anno, va senz'altro qui menzionato l'intervento legislativo volto al trasferimento, alla Regione e ai comuni, delle funzioni delle province e del relativo personale.

## **2. LA LEGGE DI RIORDINO DELLE FUNZIONI DELLE PROVINCE**

Grande rilievo, in particolare, assume la legge regionale 22/2015 che ha per oggetto l'attuazione della legge 56/2014 (c.d. legge Delrio) ed il riordino delle funzioni, non fondamentali, esercitate dalle Province e dalla Città metropolitana. In questo quadro complessivo, la legge si è anche prefissa di realizzare un sistema organico di rapporti tra tutti gli enti coinvolti nel riordino, rafforzando il ruolo delle città metropolitane quale ente di governo del territorio metropolitano e di coordinamento dei comuni che lo compongono nonché valorizzando, attraverso specifiche modifiche della legge regionale 68/2011 sull'ordinamento degli enti locali, le unioni e le fusioni dei comuni.

Con la legge regionale 22/2015 la Regione, dunque, passa da essere un ente di indirizzo e programmazione, a rivestire anche il ruolo di ente di gestione di molte delle funzioni non fondamentali già esercitate dalle province. La legge regionale ha previsto un sistema articolato di trasferimento di funzioni alla Regione, funzioni puntualmente individuate dalla legge, basato sul sistema degli accordi a cui viene demandata l'individuazione, in primo luogo, del personale provinciale da trasferire e successivamente, sempre con riferimento alle funzioni trasferite, i beni, le risorse strumentali e i rapporti attivi e passivi oggetto del trasferimento. I contenuti degli accordi tra Regione, province o Città metropolitana sono destinati ad essere successivamente recepiti da atti legislativi.

Con la legge regionale 22/2015 vengono altresì individuate le funzioni trasferite dalle province ai comuni, in relazione alle quali si prevedono, anche in questo caso, appositi accordi tra province e comuni, destinati, in questo caso, ad essere recepiti mediante decreti dei Presidenti delle province.

La proposta di legge si presentava in un testo tecnico particolarmente complesso, data la portata Delriordino ed i problemi applicativi ad esso conseguenti. Nel corso dei mesi successivi all'entrata in vigore della legge sono poi emerse specifiche esigenze in ordine alla modifica dei termini previsti per determinati adempimenti, all'ampliamento delle funzioni oggetto di trasferimento alla Regione, alle modalità di trasferimento del personale. La legge regionale 22/2015 è stata dunque oggetto di numerose successive modifiche: da parte della legge regionale 64, della legge regionale 70 sempre del 2015, che ha, tra l'altro, provveduto a dare attuazione alla stessa legge 22/2015 con l'approvazione degli elenchi nominativi del personale provinciale da trasferirsi alla Regione ed infine da parte di alcune disposizioni del collegato alla legge di stabilità per il 2016, la legge regionale 82/2016.

In sintesi si è dato vita ad un complesso e articolato intervento legislativo diretto a realizzare la riforma del sistema e a garantire il trasferimento delle funzioni e del personale delle province a partire dal 2016.

Nel dicembre del 2015 è stata depositata la proposta di legge 61 che reca ulteriori modifiche alla legge regionale 22/2015, intervenendo per gran parte nella disciplina della successione della Regione nei procedimenti amministrativi delle province e nella partecipazione di quest'ultime a società nonché, infine, nella successione nella titolarità di beni e rapporti già facenti capo alle stesse.

### **3. LA LEGGE DI STABILITÀ ED IL COLLEGATO**

Le leggi regionali del 2015, n. 81 (Legge di stabilità per l'anno 2016), n. 82 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2016), e n. 83 (Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2016 e pluriennale 2016 – 2018) danno luogo, per la prima volta, all'attuazione del decreto legislativo 118 del 2011 e del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio di cui all'allegato 4/1, dello stesso decreto legislativo 118/2011, con riferimento all'esercizio 2016.

Il procedimento di adozione delle tre leggi è normato dalla legge regionale 1/2015, lo svolgimento della sessione unica di approvazione delle stesse è invece disciplinato dal regolamento interno dell'Assemblea legislativa.

Mentre la legge di stabilità e la legge di bilancio, tanto nei contenuti quanto nell'iter della loro approvazione, non hanno dato luogo a problemi né si prestano ad osservazioni particolari, il collegato alla legge di stabilità merita alcune riflessioni.

La regionale legge 1/2015, all'articolo 18 comma 2, individua le leggi collegate *"oltre a quelle previste dal d.lgs. 118/2011 e dal principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio di cui all'allegato 4/1 dello stesso, esclusivamente quelle leggi motivatamente indicate come tali dalla Giunta regionale nel DEFR, in virtù della loro stretta attinenza al raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione della spesa, equità e sviluppo che compongono la complessiva manovra economica e di bilancio della Regione necessaria per attuare il DEFR e la nota di aggiornamento, e che non siano state oggetto di valutazione contraria da parte del Consiglio regionale"*.

Nel nostro caso la proposta di legge n. 46 è pervenuta in Consiglio in un testo non particolarmente corposo per numero di articoli contenente previsioni, anche di modifica a norme vigenti, rispetto a cui si poteva riscontrare *il riflesso finanziario sul bilancio* richiesto dal punto 7 del citato Allegato 4/1 del decreto legislativo 118/2011.

E' stata la successiva approvazione degli emendamenti a trasformare la proposta di legge n. 46 in quella sorta di contenitore di tutte le disposizioni che, a prescindere dalla loro natura e dal loro contenuto, presentavano la necessità di essere approvate entro l'anno per entrare in vigore dall'inizio del 2016.

Ci si riferisce, in particolare, all'incorporazione nel testo della proposta di legge 58 (Disposizioni di prima attuazione della legge 150/2015 in materia di politiche attive del lavoro) che è stata considerata politicamente non rinviabile all'esame e alla, verosimile, approvazione nel 2016 e dunque approvata come emendamento alla proposta di legge collegata. O, ancora, la disposizione (v. articolo 26 della legge regionale 82) che inserisce l'articolo 9 bis nella legge regionale 65/2014 (Norme sul governo del territorio).

Le considerazioni al riguardo ripetono, sostanzialmente, quelle già formulate in passato a proposito degli emendamenti alla legge finanziaria, ovvero l'inserimento nell'articolato, che beneficia delle procedure speciali di cui all'articolo 159 del regolamento interno, di singole disposizioni o, addirittura, di un corpo di disposizioni, come nel caso delle disposizioni in materia di politiche del lavoro, in assenza del requisito del collegamento ovvero del riflesso finanziario. Le perplessità sull'attività emendativa di questo genere crescono in considerazione del fatto che spesso le norme così inserite sono di portata politica molto rilevante e si trovano ad essere istruite da una commissione, la prima, il più delle volte non competente in materia e ignorate, anche ai fini dell'espressione del parere secondario, dalla commissione referente.

La disposizione regolamentare citata, l'articolo 159, che al comma 3 tratta delle proposte di legge collegate alla legge di stabilità, in realtà prende in considerazione una fattispecie, quella della legge settoriale, che interviene organicamente su una materia, non quindi, come è avvenuto con la legge regionale 82/2015, un complesso di disposizioni regolanti ambiti distinti, unite

da un elemento di natura trasversale che risulta dallo stesso titolo della legge (Disposizioni di carattere finanziario...).

La previsione in questi termini delle leggi collegate appare maggiormente idonea a garantire la corretta applicazione delle procedure speciali previste per le leggi in questione in quanto la legge di disciplina settoriale non si presta ad essere emendata da parte di norme spurie ed eterogenee, venendo in soccorso la norma di cui all'articolo 139 del regolamento interno che prevede l'inammissibilità, dichiarata d'ufficio da parte del Presidente del Consiglio, degli emendamenti *non omogenei* alla specifica parte di atto a cui si riferiscono. Leggi collegate con contenuti, appunto, di disciplina settoriale presenterebbero dunque una maggiore resistenza all'introduzione di disposizioni, per così dire, dell'ultim'ora, di contenuto vario sì, ma non *collegabile*. L'esistenza del collegamento, ricordiamo, viene verificata e può, eventualmente, essere contestata dal Consiglio entro il 10 ottobre dell'anno in corso, nell'ambito di eventuali atti d'indirizzo formulati in relazione al documento preliminare unitario relativo alla proposta di legge di stabilità ed alle leggi ad essa collegate, documento presentato dalla Giunta regionale. Dunque entro tale termine e non successivamente, in sede di approvazione della legge.

D'altro canto non si può non considerare che la legge regionale 1/2015 certamente non distingue tra leggi di contenuto settoriale omogeneo e non, e lo stesso decreto legislativo 118/2011, testualmente recita: "*con gli eventuali progetti di legge collegati possono essere disposte modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative regionali aventi riflessi sul bilancio per attuare il DEFR*".<sup>5</sup>

La possibilità di emendamenti finalizzati all'introduzione nella legge collegata di disposizioni prive di effettivo *collegamento* rimane, dunque, aperta.

---

<sup>5</sup> Punto 7 dell'Allegato 4/1.

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

Paola Garro

L'attività propositiva dell'Ufficio di presidenza nell'anno di riferimento del Rapporto 2015 si è concretizzata nella presentazione di 10 proposte di legge. Per una sola di queste, è stata decisa l'assegnazione alla Prima Commissione consiliare per l'esame referente: si tratta della proposta di legge 398, divenuta poi legge regionale 12 del 3 febbraio 2015 (Norme in materia di anagrafe pubblica dei consiglieri e degli assessori regionali. Modifiche alla l.r. 61/2012.).

L'iter delle altre proposte - ad eccezione della proposta di legge 429 di cui si dirà in seguito - è stato avviato su iniziativa dell'Ufficio di presidenza ed è successivamente proseguito attraverso l'iscrizione direttamente all'ordine del giorno della seduta del Consiglio regionale; pertanto, per nessuna di esse è stata redatta una scheda di legittimità. Si tratta delle proposte di legge 424 e 428, presentate alla fine della IX legislatura, e divenute rispettivamente leggi regionali 45 del 7 aprile 2015 e 46 del 9 aprile 2015; e delle proposte di legge 4, 5, 6, 21, 23 e 26 presentate nella X legislatura e divenute rispettivamente leggi regionali 59, 60, 58, 67, 69 e 71. La proposta di legge 429 (Durata in carica e riduzione dell'indennità del presidente e dei componenti del Co.re.com. Modifiche alla l.r. 22/2002) non è stata assegnata ad alcuna commissione consiliare né per essa è stata approvata la richiesta di iscrizione direttamente all'ordine del giorno dell'ultima seduta della IX legislatura del Consiglio regionale. La medesima non è stata poi neanche riassunta nella nuova legislatura.

L'intervento legislativo di cui alla legge regionale 45 del 2015 è stato necessitato dal pronunciamento della Corte costituzionale che, con la sentenza n. 39 del 2014, ha censurato alcune disposizioni contenute nel decreto-legge n. 174 del 2012 in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, convertito, con modificazioni, dalla legge 213 del 2012. Con la legge regionale in esame, pertanto, si è inteso modificare la legge regionale 83/2012, recante la disciplina del finanziamento dei gruppi consiliari, approvata proprio in attuazione del suddetto decreto. La Corte, con la sentenza n. 39 - il cui dispositivo, recante al punto n. 4) un errore materiale, è stato corretto con l'ordinanza n. 131 del 2014 - ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di numerose disposizioni contenute nel decreto-legge n. 174 del 2012 tra le quali, in particolare, il comma 10, primo e secondo periodo, ed il comma 11, primo periodo, dell'articolo 1, nelle parti in cui dispongono il coinvolgimento del Presidente della Giunta regionale nelle procedure ivi previste e consistenti nella trasmissione dei rendiconti dei gruppi consiliari alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti nonché nella trasmissione ai gruppi consiliari delle delibere sugli effettuati controlli della sezione regionale della Corte dei conti. Per i giudici di legittimità,

è il Presidente del Consiglio regionale l'unico organo legittimato alla rappresentanza dell'assemblea elettiva e, quindi, l'unico titolare di funzioni inerenti alla trasmissione del rendiconto di ciascun gruppo consiliare alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti, nonché l'unico destinatario degli eventuali rilievi formulati dai giudici contabili in esito ai riscontri sui rendiconti.

La censura di legittimità ha investito, altresì, le seguenti parti del decreto-legge n. 174: integralmente il terzo periodo del comma 11 dell'articolo 1, poiché prevede per i gruppi consiliari una sanzione - consistente nella decadenza, per l'anno successivo a quello rendicontato, dal diritto all'erogazione dei finanziamenti - che consegue automaticamente e senza alcuna possibilità di graduazione, al verificarsi di irregolarità contabili anche marginali e pur in assenza di un illecito utilizzo dei contributi già assegnati; il quarto periodo del medesimo comma 11 nonché il comma 12 nelle parti in cui prevedono che l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del Consiglio regionale e non rendicontate o riconosciute irregolari dai giudici contabili consegue alla decadenza - già dichiarata illegittima - anziché all'omessa regolarizzazione del rendiconto, o alla mancata trasmissione del medesimo, o alla delibera di non regolarità emessa dalla Corte dei conti.

Si segnala che nel silenzio della legge statale, il legislatore regionale, con il presente intervento attuato in modifica della disciplina vigente, ha ritenuto opportuno precisare anche i passaggi procedurali che seguono alle deliberazioni della sezione regionale di controllo della Corte dei conti e concernenti l'obbligo di restituzione delle somme ricevute a carico del bilancio del Consiglio regionale non rendicontate o relative a spese o a documentazione riconosciute irregolari dai giudici contabili. E' previsto che il Presidente del Consiglio comunichi ai presidenti dei gruppi consiliari le decisioni ricevute dalla Corte dei conti assegnando loro un termine per provvedere, non superiore a trenta giorni. Su richiesta dei soggetti tenuti alla restituzione, ed in considerazione dell'entità della somma da restituire, il Presidente del Consiglio può autorizzarne la rateizzazione, con corresponsione dei relativi interessi legali.

La legge regionale 46 del 2015 reca la disciplina delle iniziative istituzionali del Consiglio regionale per la valorizzazione delle finalità statutarie. Il Consiglio regionale, nell'ambito della sua attività istituzionale di rappresentanza della comunità toscana, organizza eventi a carattere periodico tesi a valorizzare le finalità statutarie concernenti, tra le altre, ed in particolare, anche la diffusione dei valori della pace e della cultura scientifica - specie tra le giovani generazioni - nonché il sostegno e la valorizzazione delle imprese toscane che, nello svolgimento della loro attività, riescono a coniugare innovazione, ricerca, formazione e sviluppo sostenibile. La legge *de qua* costituisce lo strumento legislativo unico con il quale il Consiglio ha inteso supportare il programma di quattro eventi istituzionali di particolare rilievo e risonanza, anche

internazionale, ovvero: Festa della Toscana, Pianeta Galileo, Premio Impresa + Innovazione + Lavoro e Premio Franca Pieroni Bortolotti, organizzati negli anni passati attraverso specifiche deliberazioni dell'Ufficio di presidenza. La scelta di una specifica e unitaria fonte normativa è stata dettata anche e soprattutto dalla necessità – emersa alla luce delle esperienze fino ad oggi svolte – di razionalizzare le relative programmazioni e modalità organizzative, nonché di creare un impianto stabile e duraturo nel tempo per appuntamenti che si ripetono annualmente coinvolgendo un numero sempre maggiore di partecipanti.

La legge regionale 58 del 2015 reca modifiche all'articolo 49 bis della legge regionale 1/2009 che, in merito alla selezione del personale delle segreterie dei gruppi e degli organismi politici consiliari (Presidente del Consiglio regionale, altri componenti dell'Ufficio di presidenza e, ove istituito, Portavoce dell'opposizione) stabiliva un criterio prioritario di scelta basato sull'esperienza di lavoro maturata presso le strutture sopracitate, con relativa iscrizione in uno specifico elenco. Tuttavia, ad una rinnovata valutazione, si è ritenuto opportuno modificare tale disposizione, cambiando i requisiti previsti poiché questi – determinando una differenziazione non giustificata – non consentono l'iscrizione nell'elenco né di coloro che hanno maturato l'esperienza richiesta ma hanno terminato il proprio incarico prima del termine della passata legislatura, né di coloro che hanno maturato la medesima esperienza essendo dipendenti di ruolo della Regione.

La legge regionale 59 del 2015 disciplina, ai sensi dell'articolo 2 dello Statuto, le caratteristiche dello stemma, del gonfalone, del sigillo e della fascia, quali segni distintivi della Regione Toscana. La previgente disciplina regionale in materia non contemplava la previsione e le modalità d'uso di un elemento caratteristico di riconoscimento dei consiglieri regionali impegnati in pubbliche manifestazioni, diversamente da quanto previsto dalla legislazione nazionale per i sindaci ed i presidenti di provincia, e da quanto contemplato per i presidenti di comunità montana da intervenute intese a carattere nazionale, obbligatorie ai sensi dei ripetuti pareri espressi dal Ministero degli interni per garantire uniformità di caratteristiche e condizioni d'uso per istituzioni omologhe. Non sussistono norme nazionali che disciplinano simili segni distintivi per i vertici istituzionali delle regioni, né risultano intese che regolino la materia; pertanto, mentre le disposizioni della previgente legge regionale 18/1995 relative allo stemma, al gonfalone e al sigillo sono confermate, l'elemento innovativo della legge *de qua* è costituito proprio dalla introduzione della fascia istituzionale quale segno distintivo del Presidente della Giunta regionale e del Presidente del Consiglio regionale che la utilizzano al fine di rendersi immediatamente distinguibili in occasione delle manifestazioni ufficiali.

La legge regionale 60 del 2015 è composta di un solo articolo che sostituisce l'articolo 7 della legge regionale 5/2012. Le modifiche apportate sono relative tutte alla composizione del Comitato regionale delle associazioni e delle

manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica, che è un organismo consultivo della Giunta per la predisposizione del programma pluriennale previsto dalla disciplina di riferimento. Con la modifica è introdotto il diritto di voto per i due consiglieri già facenti parte del Comitato; è prevista la partecipazione, senza diritto di voto, del Presidente del Consiglio regionale; ed infine, è prevista la partecipazione di dieci sindaci, ivi compreso quello della Città metropolitana di Firenze, e di altri nove designati, uno per ciascuna provincia, dai comuni che organizzano e gestiscono direttamente manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica, o assessori loro delegati.

L'intervento legislativo di cui alla legge regionale 67 del 2015 risponde alla necessità di declinare in maniera innovativa i requisiti richiesti per iscriversi agli elenchi da cui attingere i nuovi componenti del Collegio di garanzia statutaria. Invero, l'articolo 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, come da ultimo modificato dall'articolo 17, comma 3, della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), vieta alle pubbliche amministrazioni, tra cui anche le regioni, di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza, consentendone comunque l'attribuzione a titolo gratuito. In relazione a ciò, si è ritenuto opportuno modificare la composizione del Collegio di garanzia statutaria eliminando, tra le categorie di soggetti che possono accedere all'elenco dei candidati da cui attingere ai fini della nomina da parte del Consiglio regionale, i magistrati a riposo, sostituendoli con i magistrati fuori ruolo. Inoltre, nella categoria dei professori universitari, sono stati inclusi anche gli associati e i soggetti abilitati ai sensi e per gli effetti dell'articolo 16 della legge 240/2010, con l'evidente finalità di ampliare la platea dei potenziali candidati attraverso la previsione di figure professionali che assicurino comunque una alta e riconosciuta competenza nel campo del diritto pubblico; mentre i requisiti richiesti per gli avvocati sono stati modificati riducendo gli anni di esercizio effettivo della professione forense. Le altre modifiche riguardano la durata dell'organismo: al fine di evitare che il Collegio sia composto da componenti con scadenza disallineata, si prevede, in ossequio peraltro al disposto statutario, la durata in carica dell'organismo nel suo complesso precisando, altresì, che in caso di sostituzione del componente cessato per qualsiasi causa, l'incarico del soggetto subentrante cessa alla scadenza dell'organismo di cui è chiamato a far parte. Infine, viene ridotta a trenta mesi la durata in carica del presidente e del vicepresidente del Collegio in ragione della durata complessiva dell'organismo, già ridotta da sei a cinque anni da precedenti modifiche statutarie e legislative.

Con la legge regionale 69/2015 si è inteso accogliere l'esigenza, manifestata da consiglieri ed assessori regionali, di autorizzare gli uffici

regionali a trattenere quote sulle rispettive indennità da destinare alla stipulazione di assicurazioni integrative o per compiere atti di liberalità.

La legge regionale 71 del 12 novembre 2015 reca nuove disposizioni in materia di associazioni e manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica modificando la legge regionale 5/2012 al fine di superare alcune difficoltà applicative della disciplina verificatesi nei tre anni dall'entrata in vigore, nonché di prevedere un diverso assetto del Comitato per ciò che attiene alla vicepresidenza. Si dispone un'anticipazione della pubblicazione al 30 novembre, rispetto al 31 dicembre, dell'elenco delle associazioni e delle manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica della Toscana; si prevede, *ex novo*, un logo identificativo, definito e disciplinato con deliberazione della Giunta regionale, per le associazioni e manifestazioni storiche iscritte nell'elenco regionale e, anche questo *ex novo*, il calendario annuale delle manifestazioni storiche, approvato entro il 31 dicembre dalla Giunta regionale, a seguito della pubblicazione dell'elenco regionale, così da consentirne la massima diffusione. In ordine alla composizione del Comitato, l'articolo 4 dispone sulla nomina dei due vicepresidenti da scegliersi uno tra i consiglieri regionali ed uno tra i sindaci. Quanto alla concessione dei contributi, l'articolo 5 dispone che deve avvenire su progetti e per bandi pubblici. In aula la proposta di legge ha suscitato un ampio dibattito da parte di tutte le forze politiche, che hanno sottolineato l'importanza di un *“riconoscimento al mondo del volontariato che spesso si è sostituito alle istituzioni nel trasmettere tradizioni, usi e costumi della Toscana”*.

## COLLEGIO DI GARANZIA STATUTARIA

Paola Garro

### 1. FUNZIONI E COMPOSIZIONE

Il Collegio di garanzia statutaria è organo ausiliario della Regione previsto dall'articolo 57 dello Statuto con i seguenti compiti: verificare la rispondenza delle fonti normative regionali allo Statuto; pronunciarsi sull'ammissibilità e regolarità delle richieste di referendum abrogativi e consultivi regionali e sui conflitti di attribuzione fra organi regionali. L'organo è dotato di autonomia funzionale ed amministrativa e la legge regionale 4 giugno 2008, n. 34, ne disciplina in dettaglio le modalità di costituzione e di funzionamento. Con la legge regionale 24 gennaio 2011, n. 7, sono state attribuite al Collegio anche funzioni di consulenza in materia giuridico-istituzionale per il Consiglio regionale. Successivi interventi legislativi hanno modificato le disposizioni concernenti la durata dell'organo, le modalità di nomina e le situazioni di incompatibilità e di conflitto di interesse. In particolare, la legge statutaria 16 giugno 2015, n. 55, ha modificato l'articolo 57 dello Statuto semplificando le modalità di nomina dei componenti - per la quale non è più prevista la maggioranza dei tre quarti dei componenti del Consiglio regionale - eliminando la designazione da parte del Consiglio delle autonomie locali (CAL) di una rosa di tre esperti tra i quali scegliere uno dei sette componenti e, infine, riducendo la durata in carica del Collegio che passa dagli iniziali sei anni a cinque - fermo restando il divieto di immediata rieleggibilità per ciascuno dei componenti. Conseguentemente, con la legge regionale 25 marzo 2015, n. 34, sono state introdotte ulteriori modifiche alla legge istitutiva del Collegio conseguenti all'entrata in vigore della modifica statutaria. Infine, con la legge regionale 9 ottobre 2015, n. 67, è stata modificata la composizione del Collegio: in particolare, sono stati eliminati, nell'ambito delle categorie di soggetti che possono accedere all'elenco dei candidati da cui attingere ai fini della nomina da parte del Consiglio regionale, i magistrati a riposo sostituiti con i magistrati fuori ruolo; nella categoria dei professori universitari sono stati inclusi, accanto agli ordinari anche gli associati e i soggetti abilitati ai sensi e per gli effetti dell'articolo 16 della legge n. 240 del 2010; per i requisiti richiesti agli avvocati, sono stati ridotti da quindici a sette gli anni di esercizio effettivo della professione forense.

Il Collegio di garanzia statutaria della Regione Toscana è il quarto organo di garanzia che, in ordine di tempo, è stato costituito a livello regionale. Al momento della sua costituzione, avvenuta con la deliberazione del Consiglio regionale 10 febbraio 2010, n. 19, con cui sono stati nominati i sette componenti, erano già presenti la Commissione di garanzia in Piemonte, la Consulta di garanzia statutaria in Emilia Romagna e la Consulta statutaria in Liguria.

Quest'ultimo organismo, però è stato di recente soppresso con la legge statutaria n. 1 del 18 maggio 2015, approvata nell'ambito di iniziative finalizzate al contenimento della spesa pubblica.

L'illustrazione che segue, concernente le attività svolte dal Collegio nella legislatura 2010-2015, prende le mosse dalla disamina dell'attività consultiva, in considerazione del fatto che trattasi dell'attività preminente svolta dal Collegio nel periodo di riferimento. Saranno poi illustrate le decisioni adottate dal Collegio in sede di verifica della conformità allo Statuto di due leggi regionali e saranno descritte le attività svolte dal Collegio in sede di pronuncia sull'ammissibilità di un referendum popolare.

## 2. FUNZIONE CONSULTIVA

La funzione consultiva, affidata al Collegio con legge ordinaria pur in assenza di espressa previsione statutaria, si è rivelata, come già anticipato nell'introduzione, la più "utilizzata" nel corso della legislatura appena conclusa. Di seguito si dà atto sinteticamente dei singoli pareri resi su richiesta del Presidente del Consiglio regionale.

La prima richiesta relativa alla nuova funzione consultiva del Collegio, prevista dall'articolo 14 bis della legge regionale 34/2008, introdotto dalla legge regionale 7/2011, è pervenuta in data 18 marzo 2011. Con lettera del Presidente del Consiglio regionale è stato posto un quesito in merito all'articolo 2 della legge regionale 29 dicembre 2010, n. 64 (Concorso del Consiglio regionale all'attuazione dei principi di razionalizzazione della spesa), che sopprime i compensi per i membri del Consiglio delle autonomie locali. In particolare, si chiedeva al Collegio di valutare se l'incarico di componente del CAL, ai sensi della legge regionale 36 del 2000, recante la nuova disciplina del CAL, rientrasse nell'ambito di applicazione dell'articolo 83, comma 2, del decreto legislativo n. 267/2000, come modificato dal decreto-legge 78 del 2010. Nella richiesta di parere si evidenzia che nel perseguimento dell'obiettivo di riduzione e razionalizzazione della spesa complessiva regionale, il Consiglio regionale ha approvato la legge regionale 64/2010, con la quale ha inteso dare attuazione anche all'articolo 83, comma 2, del decreto legislativo 267/2000, come modificato dal decreto-legge 78/2010, secondo il quale gli amministratori locali *"non percepiscono alcun compenso per la partecipazione ad organi o commissioni comunque denominate, se tale partecipazione è connessa all'esercizio delle proprie funzioni pubbliche"*. L'articolo 2 della legge regionale 64/2010 ha sostituito l'articolo 7 della legge regionale 36/2000, prevedendo che *"al presidente e ai componenti del Consiglio delle autonomie locali non spetta alcun compenso per la partecipazione alle sedute dello stesso Consiglio e per il suo Ufficio di presidenza"*. Con la richiesta di parere *de qua* si chiede di valutare se anche l'incarico di componente del CAL di cui sia investito un amministratore di enti locali sia assoggettato o meno al principio della totale gratuità della carica

stabilito in via generale dall'articolo 83, comma 2, del decreto legislativo 267/2000 per gli amministratori di enti locali. Il Collegio ha ritenuto non rientrare l'incarico di componente del CAL nell'ambito di applicazione dell'articolo 83, comma 2, del decreto legislativo 267/2000.

Quando al Collegio è stato chiesto di esprimere parere in merito alla permanenza in carica del presidente del gruppo consiliare misto, considerata l'adesione, al gruppo misto, nel corso della legislatura, di un nuovo consigliere, l'organo ha ritenuto che nel caso di variazione della composizione del gruppo misto, da uno a due componenti, si debba procedere ad una nuova elezione degli organi del gruppo, anche in considerazione del fatto che, nella fattispecie considerata, il componente originario del gruppo misto appartiene alla maggioranza politica del Consiglio, mentre il consigliere che ha aderito successivamente appartiene all'opposizione.

Successivamente, al Collegio è stato chiesto di esprimere parere in ordine all'avvio della procedura di revoca dei soggetti nominati dal Consiglio regionale in organismi esterni, secondo la disciplina prevista dalla legge regionale 8 febbraio 2008, n. 5, in materia di nomine e designazioni regionali, con particolare riferimento all'atto con cui deve essere avviato il procedimento di revoca. Il Collegio ha concluso esprimendo il proprio parere nel senso che tale procedimento non possa che essere avviato con atto formale del Presidente del Consiglio regionale.

Il Collegio è stato chiamato ad esprimere parere circa la surroga di un consigliere regionale eletto al Parlamento nazionale. In particolare, la problematica oggetto della richiesta del suddetto parere, riguardava la necessità di individuare la corretta procedura da seguire per provvedere alla surroga dei consiglieri regionali eletti come candidati regionali allorquando tutti i candidati regionali di quella lista o gruppo di liste risultino già eletti, nel rispetto di quanto disposto in materia dalla legge regionale 25/2004 recante le norme per la elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale. Il Collegio ha svolto una approfondita disamina del quesito, pervenendo alla conclusione che si debba ricorrere alla lista provinciale con il maggior resto di voti non utilizzati e, nel caso che i consiglieri da surrogare siano due, anche alla lista provinciale con il secondo maggiore resto elettorale. Nel caso, poi, dell'eventuale rinuncia da parte di un surrogante, il Collegio ritiene che si debba nominare colui che lo segue nella sua stessa lista, poiché la surroga è concepita come ricorso ad una lista circoscrizionale provinciale e quindi a coloro che vi sono inseriti. In altre parole, secondo il Collegio nel caso in questione, ove si deve attingere alle liste provinciali, in mancanza di candidati regionali, la regola da applicare è quella in forza della quale il seggio vacante è da considerare di pertinenza della lista provinciale che ha riportato il miglior quoziente, e cioè il maggiore peso elettorale sul piano territoriale, all'interno della stessa coalizione, stante anche quanto disposto dall'articolo 21 della legge regionale 25/2004, e

non del singolo candidato in essa presente, venendosi in caso contrario a violare il principio di giusta ed equa proporzionalità della rappresentanza territoriale, imposto dalla normativa contenuta nella legge elettorale della Regione Toscana. L'eventuale passaggio alla lista provinciale successiva in termini di migliore quoziente elettorale, ed ai candidati ivi presenti, può e deve pertanto avvenire solo dopo che si sia esaurita la lista dei candidati della lista provinciale che la precede, senza che si sia riusciti a individuare un candidato che sia surrogabile, in forza del sistema a scorrimento nell'ambito della lista provinciale, fissato dall'articolo 24, comma 1, della legge regionale 25/2004, senza alcuna eccezione di sorta.

Un quesito sottoposto al Collegio, nel maggio 2013, concerneva il tema dell'assunzione di personale di supporto ai gruppi consiliari, con particolare riferimento alle limitazioni poste alla capacità di spesa relative a tale personale dalla legge regionale 83/2012 recante la disciplina del finanziamento dei gruppi consiliari. Il relatore del parere ha sottolineato l'esigenza di una contemperazione sia del rispetto della legge regionale 83, sia del rispetto del principio di cui alla legge regionale 1/2009 che prevede il diritto, anche per i consiglieri del gruppo misto, di utilizzare personale di loro fiducia. Il Collegio ha poi concluso esprimendo, all'unanimità, il proprio parere nel senso di affermare l'obbligo, per l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, di proporre al Consiglio una nuova deliberazione per individuare nuove dotazioni di personale riguardanti tutte le segreterie dei gruppi consiliari, in modo da soddisfare il diritto anche dei consiglieri del gruppo misto di avere a disposizione una unità di personale scelta sulla base di un rapporto di fiducia.

Con lettera del 19 febbraio 2014, il Presidente del Consiglio regionale ha chiesto al Collegio di pronunciarsi sulla legittimità e gli effetti del decreto del presidente della Giunta regionale n. 27 del 17 febbraio 2014 con il quale è stata ridefinita dal Presidente la composizione della Giunta regionale e revocata, nel quadro di tale riorganizzazione, la nomina del Vicepresidente della Giunta nonché assessore alla scuola, alla ricerca ed università. Alla luce delle disposizioni statutarie concernenti la nomina della Giunta regionale, il Collegio si è espresso, all'unanimità in ordine all'illegittimità della revoca del Vicepresidente della Giunta come disposta dal decreto. Ha poi approvato a maggioranza il parere del relatore circa le possibili conseguenze connesse all'illegittimità di cui sopra. Infine, per quanto riguarda le modifiche apportate dal decreto in esame alla composizione della Giunta, il Collegio ha ritenuto, ancora a maggioranza, che il Presidente della Regione avrebbe dovuto richiedere l'attivazione della procedura di cui all'articolo 32 dello Statuto (Programma di governo e formazione della Giunta), trattandosi di un atto il cui contenuto si presenta come una vera e propria ristrutturazione complessiva della Giunta che muta radicalmente quell'assetto originario delle deleghe e degli incarichi che caratterizzava la Giunta stessa a partire dalla prima seduta del Consiglio

regionale che registrò il pieno assenso dell'assemblea legislativa alle proposte del Presidente della Giunta.

E' stato posto un quesito sulla legittimità degli emendamenti presentati dalla Giunta regionale alla proposta di deliberazione consiliare n. 191 (Piano sanitario e sociale integrato regionale 2012 – 2015) anche sul fondamento di una eventuale violazione delle prerogative delle minoranze consiliari attinenti agli atti di iniziativa della Giunta e soggetti all'approvazione del Consiglio fatti oggetto di formali fasi di concertazione o confronto ai sensi dell'articolo 48 dello Statuto regionale. Per il Collegio, la promozione della fase di concertazione è, ai sensi della disciplina statutaria e regolamentare, una facoltà della Giunta regionale; tuttavia, operata la scelta in senso positivo, è obbligatorio poi rispettare ogni adempimento, anche di informativa preliminare a favore del Consiglio e di tutti i suoi componenti. Nel caso di specie, invece, la Giunta regionale ha omesso di trasmettere al Presidente del Consiglio regionale "un documento preliminare" idoneo a fornire al Consiglio un esauriente quadro conoscitivo degli interventi emendativi da proporre, ai sensi dell'articolo 155, comma 1, del Regolamento interno dell'assemblea legislativa regionale; di conseguenza, non è stato possibile per il Consiglio regionale approvare o, comunque, mettere in votazione eventuali atti di indirizzo consiliare presentati sia da parte della maggioranza che da parte della minoranza; minoranza alla quale spetta inoltre il diritto di vedere portati a conoscenza delle parti sociali in sede di confronto anche gli indirizzi "votati e non approvati". Il Collegio, all'unanimità, ha concluso per l'illegittimità degli atti della Giunta e per la violazione delle prerogative del Consiglio e dei suoi singoli componenti, in particolare delle minoranze, con riferimento alle norme statutarie e regolamentari richiamate.

E' stato chiesto al Collegio di valutare la legittimità della previsione dell'articolo 1 della proposta di legge n. 399, che rinvia al 30 settembre 2015 il termine, già scaduto al 31 dicembre 2014, per la stipula delle convenzioni tra l'Azienda sanitaria locale e tutti i comuni ovvero le unioni dei comuni della zona distretto, per l'esercizio dell'integrazione socio-sanitaria negli ambiti territoriali in cui non sono costituite le società della salute. Il relatore del parere ha preliminarmente chiarito che quello che il Collegio, nel caso di specie, era chiamato ad esprimere non è un giudizio di conformità statutaria, bensì un parere, poiché verte su un atto (proposta di legge, appunto) il cui iter di approvazione non si è ancora concluso. Come noto, la verifica di conformità allo Statuto ha ad oggetto, invece, leggi e regolamenti approvati e non ancora entrati in vigore, mentre l'articolo 14 bis della legge regionale 34/2008 attribuisce al Presidente del Consiglio Regionale la possibilità di chiedere pareri su "*quesiti e temi di carattere giuridico-istituzionale di particolare rilievo, attinenti, in particolare, all'interpretazione e all'applicazione delle disposizioni statutarie ed all'esercizio delle funzioni consiliari*". Per il relatore, la dilazione dei termini

non configura irretroattività della legge e non si ravvisa alcun profilo di illegittimità statutaria o costituzionale dell'atto esaminato. In tal senso è anche la pronuncia del Collegio, adottata a maggioranza.

L'ultimo parere espresso dal Collegio riguarda l'interpretazione dell'articolo 30, comma 2, della legge regionale in materia di referendum (l.r. 62/2007). Tale richiesta di parere si inserisce nell'ambito dell'unico procedimento di ammissibilità di un referendum popolare – vedi *infra* – di cui è stato investito il Collegio. Il Comitato promotore della richiesta referendaria, avendo già richiesto ed ottenuto dagli uffici del Consiglio regionale la stampa e la vidimazione, nel numero massimo consentito dalla legge, dei fogli per la raccolta delle firme a sostegno della richiesta di referendum, chiede di sapere – naturalmente per il tramite di una precisa richiesta di parere inoltrata al Presidente del Consiglio da un presidente di un gruppo consiliare – se l'articolo *de quo* consente di provvedere a stampare a proprie cure e spese e a far vidimare ulteriori fogli presso le segreterie comunali o cancellerie degli uffici giudiziari. Il Collegio, all'unanimità, ritiene che l'articolo 30, comma 2, della legge regionale 62/2007, consenta tale evenienza, con la precisazione che, anche in tal caso – come per l'ipotesi di fogli stampati e vidimati dagli uffici consiliari – ciascun foglio ulteriore da vidimare dovrà sempre contenere, stampato in epigrafe, il testo del quesito referendario, pur essendo il formato dei fogli a forma libera.

### **3. FUNZIONE DI VERIFICA DELLA RISPONDENZA DELLE FONTI NORMATIVE REGIONALI ALLO STATUTO.**

La prima richiesta al Collegio di una pronuncia ai sensi del Capo I (Verifica di conformità allo Statuto) della legge regionale 34/2008, ha avuto ad oggetto il giudizio sulla conformità statutaria della legge regionale AC (Atti del Consiglio) 4/2012 (Disposizioni urgenti in materia di alienazione e valorizzazione di immobili pubblici in attuazione dell'art. 27 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 “Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici”, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214). La richiesta di verifica proveniva da oltre un quinto dei consiglieri regionali. Il Collegio all'unanimità ha dichiarato non conformi allo Statuto della Regione Toscana l'articolo 8 e l'articolo 2, comma 2, della legge regionale 4/2012 AC (atti del Consiglio) per contrasto con gli articoli 62, comma 3, e 39, comma 2, dello Statuto. Sono state invece dichiarate non fondate le residue questioni di non conformità allo Statuto delle disposizioni della medesima legge regionale proposte nella richiesta dei consiglieri regionali.

La seconda richiesta di verifica di conformità allo Statuto ha avuto ad oggetto la legge elettorale toscana (pdl 348/2014, divenuta poi l.r. 38/2014 AC). In particolare, il ricorso dei consiglieri sosteneva l'illegittimità dell'atto sotto i seguenti profili:

- 1) la previsione, eventuale, di un “listino bloccato”, ritenuta lesiva del principio di uguaglianza;
- 2) la disciplina della scheda elettorale, ritenuta configurare un contesto grafico non chiaro;
- 3) la previsione di soglie di accesso ai seggi differenziate, ritenute lesive dell’uguaglianza del voto;
- 4) l’assegnazione dei seggi alle liste circoscrizionali con un meccanismo di scarsa chiarezza, ritenuto lesivo del principio di certezza del diritto.

Il Collegio nel corso della seduta, ha affrontato, con ampia e puntuale discussione, gli argomenti come sopra indicati, sottoposti poi a singole votazioni. Alla fine è stato espresso un giudizio positivo di legittimità statutaria sulla legge elettorale regionale, votando a maggioranza su ciascuno dei punti oggetto della pronuncia.

#### **4. PRONUNCE SULL’AMMISSIBILITÀ E REGOLARITÀ DELLE RICHIESTE DI REFERENDUM ABROGATIVI E CONSULTIVI REGIONALI.**

Il 29 giugno 2015 è stata depositata presso gli uffici consiliari una proposta di referendum abrogativo della legge regionale 16 marzo 2015, n. 28 (Disposizioni urgenti per il riordino dell’assetto istituzionale ed organizzativo del servizio sanitario regionale). Con il quesito referendario sono stati depositati i fogli recanti in calce 4000 firme di elettori della Regione e la relazione illustrativa. Con la trasmissione al Collegio del verbale di deposito dei suddetti elementi, è iniziata l’attività di verifica della regolarità delle 4000 firme, attività per la quale il Collegio si è avvalso, come disposto dal proprio regolamento interno, del personale e delle strutture appositamente messe a sua disposizione dall’Ufficio di presidenza del Consiglio regionale. Ai sensi della legge regionale 62/2007, che disciplina i referendum regionali, entro quaranta giorni lavorativi dalla trasmissione del verbale, il Collegio si pronuncia espressamente e motivatamente in merito alla regolarità delle firme e all’ammissibilità del quesito referendario. A tal fine, il Collegio ha adottato, in primo luogo, la deliberazione n. 1 del 2015 con la quale all’unanimità ha dichiarato *che risulta positiva la verifica di regolarità delle firme di presentazione della proposta di referendum abrogativo* della legge regionale 28 del 2015; successivamente, con deliberazione n. 2 del 2015, ha dichiarato, sempre all’unanimità, l’ammissibilità del quesito referendario. A questo punto, il Comitato ha provveduto a svolgere le ulteriori attività di raccolta delle 40.000 firme per la richiesta vera e propria di referendum. Depositata le firme in data 4 novembre 2015, è iniziata la nuova attività di verifica da parte del Collegio da svolgersi entro sessanta giorni lavorativi, ovvero entro il 3 febbraio 2016. Nelle more, è stata approvata dal Consiglio regionale una nuova legge di riforma sanitaria. Trattasi della legge regionale 28 dicembre 2015, n. 84 (Riordino dell’assetto istituzionale e

organizzativo del sistema sanitario regionale. Modifiche alla l.r. 40/2005). La legge *de qua* ha abrogato la legge regionale 28/2015 oggetto del referendum introducendo contestualmente altra disciplina della stessa materia. Al verificarsi di tale ipotesi, l'articolo 36 della legge regionale 62/2007 attribuisce al Collegio il compito di stabilire se la consultazione debba aver luogo, quali siano le disposizioni oggetto del referendum e riformula il quesito. Il Collegio, con la deliberazione n. 3 del 25 gennaio 2016, ha dichiarato che la consultazione referendaria non può avere luogo, ritenendo che, *“anche se alcuni dei principi contenuti nella legge 84/15 non sono configgenti con quelli contenuti nella legge 28/15, ma anzi permangono, danno vita ad un assetto normativo della materia sostanzialmente diverso o, meglio, operano in un contesto normativo nuovo e diverso da quello originario (...). In definitiva il contenuto normativo essenziale della legge n. 84/2015 presenta carattere innovativo rispetto a quello previsto nella legge n. 28/2015...”*.

#### **5. PRONUNCE SUI CONFLITTI DI ATTRIBUZIONE FRA ORGANI REGIONALI**

Con riferimento a tale funzione, mi limito a segnalare che, nel periodo di attività considerato, il Collegio non è mai stato attivato per esprimere il proprio giudizio su conflitti di attribuzione fra organi regionali.

## POLITICHE AGRICOLE

Beatrice Pieraccioli

### 1. LA LEGISLAZIONE TOSCANA DELLA NONA LEGISLATURA (2010-2015), PER IL COMPARTO AGRICOLO

Nella legislazione regionale toscana del periodo considerato relativamente al comparto agricolo, si possono individuare alcune tipologie di intervento, che caratterizzano le varie norme approvate.

In particolare, in alcuni casi si può parlare di leggi di riforma di un settore, la cui disciplina viene innovata profondamente. Vi sono poi leggi costituenti modifica di normativa esistente, adeguamento a normativa statale o comunitaria sopravvenuta, semplificazione di procedimenti.

Alcune leggi riguardano Enti e Agenzie regionali, di cui si dispone la soppressione o la nuova istituzione o la modifica delle competenze. Una menzione a sé per le leggi sulla caccia, per le frequenti sollecitazioni che provengono dal mondo venatorio per modifiche e puntualizzazioni delle disposizioni.

#### 1.1 LEGGI INNOVATIVE E DI RIFORMA

Piano regionale agricolo forestale: tra le leggi di carattere fortemente innovativo, vanno sicuramente menzionate quelle riguardanti la programmazione, che portano a compimento la concentrazione di tutti gli interventi regionali del settore nello strumento del Piano regionale agricolo forestale (PRAF). Alcune modifiche legislative degli anni precedenti avevano trasformato nel PRAF quello che era originariamente il Piano agricolo regionale (PAR), istituito con legge regionale 1/2006. La legge finanziaria per il 2011 (l.r. 29 dicembre 2010, n. 65) dispone espressamente che il PRAF è lo strumento programmatico unitario che realizza le politiche agricole, forestali e di sviluppo rurale definite nel Programma regionale di sviluppo (PRS) e specificate nel Documento di programmazione economica finanziaria regionale (DPEF). Il PRAF 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. Il PRAF è, quindi, l'unico piano di erogazione finanziaria per agricoltura, foreste, caccia, pesca e acquacoltura, finanziato con fondi regionali e nazionali e coordinato con le risorse europee.

Attività vivaistica: la legge regionale 23 luglio 2012, n. 41 (Disposizioni per il sostegno all'attività vivaistica e per la qualificazione del verde urbano) 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.

A proposito di questa legge, si evidenzia una importante modifica, introdotta in corso d'opera, per ricondurre gli interventi regionali sul vivaismo nell'ambito degli strumenti di programmazione esistenti e quindi nel PRAF.

Usi civici: un intervento legislativo di notevole portata, in quanto introduttivo di una disciplina innovativa, è costituito dalla legge regionale 23 maggio 2014, n. 27 (Disciplina dell'esercizio delle funzioni in materia di demanio collettivo civico e diritti di uso civico). E' una importante legge di riforma, in materia di usi civici. Questa legge, attesa fin dalla precedente legislatura, va a regolare uno dei più complessi settori in cui da sempre si evidenzia l'oggettiva difficoltà di individuare il confine fra interesse pubblico e diritti privati. Infatti i diritti di uso collettivo sono disciplinati da una legislazione statale a dir poco antica, e l'aver chiarito quali sono le competenze pubbliche e quali quelle private collettive, nel gestire la materia, rappresenta senz'altro un importante punto fermo in chiave di certezza del diritto.

## 1.2 LEGGI DI MODIFICA, ADEGUAMENTO, SEMPLIFICAZIONE

Funghi: la legge regionale 17 novembre 2010, n. 58 (Modifiche alla l.r. 22 marzo 1999, n. 16 (Raccolta e commercio dei funghi epigei spontanei)) è una legge di semplificazione amministrativa, ispirata al principio costituzionale di adeguatezza. Infatti sostituisce le autorizzazioni rilasciate dai comuni con una autorizzazione regionale, che si consegue tramite il mero versamento di un determinato importo su un conto corrente regionale.

Potenziale viticolo: la legge regionale 30 novembre 2012 n. 68, 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.

Bonifica: legge regionale 27 dicembre 2012, n. 79 (Nuova disciplina in materia di Consorzi di bonifica. Modifiche alla l.r. 68/2008 e alla l.r. 91/1998. Abrogazione della l.r. 34/1994). Trattasi di una legge di modifica dell'assetto organizzativo in tema di bonifica, che affida le attività relative a sei nuovi consorzi, destinati a prendere il posto degli esistenti tredici consorzi e delle Comunità montane.

Alcuni interventi legislativi si sono resi necessari a causa delle difficoltà incontrate nel dare attuazione alla legge regionale 79/2012 in materia di bonifica. Con la legge regionale 8 marzo 2013, n. 8 e la legge regionale 28 ottobre 2013, n. 60 si sono introdotte modifiche riguardanti gli organi dei consorzi e la disciplina transitoria.

Servizio fitosanitario: due leggi di modifica e snellimento delle procedure hanno riguardato il servizio fitosanitario regionale, che la legge regionale 65/2010 attribuiva transitoriamente alla Regione. La prima è la legge regionale 27 gennaio 2012, n. 2, con cui si proroga un termine e la legge regionale 6 giugno 2012, n. 25, che riconduce il procedimento di rilascio dell'autorizzazione fitosanitaria in capo al Servizio fitosanitario regionale, utilizzando la dichiarazione unica aziendale (DUA).

Strade del vino: la legge regionale 6 febbraio 2013, n. 4 (Modifiche alla legge regionale 5 agosto 2003, n. 45 "Disciplina delle strade del vino, dell'olio extravergine di oliva e dei prodotti agricoli e agroalimentari di qualità") disciplina la segnaletica delle strade in questione. Come tale, non può essere definita né una legge innovativa del sistema, né una legge di mero intervento manutentivo, poiché, in definitiva, interviene a colmare una lacuna dovuta in parte a una inadempienza statale.

Foreste: in materia di foreste è stata approvata una legge regionale di adeguamento ad una nuova normativa statale. La legge regionale 22/2014 modifica la legge regionale 21 marzo 2000, n. 39 (Legge forestale della Toscana) allo scopo di introdurre nell'ordinamento regionale toscano le semplificazioni previste dal legislatore nazionale per favorire il recupero produttivo dei paesaggi agrari e pastorali di interesse storico, coinvolti da processi di forestazione e rinaturalizzazione.

Agriturismo: come intervento normativo di modifica alla normativa vigente si presenta quello di cui alla legge regionale 4/2014 (Disciplina delle fattorie didattiche. Modifiche alla legge regionale 23 giugno 2003, n. 30 "Disciplina delle attività agrituristiche in Toscana").

La legge è volta a regolare lo svolgimento dell'attività di fattoria didattica, già previsto dall'articolo 2, comma 2 della l.r. 30/2003, ma non disciplinato in modo compiuto.

Pesca: altro intervento normativo di tipo modificativo della normativa vigente è quello compiuto con l'approvazione della legge regionale 58/2014 (Modifiche alla legge regionale 7 dicembre 2005, n. 66 "Disciplina delle attività di pesca marittima e degli interventi a sostegno della pesca professionale e dell'acquacoltura"). La legge in esame nasce dall'esigenza di adeguare la legge regionale 66/2005 alle nuove disposizioni dell'Unione europea e nazionali.

Centri di assistenza agricola: la legge regionale 20 gennaio 2015 (Disposizioni in materia di semplificazione dei procedimenti in materia di

agricoltura e di centri autorizzati di assistenza agricola) è una legge, come dice lo stesso titolo, di semplificazione e snellimento dell'attività amministrativa.

### 1.3 LEGGI RIGUARDANTI ENTI E AGENZIE REGIONALI

Agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione in agricoltura: all'inizio del decennio le politiche regionali sono state fortemente condizionate dai tagli alla spesa pubblica imposti dallo Stato a causa della sfavorevole contingenza economica. Le economie richieste alle regioni comprendevano una drastica riduzione per agenzie ed enti dipendenti. In questo contesto va inquadrata la soppressione dell'Agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione in agricoltura (ARSIA), disposta con la finanziaria 2011 (l.r. 65/2010) le cui funzioni sono state assegnate alla Regione che è subentrata in tutti i rapporti attivi e passivi.

Ente acque umbro-toscane: una legge di riassetto organizzativo ratifica una intesa conclusa tra la Regione Toscana e la Regione Umbria (l.r. 54 del 28 ottobre 2011), che avevano sottoscritto un'intesa per la costituzione di un ente pubblico economico denominato Ente acque umbre-toscane (EAUT) destinato a subentrare nelle funzioni svolte dall'Ente irriguo umbro-toscano.

Alberese e Terre regionali toscane: legge regionale 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 legge rappresenta nei suoi contenuti una riforma rilevante: 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.

### 1.4 CACCIA

Uccelli da richiamo: la legge regionale 6 ottobre 2010, n. 50 si prefigge di disciplinare la cattura degli uccelli da richiamo per l'anno 2010, ai sensi delle leggi sulla caccia, statale (l.157/1992) e regionale (l.r. 3/1994). Si tratta, pertanto, non esattamente di una legge di disciplina di un settore, quanto, piuttosto di una legge-provvedimento.

Lo Stato ha impugnato la legge regionale davanti alla Corte costituzionale, per violazione dell'articolo 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione. La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge regionale.

Appostamenti fissi: legge regionale 15 novembre 2013 n. 65 (Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 "Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio"). Pur trattandosi di modifiche alla legge regionale in materia

di caccia, la legge in esame contiene sostanzialmente disposizioni riguardanti la materia “governo del territorio”. La legge è poi stata modificata con legge regionale 10/2014, che proroga un termine, il quale è stato ulteriormente prorogato con legge regionale 34/2014.

Calendario venatorio: legge regionale 31 maggio 2013, n. 27 (Disposizioni di semplificazione settoriale. Modifiche alla l.r. 23/2007, alla l.r. 1/2009, alla l.r. 35/2011 e alla l.r. 3/1994. Abrogazione parziale della l.r. 40/2009). Trattasi di modifica rilevante, volta a uniformarsi alla previsione legislativa statale, secondo cui il calendario venatorio è un atto programmatico di natura amministrativa, che non deve essere oggetto di leggi, come in precedenza verificatosi nella nostra Regione.

Ambiti territoriali di caccia: la legge regionale 30 dicembre 2014, n. 88 modifica le norme di organizzazione amministrativa del settore faunistico venatorio e specificamente la disciplina degli ambiti territoriali di caccia (ATC).

In particolare, l'intervento stabilisce una riduzione a nove del numero degli ATC toscani e un nuovo modello gestionale.

La legge regionale 20 marzo 2015, n. 32 interviene al fine di rimuovere i possibili profili di incostituzionalità sollevati dal Governo nei confronti della legge regionale 30 dicembre 2014, n. 88. prevedendo l'istituzione dei sottoambiti non più in via facoltativa e specificando che gli ATC avranno corrispondenza con i confini provinciali ai soli fini dell'organizzazione amministrativa.

## **2. LA LEGISLAZIONE TOSCANA NEL 2015**

Si segnala che le leggi approvate nel 2015, di cui di seguito, fanno riferimento alla IX legislatura, dal momento che le proposte di legge presentate nel periodo iniziale della X legislatura (secondo semestre 2015) non sono giunte ad approvazione entro l'anno.

La legge regionale 20 gennaio 2015 n. 7 (Disposizioni in materia di semplificazione dei procedimenti in materia di agricoltura e di centri autorizzati di assistenza agricola) è una legge, come dice lo stesso titolo, di semplificazione e snellimento dell'attività amministrativa.

La proposta di legge nel testo originariamente presentato da alcuni consiglieri aveva la finalità di modificare la disciplina regionale sui procedimenti amministrativi in materia agricola di cui alla legge regionale 11/1998 per adeguare la stessa ai principi di semplificazione e di snellimento delle procedure contenuti nel decreto legislativo 99/2004.

In seguito alle criticità evidenziate dagli uffici della Giunta e del Consiglio regionale riguardanti in particolare la necessità e la coerenza dell'intervento legislativo in esame a fronte di un quadro regionale in cui sono

già presenti ed attuati principi di semplificazione e di snellimento delle procedure, non soltanto a livello generale dell'ordinamento (l.r. 40/2009) ma anche per quanto concerne specificamente lo sviluppo delle imprese agricole, le commissioni referenti prima e seconda hanno dato mandato ad un gruppo di lavoro tecnico composto da funzionari della Giunta, del Consiglio e di Agenzia regionale toscana per le erogazioni in agricoltura (ARTEA), di effettuare gli approfondimenti necessari per superare gli elementi di criticità emersi.

Il gruppo ha, quindi, valutato l'opportunità di trasformare il testo presentato originariamente come modifica della legge regionale 11/1998 in una proposta di legge autonoma, in quanto la proposta di legge 335 tratta di procedimenti diversi da quelli disciplinati dalla legge regionale 11/1998 e di attuare la semplificazione amministrativa tramite il facoltativo ricorso ai centri autorizzati di assistenza agricola (CAA) per l'assistenza nei procedimenti *d'interesse* dell'attività agricola ma non prettamente agricoli.

L'esercizio dell'attività agricola comporta infatti anche numerosi adempimenti amministrativi, discendenti da normative non strettamente attinenti la materia agricola, come per esempio quelli relativi alla gestione delle acque, al programma aziendale di miglioramento agricolo ambientale, alla valutazione d'incidenza ecc.

Con la legge si amplia l'attività dei centri di assistenza agricola (CAA) assicurando una disciplina regionale organica di snellimento e semplificazione amministrativa per tutti i procedimenti di interesse dei soggetti che esercitano l'attività agricola.

La legge regionale 20 marzo 2015, n. 32 (Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio") interviene al fine di rimuovere i possibili profili di incostituzionalità sollevati dal Governo nei confronti della legge regionale 30 dicembre 2014, n. 88 con cui la Regione Toscana ha provveduto a dettare una nuova disciplina in materia di ambiti territoriali di caccia.

I rilievi posti riguardano in particolare la possibile violazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. s) della Costituzione in quanto, prevedendo la normativa regionale sopra richiamata, ambiti di natura non necessariamente sub provinciale e rendendo facoltativa l'istituzione dei citati sottoambiti per l'esercizio dell'attività venatoria, potrebbe porsi in contrasto con gli standard di tutela uniformi stabiliti sul territorio nazionale dalla legge quadro 157/1992.

Con la legge in esame si interviene prevedendo l'istituzione dei sottoambiti non più in via facoltativa e specificando che gli ATC avranno corrispondenza con i confini provinciali ai soli fini dell'organizzazione amministrativa.

### 3. CONSIDERAZIONI FINALI

Nel periodo esaminato, l'attenzione del legislatore regionale, nel comparto agricolo-forestale, si è incentrata sui due aspetti fondamentali del valore economico-produttivo e del valore del territorio.

Quindi, da una parte la scelta di valorizzare le attività produttive in ogni loro aspetto, dall'altra l'esigenza di tutelare e di valorizzare l'ambito rurale per la sua rilevanza culturale, intesa come attenzione al territorio e, in particolare, alle bellezze naturali; con la consapevolezza che queste ultime si sostanziano in un paesaggio che rende la Toscana unica al mondo e che, a loro volta, rappresentano un valore economico sia sotto il profilo turistico, sia come rappresentazione dell'eccellenza dei prodotti agricoli toscani.

Così si manifestano gli intenti migliorativi, attraverso leggi modificative e integrative di leggi precedenti che già disciplinavano importanti settori: l'agriturismo, le foreste, le strade del vino, la raccolta dei funghi, la pesca e l'acquacoltura. Ma anche una legge interamente nuova, che porta in primo piano una attività, come il vivaismo, che rappresenta una rilevante risorsa per la nostra economia.

Tutto ciò, comunque, realizzando e tenendo ferma la riforma della programmazione degli interventi di sostegno e di incentivazione, ora concentrati nello strumento, unico per tutti i settori, del Piano regionale agricolo forestale.

Nel periodo considerato trovano posto anche due importanti riforme di disciplina normativa: sui consorzi di bonifica e sugli usi civici. In entrambi i casi si imponeva all'attenzione da numerosi anni l'esigenza di razionalizzazione di settori soggetti a una legislazione statale vetusta e non più rispondente alle esigenze reali. Queste leggi di riforma sono state possibili in quanto si sono finalmente sciolti i dubbi sulla competenza legislativa regionale; ciò anche grazie a un diverso contesto di sistema, dovuto al maturare di condizioni relativamente nuove. Si può dire che, a partire dalla riforma costituzionale del Titolo Quinto, si sia affermata una concezione più matura del rapporto tra normazione nazionale e normazione regionale, che si esprime anche nel mutato atteggiamento statale che ha reso possibile alle regioni intervenire in ambiti nei quali, fino a poco tempo prima, la competenza legislativa centrale veniva intesa rigidamente, restringendo al massimo, o escludendo, ogni possibilità di intervento legislativo regionale.

## POLITICHE PER LO SVILUPPO ECONOMICO

Claudia Prina Racchetto

### 1. PREMESSA

Se il Rapporto della legislazione relativo allo scorso anno ha evidenziato il carattere di mera novellazione di normative preesistenti proprio delle leggi regionali licenziate dalla commissione consiliare competente in materia di attività produttive, l'anno 2015 è stato contrassegnato, invece, dall'approvazione di leggi innovative intervenute a disciplinare settori particolarmente rilevanti sotto il profilo economico.

Si pensi, a tal proposito, alle leggi intervenute in materia di Energia, ovvero alla legge regionale 3 aprile 2015, n. 44 (Disposizioni urgenti per la coltivazione di anidride carbonica) e alla legge regionale 16 febbraio 2015, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di geotermia), di cui tratterà la relazione relativa alla "Tutela dell'ambiente e energia", nonché alla legge regionale 25 marzo 2015, n. 35 (Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 104/1995, l.r. 65/1997, l.r. 78/1998, l.r. 10/2010 e l.r. 65/2014) i cui contenuti saranno invece illustrati dettagliatamente nel paragrafo successivo.

Merita di essere segnalata e brevemente illustrata, sotto il profilo della innovatività per quanto concerne le politiche in esame, anche la legge regionale 28 dicembre 2015, n. 82 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2016), nell'ambito della quale sono state inserite, in un Capo a sè stante, le disposizioni di riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive.

### 2. DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CAVE

La legge regionale 35/2015 (Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 104/1995, l.r. 65/1997, l.r. 78/1998, l.r. 10/2010 e l.r. 65/2014) è stata approvata allo scadere della IX legislatura a seguito di un lavoro istruttorio piuttosto lungo e complesso.

Essa disciplina *ex novo* la materia delle cave fino ad oggi oggetto della legge regionale 78/98 ovvero del Testo unico in materia di miniere, cave e torbiere.

Quest'ultima viene abrogata quasi totalmente, con l'eccezione di tre articoli in materia di miniere.

Viene parzialmente abrogata (artt. 2 e 3) anche la legge regionale 104/1995 "Disciplina degli agri marmiferi di proprietà dei comuni di Massa e Carrara", in quanto il contenuto degli articoli abrogati è stato in parte trasfuso nella legge in esame.

Rimane vigente di essa il solo articolo 1 che demanda ai regolamenti dei comuni di Massa e Carrara la disciplina della ricerca e della coltivazione degli agri marmiferi (prevedendo che essi siano sottoposti al solo ordinario controllo di legittimità del competente organo regionale) e che stabilisce espressamente che questi ultimi “mantengono la loro condizione di beni del patrimonio indisponibile comunale”.

La legge in esame concerne sia le cave di proprietà privata che gli agri marmiferi<sup>6</sup> sopra citati e i cosiddetti beni estimati.

In relazione alle prime è disciplinato il procedimento di autorizzazione all'attività estrattiva, essendo l'autorizzazione l'atto che, in base al diritto amministrativo, rimuove un ostacolo all'esercizio di un diritto di cui il richiedente è già titolare. I proprietari privati sono tenuti alla corresponsione del solo contributo di estrazione.

I secondi, come sopra anticipato, sono beni pubblici e la legittimità della loro appartenenza al patrimonio indisponibile comunale è certa anche in base a quanto è stato espresso dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 488/1995 avente ad oggetto proprio la legge regionale 104/95.

La parte più rilevante ed innovativa di questa legge, che la rende unica nel panorama regionale, nazionale ed internazionale e che è strettamente connessa alle peculiarità del territorio toscano, deve essere ravvisata nel Capo VI “Disposizioni relative al distretto apuo-versiliese”, inserito nella legge in extremis durante i lavori istruttori e, in particolare, nella disciplina dei cosiddetti beni estimati di cui all'articolo 32.

Infatti, la Regione, con una disposizione che nella versione finale<sup>7</sup> della legge è stata formulata come accertativa e che è stata contestata in commissione e in aula dall'opposizione (che vi ha ravvisato in sostanza un “esproprio proletario”) e, ancora di più, dai soggetti direttamente interessati, “conferma” il carattere di beni appartenenti al patrimonio indisponibile comunale degli agri marmiferi ed anche dei beni estimati, fino ad oggi ritenuti privati dai loro possessori.

---

<sup>6</sup> Con riferimento alle cave di marmo nel bacino di Massa e Carrara si evidenzia che:

- nel Comune di Carrara vi sono 88 cave, di cui 33 sono completamente agri marmiferi, 8 completamente beni estimati e 47 sono cave miste con presenza di agro marmifero e bene estimato;
- i beni estimati sono il 33% della somma della superficie totale delle cave di Carrara;
- una cava mista è composta mediamente per il 61% da agro e per il 39% da bene estimato;
- nel Comune di Massa risultano 13 cave di marmo e nessun bene estimato.

<sup>7</sup> Nella versione iniziale della legge l'articolo 32 non aveva tale natura e, proprio per questo motivo, l'ufficio legislativo aveva sollevato dubbi di legittimità costituzionale della legge, ipotizzando una violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione che riserva alla competenza esclusiva dello stato la materia dell'ordinamento civile.

Per beni estimati si intendono i beni che insistono negli agri marmiferi e che, nel 1751, anno di emanazione dell'Editto di Maria Teresa Cybo Malaspina, erano iscritti da oltre venti anni negli Estimi dei particolari.

La natura di beni appartenenti al patrimonio indisponibile comunale dei beni estimati è stata riconosciuta nel tempo da autorevoli giuristi (prof. Piccioli, Barile e da ultimo il prof. Conte) nei pareri da essi espressi su richiesta della Regione Toscana chiamata a misurarsi con tale controversa questione quantomeno fino dal 1999, anno a cui risale il primo dei pareri sopra richiamati.

In estrema sintesi, a loro giudizio, l'Editto del 1751 non ha attribuito la proprietà piena e perfetta dei fondi concessi ai soggetti iscritti nell'Estimo come possessori, quanto piuttosto "diritti" che attenevano esclusivamente alla sfera del godimento del bene, escludendo in tal modo rivendicazioni da parte delle Vicinanze<sup>8</sup> sia dei terreni stessi che dei canoni di concessione.

L'articolo 32 della legge prevede inoltre che i comuni di Massa e Carrara provvedano alla ricognizione di tali beni entro centottanta giorni<sup>9</sup> dall'entrata in vigore della legge, diano comunicazione dell'accertamento ai titolari delle concessioni e delle autorizzazioni alla coltivazione dei beni medesimi e provvedano poi agli ulteriori adempimenti conseguenti.

Si precisa inoltre che l'esercizio dell'attività estrattiva in tali beni è sottoposta a concessione amministrativa (titolo per il rilascio dell'autorizzazione) temporanea ed onerosa da parte del comune, rilasciata previo esperimento di procedura di gara ad evidenza pubblica<sup>10</sup>, nel rispetto dei principi comunitari, e che essa non possa avere durata superiore a venticinque anni.

Anche l'articolo 38, ovvero la disposizione relativa alle "*Autorizzazioni e concessioni esistenti*", è stato oggetto di numerose modifiche rispetto alla formulazione originaria, al fine di chiarire il più possibile la fase transitoria. Essa è stata strutturata in modo tale da far sì che l'eventuale contenzioso sia definito prima che il nuovo regime di pubblicità dei beni (incentrato sulla gara pubblica) entri in funzione.

La legge regionale 35/2015 è stata impugnata dal Governo nel maggio del 2015, in relazione proprio all'articolo 32 ("Agri marmiferi di proprietà dei Comuni di Massa e di Carrara").

---

<sup>8</sup> Definite come Comunità dotate di una propria organizzazione e di organi di autogoverno, sorte nel medioevo per regolare lo sfruttamento di beni goduti collettivamente (agri marmiferi).

<sup>9</sup> Tale termine, come specificato nel prosieguo della trattazione, è stato modificato successivamente con la l.r. 75/2015 e portato al 31 ottobre 2016.

<sup>10</sup> La necessità della gara per la concessione del bene pubblico costituisce un principio incontestabile in giurisprudenza la quale ha rilevato che "... la mancanza di una procedura competitiva circa l'assegnazione di un bene pubblico suscettibile di sfruttamento economico introduce una barriera all'ingresso al mercato, determinando una lesione alla parità di trattamento, al principio di non discriminazione ed alla trasparenza fra gli operatori economici, in violazione dei principi comunitari di concorrenza e di libertà di stabilimento" (Corte cost. 20.05.2010, n. 180)

Secondo il Governo, la Regione Toscana, includendo i “beni stimati” nell’ambito del patrimonio indisponibile comunale (nonostante consistenti elementi che potrebbero far propendere invece per la natura privata di tali beni), colmerebbe una lacuna nell’ordinamento civile italiano.

Tuttavia, questa operazione, a giudizio del Governo, deve ritenersi rimessa alla potestà legislativa esclusiva statale in materia di “ordinamento civile”; pertanto la disposizione censurata violerebbe l’articolo 117, comma 2, lettera l) della Costituzione.

Proprio in considerazione della pendenza del ricorso sopra menzionato, si è ritenuto necessario approvare una legge, anche essa di iniziativa della Giunta regionale (si tratta della legge regionale 11 dicembre 2015, n. 75 “Disposizioni concernenti termini in materia di cave. Modifiche alla l.r. 35/2015”), di modifica della legge regionale 35/2015 e volta essenzialmente a mutare i termini previsti per gli adempimenti di cui agli articoli 32, comma 2, 38, comma 7, 39, comma 2 e 60, comma 1.

Tali termini sono relativi, come già accennato in parte in precedenza, rispettivamente, alla ricognizione da parte dei Comuni di Massa e Carrara degli agri marmiferi e dei beni stimati rientranti nel patrimonio indisponibile comunale, alla stipulazione da parte del soggetto interessato di una convenzione per l’utilizzo del bene quale patrimonio indisponibile comunale con l’impegno alla lavorazione di almeno il cinquanta per cento del materiale estratto nel sistema produttivo della filiera locale, alla emanazione dei regolamenti comunali e, infine, all’invio da parte della Giunta regionale alla commissione consiliare competente di una prima relazione per il monitoraggio del processo di attuazione della riforma.

### **3. RIORDINO DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI SERVIZI PER IL LAVORO E DI POLITICHE ATTIVE**

Il Capo II della legge regionale 82/2015 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2016), approvata già nella X legislatura, contiene le Disposizioni di prima attuazione del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell’articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183) con il quale si è dato l’avvio al processo di trasferimento alle regioni delle funzioni in materia di mercato del lavoro.

Come noto, la legge 56/2014 (cosiddetta legge Delrio) ha individuato le funzioni fondamentali delle province (nella nuova veste di area vasta) e ha stabilito che lo Stato e le regioni debbano provvedere al riordino delle funzioni provinciali non fondamentali. Tra le funzioni non fondamentali, oggetto

Delriordino, rientrano anche quelle in materia di occupazione e mercato del lavoro.

Il riordino di tali funzioni è stato a lungo sospeso, fino all'entrata in vigore della Riforma del mercato del lavoro avvenuta con la legge delega 10 dicembre 2014, n. 183 (cosiddetto Jobs Act) che prevedeva l'approvazione di diversi decreti legislativi attuativi.

Tra gli ultimi decreti legislativi attuativi del Jobs Act, pubblicati in Gazzetta Ufficiale a settembre del 2015, deve essere annoverato proprio il decreto legislativo 150/2015. Tra le principali novità introdotte da esso figura l'istituzione di una Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, coordinata dalla nuova Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (acronimo di ANPAL) e formata dalle strutture regionali per le Politiche attive del lavoro, dall'Inps, dall'Inail, dalle Agenzie per il lavoro e dagli altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione, dagli enti di formazione, da Italia lavoro, dall'Isfol nonché dal sistema delle Camere di commercio, dalle università e dagli altri istituti di scuola secondaria di secondo grado.

Per garantire i livelli essenziali di prestazioni in materia di servizi e politiche attive del lavoro, si prevede in tale decreto legislativo che il Ministero del lavoro stipuli con ogni Regione e con le Province autonome una convenzione per regolare i rapporti e gli obblighi concernenti la gestione dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro.

Tale convenzione, per quanto concerne la Toscana, è stata già stipulata il 5 novembre 2015. Essa prevede la possibilità di sottoscrivere apposite convenzioni tra la Regione e le province e la Città metropolitana di Firenze per definire le modalità di svolgimento delle attività connesse all'erogazione dei servizi per l'impiego e delle misure di politica attiva del lavoro attraverso il ricorso all'avvalimento degli uffici e al comando di personale delle province e della Città metropolitana di Firenze impiegato a tempo determinato e indeterminato nei servizi per l'impiego, ivi compreso il personale del collocamento mirato, appartenente alla qualifica dirigenziale e alle categorie del comparto regioni e autonomie locali alla data del 1° gennaio 2016 ( la possibilità dell'avvalimento, da parte delle regioni, del personale delle province e delle città metropolitane attraverso apposite convenzioni è stata prevista dall'articolo 1, comma 427, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2015").

Il decreto individua quali principi cui ci si dovrà attenere nella stipulazione della convenzione, fra gli altri, *"l'attribuzione delle funzioni e compiti amministrativi in materia di politiche attive del lavoro alle regioni e alle province autonome, che garantiscono l'esistenza e la funzionalità di uffici territoriali aperti al pubblico, denominati centri per l'impiego"* nonché

l'attribuzione alle regioni e province autonome delle funzioni e compiti di cui all'articolo 18 (servizi e misure di politica attiva del lavoro) dello stesso decreto.

La legge regionale 82/2015 ha previsto che le disposizioni in essa contenute, attuative del decreto legislativo 150/2015, abbiano validità per il triennio 2016-2018 subordinatamente (per quanto concerne il 2017 e il 2018) al rinnovo della convenzione con il Ministero. Ha previsto inoltre la sospensione dell'efficacia degli articoli della legge regionale 32/2002 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro) che disciplinano l'Agenzia regionale del lavoro e l'abrogazione delle disposizioni della legge regionale 59/2014<sup>11</sup> che differivano l'efficacia della intera disciplina dell'Agenzia regionale del lavoro.

La sospensione dell'efficacia delle prime si è resa necessaria proprio in conseguenza dell'abrogazione di queste ultime, il cui venire meno avrebbe reso immediatamente efficaci le disposizioni sull'Agenzia.

E' stato inoltre stabilito che la Giunta regionale presenti al Consiglio regionale una proposta di legge di complessiva revisione delle disposizioni della legge regionale 32/2002 in materia di mercato del lavoro entro il 30 settembre 2018.

Dal combinato disposto di tali articoli emerge come la volontà della Regione sia comunque quella di mantenere ferma l'opzione legislativa e organizzativa della costituzione dell'Agenzia regionale del lavoro, in attesa probabilmente della conclusione del dibattito sulla riforma costituzionale e dell'autonomia speciale sui servizi per il lavoro.

#### **4. UN BILANCIO DELLA IX LEGISLATURA**

Da uno sguardo d'insieme sulla legislatura che si è appena conclusa emerge, con particolare evidenza, che le politiche per lo sviluppo economico intraprese dalla nostra Regione nell'arco temporale di riferimento hanno avuto un raggio di azione piuttosto ampio, riguardando settori chiave dell'economia quali il commercio, le attività professionali ed il turismo e traducendosi, sotto il profilo formale, sia in interventi innovativi autonomi che in interventi di modifica di normative regionali preesistenti.

Per quanto concerne questi ultimi, il settore del commercio è sicuramente quello sul quale si è maggiormente intervenuti, approvando complessivamente sette leggi di modifica del Codice del commercio<sup>12</sup> ovvero la legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28. In alcuni di questi casi si è assistito ad una totale riscrittura

---

<sup>11</sup> Si tratta della legge che modificò la l.r. 32/2002 inserendo in essa la disciplina dell'Agenzia regionale del lavoro.

<sup>12</sup> Il Codice del commercio, dalla sua approvazione ad oggi, è stato modificato da sedici leggi regionali.

di intere parti dello stesso. Tali interventi sono stati finalizzati a dare attuazione a discipline di carattere nazionale o comunitario sopravvenute (soprattutto in materia di liberalizzazioni) e, frequentemente, a far fronte ad impugnative del Governo o ad ottemperare a pronunce di incostituzionalità della Corte costituzionale.

Si pensi, ad esempio, alle disposizioni in materia di orari degli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa e degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande<sup>13</sup>. Esse erano state modificate, rispetto al testo originario, al fine di ottemperare al disposto del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito nella legge 111/2011 (*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*)<sup>14</sup>, che prevede che le attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande siano svolte senza i limiti e le condizioni in esso indicate, fra le quali anche il “*principio*” del rispetto degli orari di apertura e di chiusura, dell’obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell’esercizio. Tali disposizioni sono state, in un secondo momento, abrogate per adeguarsi alla pronuncia di incostituzionalità emessa dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 27/2013<sup>15</sup>. Con essa la Corte ha ritenuto che le liberalizzazioni operate dalla nostra Regione fossero solo parziali in quanto si continuava a prevedere, sia per le deroghe agli orari previsti per il commercio fisso, sia per stabilire gli orari di apertura e chiusura al pubblico degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, la concertazione del comune con le organizzazioni di categoria, con i sindacati, con le associazioni dei consumatori e delle altre parti sociali.

Altre consistenti modifiche al Codice del commercio sono state apportate con la legge regionale 52/2012 e sono derivate dalla necessità di adeguare l’ordinamento regionale alle ulteriori 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. L’articolo 31 del decreto-legge 201/2011 ha stabilito che costituisce principio generale dell’ordinamento nazionale, attuativo dei principi di libera concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell’ambiente, ivi incluso l’ambiente urbano e i beni culturali. Si era contestualmente previsto l’obbligo per le regioni e gli enti locali di adeguarsi ad esso entro il 30 settembre 2012. Successivamente è intervenuto l’articolo 1 del decreto-legge 1/2012 che,

---

<sup>13</sup> Si tratta degli articoli 80 e 81 della l.r. 28/2005.

<sup>14</sup> Tale decreto ha modificato l’articolo 3, comma 1, del decreto-legge 223/2006, convertito nella legge 248/2006 ed è stato modificato ulteriormente dall’articolo 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 “Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità ed il consolidamento dei conti pubblici”.

<sup>15</sup> Questa sentenza è stata pronunciata dalla Corte costituzionale a fronte del ricorso proposto dalla nostra Regione avverso l’articolo 35, commi 6 e 7, del decreto-legge 98/2011, così come convertito dalla legge 111/2011 per violazione degli articoli 117, 118, 119 e 120 Cost.

richiamando quanto già previsto dall'articolo 3 del decreto legge 138/2011<sup>16</sup>, ha rafforzato tali indirizzi statali disponendo la liberalizzazione delle attività economiche e la riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese, l'abrogazione di tutte le norme che prevedono limiti numerici, autorizzazioni, 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. Questa disposizione prevedeva inoltre che i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni si adeguassero a tali principi e regole entro il 31 dicembre 2012, fermi restando i poteri sostitutivi dello Stato ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione. Questo dovere di adeguamento era inoltre assistito dalla particolare previsione/sanzione secondo la quale, a decorrere dall'anno 2013, esso avrebbe costituito elemento di valutazione della virtuosità degli stessi enti ai sensi dell'articolo 20, comma 3, del decreto-legge 98/2011.

La citata legge regionale 52/2012 è stata impugnata dal Governo dinanzi alla Corte costituzionale per violazione dei principi di tutela della concorrenza e del mercato, di cui all'articolo 117, comma 2, lettera e), della Costituzione. In particolare era stato eccepito che la legge regionale avrebbe reso 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.

La Corte costituzionale è intervenuta con la sentenza n. 165/2014, pronunciandosi contestualmente sia sul ricorso contro la legge regionale 52/2012 che su quello contro la legge regionale 13/2013, approvata dopo la proposizione del ricorso avverso la prima per cercare di venire incontro alle doglianze statali. La sentenza ha dichiarato l'incostituzionalità totale di sette articoli della legge regionale 52/2012 e di quattro della legge regionale 13/2013 nonché quella parziale di un articolo sia dell'una che dell'altra.

La pronuncia di incostituzionalità ha colpito principalmente le disposizioni relative alle grandi strutture di vendita, ritenute in contrasto con il principio della libertà di iniziativa economica privata, sancito dall'articolo 41 della Costituzione, e con la tutela della concorrenza, materia di esclusiva competenza statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione. Esse, infatti, prevedevano una procedura per il rilascio dell'autorizzazione alle grandi strutture di vendita che è stata ritenuta particolarmente complessa e onerosa, sia per la copiosità dei documenti richiesti

---

<sup>16</sup> Tale decreto prevedeva che i comuni, le province, le regioni e lo Stato dovessero, entro il 30 settembre 2012, adeguare 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.

che per la pluralità delle fasi procedurali contraddistinte dal coinvolgimento di vari enti locali con l'effetto di ritardare l'ingresso nel mercato di nuovi operatori. Il medesimo giudizio negativo è stato espresso dalla Corte anche rispetto ai molteplici requisiti obbligatori richiesti per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di tali strutture di vendita (es: dotazioni energetiche, collaborazione con associazioni di volontariato sociale, produzione, raccolta e gestione dei rifiuti). Visto il quadro piuttosto complesso e, per certi versi, poco chiaro conseguente alla pronuncia della Corte, la Giunta regionale ha ritenuto opportuno, nelle more dell'approvazione di una legge di adeguamento della legge regionale 28/2005 ai contenuti della sentenza, fornire chiarimenti in ordine agli effetti prodotti da essa sull'ordinamento regionale in maniera tale da garantire un'applicazione uniforme sul territorio delle norme vigenti. A tal fine ha approvato una apposita circolare con la deliberazione 20 ottobre 2014, n. 887. Strettamente connesso alle questioni di cui sopra è anche il ricorso presentato dal Governo contro gli articoli 25, 26, 27 (nonché 207 e 208) della legge regionale 65/2014 (Norme per il governo del territorio), che riguardano l'approvazione di previsioni urbanistiche in materia di medie e grandi strutture di vendita. Tali articoli, a detta del Governo, riprodurrebbero meccanismi di tutela degli esercizi di vicinato che costituiscono un ostacolo effettivo alla libera concorrenza della Regione e, pertanto, ponendosi in contrasto con le norme statali in materia di liberalizzazione, violerebbero l'articolo 117, comma 2, lett. e) della Costituzione nonché l'articolo 117, comma 1, della Costituzione per violazione della direttiva 2006/123 CE. Analoghi profili di illegittimità costituzionale sono stati riscontrati con riferimento all'articolo 20 della legge regionale 52/2012, anche esso ritenuto in contrasto con le norme di liberalizzazione contenute nel decreto-legge n. 201/2011, e poi dichiarato incostituzionale con sentenza n. 165/2014.

La disciplina introdotta dalle disposizioni impugnate sopra citate, a detta del Governo, non sarebbe in linea con quanto affermato nella sentenza n. 165/2014: l'introduzione di requisiti ulteriori (rispetto a quelli previsti dalla legislazione vigente) in considerazione delle dimensioni e della tipologia dell'esercizio commerciale rappresenterebbe un ostacolo effettivo alla libera concorrenza della Regione Toscana, sotto il profilo regionale e intra-regionale. Nel caso di specie, dette restrizioni deriverebbero anche dalla distanza tra le varie strutture di vendita, come è insito dal richiamo al concetto di "aggregazione".

Come già anticipato, anche il settore del turismo è stato oggetto di importanti interventi legislativi nel corso della IX legislatura. In particolare, si è configurata come modifica di normativa regionale preesistente anche la legge regionale 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011) che ha dato luogo ad una importante riorganizzazione del sistema turistico regionale attraverso la riallocazione delle funzioni di promozione turistica. Infatti, le Agenzie per il turismo (APT), costituite in ciascuna provincia ai sensi della legge regionale 42/2000, sono state soppresse. Le province sono subentrate nei rapporti

attivi e passivi già in titolarità delle APT ed hanno acquisito il relativo patrimonio mobiliare ed immobiliare, mentre le attività di promozione turistica, a seconda della loro rilevanza e dimensione, sono state trasferite alla Regione, alle province, ai comuni e ad Apet. Ugualmente rilevante, anche se per altre motivazioni, è stata la legge regionale 27 novembre 2013, n. 71 (Disciplina dell'attività ricettiva di albergo diffuso) da tempo attesa nella nostra Regione. Con essa è stata affrontata la complessa problematica della localizzazione dell'albergo diffuso mediando fra la richiesta, proveniente da alcune forze politiche, di circoscrivere il più possibile la localizzazione di questa tipologia di alberghi (evitando, ad esempio, la loro collocazione nei centri storici di città grandi) e la necessità di rispettare la già citata normativa statale in materia di liberalizzazioni al fine di evitare impugnative del Governo sotto questo profilo.

L'ampia produzione normativa nazionale in materia di liberalizzazioni non poteva non comportare interventi di modifica anche della normativa regionale in materia di attività economico produttive.

Si pensi, fra le altre<sup>17</sup>, alla legge regionale 6 maggio 2011, n. 18 (Norme in materia di panificazione) che si fonda sull'articolo 4, comma 2, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito nella legge 248/2006, che detta disposizioni urgenti per la liberalizzazione dell'attività produttiva di pane ed abroga la legge 1002 del 1956, che disciplinava l'autorizzazione, introducendo la dichiarazione di inizio attività (adesso SCIA). Tale legge ha disciplinato per il responsabile dell'attività produttiva (figura individuata dalla legge statale) un percorso formativo obbligatorio e non abilitante e dunque non suscettibile in quanto tale di creare una nuova professione oppure possibili restrizioni di mercato o limitazioni all'accesso all'attività. Tale legge è stata impugnata dal Governo in quanto l'articolo 3 di essa *“non risulta in linea con quanto stabilito dalla Corte costituzionale, la quale ha affermato che la competenza in materia di professioni, è riservata allo stato, nell'ambito della competenza legislativa concorrente di cui all'articolo 117, comma terzo, della Costituzione”*. Secondo la Regione non si sarebbe trattato di una disciplina “professionalizzante”, ne' tanto meno individuatrice di una figura professionale, bensì di una serie di disposizioni espressione della potestà legislativa regionale in tema di formazione professionale non abilitante, in quanto essa è rivolta a soggetti ai quali, per l'esercizio dell'attività, non è richiesto o imposto il possesso di alcun titolo abilitativo, se non quello previsto dallo Stato, cioè la SCIA.

La Corte costituzionale si è espressa con la sentenza n. 108 del 26 aprile 2012 dichiarando non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, commi 2 e 3 e 5, comma 3.

---

<sup>17</sup> La legge regionale 3 giugno 2013, n. 29 (Norme in materia di attività di acconciatore), la legge regionale 17 ottobre 2013, n. 56 (Norme in materia di attività di tintolavanderia).

## **POLITICHE SANITARIE E SOCIALI**

Cesare Belmonte

### **LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE DELL'ANNO 2015 IN MATERIA SANITARIA LOCALE**

#### **1. IL PROCESSO DI RIORDINO DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE: ANTEFATTI E ATTUALI SBOCCHI**

Con la legge regionale 16 marzo 2015, n. 28 (Disposizioni urgenti per il riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale), poi abrogata con la legge regionale 84/2015, ha subito una forte accelerazione il processo di riorganizzazione degli assetti del servizio sanitario regionale, che già si era sviluppato nel corso di tutta la IX legislatura.

La legge regionale 28/2015 delineava le linee di indirizzo per l'organizzazione del sistema sanitario regionale rimettendo ad un successivo intervento normativo la funzione di una compiuta disciplina del nuovo assetto istituzionale ed organizzativo. Le scelte di politica legislativa compiute contemplavano l'accorpamento delle dodici aziende unità sanitarie locali in tre aziende unità sanitarie locali, una per ciascuna area vasta, fissando al 1° gennaio 2016 la formale istituzione delle nuove aziende.

La fonte normativa identificava l'area vasta quale sede di attuazione della programmazione strategica regionale configurando i dipartimenti interaziendali di area vasta come strumento organizzativo di riferimento per la corrispondente programmazione; ribadiva il ruolo del dipartimento aziendale quale strumento organizzativo delle aziende unità sanitarie locali enucleandone quelli considerati indefettibili; confermava la zona-distretto come ambito territoriale ottimale di valutazione dei bisogni sanitari e sociali della comunità nonché di organizzazione ed erogazione dei servizi; incardinava il processo di riordino su specifiche figure commissariali, e in particolare sulla nomina di un commissario unico per tutte le aziende unità sanitarie locali incluse in ciascun ambito territoriale di area vasta, in carica fino alla costituzione delle nuove aziende unità sanitarie locali di area vasta.

Si noti per inciso che nella versione originale la legge non affrontava le tematiche proprie della sanità territoriale, divenute poi oggetto di specifica disciplina per effetto di una ampia opera emendativa svoltasi nel corso dei lavori di commissione. La stessa legge è stata interessata da una iniziativa referendaria volta all'abrogazione integrale della medesima.

Il processo di riordino è proseguito nella X legislatura con la legge regionale 28 dicembre 2015, n. 84, che ha contestualmente abrogato la legge regionale 28/2015.

La legge motiva il riordino dell'assetto istituzionale ed organizzativo del sistema sanitario regionale con l'esigenza di promuovere il miglioramento della qualità dei servizi e con la necessità di assicurare la sostenibilità del sistema a fronte del mutato quadro finanziario ed epidemiologico, in una fase di crisi economica e di restrizione delle risorse.

Confermando la scelta già fatta con la predetta legge regionale 28/2015, di impennare il sistema su tre sole aziende unità sanitarie locali di area vasta, l'atto normativo attende ad un'ampia revisione della legge regionale 40/2005.

Il sistema della governance istituzionale, ossia della concertazione fra i vari livelli di governo, viene rivisto. In particolare, cambia la composizione della conferenza aziendale dei sindaci, vuoi in quanto ne sono membri i presidenti delle conferenze zonali anziché i sindaci dei comuni compresi nell'ambito territoriale aziendale, vuoi in quanto l'organo non ha più fra i componenti il direttore generale dell'azienda unità sanitaria locale, che nell'assetto previgente disponeva di un sostanziale diritto di veto in ordine alle determinazioni di competenza della conferenza.

Il versante della programmazione sanitaria è toccato dalla legge dettando una nuova complessiva disciplina degli strumenti di programmazione di livello regionale e locale.

Il piano di area vasta è lo strumento per integrare su obiettivi unitari di salute, i livelli di programmazione dell'unica azienda unità sanitaria locale di area vasta e dell'azienda ospedaliero-universitaria insistente sulla stessa area. La novità non consiste nel piano in quanto tale, ma nell'introduzione di due nuovi soggetti nei processi di elaborazione ed attuazione di questo strumento: il direttore per la programmazione di area vasta, nominato dal Presidente della Giunta regionale, che cura la predisposizione del piano ed esercita funzioni di monitoraggio e controllo sulle iniziative aziendali attuative del piano stesso; e il dipartimento interaziendale di area vasta, che formula proposte per la realizzazione degli obiettivi di piano.

La competenza all'approvazione dei piani di area vasta è stata trasferita dal Consiglio alla Giunta regionale. Questo spostamento di competenze è stato parzialmente attenuato per effetto di un emendamento approvato in commissione, a seguito del quale il piano di area vasta è approvato dalla Giunta regionale, su proposta del direttore per la programmazione di area vasta, previo parere della commissione consiliare competente.

Il sistema della programmazione regionale si è arricchito di due nuovi strumenti di livello regionale, introdotti con due emendamenti durante i lavori di commissione, costituiti dagli atti della programmazione della rete pediatrica regionale e dall'atto regionale di definizione delle linee annuali di programmazione e individuazione degli obiettivi.

A livello locale, viene data una nuova configurazione al piano integrato di salute, che torna ad assumere una valenza di livello zonale e non più aziendale.

Un altro ambito inciso dalla riforma è quello relativo all'assetto organizzativo interno delle aziende unità sanitarie locali.

I dipartimenti sono lo strumento organizzativo ordinario di gestione aziendale. La legge ne predetermina le tipologie prevedendo dipartimenti di tipo ospedaliero, dipartimenti territoriali, il dipartimento della medicina generale, i dipartimenti delle professioni, oltre al dipartimento della prevenzione. L'elemento maggiormente innovativo è senz'altro il dipartimento territoriale come modello ordinario per il governo clinico delle attività territoriali delle aziende di unità sanitaria locale.

La zona-distretto è confermata quale livello ottimale di valutazione dei bisogni sanitari e sociali nonché di erogazione dei servizi.

E' nuova la figura del direttore di rete ospedaliera, cui competono funzioni di coordinamento delle strutture ospedaliere.

Sotto altro aspetto, la direzionale aziendale si amplia ricomprendendo anche i direttori di zona, il direttore dei servizi sociali e il responsabile della rete ospedaliera.

A seguito di alcuni emendamenti approvati in commissione, nel testo è stato enfatizzato il ruolo di controllo e valutazione da parte del Consiglio regionale, in particolare nell'ambito dei procedimenti di definizione e approvazione degli statuti aziendali e dei regolamenti interni aziendali.

Con riferimento all'erogazione dei servizi, la legge introduce alcuni principi programmatici, destinati ad essere successivamente declinati con specifici atti di organizzazione: quello che impone di assicurare l'uniformità dei sistemi di prenotazione nonché l'immediata registrazione delle modifiche di posizione nelle liste di attesa; quello che impegna le aziende sanitarie ad avviare in forma sperimentale iniziative per assicurare ai cittadini residenti in Toscana aperture serali e domenicali oltre il normale orario di almeno un presidio per provincia, per alcuni servizi diagnostici; quello che promuove il diritto del minore ad un accesso e ad una permanenza in aree riservate del pronto soccorso ospedaliero.

Ha invece carattere di maggior cogenza la norma con cui l'accesso ai servizi da parte degli stranieri e dei cittadini italiani non residenti è subordinato al pagamento del ticket sanitario.

Per quanto concerne l'iter normativo, le osservazioni della scheda di legittimità hanno investito essenzialmente la coerenza interna dell'articolato, la conformità con l'ordinamento regionale vigente e l'uso appropriato della tecnica legislativa. Sono stati altresì segnalati elementi di criticità attinenti ora alla indeterminatezza o non univocità del dettato normativo, ora alla necessità di introdurre correttivi e integrazioni al testo per assicurarne una adeguata tenuta anche in termini di legittimità.

Molte delle osservazioni formulate nella scheda sono state recepite nel testo di legge anche a seguito di confronto tecnico con i competenti uffici della Giunta regionale. Quanto alle norme transitorie, è stata in particolare evidenziata la natura eccezionale della norma che, nelle more delle procedure ordinarie di affidamento del servizio, demandano la gestione dei servizi di cassa delle nuove aziende unità sanitarie locali all'istituto di credito che al 31 dicembre 2015 svolge tale servizio nel maggior numero di aziende sopresse afferenti alla medesima area vasta.

Durante i lavori di commissione sono state svolte consultazioni in forma telematica, come consentito dal nuovo regolamento interno consiliare. La fase consultiva ha prodotto la presentazione di un numero considerevole di osservazioni e proposte modificative che sono state puntualmente vagliate dalla Terza Commissione in aggiunta all'altrettanto ingente numero di emendamenti presentati in commissione da tutti i gruppi consiliari.

In Aula, la discussione e trattazione del testo di legge si è articolata nel corso di una settimana di lavori. Gli emendamenti presentati sono stati nell'ordine delle migliaia. Vi è stato un esercizio pieno dei tempi che il regolamento interno riserva ai consiglieri per la discussione generale e per la discussione dei singoli articoli, nonché per l'illustrazione degli emendamenti e le dichiarazioni di voto.

Molti degli ordini del giorno collegati al testo di legge sono stati rinviati in commissione ai sensi dell'articolo 176, comma 9, del regolamento interno consiliare al fine di una riformulazione o modifica del contenuto degli stessi per un successivo esame da parte dell'aula.

Inoltre, cinquantasette articoli della proposta di legge - quelli in materia di assistenza farmaceutica, commissione terapeutica regionale, Agenzia regionale di sanità, Consiglio sanitario regionale, Commissione regionale di bioetica, Comitati etici, Ente di supporto tecnico-amministrativo regionale (ESTAR), contabilità, norme transitorie finali della legge regionali 40/2005, istituto per lo studio e la prevenzione oncologica (ISPO), collegi sindacali delle nuove aziende unità sanitarie locali - sono stati stralciati dal testo ai sensi dell'articolo 129 del regolamento interno consiliare.

Fra le norme stralciate vi è quella che sostituiva l'allegato A della leggi regionali 40/2005, identificativo delle singole aziende sanitarie e dei relativi ambiti territoriali. Lo stralcio della norma fa sì che allo stato il nuovo assetto ordinamentale si fondi su di una interpretazione sistematica del quadro normativo, legata per un verso agli espliciti riferimenti del testo alle nuove aziende di area vasta, e per l'altro alla circostanza che il testo stesso richiama nelle norme transitorie quelle disposizioni della abrogata leggi regionali 28/2015 che attendevano alla identificazione delle nuove aziende e dei relativi ambiti territoriali.

## **2. IL SISTEMA SANITARIO DI EMERGENZA URGENZA**

Con la legge regionale 13 aprile 2015, n. 47 è stata innovata la disciplina del sistema sanitario di emergenza urgenza, includendo fra i soggetti del sistema anche gli organismi rappresentativi delle associazioni di volontariato e il Comitato regionale della Croce Rossa. Tali organismi svolgono funzioni di supporto, raccordo e tenuta del sistema di emergenza urgenza, integrative dell'attività di materiale erogazione del servizio di trasporto, come rese dalle aziende unità sanitarie locali, dalle singole associazioni di volontariato e dai comitati locali della Croce Rossa.

L'originaria proposta di legge, di iniziativa consiliare, è stata assegnata il giorno antecedente la sua iscrizione all'ordine del giorno della commissione competente. La scheda di legittimità rilevava una pluralità di vizi di legittimità eccependo in particolare la violazione dell'articolo 3 della Costituzione giacché l'atto determinava una indebita disparità di trattamento fra gli organismi rappresentativi, prendendo in considerazione solo i due organismi maggiormente rappresentativi a livello regionale.

A seguito dei rilievi dell'Ufficio, il testo è stato modificato in più punti dalla Commissione, eliminando ogni riferimento al grado di rappresentatività degli organismi esponenziali del volontariato. Al contempo, anche le modalità di allocazione delle risorse sono state modificate prevedendo una puntuale rendicontazione delle spese e rapportando l'entità delle risorse conferite agli organismi esponenziali non a quelle dei soggetti aderenti ai suddetti organismi, bensì a quelle spettanti alle singole associazioni o comitati che deleghino a tali organismi le funzioni di supporto e coordinamento di cui trattasi.

In Aula, il testo è stato ulteriormente modificato eliminando la disposizione che ammetteva l'esercizio delle funzioni di supporto anche da parte di singole associazioni o comitati.

Il contesto normativo nel quale si cala la legge in parola aveva già visto una radicale revisione del sistema di emergenza urgenza all'inizio della IX legislatura, ad opera della legge regionale 70/2010, che ha inquadrato le

associazioni del volontariato fra i soggetti che compongono il sistema territoriale di soccorso.

### **3. L'INTEGRAZIONE SOCIO-SANITARIA**

Le numerose normative nazionali sopravvenute in tema di consorzi di funzioni fra enti locali e di obbligo della gestione associata delle funzioni fondamentali dei comuni, unitamente alla giurisprudenza costituzionale, avevano indotto il legislatore regionale, con le leggi regionali 44 e 45 del 2014 ad intervenire sul sistema di integrazione dei servizi socio sanitari, prima incentrato sul modello consortile delle società della salute, con una revisione complessiva del sistema della “governance” territoriale e prevedendo un modello alternativo di raccordo fra comuni e azienda sanitaria, costituito dalla stipula della convenzione per l'esercizio delle funzioni di integrazione socio-sanitaria.

Proprio a causa delle difficoltà segnalate dai territori nella elaborazione delle convenzioni, con la legge regionale 26 marzo 2015, n. 36 è stato differito al 30 settembre 2015 il termine per l'inoltro alla Regione delle predette convenzioni. Per analoghi motivi sono stati altresì adeguati i termini previsti ai fini della continuazione dell'attività delle società della salute o del loro scioglimento.

Sul testo per due volte si è registrata la mancanza del numero legale in Aula. Nella seconda occasione, è stato disposto il rinvio in commissione per ragioni di coordinamento formale.

Sulla iniziale proposta di legge ha espresso parere il Collegio di garanzia ai sensi dell'articolo 14 della legge regionale 34/2008, su richiesta del Presidente del Consiglio regionale. Il quesito posto verteva sulla legittimità della norma di differimento del termine per la stipula delle convenzioni. Il Collegio ha concluso per l'ammissibilità del differimento, argomentando che il legislatore regionale ha posto il termine come stimolo ad agire sollecitamente, ma non ha stabilito che, non rispettandolo puntualmente, mutino gli obiettivi strategici regionali in tema di funzioni socio-sanitarie nei territori interessati.

### **4. LA POLITICA DEL FARMACO**

La legge regionale 19 febbraio 2015 n. 20, interviene in materia di somministrazione ad uso terapeutico dei farmaci cannabinoidi apportando alcune modifiche e integrazioni alla legge regionale 18/2012.

E' ampliato l'ambito applicativo della legge regionale 18/2012 contemplando l'ipotesi, prima non prevista, dell'avvio della somministrazione dei farmaci cannabinoidi in ambito domiciliare dietro prescrizione del medico di base. In questo caso, il medico di medicina

generale prescrive la terapia sulla base del piano terapeutico redatto dal medico specialista del servizio sanitario regionale. Le modalità della fornitura restano tuttavia invariate, in quanto i farmaci possono essere forniti, con oneri a carico del sistema sanitario, esclusivamente tramite la farmacia ospedaliera, nei limiti del budget aziendale.

Si rammenta che la legge regionale 18/2012 assumeva come presupposti sia l'avvenuto inserimento, ad opera della legislazione statale, di taluni principi attivi 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 erano ancora presenti nel mercato nazionale medicinali a base di tali principi attivi autorizzati all'immissione in commercio.

Nel tempo, si è registrata una notevole evoluzione del quadro giuridico e fattuale.

Un primo elemento di novità si è registrato con la sopravvenuta immissione in commercio anche in Italia di farmaci cannabinoidi, quindi reperibili ordinariamente presso le sedi farmaceutiche. Inoltre, nel ridefinire in via amministrativa la disciplina di attuazione della legge regionale 18/2012, la Giunta regionale ha legittimato anche i medici di medicina generale alla prescrizione dei farmaci cannabinoidi in caso di dimissione assistita, in conformità al piano terapeutico rilasciato dal medico ospedaliero.

La previsione giuntale manteneva tuttavia intatto l'originario presupposto normativo di un iniziale trattamento in ambito ospedaliero e dilatava la nozione di dimissione assistita, legittimando alla prescrizione anche il medico di medicina generale, in conformità al necessario piano terapeutico.

La deliberazione regionale, peraltro, trovava pieno riscontro in varie leggi di altre regioni, che enfatizzano il ruolo prescrittivo del medico di medicina generale.

E' poi sopravvenuta anche la legislazione umbra, che si è spinta sino ad escludere la necessità di un avvio del trattamento in ambito ospedaliero quale presupposto per l'erogazione del farmaco a carico del servizio sanitario regionale.

Il precedente della legge umbra è stato segnato dalla mancata impugnativa della legge stessa da parte dello Stato. In particolare, il Ministero della sanità è tornato sulla questione dei farmaci cannabinoidi manifestando un orientamento diverso rispetto al passato. Se in una prima fase la gratuità nell'erogazione del farmaco è stata subordinata ad un uso strettamente ospedaliero, in linea con la disciplina relativa all'importazione del farmaco dall'estero, l'attenzione si è poi spostata sul piano della sostenibilità finanziaria, cosicché il limite alla facoltà dei sistemi sanitari regionali di accollarsi gli oneri d'erogazione è ora identificato con la

disponibilità da parte regionale delle risorse necessarie.

La soluzione prescelta dal legislatore toscano equipara quindi la fattispecie dell'avvio del trattamento in sede ospedaliera e quella dell'avvio in sede domiciliare, contemplando per entrambe le ipotesi un medesimo canale di finanziamento, quello dell'acquisto tramite la farmacia ospedaliera nei limiti del budget ospedaliero, di fatto continuando a configurare il diritto alla erogazione del farmaco a titolo gratuito come un diritto economicamente condizionato, esercitabile nei limiti del predetto budget.

La stessa previsione di possibili convenzioni con centri autorizzati alla produzione in Italia dei farmaci cannabinoidi è l'ulteriore effetto di questo progressivo mutamento del contesto storico e normativo, trovando un solido fondamento nell'esperienza fattuale, ovvero nella intervenuta stipula di una convenzione fra la Regione e l'Istituto farmaceutico militare, mediante la quale viene istituito un canale di accesso al farmaco a costi più contenuti rispetto a quelli di mercato.

La novella normativa regionale è dunque il portato di una serie di processi normativi e culturali sedimentatisi nel tempo, ma affonda pur sempre le radici in una legge, quella del 2012, che disegnava una nuova politica del farmaco, mettendo in conto il rischio di possibili conflitti rispetto al quadro normativo settoriale statale e creando i presupposti per gli scenari futuri.

## **5. LA TUTELA SANITARIA IN AMBITO SPORTIVO**

Nella X legislatura è stata approvata la legge regionale 9 ottobre 2015, n. 68, la quale detta una nuova organica disciplina in materia di diffusione dei defibrillatori semiautomatici esterni nell'ambito della pratica fisica e sportiva, provvedendo alla contestuale abrogazione della legge regionale 22/2013.

Viene ampliato il novero delle definizioni contenute nella legge previgente introducendo anche quelle di esecutore, di istruttore, di impianto sportivo e di sport in movimento, nonché quella di gestore dell'impianto.

Al contempo, l'ambito di applicazione dell'obbligo di dotazione dei defibrillatori è circoscritto, in conformità a quanto previsto da linee guida ministeriali, escludendo quegli impianti in cui si praticano sport a ridotto impegno cardiocircolatorio.

L'obbligo di dotazione dei defibrillatori è a carico dei gestori. Per contro, l'obbligo di assicurare la presenza di personale autorizzato all'uso del defibrillatore durante lo svolgimento dell'attività sportiva grava sul gestore stesso oppure sulle società sportive nel caso in cui siano assegnatarie di determinati spazi, anche in forma occasionale, all'interno dell'impianto.

La legge ribadisce che la formazione degli addetti per l'uso in

sicurezza del defibrillatore è erogata dalle aziende unità sanitarie locali nell'ambito del sistema sanitario di emergenza urgenza territoriale nonché dai soggetti formatori accreditati. Per quanto concerne la vigilanza e il controllo è introdotta una semplificazione procedimentale esentando i gestori dall'obbligo di trasmissione ai comuni della documentazione inerente la dotazione, ubicazione e funzionalità del defibrillatore nonché l'osservanza degli obblighi formativi, limitandosi a richiedere la detenzione presso l'impianto di un fascicolo recante la predetta documentazione.

La legge contiene la clausola di entrata in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana. L'urgenza è derivata dalla necessità di spostare il termine di decorrenza dell'obbligo di dotazione dei defibrillatori, inizialmente fissato al 1° gennaio 2015 e poi spostato al 1° ottobre 2015. La nuova data, è quella del 1° luglio 2016, frutto di un emendamento in Aula, sottoscritto da diversi consiglieri.

La reiterata proroga di questo termine è sintomatica delle difficoltà riscontratesi in sede applicativa nell'assicurare la più ampia formazione degli operatori entro la scadenza originariamente prevista per l'operatività dell'obbligo di dotazione dei defibrillatori.

La proposta di legge iniziale si configurava come modificativa della legge regionale 22/2013. Al riguardo, trattandosi praticamente della totale riscrittura del testo originario, la scheda di legittimità rilevava l'opportunità, ai fini di chiarezza normativa e per una migliore fruibilità del testo da parte dei destinatari, di formulare una nuova legge regionale autonoma e regolativa del settore, abrogando contestualmente la legge regionale 22/2013.

Questo rilievo è stato condiviso e su indicazione del Presidente della Commissione, gli uffici hanno rielaborato il testo nella forma di una nuova legge, integralmente sostitutiva della precedente, curando quindi anche il preambolo, affatto diverso da quello originario. In particolare, sono state riviste le disposizioni di attuazione della legge, sopprimendo il rinvio a linee guida della Giunta regionale e demandando la disciplina di attuazione alla fonte regolamentare, ovvero ad un atto normativo sottoposto al parere obbligatorio della commissione consiliare. Al contempo, è stata ravvisata la necessità di superare un possibile profilo di indeterminatezza normativa, legato alla circostanza che la proposta di legge non declinava le singole tipologie di impianti sportivi, limitandosi ad una enumerazione delle sole fattispecie escluse. Conseguentemente, si è disposto che la legge si applica agli impianti sportivi rispondenti alla classificazione stabilita dal regolamento di attuazione.

In commissione, il dibattito ha suscitato ampio interesse da parte dei componenti, concordi nel ritenere di estrema rilevanza l'oggetto in discussione in ragione della finalità di tutela dell'attività fisica in sicurezza.

La discussione si è incentrata essenzialmente sui costi per la formazione degli esecutori, in quanto veniva evidenziata la difficoltà, specie per le piccole società, di affrontarli.

Sempre in commissione, è stata soppressa la disposizione che poneva gli oneri per la formazione degli esecutori addetti all'uso del defibrillatore a carico dei soggetti gestori degli impianti. L'assenza di una esplicita indicazione dei soggetti sui quali ricadono gli oneri necessari per la formazione, ha indotto, in aula, diversi capigruppo a proporre un ordine del giorno, poi approvato, che invita la Giunta ad impegnarsi per assicurare che la formazione sia curata dalle aziende unità sanitarie locali ed erogata a titolo gratuito al personale preposto all'uso dei defibrillatori.

## **6. ALTRI INTERVENTI SETTORIALI**

La legge regionale 20 gennaio 2015, n. 9, di iniziativa consiliare, sulla falsariga di analoghe leggi adottate da altre regioni, ha inteso colmare l'attuale vuoto della normativa statale disciplinando la fattispecie dei cimiteri per animali d'affezione.

La legge assegna ai comuni la facoltà di individuare, nell'ambito della pianificazione urbanistica territoriale, le zone idonee alla localizzazione di dette strutture. I cimiteri sono soggetti ad autorizzazione del comune competente per territorio, rilasciata previo parere della competente azienda unità sanitaria locale per ragioni di sanità pubblica.

Alla luce dei rilievi formulati dagli uffici consiliari, è stato costituito un gruppo di lavoro tecnico che ha provveduto ad un'ampia revisione del testo. In particolare, il testo originario prevedeva un regime autorizzatorio solo per i cimiteri gestiti da soggetti privati, mentre analoga autorizzazione non era richiesta per i cimiteri realizzati e gestiti da enti pubblici. Questa diversità di disciplina si atteggiava come arbitraria, secondo quanto evidenziato dalla scheda di legittimità, giacché le esigenze di vigilanza sanitaria sottese al regime dell'autorizzazione cimiteriale ricorrono a prescindere dalla natura pubblica o privata del soggetto gestore. Tale profilo di irragionevolezza normativa è stato risolto prevedendo - come già precisato - l'autorizzazione comunale a prescindere dalla natura del soggetto gestore.

Passando alle leggi trasversali, con la legge regionale 28 dicembre 2015, n. 81 (legge di stabilità per il 2016) viene innovato il procedimento per il riconoscimento alle persone disabili dell'esenzione dalle tasse automobilistiche. Inoltre, le associazioni di volontariato sono esentate dalla tassa automobilistica a condizione che il veicolo sia utilizzato ad ambulanza di trasporto, al trasporto di disabili ed al trasporto di organi e sangue, equiparando sotto questo profilo le predette organizzazioni a quelle non lucrative di utilità sociale. Infine, è rifinanziato anche per l'anno 2016 il programma triennale in materia di redistribuzione delle eccedenze alimentari,

così come è assicurato anche per lo stesso anno il sostegno finanziario degli interventi in materia di violenza di genere.

La legge regionale 28 dicembre 2015, n. 82 (Collegato alla legge di stabilità per il 2016) a sua volta istituisce per il triennio 2016 - 2018 un contributo annuale per le famiglie con figli disabili minori di diciotto anni, dando continuità ad una misura di sostegno finanziario già contemplata da una normativa regionale, la legge regionale 54/2013, che ha esaurito i suoi effetti nell'anno 2015.

## **7. LE POLITICHE SOCIALI**

La legge regionale 24 marzo 2015, n. 33, composta di un unico articolo, prevede che la Giunta regionale, in caso di flussi straordinari e di eccezionale intensità che riguardino minori stranieri non accompagnati, possa disporre, sulla base di intese tra i livelli di governo nazionale, regionale e locale ovvero di atti di protezione civile, l'aumento fino ad un massimo del 25 per cento, in via temporanea, della capacità ricettiva massima delle strutture di accoglienza per minori.

In questo modo è assicurata la necessaria copertura normativa ad una serie di provvedimenti assunti nel tempo dalla Giunta regionale, sulla base di indirizzi concordati fra il livello statale, quello regionale e quello locale, per fronteggiare l'attuale afflusso straordinario di cittadini stranieri, tra i quali molti sono i minori stranieri non accompagnati.

Nel corso dei lavori della Commissione è stata recepita una osservazione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza, fissando un limite per l'aumento massimo della capacità ricettiva delle strutture per minori. Al contempo, a seguito di confronto tecnico fra i competenti uffici della Giunta e del Consiglio, è stata specificata la natura delle intese istituzionali richiamate dalla norma, evidenziando la necessità che si tratti di intese necessariamente coinvolgenti anche il livello regionale.

## **8. UN BILANCIO COMPLESSIVO DELLA IX LEGISLATURA CON RIFERIMENTO ALLA LEGISLAZIONE REGIONALE IN MATERIA SANITARIA E SOCIALE**

Molti degli elementi che hanno caratterizzato la produzione legislativa regionale in materia sanitaria e sociale della IX legislatura sono già deducibili da quanto evidenziato nell'illustrazione delle leggi regionali settoriali approvate nel corso del 2015.

Tutta la legislatura trascorsa è stata costellata, prima di giungere al riordino delle aziende unità sanitarie locali, da interventi normativi che hanno toccato di volta in volta singoli aspetti dell'ordinamento sanitario regionale in un contesto storico fortemente condizionato dalla crisi economica globale.

Con uno dei primi atti legislativi della suddetta legislatura, ovvero con la legge regionale 30 dicembre 2010, n. 70, è stata di fatto chiusa una fase di contenzioso con le istituzioni comunitarie inquadrando le associazioni del volontariato fra i soggetti (munera ex lege) che compongono il sistema del trasporto sanitario di emergenza urgenza, al dichiarato scopo di salvaguardare il ruolo, storicamente consolidato, del volontariato nell'ambito di tale sistema.

Un secondo rilevante intervento normativo di riordino è stato quello effettuato con la legge regionale 23 maggio 2014, n. 26 che ha sostituito gli enti per i servizi tecnico-amministrativi di area vasta con un unico Ente di supporto tecnico amministrativo regionale (ESTAR). L'intervento legislativo rispondeva a logiche di economie di scala, configurando in particolare il livello regionale quale dimensione ordinaria delle procedure di gara per l'acquisto di beni e servizi.

Un terzo rilevante intervento di riforma è quello che si è compiuto con le leggi regionali 44 e 45 del 2014, che hanno affiancato al modello consortile delle società della salute il modello convenzionale per la gestione dell'integrazione socio-sanitaria. In questo caso, la ratio della legge stava nell'esigenza di un parziale adeguamento dell'ordinamento regionale ad un quadro normativo statale avverso all'utilizzo della forma consortile per l'esercizio di funzioni fondamentali degli enti locali.

L'altro elemento che ha caratterizzato la IX legislatura è rappresentato dall'approvazione di un considerevole numero di leggi regionali di iniziativa consiliare; basti pensare alle legge regionale 8 maggio 2012, n. 18, in materia di farmaci cannabinoidi; alla legge regionale 18 ottobre 2013, n. 57 in materia di contrasto alla ludopatia; alla legge regionale 8 maggio 2013, n. 22 in materia di diffusione dei defibrillatori negli impianti sportivi, poi sostituita dalla già citata legge regionale 68/2015. Sono tutte leggi innovative, che hanno coperto vuoti normativi a livello sia regionale che statale, servendo poi da modello per successive leggi approvate da altre regioni nelle stesse materie.

Il fatto che tutte queste leggi siano state soggette nel tempo a vari interventi correttivi non ne sminuisce la portata; semmai evidenzia un limite tipico delle iniziative legislative consiliari, ovvero la non compiuta disponibilità di quel complesso di dati e di elementi valutativi che viceversa le strutture tecniche della Giunta sono ordinariamente in grado di fornire all'organo di governo regionale nell'ambito dell'istruttoria legislativa.

## LE POLITICHE CULTURALI

Caterina Orione

A conclusione della IX legislatura dopo un lungo iter ha trovato disciplina organica la materia sport. A fine ottobre 2012 era stato assegnato alla Quinta Commissione il documento preliminare alla proposta di legge della Giunta di modifica della legge regionale 72/2000 normativa di riferimento in tema e la Commissione non aveva ritenuto opportuno declinare alcun atto di indirizzo. Solo due anni dopo fu assegnata la suddetta proposta di legge, con la conseguenza di fatto che l'esame di altre due proposte di legge di iniziativa consiliare già pendenti rimase sospeso.

Il testo della normativa approvata è il frutto di un lungo lavoro della commissione, iniziato il 23 luglio 2014 con l'illustrazione della prima delle tre proposte di legge in materia di sport ed alle altre furono appositamente dedicate due sedute sempre per l'illustrazione. Il Presidente della Commissione propose la costituzione di un gruppo di lavoro tecnico-politico, del quale facessero parte i funzionari di Giunta e Consiglio ed i consiglieri proponenti, con l'obiettivo di riunificare in un unico testo le proposte di legge 287, 353 e 363.

In occasione dell'illustrazione dell'ultima delle tre proposte di legge, dunque, la Commissione deliberò la costituzione del gruppo di lavoro tecnico-politico, con il mandato di addivenire ad un testo il più possibile condiviso. Il gruppo di lavoro si riunì sei volte e trasmise alla Commissione l'elaborato il 30 dicembre 2014.

La Commissione ha fatto proprio il testo predisposto dal gruppo di lavoro il 7 gennaio 2015. Il 19 gennaio si sono svolte le consultazioni appunto sul testo unificato ed il 10 febbraio 2015 la legge è stata approvata in aula all'unanimità.

L'iter del testo unificato è stato alquanto lungo e complesso, in quanto il gruppo di lavoro politico-tecnico aveva in esame tre proposte di legge che sostanzialmente trattavano il medesimo ambito, ma con approcci assai differenti tra loro, fatto che comportava necessariamente una sintesi delle varie istanze specie da un punto di vista tecnico-giuridico.

La proposta di legge 287, d'iniziativa dell'opposizione, si caratterizzava come insieme di finalità ed azioni volte tutte a valorizzare lo sport come attività essenziale per un generale benessere psicofisico dei cittadini e per una corretta abitudine di vita.

La proposta di legge 353, d'iniziativa della maggioranza, si caratterizzava anch'essa per una pervasività della materia sport assai diffusa, nonché per dedicare disposizioni relative alle modalità di affidamento da parte degli enti locali degli impianti sportivi.

La proposta di legge 363, d’iniziativa della Giunta, si limitava ad un restyling della normativa vigente, con la previsione di un aggiornamento delle finalità e dell’eliminazione di un organismo “assembleare”, rivelatosi non utile.

Occorre precisare che la normativa di settore era dell’anno 2000 ed era comunque stata alquanto efficace, nonostante la relativa esiguità delle risorse a disposizione, tanto che era stata oggetto di modifiche residuali che non ne avevano scalfito l’impianto originario. Inoltre, non era stata mai proposta una proposta di legge in tale ambito, ambito che peraltro come si è potuto constatare da sempre raccoglie molto interesse, tanto che le discussioni in aula sugli atti programmatici della disciplina vedevano da sempre molta partecipazione da tutti gli schieramenti.

Da un punto di vista strettamente tecnico, oltre alla necessità di un’armonizzazione tecnico giuridica, specie per ciò che attiene al linguaggio ed alla cosiddetta fattibilità delle disposizioni, tutte le 3 proposte di legge si dimostravano carenti di una norma finanziaria che consentisse alla futura normativa di essere considerata adeguata ai dettami della copertura finanziaria, in relazione all’entrata in vigore dal 2015 della nuova disciplina in materia sui principi di contabilità pubblica di cui al decreto legislativo 118/2011, nonché le disposizioni relative alla programmazione erano concepite sulla scorta della legge regionale 49/1999 abrogata da più di un anno.

L’ufficio come di consueto ha provveduto alla stesura delle schede di legittimità su ogni singola proposta di legge con svariati rilievi, il cui contenuto è stato di fatto esplicitato a voce in modo informale nel corso delle riunioni del gruppo di lavoro politico tecnico, via via che venivano discussi i vari punti. In realtà gli incontri avevano un canovaccio dettato dalle esigenze/aspirazioni dei due proponenti (PD e FdI) che, conoscitori del mondo dello sport, ambivano a dare alla proposta di legge unica un impianto plasmato sui loro desiderata, abbastanza lontani dall’impostazione della Giunta, più aderente ad un testo normativo e di certa implementazione.

Nei fatti, il lavoro dei tecnici tutti è stato abbastanza impegnativo, poiché i desiderata di cui sopra non potevano essere accolti sia per questioni di legittimità attinenti al corretto reparto di competenze legislative ed istituzionali, sia per una chiara sproporzione delle risorse finanziarie che si potevano reperire, dati i vincoli di copertura. Si è cercato, come è ovvio, un contemperamento degli interessi per arrivare alla stesura di un testo di una valenza innovativa e fattibile da poter riportare in commissione per l’approvazione, con gli ineludibili aggiustamenti per consentire alla disciplina di essere in linea con le intervenute modifiche delle normative ordinamentali in tema di:

- programmazione
- contabilità pubblica
- riordino delle funzioni

Come detto sopra, lo sport è un ambito in cui gli interessi sono svariati e penetranti, per cui l'elaborato finale è stato sottoposto ad un vaglio attento e vivace, poiché i commissari hanno ritenuto opportuno porre precise domande sulle scelte operate ed apportare alcune integrazioni al testo, per accogliere alcune esigenze di cui erano portatori. In realtà i cosiddetti emendamenti, ivi compreso quello proposto dalla Giunta in aula, che ha consentito sostanzialmente il voto unanime, hanno modificato il testo da un punto di vista meramente formale, nel senso di dare voce a concetti già esplicitati o impliciti, di modo che l'articolato in alcuni punti, confronta modalità di affidamento, si configura come una sorta esplicitata di linee guida per i destinatari.

## POLITICHE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

Domenico Ferraro

### 1. IL 2015 COME ANNO DI TRANSIZIONE TRA NONA E DECIMA LEGISLATURA

La parte iniziale dell'anno 2015 si è caratterizzata per la conclusione della nona legislatura consiliare accompagnata da tre interventi di modifica della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio). Le modifiche si sono realizzate, rispettivamente, con legge regionale 22/2015, 35/2015, 49/2015. Sicuramente il più significativo di questi interventi è stato quello realizzato con legge regionale 20 aprile 2015, n. 49 (Modifiche alla legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 "Norme per il governo del territorio").

La particolarità di quest'ultima modifica è quella di essere scaturita da una proposta d'iniziativa consiliare (la 427/2015) che è stata iscritta direttamente in aula senza seguire l'ordinario iter istruttorio attraverso la competente commissione consiliare. La proposta è stata discussa ed approvata dal Consiglio regionale il 27 marzo 2015, allo scadere della scorsa legislatura.

L'approvazione della nuova legge regionale 49/2015 è avvenuta immediatamente dopo l'approvazione, da parte del Consiglio regionale, della proposta di deliberazione n. 557, riguardante l'integrazione del Piano d'indirizzo territoriale (PIT) con valenza paesaggistica e diventata deliberazione del Consiglio regionale 27 marzo 2015, n. 37.

La legge regionale 49/2015, che apporta alcune modifiche alla legge regionale in materia di governo del territorio (l.r. 65/2014), si è resa necessaria al fine di dare attuazione ad alcune parti del piano del paesaggio. È stata istituita una commissione regionale per la valutazione paesaggistica delle attività estrattive come previsto in un articolo della "*Disciplina di Piano*" dell'integrazione paesaggista del PIT.

La legge regionale 49/2015, il cui testo originario è stato presentato come proposta di legge 427 e costituito inizialmente da 6 articoli, a seguito della consistente attività emendativa dell'aula (8 emendamenti approvati), ha visto numerose modifiche testuali oltre all'aggiunta di un ulteriore articolo. La legge approvata dall'aula, costituita da 7 articoli, ha provveduto ad inserire 3 nuovi articoli (153 bis, 153 ter, 252 bis) alla legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio) mentre gli altri 4 articoli della proposta di legge hanno riguardato modifiche puntuali alla stessa legge regionale 65/2014.

Il testo della legge regionale 65/2014 è stato opportunamente modificato ed integrato al fine di sviluppare i contenuti del piano del paesaggio approvato dall'aula consiliare nella stessa seduta del 27 marzo 2015, come peraltro sancito dal preambolo della stessa legge.

Si ricorda, in particolare, che uno degli emendamenti approvati ha provveduto ad arricchire l'attività di monitoraggio, già prevista, con nuove funzioni. Una funzione introdotta riguarda la verifica degli effetti economici ed occupazionali delle prescrizioni del piano paesaggistico riferito alle attività estrattive nelle Alpi Apuane con particolare riferimento alle escavazioni svolte oltre i 1.200 metri d'altezza. Un'altra funzione riguarda gli effetti delle prescrizioni del piano paesaggistico sulle attività agricole e sulle attività turistico-balneari oltre a quelle vivaistiche, florovivaistiche. Infine, sono stati definiti i tempi per la verifica del monitoraggio.

Gli altri emendamenti, presentati ed approvati, hanno riguardato una modifica del preambolo che rispecchia alcune modifiche introdotte alla legge regionale 65/2014 con la legge in oggetto. In questo caso è stato chiarito (nel preambolo e nel testo di legge di modifica) quali sono i compiti della commissione per il paesaggio e le modalità da seguire per la nomina dei componenti la commissione stessa come prevista dall'articolo 153 della legge regionale 65/2014. Il nuovo articolo 153 bis inserito nella legge regionale 65/2014, è stato oggetto di emendamento ed ha chiarito che i pareri della commissione sono vincolanti, fatto salvo quanto previsto dal Codice dei beni culturali.

Di rilievo anche il successivo emendamento che introduce la costituzione di un comitato consultivo che affianca la commissione regionale per lo svolgimento della propria attività. Un altro emendamento approvato chiarisce che sarà la Giunta regionale a stabilire con propria deliberazione la sua composizione oltre che le modalità di funzionamento.

Si segnala che la proposta di legge, seppur presentata direttamente in aula, visto il poco tempo a disposizione e l'urgenza della loro approvazione, ha ricevuto, sotto la direzione della Presidenza del Consiglio regionale, il contributo tecnico-giuridico dell'assistenza giuridico legislativa del Consiglio.

Al temine di questa illustrazione preme sottolineare la difficile gestione degli emendamenti alle proposte di legge presentati durante i lavori in aula che, in molti casi analoghi durante la scorsa legislatura, sono risultati veri e propri punti di equilibrio raggiunti tra le diverse forze politiche, con testi concordati e sottoscritti sul momento dai diversi esponenti politici. In questo caso, la mediazione politica è stata particolarmente efficace e lo dimostra il fatto che la proposta di legge ha ricevuto, grazie all'accoglimento di alcuni emendamenti in aula, il voto unanime del Consiglio regionale con 46 votanti e 46 voti favorevoli.

Altra legge di notevole importanza, anch'essa approvata sul finire della legislatura, è la legge regionale in materia di conservazione e valorizzazione del patrimonio naturalistico e ambientale, la legge regionale 30/2015, che presenta evidenti rapporti con il governo del territorio.

Si tratta di una legge di notevole importanza per l'ordinamento regionale, per i suoi contenuti che comprendono profili relativi alla tutela ambientale, oltre

che alla pianificazione delle aree tutelate, in stretta connessione con la legge sul governo del territorio, la programmazione e lo sviluppo economico delle aree tutelate, nonché ai nuovi assetti istituzionali per la gestione delle aree protette. Di notevole importanza anche la nuova disciplina relativa ai rapporti istituzionali con le comunità locali.

La legge, in considerazione della sua mole, 141 articoli ed un allegato, ma anche per i suoi contenuti, è diventata anch'essa, insieme alla legge regionale 65/2014, una delle leggi più complesse dell'ordinamento regionale.

La legge ha inteso valorizzare il patrimonio naturalistico e ambientale regionale partendo da un quadro normativo già regolato da numerose leggi regionali di cui è stata prevista l'abrogazione a fronte del nuovo testo normativo. Le fonti normative regionali di settore sono state sottoposte ad una profonda revisione per adeguarle alle leggi, nazionali e regionali, nel frattempo intervenute, ma sono state anche riviste sul piano sostanziale, alla luce dell'esperienza maturata nel corso degli anni e dell'evoluzione in corso nella normativa nazionale.

L'obiettivo perseguito è quello di raggiungere la massima semplificazione normativa anche attraverso nuovi meccanismi procedurali. La riorganizzazione delle tipologie delle aree protette, una volta a regime, vedrà la presenza di due sole tipologie di aree protette: i parchi regionali e le riserve naturali. Viene uniformata la loro disciplina ancora oggi frammentata e poco omogenea anche attraverso uno snellimento degli organi, degli atti e delle procedure attraverso i quali le aree protette svolgono i propri compiti.

La competenza legislativa esercitata riguarda soprattutto quella di tipo concorrente ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione e rientra nella materia "*valorizzazione dei beni culturali ed ambientali*". Tale competenza si esercita nel rispetto dei principi fondamentali determinati dalla legislazione statale che ascrive alla propria competenza esclusiva la materia della "*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*" di cui all'articolo 117, comma 2, lettera s) della Costituzione.

La legge regionale, nonostante la mole di articoli e le norme abrogate, non è in realtà un vero e proprio testo unico normativo ma va ad integrarsi e coordinarsi ad altre norme regionali afferenti la stessa materia, che per scelta derivante dalla progettazione legislativa originaria da parte della Giunta regionale non vengono abrogate. Questo elemento è stato rilevato in sede di dibattito tecnico con gli uffici della Giunta regionale durante il complesso lavoro istruttorio svolto prima dell'approvazione nella competente commissione consiliare.

L'intervento normativo riguarda oltre che la gestione dell'intero sistema delle aree naturali protette anche quella della disciplina e tutela della biodiversità, introducendo un importante principio di unitarietà delle politiche di

tutela, conservazione e valorizzazione del Patrimonio naturalistico ambientale regionale.

È stato prodotto inoltre un notevole lavoro di semplificazione e di snellimento dell'organizzazione e delle procedure con profonda revisione del ruolo e delle funzioni dei parchi regionali, in quanto enti dipendenti della Regione. E' stata introdotta e rivista la disciplina degli alberi monumentali anche a seguito dell'approvazione di una recente legge statale a cui ha fatto seguito un decreto ministeriale approvato alla fine del mese di ottobre 2014. L'adeguamento al decreto ha richiesto la riscrittura, in via d'urgenza, di alcuni articoli della legge regionale. Il testo è stato ulteriormente aggiornato anche alla luce della legge statale 56/2014 in materia di aree metropolitane, province e unione dei comuni.

Sono state riorganizzate le competenze, le procedure ed i contenuti degli strumenti di programmazione, di regolamentazione, di gestione e di monitoraggio riferite alla promozione delle aree protette e dei siti della Rete Natura 2000. Il testo è stato rivisto ed aggiornato anche alla luce della recente legge regionale in materia di governo del territorio, legge regionale 65/2014 oltre che alla recente disciplina regionale in materia di programmazione regionale (l.r. 1/2015). È stata aggiornata e semplificata la classificazione delle aree protette sub regionali vigenti, anche alla luce delle esperienze maturate negli ultimi anni, nel rispetto di quanto disposto dall'articolo 2 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette).

La legge statale in materia, la 394/199, ancorché considerata obsoleta e oggetto di numerosi progetti di legge statali per la sua revisione, rappresenta ancora oggi il punto di riferimento e la disciplina statale a cui attenersi. La legge regionale 30/2015 appare coerente con la disciplina statale in materia di tutela paesaggistica prevista dal decreto legislativo 42/2004, nonché alle recenti leggi regionali in materia di governo del territorio, legge regionale 65/2014 e la nuova disciplina in materia di programmazione prevista dalla legge regionale 1/2015.

Rispetto al testo originario della Giunta è stato chiarito, su specifica indicazione dell'ufficio legislativo del Consiglio, che, in analogia ad altri casi simili, spetta al Consiglio regionale la redazione di uno Statuto tipo per i parchi regionali e questo sia in analogia ad altre leggi regionali (l.r. 79/2012 in materia di bonifiche e l.r. 69/2011 in materia di istituzione di autorità idrica regionale) ma anche alla luce del ruolo d'indirizzo che statutariamente compete al Consiglio regionale.

Un'importante novità riguarda la previsione di unificare e semplificare la disciplina dei diversi strumenti di pianificazione e di programmazione con la previsione di un unico piano del parco per la pianificazione della tutela e della valorizzazione delle risorse naturali ed economiche eco-sostenibili.

Viene stabilito che il Piano del parco venga aggiornato periodicamente, in coerenza con il Piano ambientale ed energetico regionale (PAER). Sono state

introdotte specifiche norme di chiusura che consentono l'esercizio concreto di attività di controllo e di coordinamento regionale.

È prevista la costituzione di una “*consulta*” per le aree protette e di un “*osservatorio*” toscano per la biodiversità, terrestre e marina. Visto il contenuto tecnico di alcune disposizioni, si segnala, tra le peculiarità della legge regionale la presenza in allegato, di un glossario, considerato necessario ai fini ricognitivi per chiarire le diverse definizioni previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 357/1997. L'allegato viene aggiornato, su proposta della Giunta regionale, con deliberazione del Consiglio regionale.

È stato, inoltre, previsto un robusto e complesso apparato di norme transitorie e finali che sono state introdotte al fine di favorire il passaggio alla nuova disciplina legislativa regionale.

Durante i lavori istruttori è stato svolto un complesso e massiccio intervento modificativo sul testo iniziale proposto dalla Giunta regionale, frutto anche delle osservazioni contenute nelle schede di legittimità della Sesta e della Prima Commissione consiliare.

Tra le maggiori novità introdotte dalla legge regionale 30/2015 si evidenzia l'introduzione nell'ordinamento regionale di una nuova tipologia di piano definita “Piano integrato del parco”. Si tratta di una novità rispetto ai contenuti della legge statale di riferimento che distingue due strumenti aventi natura diversa ma complementare, quali il “Piano del parco” disciplinato dall'articolo 12 della legge 394/1991 e il “piano pluriennale economico e sociale” previsto dall'articolo 14 e 25 della legge 394/1991 fino ad oggi oggetto di approvazione separata, con la nuova legge faranno entrambi parte del “Piano integrato del parco”.

L'innovativa scelta della legge regionale, dopo alcune riflessioni giuridiche, è sembrata compatibile con la legge 394/1991. La legge regionale, con il Piano integrato del parco, intende semplificare le procedure ed accorciare i tempi di approvazione riportando ad un'unica procedura quanto attualmente è previsto in due procedure distinte.

Su suggerimento degli uffici giuridici sono state riviste, ed anche accorpate, le norme transitorie. Altra novità riguarda la costituzione di un albo degli amici del parco e l'articolo di riferimento è stato rivisto ed adeguato rispondendo alle perplessità espresse in sede di scheda di legittimità.

Numerose, infine, le modifiche apportate al testo nel rispetto dei principi di tecnica legislativa e redazionale. Il titolo è stato opportunamente modificato introducendo il riferimento alle leggi che si andavano a modificare. Il preambolo è stato integrato con molti articoli rivisti alla luce della recente legge regionale 65/2014 in materia di governo del territorio. L'ordine degli articoli stessi è stato reso coerente, predisponendo la giusta sequenza nel rispetto delle regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi. Sono stati rivisti alcuni termini con aggiustamenti di carattere lessicale, il rinvio interno è stato reso più coerente

e comprensibile attraverso l'indicazione dell'argomento trattato, la catena normativa è stata adeguatamente rivista e corretta anche al fine di rendere più chiaro e preciso il testo, oltre a favorire una notevole riduzione quantitativa del corpo legislativo regionale.

Si sottolinea, anche in questo caso, la complessità del lavoro istruttorio, da parte degli uffici consiliari, di tutti i rinvii esterni ed interni alla legge regionale che ha richiesto un enorme sforzo di analisi e di modifica del testo, in stretta e proficua collaborazione con gli uffici della Giunta regionale. È stato costituito un "gruppo di lavoro" informale tra uffici del Consiglio regionale e della Giunta regionale che ha seguito ogni singolo passaggio sino all'approvazione finale da parte dell'aula.

L'inizio della nuova legislatura si è caratterizzata per un avvio assai stentato sul piano dell'attività. Ciò risulta comprensibile vista la presenza di una Giunta regionale e di un Consiglio regionale quasi del tutto rinnovati nei loro componenti rispetto alla precedente legislatura. Le commissioni consiliari, insediatesi a metà luglio, hanno iniziato la loro attività a pieno regime, solamente dalla fine del mese di settembre.

È utile ricordare che, a fronte delle precedenti sette commissioni consiliari, la nuova legislatura ha visto la riduzione a quattro. Le materie della ex sesta ed ex settima commissione sono confluite tra le competenze dell'attuale Quarta Commissione consiliare ed alle competenze originarie sono state aggiunte la materia dell'energia e delle bonifiche.

Il fine anno 2015 si è caratterizzato per le numerose proposte di legge in attuazione della legge di riordino delle funzioni provinciali secondo quanto disposto dalla legge regionale 3 marzo 2015, n. 22 in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56, legge Delrio. Molte di queste leggi sono state assegnate alla Quarta Commissione consiliare ma solo alcune sono state istruite ed inviate al Consiglio regionale per la loro approvazione.

Per le proposte di legge approvate in attuazione della legge regionale 22/2015 e le altre materie afferenti l'attuale Quarta Commissione, ambiente (ex sesta commissione consiliare) e trasporti e viabilità (ex settima commissione consiliare) si rinvia alle relazioni delle colleghe Francesca Casalotti e Anna Traniello Gradassi.

In questa sede un breve cenno alla legge regionale 79/2015 concernente misure incentivanti l'attività edilizia privata e modifiche alla legge regionale 8 maggio 2009, n. 24. La legge regionale si pone il principale obiettivo, di far fronte allo stato di grave crisi economica, ed in particolare del settore edilizio, prevedendo da una parte la proroga della legge regionale 24/2009 accompagnata da alcune importanti novità legislative. Il preambolo della proposta di legge illustra in maniera adeguata le motivazioni della stessa e sono coerenti con le modifiche proposte.

La nuova legge consente, entro limiti determinati, la possibilità di realizzare ampliamenti volumetrici su edifici adibiti a civili abitazioni o su edifici industriali, mediante la presentazione di una SCIA. L'obiettivo è quello di incentivare la riqualificazione urbana attraverso interventi edilizi che migliorino il tessuto urbano ma anche quello di rilanciare l'importante settore edilizio per favorire la ripresa economica. È da notare che negli anni dal 2009 al 2015, il legislatore regionale, riconoscendo l'utilità e la funzione svolta dalla legge regionale 24/2009, ha provveduto a prorogarne gli effetti. La legge regionale 79/2015 ha ridefinito le categorie di intervento previste dalla legge regionale 24/2009 soprattutto alla luce della nuova disciplina in materia di governo del territorio introdotta nell'ordinamento regionale dalla legge regionale 65/2014.

Con l'occasione, il legislatore ha anche provveduto ad individuare, con maggiore precisione gli ambiti di applicazione della legge regionale 24/2009 e, novità importante, introduce la possibilità di derogare ai parametri urbanistici ed edilizi. La nuova disciplina chiarisce che tali deroghe sono possibili ma solo nel rispetto delle distanze minime e delle altezze massime dei fabbricati, e comunque nel rispetto della normativa statale e regionale in materia di edilizia privata.

Altro elemento di novità è costituito dalla possibilità di realizzare gli interventi edilizi mediante SCIA, oppure, in alternativa, con il permesso di costruire. La modifica viene così ad allinearsi a quanto previsto dall'articolo 135, comma 5 della legge regionale 65/2014.

## **2. UN SINTETICO BILANCIO DI LEGISLATURA PER LE POLITICHE DEL GOVERNO DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE**

La nona legislatura, come affermato nel Programma regionale di sviluppo (PRS) 2011-2015, si è aperta all'insegna di una forte necessità di rivedere i propri strumenti di programmazione e di pianificazione regionale con l'obiettivo di perseguire la massima semplificazione possibile delle procedure amministrative e il rafforzamento della governance regionale in materia di governo del territorio e ambiente.

La tematica della governance regionale delle diverse politiche ed il rapporto con gli enti locali e gli enti dipendenti, è stata posta al centro dell'azione normativa con interventi sistematici e puntuali di cui troviamo evidente traduzione negli interventi legislativi più rilevanti approvati nel corso della legislatura appena trascorsa. L'obiettivo che la Regione si è posta era quello di un maggiore rafforzamento delle proprie funzioni di controllo ed ove non bastasse, dove necessario, di ricorso a gestioni commissariali. Tutto questo accompagnato da un maggiore interventismo sia nelle funzioni di indirizzo che di promozione delle principali politiche regionali.

L'obiettivo generale è stato quello di raggiungere gli obiettivi fissati di sviluppo economico, sociale e territoriale, il più rapidamente possibile. Uno dei punti più qualificanti della scorsa legislatura è stato quello della tanto attesa riforma generale della legge regionale 1/2005 in materia di governo del territorio. La riforma ha previsto le principali linee guida nel documento preliminare (art. 48 dello Statuto) inviato al Consiglio regionale il 19 maggio 2011. La riforma si è concretizzata con l'approvazione della nuova legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio) che ha abrogato la precedente disciplina di settore. La Sesta Commissione consiliare ha impiegato oltre un anno per i suoi lavori istruttori, a dimostrazione dell'enorme complessità dell'operazione. La legge, costituita da ben 256 articoli e due allegati, ha visto aumentare il numero degli articoli, rispetto ad una proposta di legge iniziale di soli 226 articoli, a seguito dell'enorme lavoro della Sesta Commissione consiliare ed alla sua importante attività emendativa.

Si tratta di un vero e proprio testo unico sul governo del territorio ed è un altro esempio di legge regionale che rappresenta, nei suoi contenuti di fondo, i mutati rapporti tra Regione ed enti locali. Viene confermata una tendenza che si è andata consolidata in questi anni, dove la Regione ha affermato un ruolo di controllo e monitoraggio sempre più evidente. Un immenso lavoro è stato prodotto attraverso i quasi 200 emendamenti presentati e discussi nelle diverse sedute di commissione. Tutti gli emendamenti sono stati discussi e quelli accolti, circa 100, hanno provocato modifiche, anche sostanziali, del testo. L'aula, in data 29 ottobre 2014, solamente due giorni dopo l'ultima seduta di commissione, ha esaminato il testo presentato ed i numerosi emendamenti presentati. L'attività emendativa è stata così imponente che anche in aula si è dibattuto fino all'ultimo istante prima dell'approvazione degli articoli come riscritti. L'aula ha approvato 14 emendamenti che hanno prodotto modifiche, anche di rilievo, al testo presentato in aula. La nuova legge sul governo del territorio è di gran lunga il testo di legge più complesso e articolato dell'ordinamento regionale.

Un breve cenno va fatto al tentativo di riforma della legge sul governo del territorio intrapresa attraverso un'iniziativa di legge popolare, la 3/2010. La proposta di legge non ha avuto seguito e la proposta di legge è stata bocciata dall'aula consiliare.

Altro punto importante e qualificante per l'attività pianificatoria regionale ha riguardato l'approvazione dell'integrazione al PIT per la parte paesaggistica approvata con deliberazione del Consiglio regionale 27 marzo 2015, n. 37. La parte paesaggistica era stata preceduta, sempre con riferimento al PIT, dalla integrazione dello stesso con la definizione del parco agricolo della piana e la qualificazione dell'aeroporto di Firenze, approvato con deliberazione del Consiglio regionale 16 luglio 2014, n. 61.

Nel corso della legislatura vi sono stati alcuni tentativi di incidere in norme di settore utilizzando uno strumento legislativo improprio quale la legge finanziaria. In particolare si ricordano i due articoli (il 141 e 142 della legge

regionale 66/2011 – legge finanziaria per l’anno 2012). Questi due articoli, hanno previsto una profonda riforma del settore governo del territorio e difesa dal rischio idraulico. Queste disposizioni, non avendo contenuto finanziario non erano conformi alle previsioni dell’articolo 13 della legge regionale 36/2001 (Ordinamento contabile della Regione Toscana) ma l’urgenza, dovuta alle emergenze ambientali del momento, finirono con il prevalere sulla coerenza giuridica delle norme. Successivamente i due articoli furono abrogati con legge regionale 21 maggio 2012, n. 21 e gli stessi articoli, rivisti ed aggiornati, furono recuperati in un intervento legislativo organico e sistematico in ambito di difesa dal rischio idraulico e di tutela dei corsi d’acqua assorbiti in una legge di carattere sistematico come, appunto, la legge regionale 21/2012.

Il PRS 2011-2015 aveva in agenda un altro argomento di grande importanza come la riforma dei servizi pubblici locali. Una riforma attesa da alcuni anni e solo in piccola parte anticipata in leggi di settore in materia di rifiuti con la riduzione del numero degli ambiti territoriali ottimali regionali (AATO).

Per quanto attiene la tutela e la valorizzazione delle risorse territoriali ed ambientali, nell’ambito di uno sviluppo consapevole e compatibile, il PRS 2011-2015 prevedeva una complessa riforma con l’approvazione di un testo unico di difesa del suolo e di bonifica. Un obiettivo di legislatura solo parzialmente raggiunto perché la disciplina si è completata al termine del 2015, cioè ad inizio della decima legislatura, con la legge regionale 28 dicembre 2015, n. 80 (Norme in materia di difesa del suolo, tutela delle risorse idriche e tutela della costa e degli abitati costieri).

Di rilievo anche la previsione di una nuova programmazione ambientale ed energetica e si rammenta, in proposito, la legge regionale 19 ottobre 2011, n. 52 in materia di programmazione integrata ambientale che ha inserito nell’ordinamento regionale il piano ambientale ed energetico regionale (PAER).

Il PAER, quale unico strumento della programmazione riconduce in unico atto, in particolare, i contenuti previsti dal piano energetico regionale, del programma sulle aree naturali protette, del Piano regionale di azione ambientale (PRAA) disciplinato dalla legge regionale 14/2007 (Istituzione del piano regionale di azione ambientale), ed infine anche i contenuti dell’atto di programmazione previsti dalla legge regionale 56/2000 sulla conservazione e tutela degli habitat naturali.

Anche la riforma della valutazione ambientale strategica (VAS) e valutazione d’impatto ambientale (VIA) ha impegnato i lavori della Sesta Commissione e dell’aula consiliare con molteplici modifiche alla legge regionale 10/2010.

Da ricordare anche la legge regionale 30/2015 in materia di aree naturali protette di cui si è dato ampio conto nella parte iniziale della relazione. Da ricordare, in tema di parchi regionali, il tentativo di riforma della legge regionale

istitutiva del Parco della Maremma attraverso l'iniziativa popolare. La proposta di legge d'iniziativa popolare 2, avente ad oggetto (Norme per l'ampliamento del Parco regionale della Maremma). Anche questa proposta è stata bocciata dalla commissione e successivamente dall'aula.

Si può concludere, che per le materie governo del territorio e ambiente, nel corso della nona legislatura, lo strumento dell'iniziativa legislativa popolare sia fallito.

La nona legislatura si è caratterizzata per il raccordo ed il coordinamento, sempre più stretto, con altre commissioni consiliari. In particolare sono state licenziate diverse proposte di legge di cui ricordiamo in particolare la legge sulla tutela dall'amianto, sul vivaismo, sul commercio, le bonifiche, l'istituzione dell'Autorità portuale regionale.

Va sottolineato con forza l'enorme lavoro istruttorio svolto nella scorsa legislatura dalla Sesta Commissione su molteplici proposte di legge. In evidenza, tra le altre, il grande lavoro istruttorio svolto in commissione con le modifiche alla legge su VIA e VAS tradotte in legge regionale 6/2012. La nuova legge dispone alcune consistenti modifiche alla legge regionale 10/2010 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 dei numerosi approfondimenti avvenuti in sede di esame consiliare. Dagli originari 70 articoli della proposta iniziale 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 dal Consiglio regionale che appaiono sempre più frequentemente orientarsi alla fase della progettazione legislativa.

Di notevole rilievo il lavoro svolto dalla Commissione e poi dal Consiglio regionale in materia di rifiuti. Tra le numerose modifiche legislative al testo base (l.r. 25/1998), ricordiamo, in particolare la legge regionale 61/2014 frutto del lavoro istruttorio prodotto a seguito della presentazione di una proposta di legge di iniziativa consiliare e di una di iniziativa della Giunta regionale. L'esame istruttorio avvenne grazie ad un nutrito gruppo di lavoro tecnico politico tra Consiglio regionale e Giunta. Infine, sempre su tale materia, si ricorda l'approvazione dell'atto di programmazione regionale in materia di rifiuti ovvero il Piano regionale di gestione dei rifiuti avvenuto con deliberazione del Consiglio regionale 94/2014.

Il PRS 2011-2015, con riferimento alla tutela e alla valorizzazione delle risorse territoriali ed ambientali nell'ambito di uno sviluppo consapevole e compatibile, ha previsto la riforma 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 79/2012. La legge ha profondamente riformato la disciplina e l'organizzazione dei consorzi di bonifica in Toscana e sostituito integralmente la vecchia disciplina regionale della legge regionale 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.

Ulteriori importanti modifiche sono state preannunciate dalla proposta di legge 41/2015, costituita da 18 articoli di modifica della legge regionale 79/2012 oltre che di una disposizione transitoria e che sarà esaminata all'inizio del 2016. La stessa cosa avverrà per la legge regionale 10/2010 in materia di VIA e VAS che sarà modificata dalla proposta di legge 42/2015 costituita da ben 50 articoli di modifica della stessa legge 10/2010 oltre ad un articolo con norme transitorie.

Il Consiglio, a conclusione di quanto sopra esposto, conferma l'esercizio di importanti funzioni istruttorie sulle proposte di legge provenienti dalla Giunta con l'obiettivo, sempre presente ai diversi uffici di assistenza consiliare ed al netto della soluzione di eventuali nodi giuridici, di rendere la norma il quanto più possibile chiara, semplice, comprensibile. A queste va aggiunto il sempre più consistente lavoro istruttorio per la predisposizione di proposte di legge di iniziativa consiliare.

In conclusione, la nona legislatura, ha visto realizzare tutti i principali obiettivi che si era posta con il PRS 2011-2015 ma l'accentuato dinamismo del quadro legislativo statale, coniugato dai mutati indirizzi politici regionali, impone alla Regione stessa da un lato, costanti e numerosi interventi legislativi di natura manutentiva, dall'altro, profondi interventi strutturali anche alla luce dei nuovi rapporti con gli enti locali previsti dalla riforma delle competenze provinciali avvenuta con legge regionale 22/2015.

## POLITICHE PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE

Francesca Casalotti

Le proposte di legge esaminate nel corso del 2015 dalla Sesta Commissione in materia di ambiente e successivamente approvate dal Consiglio costituiscono interventi di modifica di discipline vigenti, ad eccezione delle leggi 17 e 44 del 2015, che hanno introdotto nuove disposizioni urgenti in materia di geotermia e di coltivazione di anidride carbonica.

La prima legge ad essere approvata è stata la legge regionale 20 gennaio 2015, n. 8 (Attribuzione di nuove funzioni all'Autorità idrica toscana. Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2011, n. 69 "Istituzione dell'autorità idrica toscana e delle autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. Modifiche alle leggi regionali 25/1998, 61/2007, 20/2006, 30/2005, 91/1998, 35/2011 e 14/2007").

Tale legge, in particolare, ha attribuito nuove funzioni all'Autorità idrica toscana, prevedendo all'articolo 1 che, con riferimento ai siti di interesse nazionale di cui all'articolo 36 bis, commi 2 e 3, decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, la Regione può avvalersi dell'Autorità per la progettazione e l'affidamento degli interventi di bonifica da effettuare mediante depurazione delle acque di falda, nonché per il monitoraggio sull'attuazione degli stessi, anche al fine di consentire l'utilizzazione, previi eventuali necessari interventi di adeguamento, degli impianti di trattamento delle acque reflue già esistenti.

Successivamente è stata approvata la legge regionale 16 febbraio 2015, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di geotermia), con cui la Regione Toscana interviene per la prima volta in un settore, quello della geotermia, liberalizzato dal decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22 (Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'articolo 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99). Obiettivi della legge sono da una parte il corretto raggiungimento dell'obiettivo di burden sharing assegnato alla Toscana, dall'altra il raggiungimento di uno sviluppo equilibrato del territorio attraverso l'individuazione di un numero massimo di pozzi esplorativi assentibili e dei criteri per la loro distribuzione sul territorio.

La considerazione da cui parte l'intervento legislativo in questione è quello che la liberalizzazione dell'attività geotermoelettrica ha determinato un aumento delle richieste dei permessi di ricerca, tale da provocare, attraverso un eccessivo numero di pozzi esplorativi da realizzare, rischi per la sostenibilità ambientale e socio economica dei territori interessati.

Sotto questo profilo l'articolo 1, al fine di assicurare l'installazione di 150 MW di potenza geotermoelettrica aggiuntiva, e al tempo stesso di non

compromettere in maniera irreversibile il territorio regionale, rinvia ad una delibera di Giunta (da emanarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge) la definizione dei criteri cui attenersi per la concessione dei permessi di ricerca, anche attraverso la determinazione del numero dei permessi di ricerca da concedere ai richiedenti.

Nel contempo è stata disposta, fino all'emanazione di tale delibera e comunque, non oltre sei mesi dall'entrata in vigore della legge stessa, la sospensione dei procedimenti per il rilascio dei permessi di ricerca e delle relative proroghe, degli atti di assenso per la realizzazione di pozzi esplorativi, nonché degli atti ad essi preordinati relativi all'alta ed alla media entalpia.

La proposta di legge regionale 397 depositata in Consiglio regionale era costituita da un unico articolo a cui si è aggiunto un secondo articolo grazie al lavoro istruttorio svolto dalle commissioni congiunte Terza e Sesta, che al fine di consentire, in tempi brevi, un rapido raccordo con gli strumenti della programmazione ambientale ed energetica, prevede l'entrata in vigore anticipata della legge il giorno successivo alla sua pubblicazione.

Si fa presente che avverso tale legge regionale il Governo ha presentato ricorso per questione di legittimità costituzionale.

Ad avviso del Governo, la previsione relativa alla sospensione dei procedimenti per il rilascio dei permessi di ricerca e delle relative proroghe, degli atti di assenso per la realizzazione di pozzi esplorativi, nonché degli atti ad essi preordinati relativi all'alta ed alla media entalpia, fino alla determinazione da parte della Giunta regionale del numero massimo dei pozzi esplorativi da assentire e dei criteri e parametri per la loro corretta distribuzione sul territorio, e comunque per non oltre sei mesi dall'entrata in vigore della legge regionale determinerebbe una dilatazione del termine stabilito dal legislatore statale per la definizione delle procedure di autorizzazione alla costruzione degli impianti in oggetto. Con la conseguenza che, secondo quanto sostenuto dal ricorrente, la legge regionale 17/2015 violerebbe i principi fondamentali posti dalla legislazione statale in materia di "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*", attribuita alla potestà legislativa concorrente Stato - Regioni dall'articolo, 117, comma terzo, della Costituzione. Peraltro, ad avviso del Governo, la stessa legge regionale sarebbe anche in contrasto con la normativa sovranazionale che vieta di apporre limiti alla produzione attraverso il mancato rilascio di titoli permissivi, nonché con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Successivamente è stata approvata la legge regionale 19 marzo 2015, n. 30 (Norme per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale. Modifiche alla l.r. 24/1994, alla l.r. 65/1997, alla l.r. 24/2000 ed alla l.r. 10/2010), che riforma tutto il sistema regionale delle aree naturali protette, definito come l'insieme dei territori costituito dai parchi regionali e dalle riserve naturali regionali, nel rispetto dei principi di cui alla

legge quadro sulle aree protette, 394 del 1991 (su cui si veda la relazione in materia di governo del territorio).

L'ultima legge in questa materia ad essere approvata nel corso della legislatura è stata la legge regionale 3 aprile 2015, n. 44 (Disposizioni urgenti per la coltivazione di anidride carbonica).

In particolare, l'articolo 1 prevede che fino al completo recupero dell'anidride carbonica prodotta dalle centrali geotermoelettriche presenti in Toscana, è vietato il rilascio di permessi di ricerca e di nuove concessioni per la coltivazione mineraria di CO<sub>2</sub> con estrazione del gas dal sottosuolo, nonché l'emanazione di atti agli stessi preordinati. Tale disposizione ribadisce dunque parzialmente quanto già affermato nel piano ambientale ed energetico regionale (PAER, su cui si veda la relazione in materia di programmazione ambientale ed energetica), approvato di recente dal Consiglio regionale, in ordine al divieto di rilasciare permessi di ricerca e nuove concessioni per la coltivazione mineraria di CO<sub>2</sub>, con estrazione di gas dal sottosuolo, nonché l'emanazione di atti agli stessi preordinati, specificando però (elemento non contenuto nel PAER) che tale divieto vale *“fino al completo recupero della CO<sub>2</sub> prodotta dalle centrali geotermoelettriche presenti in Toscana”*. Tale divieto si applica anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge, analogamente a quanto previsto dalla legge regionale 17/2015 in materia di geotermia.

Sotto questo profilo peraltro l'Ufficio legislativo in sede di approvazione della proposta di legge 409 faceva presente che, a differenza però di quanto previsto dalla legge regionale 17/2015 (che, come già sottolineato circoscrive l'effetto sospensivo sui procedimenti per il rilascio dei permessi di ricerca e delle relative proroghe, alla data di approvazione da parte della Giunta regionale di una deliberazione volta a stabilire: a) *il numero massimo dei pozzi esplorativi da assentire*; b) *i criteri ed i parametri per la loro corretta distribuzione sul territorio*), la legge regionale 44/2015 non individua un termine determinato di tale effetto sospensivo né l'atto che avrebbe potuto consentire l'individuazione dello stesso termine. Tale rilievo non è stato accolto e la proposta di legge è stata approvata a maggioranza nella formulazione in cui era pervenuta alle commissioni per l'espressione del parere referente.

Con riferimento alla nuova legislatura, i primi mesi della stessa non hanno visto l'approvazione da parte della Quarta Commissione (ex Sesta Commissione) di alcuna legge in materia. Durante gli ultimi mesi dell'anno sono invece state assegnate alla Quarta Commissione numerose proposte di legge in attuazione della legge regionale 3 marzo 2015, n. 22 (su cui si veda la relazione sulle politiche istituzionali), che com'è noto ha disposto il riordino delle funzioni provinciali e, dunque, la riorganizzazione anche di quelle regionali e locali, in attuazione della legge 56 del 2014, anche al fine di migliorare le prestazioni che le pubbliche amministrazioni svolgono nei confronti della collettività, nonché di promuovere la semplificazione dei processi decisionali, organizzativi e gestionali. In particolare, per quanto riguarda la materia tutela dell'ambiente,

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

In considerazione della grande mole di lavoro e dunque della mancanza dei tempi tecnici utili ad un'efficace e costruttiva analisi e discussione delle proposte di legge presentate, la Quarta Commissione ha effettuato una valutazione di quelle effettivamente urgenti, rimandando le altre a tempi successivi.

Dapprima si segnala un intervento molto importante costituito dalla proposta di legge 53, ora legge regionale 28 dicembre 2015, n. 80 (Norme in materia di difesa del suolo, tutela delle risorse idriche e tutela della costa e degli abitati costieri), che ha provveduto a trasferire alla Regione le competenze in materia di difesa del suolo, comprese quelle relative alla difesa della costa e degli abitati costieri e alla gestione del demanio idrico.

In generale, alla Regione compete l'esercizio di tutte le funzioni amministrative, di programmazione e pianificazione in materia di tutela e gestione delle risorse idriche non riservate dalla normativa nazionale allo Stato o ad enti diversi dalla Regione e dalla Provincia.

Sono confermate le competenze già attribuite ai consorzi di bonifica con la legge regionale 79/2012, mentre sono trasferite alla Regione tutte le restanti funzioni provinciali. Alcune funzioni sono confermate in capo alla Giunta

regionale, ed in particolare quelle relative alla classificazione delle opere idrauliche e quelle relative alla individuazione del reticolo idrografico.

L'urgenza dell'approvazione della nuova legge regionale e la conseguente entrata in vigore dal primo gennaio 2016 hanno trovato la propria giustificazione nella individuazione dei nuovi compiti che la Regione è chiamata ad assumere, anche nel caso di emergenze riguardanti situazioni di pronto intervento idraulico. A tal proposito fra le competenze degne di rilievo si segnalano le funzioni di polizia idraulica oltre ai compiti di pronto intervento idraulico sulle opere idrauliche di seconda categoria e su tutto il reticolo idrografico individuato ai sensi dell'articolo 22, comma 2, lettera e), della legge regionale 79/2012 non ricompreso nel reticolo di gestione di cui al medesimo articolo. Particolarmente significativa anche la competenza per il servizio di vigilanza e di piena che viene esercitato dalla Regione, sulle sole opere idrauliche di seconda categoria di cui al regio decreto 9 dicembre 1937, n. 2669, che insistono sul reticolo idrografico individuato ai sensi dell'articolo 22, comma 2, lettera e), della legge regionale 79/2012, da effettuare in coordinamento con le funzioni di presidio territoriale idraulico svolte ai sensi della normativa in materia di protezione civile. La Regione, inoltre, acquisisce le competenze in ordine alla determinazione dei canoni di concessione per le aree appartenenti al demanio idrico, incluse quelle prospicienti le vie navigabili, nonché tutte le funzioni in ordine alla gestione del demanio idrico e al rilascio delle autorizzazioni e dei pareri di cui al regio decreto 25 luglio 1904, n. 523 (Testo unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie).

Sono poi confermate, in capo alla Regione, le funzioni di programmazione esercitate mediante il documento operativo per la difesa del suolo che, in attuazione degli indirizzi e obiettivi degli atti della programmazione regionale ed in coerenza con le previsioni dell'elenco annuale del programma triennale regionale delle opere pubbliche, definisce puntualmente opere, interventi e risorse. Sono comprese le opere idrauliche idrogeologiche che, essendo direttamente connesse e funzionali alla viabilità comunale, sono attribuite alla competenza dei comuni.

Vengono riviste, in maniera organica, le competenze già esercitate dalla Regione concernenti l'approvazione di regolamenti regionali per la riduzione e l'ottimizzazione dei consumi di acqua erogata per tutti gli usi nonché la determinazione dei canoni di concessione per l'utilizzo di acqua pubblica, in attuazione dell'articolo 154 del decreto legislativo 152/2006.

Anche nella materia difesa della costa e degli abitati costieri vengono confermate le funzioni già riservate alla Regione provvedendo al trasferimento alla Regione medesima delle restanti funzioni provinciali. In particolare, in analogia alla materia della difesa del suolo, vengono confermate in capo alla Regione le funzioni di programmazione esercitate mediante il documento operativo per il recupero ed il riequilibrio della fascia costiera in attuazione degli

indirizzi e obiettivi degli atti della programmazione regionale ed in coerenza con le previsioni dell'elenco annuale del programma triennale regionale delle opere pubbliche di cui all'articolo 128 del decreto legislativo 163/2006.

Viene confermato il sistema informativo regionale della costa introdotto con la legge regionale 77/2014.

La proposta di legge è stata modificata in commissione sia sotto il profilo della tecnica redazionale sia di quello sostanziale. Di particolare rilievo la modifica suggerita all'articolo 26, relativo alle abrogazioni. Tale articolo, infatti, nel prevedere l'abrogazione della precedente legge sulla difesa del suolo, legge regionale 91/19981, al comma 2 per alcuni articoli differisce l'abrogazione a decorrere dall'approvazione di atti di pianificazione di distretto, mentre al comma 3, con riferimento all'articolo 17, ne dispone l'abrogazione a decorrere dall'istituzione delle Autorità di bacino distrettuali di cui all'articolo 63 del decreto legislativo. 152/2006.

Sul punto, su segnalazione dell'ufficio legislativo, è stato inserito il quarto comma in considerazione della regola di tecnica redazionale che prevede che quando l'abrogazione dipende dall'approvazione di atti successivi, questi sono pubblicati con modalità identiche a quelle degli atti abrogati (par. 79, punto 3 del Manuale adottato dal Consiglio regionale).

All'articolo 4, comma 3, sempre su richiesta dell'assistenza giuridica, sono stati specificati il quorum funzionale e quello strutturale della Conferenza per la difesa del suolo.

Infine, è stata approvata la proposta di legge 51, divenuta poi la legge regionale 29 dicembre 2015, n. 86 (Modifiche alla legge regionale 29 luglio 1996, n. 60 "Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi di cui all'art. 3 della l. 28 dicembre 1995, n. 549"), che, in attuazione della legge regionale 22/2015, si pone l'obiettivo, di adeguare al nuovo assetto delle competenze previste in materia di gestione dei rifiuti la normativa regionale sul tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.

Tale legge appare fortemente collegata sia con la proposta di legge 37 (la cui approvazione è stata rimandata dalla commissione ai primi mesi del 2016), relativa al riordino delle funzioni amministrative in materia ambientale in vari settori tra cui anche quello della gestione dei rifiuti e contenente dunque le modifiche alla legge regionale 25/1998, sia con la legge regionale 28 dicembre 2015, n. 81 (Legge di stabilità per l'anno 2016), che all'articolo 3 abroga la quota di tributo riservata alla provincia.

Tale legge prevede che le competenze relative all'applicazione del tributo spettino alla Regione, che si avvale dell'Arpat. Sempre alla Regione spettano le funzioni di accertamento delle violazioni tributarie. Con riferimento alle sanzioni disciplinate dall'articolo 6, si sottolinea che nell'ambito della seduta della Quarta Commissione del 17 dicembre è emersa la volontà sia della maggioranza che

della minoranza di presentare un emendamento volto a prevedere importi (minimi e massimi) diversi da quello previsti dall'articolo 16 della legge regionale 60 del 1996, ritenuti troppo bassi.

Sul punto si è espresso l'ufficio legislativo precisando che l'importo del minimo e del massimo della sanzione è quantificato direttamente dalla legge nazionale istitutiva del tributo, legge 549 del 1995. Il comma 31 dell'articolo 3 di tale legge prevede, infatti, che *“per l'omessa o infedele dichiarazione si applica la sanzione da lire duecentomila a lire un milione”*. Peraltro, il comma 35 dello stesso articolo 3 della legge 549 del 1995 stabilisce espressamente che *“Le disposizioni dei commi da 24 a 41 del presente articolo costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 119 della Costituzione”*. In particolare è stato evidenziato che nel caso in cui la legge regionale prevedesse modifiche all'importo minimo e massimo della sanzione prevista e istituita dalla legislazione statale, si sarebbe verificata una lesione delle competenze statali con conseguente vizio di legittimità della legge stessa. Con la conseguenza che la commissione non ha poi provveduto a modificare la legge regionale in tal senso.

## **POLITICHE PER LA MOBILITA' E LE INFRASTRUTTURE**

Anna Traniello Gradassi

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

#### **1.1 LA IX LEGISLATURA**

In materia di opere idrauliche, dal 2010 al 2014 numerose sono state le leggi di proroga (l.r. 52/2010, 12/2012, 11/2013, 15/2014) relative al termine per adempiere agli obblighi per i gestori in materia di progettazione, costruzione ed esercizio degli sbarramenti di ritenuta e dei relativi bacini di accumulo. Ad ogni proroga era evidenziato come si fosse nelle more di una revisione complessiva della disciplina. Da ultimo, con la legge regionale 43/2014 recante (Modifiche alla legge regionale 5 novembre 2009, n. 64 “Disciplina delle funzioni amministrative in materia di progettazione, costruzione ed esercizio degli sbarramenti di ritenuta e dei relativi bacini di accumulo”) la materia è stata ridisciplinata con significative innovazioni, concludendo il percorso iniziato. Tra i principali contenuti innovativi della legge si segnala l’istituzione del Catasto regionale degli invasi di competenza regionale, al fine di dotare la Regione di un quadro conoscitivo completo ed aggiornato degli impianti presenti sul territorio, anche se non ricadenti nell’ambito di applicazione della legge regionale 64/2009.

Sempre nell’ambito delle opere idrauliche, uno snodo importante si è realizzato con la legge regionale 18 marzo 2014, n. 14, che va a regolare normativamente il trasferimento di proprietà e la gestione dell’invaso di Bilancino. L’invaso di Bilancino assolve a tre finalità primarie: a) quella di garantire l’approvvigionamento idrico potabile e il miglioramento della qualità delle acque del fiume Arno, mediante l’integrazione delle portate estive del fiume; b) quella di riduzione del rischio di piena, mediante un effetto di laminazione pari a 15 milioni di metri cubi di capacità aggiuntiva, rispetto a quella del fiume Sieve; c) quella di favorire lo sviluppo del Mugello Val di Sieve, mediante una gestione organica dello stesso.

I suoi lavori, inizialmente avviati dal Consorzio per le risorse idriche Schema 23 furono completati grazie alla legge 23 dicembre 1992, n. 505 (Provvidenze a favore delle zone colpite dalle eccezionali avversità atmosferiche verificatesi nel periodo dall’ottobre 1991 al luglio 1992 e da altre calamità naturali), ai sensi della quale la Regione Toscana ha istituito un apposito commissario (l.r. 12/1993). La legge regionale fa seguito alla stipula di un protocollo d’intesa tra la Regione Toscana ed i comuni di Bagno a Ripoli, Firenze, Calenzano, Campi Bisenzio, Cantagallo, Fiesole, Impruneta, Lastra a Signa, Montemurlo, Prato, Scandicci, Sesto Fiorentino, Vaiano, Vernio

proprietari dell'invaso di Bilancino ai sensi dell'articolo 2 bis della legge regionale 8 marzo 1993, n. 12 (Realizzazione opere geologiche per il completamento della diga di Bilancino/Gestione commissariale) e con il Comune di Barberino di Mugello, titolare del diritto d'uso sull'invaso ai sensi della medesima disposizione.

Nel protocollo i quattordici comuni proprietari hanno convenuto di trasferire alla Regione la proprietà pro quota dell'invaso e delle sponde ed il Comune di Barberino di Mugello si è impegnato a rinunciare al diritto d'uso contestualmente alla concessione allo stesso delle sponde dell'invaso.

Il protocollo ha costituito il primo passo per un nuovo modello di governance dell'invaso e la legge lo porta a definizione, in quanto la sua attuazione consentirà di superare le difficoltà emerse per la frammentazione della proprietà, assicurando una gestione dell'invaso univoca negli intenti e oggetto di una valutazione concordata tra i soggetti che sono prioritariamente coinvolti. Interessante è ricordare che all'articolo 4 si prevede la stipula di un accordo sostitutivo di provvedimento tra Regione, Comune di Barberino di Mugello, Autorità idrica integrata, Soggetto gestore del servizio idrico integrato (Publiacqua) e la Provincia di Firenze: si tratta di uno dei pochi esempi di utilizzo dello strumento previsto dall'articolo 11 della legge 241/1990. I contenuti essenziali dell'accordo sono in buona parte già determinati nella norma, ai commi 2 e 3.

La Regione ha ribadito la propria fondamentale funzione di indirizzo unitario anche nella materia dei lavori pubblici disciplinando ad inizio legislatura le opere di interesse strategico regionale. La legge regionale 35/2011 in materia di accelerazione per la realizzazione delle opere pubbliche e private (di interesse regionale), perseguendo finalità di semplificazione ed accelerazione, ha definito strategiche quelle opere che contribuiscono allo sviluppo socioeconomico del territorio regionale.

Sono escluse dall'applicazione della legge le opere pubbliche per le quali l'interesse regionale è concorrente con l'interesse nazionale e per la cui realizzazione la normativa nazionale dispone specifiche procedure. La legge ha subito diversi aggiustamenti nel corso della legislatura. Alle fattispecie finanziate in modo prevalente a valere sulle risorse del bilancio regionale, anche di provenienza statale o comunitaria (è definito prevalente il finanziamento che copre più della metà del complessivo fabbisogno per la realizzazione dell'opera) e a quelle previste in piani o programmi approvati dagli enti locali, anche in forma associata, nell'esercizio di funzioni attribuite dalla Regione e attuativi di piani e programmi regionali, sono state aggiunte ulteriori fattispecie: le opere previste nel piano di ambito di cui all'articolo 19 della legge regionale 28 dicembre 2011, n. 69 e definite strategiche di interesse regionale nell'ambito del piano ambientale ed energetico regionale (PAER) di cui alla legge regionale 19

marzo 2007, n. 14 e quelle previste nei piani di ambito di cui all'articolo 27 della legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 .

In materia di infrastrutture, porti e aeroporti, con legge regionale 55/2011 è stato istituito il Piano regionale integrato delle infrastrutture e della mobilità (PRIIM). Il PRIIM viene a costituire lo strumento per la definizione di strategie e modalità integrate di finanziamento per gli ambiti di intervento settoriale nei settori attinenti alla mobilità ed alle infrastrutture, per le connesse azioni trasversali volte a potenziarne l'efficacia. La Regione viene così dotata di uno strumento unitario attraverso cui impostare in modo sinergico obiettivi ed indirizzi per fornire risposta alle esigenze economiche e sociali del territorio regionale in materia di mobilità e infrastrutture. Il PRIIM, approvato dal Consiglio regionale con delibera 12 febbraio 2014, n.18, ha sostituito il piano regionale della mobilità e della logistica.

Sempre ad inizio legislatura, in materia di viabilità, per realizzare obiettivi di intermodalità, di migliore fruizione del territorio, di sviluppo infrastrutturale con valenza anche in ambito sanitario, sociale, turistico e sportivo, e per 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 (Interventi per favorire lo sviluppo della mobilità ciclistica). Si è trattato di una legge di iniziativa consiliare.

Altra importante novità della legislatura è stata l'istituzione della Autorità portuale regionale, per la gestione delle funzioni concernenti i porti di Viareggio, Giglio, Porto Santo Stefano e Marina di Campo, tramite la riallocazione di funzioni, precedentemente attribuite ai comuni, in base ai principi di adeguatezza, sussidiarietà e differenziazione, avvenuta con la legge regionale 28 maggio 2012, n. 23. Il livello regionale consente infatti 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.

## 1.2 IL 2015

In materia di infrastrutture di rete, con legge regionale 13 aprile 2015 n. 48 (Istituzione del sistema informativo del catasto delle infrastrutture di rete) sono disciplinate le modalità attraverso le quali la Regione Toscana, in attuazione della normativa europea e nazionale di riferimento, assicura la disponibilità in modalità digitale dei dati relativi alle infrastrutture di rete del territorio, al fine di perseguire un corretto uso del sottosuolo, promuovere e

accrescere l'efficienza d'uso delle infrastrutture esistenti, agevolare e coordinare lo scambio di informazioni per la realizzazione delle infrastrutture per la fornitura e distribuzione dei servizi a rete e, in modo particolare, la posa della fibra ottica per le comunicazioni elettroniche a banda larga e a banda ultra-larga. La legge regionale istituisce il sistema informativo del catasto delle infrastrutture di rete, quale banca dati regionale idonea ad ospitare le informazioni relative alle infrastrutture di rete presenti nel territorio e, in particolare, nel sottosuolo. La norma dettaglia quali informazioni e quali contenuti costituiscono il sistema informativo del catasto delle infrastrutture di rete. E' previsto l'aggiornamento e il coordinamento fra il sistema informativo del catasto delle infrastrutture di rete, e il catasto regionale degli impianti, regolato dall'articolo 5 della legge regionale 6 ottobre 2011, n. 49 (Disciplina in materia di impianti di radiocomunicazione). In particolare l'articolo 3 chiarisce che il sistema informativo del catasto delle infrastrutture di rete è parte integrante del sistema informativo geografico regionale, di cui alla legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio), e del sistema informativo regionale, regolato dagli articoli 15 e seguenti della legge regionale 54/2009, in materia di sistema informativo e di sistema statistico regionale, e si conforma alle disposizioni e agli standard ivi previsti. Al fine di istituire e aggiornare il sistema informativo del catasto delle infrastrutture di rete, sono previsti obblighi informativi a carico dei soggetti pubblici e privati coinvolti, al fine di implementare il sistema informativo e rendere disponibili ai soggetti pubblici e alle aziende che svolgono servizi pubblici le informazioni di interesse per lo svolgimento delle proprie attività, a condizione che abbiano adempiuto agli oneri informativi al riguardo e ferma restando la tutela della sicurezza delle reti. Per agevolare l'acquisizione delle informazioni, i titolari e i gestori di infrastrutture di rete forniscono le informazioni alla Regione Toscana, nel formato in loro possesso e senza oneri aggiuntivi. I soggetti pubblici e privati previsti sono tenuti al costante aggiornamento delle informazioni conferite, di cui sono detentori, in caso di interventi di estensione della rete o di apertura di nuovi impianti.

In materia di sistema regionale della protezione civile, con l'approvazione della legge regionale 1 dicembre 2015 n. 76 (Ordinamento del sistema regionale della protezione civile. Modifiche alla l.r. 67/2003) si interviene a modificare la legge regionale 29 dicembre 2003, n. 67, con particolare riguardo alla disciplina dei contributi a ristoro dei danni subiti dai privati e dalle attività produttive a seguito di eventi calamitosi.

Il preambolo, nel suo considerato che si articola in quattordici punti, risulta volto a motivare soprattutto la scelta di eliminare la possibilità, da parte della Regione, di erogare contributi diretti ai privati ed alle imprese per il ritorno alle normali condizioni di vita nei territori colpiti da eventi calamitosi di rilevanza regionale o al ripristino di beni gravemente danneggiati. In luogo della corresponsione diretta di contributi per il ristoro dei danni subiti dai privati e dalle attività produttive, è introdotta l'erogazione di un contributo ai comuni,

compatibilmente con le disponibilità finanziarie, affinché venga da essi destinato all'aiuto dei nuclei familiari danneggiati.

La motivazione risiede nel mutato quadro economico-finanziario, sia statale, sia regionale, che ha comportato, negli ultimi anni, una costante e considerevole diminuzione delle risorse disponibili a livello nazionale e territoriale impedendo, di fatto, l'attuazione degli interventi di ripristino a seguito degli eventi calamitosi, specie relativamente ai beni dei privati e delle attività produttive; è, tuttavia, notevolmente aumentata la frequenza e la rilevanza, in termini di danni al patrimonio pubblico e privato, degli eventi calamitosi; tutti gli eventi occorsi negli ultimi anni, sia di rilevanza nazionale che regionale, hanno comportato comunque diffusi danni ai beni immobili e mobili di privati ed alle attività produttive e non è più finanziariamente possibile per la Regione procedere al ristoro diretto tramite procedura contributiva con risorse regionali dei danni causati dagli eventi calamitosi a privati.

L'articolo 26 della legge regionale 67/2003, come sostituito dalla legge in esame, prevede una deliberazione di Giunta regionale per concedere, nei casi di dichiarazione di stato di emergenza regionale, il contributo ai comuni colpiti.

La disposizione prevede l'introduzione, in luogo dei contributi diretti ai privati ed alle attività produttive per il ristoro dei danni, dell'erogazione di un contributo da corrispondere ai comuni, compatibilmente con le disponibilità finanziarie, in caso di eventi calamitosi almeno di rilevanza regionale, affinché venga da essi destinato all'aiuto alle famiglie danneggiate più bisognose.

L'ammontare del contributo ai comuni è calcolato tenendo conto del numero dei nuclei familiari che hanno subito un danno ai beni immobili ed alle relative pertinenze adibite a propria dimora abituale e continuativa o ai beni mobili ivi contenuti a causa dell'evento ed all'indice di povertà relativa del medesimo comune.

Per le attività produttive, ivi comprese quelle agricole, invece, si prevede, compatibilmente con le disponibilità finanziarie, di attivare misure agevolative, quali in particolare interventi di microcredito, concessione di garanzie per liquidità ed investimenti.

Con la legge regionale 29 dicembre 2015 n. 85 (Disposizioni in materia di acquisizione di lavori pubblici in circostanze di somma urgenza. Modifiche alla l.r. 38/2007) si modifica la legge regionale 13 luglio 2007, n. 38, in materia di contratti pubblici, in attuazione del passaggio delle funzioni e del personale provinciale alla Regione Toscana, così come previsto dagli articoli 2 e 8 della legge regionale 3 marzo 2015, n. 22.

Tale acquisizione di nuove funzioni determina, da parte della Regione Toscana, la necessità di definire con maggiore puntualità le modalità di acquisizione di lavori pubblici in circostanze di somma urgenza, per assicurare una puntuale ed uniforme applicazione, da parte degli uffici regionali, della normativa nazionale di riferimento.

Con l'inserimento dell'articolo 59 bis nella legge regionale 38/2007 si stabilisce, in generale, che il regolamento attuativo della legge regionale in materia di contratti pubblici decreto del Presidente della Giunta regionale 27 maggio 2008, n. 30/R, di cui al comma 1 dell'articolo 59, venga a disciplinare le modalità per l'acquisizione di lavori in circostanze di somma urgenza prevista dall'articolo 176 del decreto del Presidente della Repubblica 207/2010. In particolare, si stabilisce che siano individuate le modalità per la selezione degli operatori economici, anche attraverso la predisposizione di un apposito elenco su base territoriale. Sia l'istituzione che l'utilizzo di tale elenco, pertanto, sono meramente facoltative; tuttavia, se utilizzato, l'elenco sarà alternativo alle ordinarie modalità di selezione degli operatori economici stabilite dalla normativa nazionale.

## **2. LE POLITICHE PER LA CASA**

### **2.1 LA IX LEGISLATURA**

In materia di politiche sociali per la casa, due importanti leggi sono state approvate nel corso della legislatura: la legge regionale 12 dicembre 2012, n. 75 recante misure urgenti per la riduzione del disagio abitativo ed istitutiva delle commissioni territoriali per il contrasto del disagio abitativo, finalizzata a realizzare la gradualità delle esecuzioni di rilascio degli alloggi, e la legge regionale 22 gennaio 2014 n. 5, in materia di alienazione degli immobili di edilizia residenziale pubblica (ERP) finalizzata alla razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio di ERP.

Solo ad inizio del 2015, con la conclusione della legislatura, è stata infine profondamente innovata e modificata la disciplina in materia di assegnazione e gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, con la legge regionale 31 marzo 2015 n. 41, che reca innovazioni significative in materia di procedure, requisiti di accesso, bandi e graduatorie, punteggi e assegnazioni degli alloggi di ERP.

### **2.2 IL 2015**

Con la legge regionale 3 febbraio 2015 n. 13 (Disposizioni per il sostegno alle attività delle agenzie sociali per la casa), di iniziativa consiliare, sono state disciplinate le agenzie sociali per la casa, quali soggetti giuridici privati senza finalità di lucro, che operano per l'inserimento abitativo degli individui e nuclei familiari svantaggiati che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi alle condizioni di mercato. Si è prevista una procedura di accreditamento per le agenzie e la concessione di contributi per le agenzie accreditate.

Le agenzie svolgono attività quali reperimento di alloggi sul mercato libero attraverso attività di mediazione e di garanzia ai proprietari, messa a disposizione di alloggi, non afferenti al patrimonio di edilizia residenziale pubblica, per forme di accoglienza emergenziali, secondo una percentuale minima e per un bacino territoriale di riferimento definiti con deliberazione della Giunta regionale; messa a disposizione di alloggi in favore dei nuclei familiari e dei soggetti che non riescono autonomamente, per condizioni economiche, anche temporanee, o per altre cause, a soddisfare il bisogno di una casa adeguata alle proprie necessità abitative; recupero degli alloggi in proprietà ai fini della loro piena funzionalità, e degli alloggi in disponibilità a qualunque titolo, previa convenzione con il soggetto proprietario; sostegno e mediazione sociale, culturale e linguistica, per il reperimento degli alloggi e per la loro gestione, anche in forma autonoma da parte dei soggetti interessati; svolgimento, in modo continuativo, di attività di informazione e orientamento all'utenza; svolgimento di attività di garanzia nei confronti dei proprietari degli alloggi intermediati per gli eventuali stati di insolvenza dettati da difficoltà economiche accertate, nonché per gli eventuali danni ai fabbricati, fatto salvo l'obbligo di rivalsa sui soggetti responsabili; sostegno economico temporaneo ai nuclei familiari o ai singoli per l'accesso alla casa o per il suo mantenimento.

Considerevoli innovazioni sono state apportate alla disciplina della assegnazione e gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, con l'approvazione della legge regionale 31 marzo 2015 n. 41 (Modifiche alla legge regionale 20 dicembre 1996, n. 96 "Disciplina per l'assegnazione, gestione, determinazione del canone di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica").

In particolare il preambolo motiva perchè innovazioni significative sono apportate in materia di procedure, requisiti di accesso, bandi e graduatorie, punteggi e assegnazioni degli alloggi di ERP, modificando di poco la disciplina del canone. Si esplicita che, in base a principi di equità e giustizia sociale, occorre operare una rivisitazione della disciplina dell'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica già contenuta nella legge regionale 96/1996, volta ad introdurre più rigorosi requisiti di accesso e di permanenza negli alloggi, fattispecie di mobilità finalizzate ad evitare la cristallizzazione di situazioni di privilegio e fattispecie di annullamento e di decadenza dall'assegnazione; tuttavia alla luce della complessità e delicatezza della materia, non si è ritenuto per il momento opportuno introdurre nuove regole di determinazione del canone, in quanto la definizione di parametri economici con valori più attuali deve essere correlata a criteri di progressività e sostenibilità in relazione alla situazione economico sociale del nucleo familiare e alle caratteristiche sia dimensionali che qualitative dell'alloggio, ciò che richiede un congruo periodo di approfondimento e di sperimentazione. In relazione a quanto esposto nel preambolo si rende evidente la ragione per cui è utilizzata la tecnica della

novellazione, laddove, a fronte delle modifiche davvero rilevanti della disciplina in materia, sarebbe stato tecnicamente preferibile abrogare l'intera disciplina ed approvare un testo nuovo.

Si richiama l'attenzione anche sul dato che il preambolo e l'articolo sulle abrogazioni sono le uniche parti della legge a rimanere a se stanti, essendo tutto il resto configurato come modifiche della legge regionale 96/1996.

Le principali modifiche si possono così sintetizzare:

- per quanto riguarda i bandi di concorso, ossia i loro contenuti, le procedure per la presentazione delle domande e la relativa istruttoria, l'attività delle Commissioni per la formazione della graduatoria e le modalità di formazione della stessa, si è previsto di lasciare ai comuni ogni più ampia autonomia amministrativa, nel rispetto dei principi della legge, abrogando quindi tutti gli articoli contenenti riferimenti procedurali di dettaglio;
- si prevede che gli alloggi di ERP siano assegnati in base a tre distinte procedure:
  - a) assegnazione ordinaria dell'alloggio;
  - b) assegnazione in mobilità dell'alloggio;
  - c) utilizzo autorizzato dell'alloggio.
- la legge modifica i requisiti di accesso, e pertanto viene sostituita la "Tabella A" con l'"Allegato A".

Fra le novità più evidenti ivi contenute, è che si è ritenuto che il soddisfacimento dei bisogni abitativi debba prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza; si richiede pertanto, quale requisito per accedere al bando, residenza anagrafica o attività lavorativa stabile ed esclusiva o principale nell'ambito territoriale regionale da almeno 5 anni. Il testo della proposta di legge prevedeva un ambito più ristretto, coincidente con quello di riferimento del bando di concorso, l'ampliamento all'ambito regionale è conseguente ad un emendamento presentato in commissione in accoglimento delle istanze emerse nelle audizioni. In corrispondenza a questo requisito è stato inserito il paragrafo 1 dell'Allegato A, al fine di delimitare l'ambito di partecipazione, si stabilisce così che la domanda deve essere presentata al comune di residenza o al comune dove si svolge l'attività lavorativa.

Viene assunto come parametro di valutazione della situazione socio-economica l'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE).

Altra novità è che viene qualificato assegnatario tutto il nucleo familiare, inteso come ciascun componente del nucleo, definito tale dall'articolo 5 bis, comma 2, e cristallizzato al momento della domanda.

In particolare in considerazione del parere istituzionale espresso dalla Prima Commissione, dalle osservazioni dell'ufficio di assistenza legislativa, di

fattibilità e da emendamenti proposti dai commissari consiglieri di opposizione, il testo originario è stato modificato dalla commissione:

- per quanto riguarda le variazioni del nucleo familiare assegnatario consentite successivamente alla domanda di assegnazione sono state fatte salve anche quelle dovute a matrimonio (o convivenza more uxorio),
- si è previsto il livello minimo essenziale di pubblicità che i comuni e gli enti gestori devono garantire per i bandi e le procedure,
- è stata meglio determinata la durata del rapporto di locazione diverso dall'assegnazione ordinaria,
- è stato inserito un articolo che prevede la clausola valutativa,
- è stata inserita una norma transitoria con un articolo a sé stante, disciplinando in modo più compiuto la situazione dei soggetti assegnatari in base alla disciplina precedente.

In accoglimento di alcune istanze di soggetti rappresentativi degli interessi dei destinatari della legge, tre consiglieri di opposizione e uno di maggioranza hanno presentato, in commissione, due emendamenti sostanzialmente identici, e così l'originaria previsione di cui alla lettera h) del paragrafo 2 dell'Allegato A, che richiedeva fra i requisiti per partecipare al bando di assegnazione, l'assenza di occupazione abusiva di beni di proprietà pubblica o privata è stata modificata restringendo il campo, nel senso che resta preclusa la possibilità di fare domanda di assegnazione per chi occupa abusivamente alloggi di edilizia residenziale pubblica.

In aula è stato inoltre inserito, con emendamento presentato dall'opposizione, un articolo che sospende per un periodo non superiore a dodici mesi e non inferiore a sei mesi, l'applicazione del calcolo in base all'indicatore ISEE della situazione economica che costituisce requisito di partecipazione al bando.

Il testo del novello articolo 40 quater della legge regionale 96/1996 così dispone "Al fine di verificare l'attuazione di prima applicazione, la Giunta regionale, per un periodo massimo di dodici mesi e non inferiore ai sei mesi dall'entrata in vigore del presente articolo, sospende l'applicazione di quanto previsto nell'allegato A, paragrafo 2, lettera c), incaricando l'Osservatorio sociale regionale di realizzare congrue simulazioni in ambito LODE".

In relazione alla qualità della normazione si evidenzia che la proposta di legge, inizialmente di 46 articoli è stata approvata come legge di 34 articoli in seguito alla ricollocazione in unico articolo finale di tutte le previsioni abrogative, solo l'articolo 28 è rimasto fuori dalle abrogazioni finali in quanto abrogativo di un comma e modificativo di altri commi di uno stesso articolo. Tecnicamente sarebbe stata più corretta la sostituzione dell'intero articolo, ma non essendo stato possibile si è ritenuto di far prevalere l'aspetto "modificativo" rispetto a quello abrogativo per non avere due modifiche (una modifica e una abrogazione) ad uno stesso articolo in due norme diverse di una stessa legge.

### **3. LA LEGISLAZIONE IN MATERIA DI TRASPORTI NELLA IX LEGISLATURA**

In materia di trasporti, nella finanziaria 2011, legge regionale 65/2010, sono contenute disposizioni di rilevanza considerevole in materia di trasporto pubblico locale su gomma ed anche su ferro.

In estrema sintesi, per razionalizzare il servizio ed i costi, a seguito dei tagli effettuati dal Governo centrale, il sistema viene ridisegnato: dal 1° gennaio 2012 è istituito un unico ambito territoriale ottimale per lo svolgimento delle funzioni in materia di trasporto pubblico locale che coincide con la Regione Toscana ed a cui corrisponde un unico lotto di gara per l'affidamento dell'esercizio associato tra Regione, province e comuni, delle funzioni in materia di trasporto pubblico su gomma.

Le funzioni da esercitare in forma associata attengono all'espletamento delle procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi di trasporto dei contratti scaduti o in scadenza per gli anni 2011, 2012, 2013, nonché alla gestione, controllo e vigilanza e monitoraggio di tali contratti.

## **LE POLITICHE DI PROGRAMMAZIONE**



## **LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE “A CAVALLO” DI LEGISLATURA**

Maria Cecilia Tosetto

### **1. PREMESSA**

Per la Regione Toscana, l'anno 2015 è stato caratterizzato da una fase di passaggio dalla nona alla decima legislatura: nel primo periodo dell'anno si è pertanto concluso l'iter procedimentale che ha portato all'approvazione dei piani non ancora approvati.

Nel semestre successivo si è verificata una prima fase di “stallo”, dovuta all'insediamento della nuova assemblea legislativa, all'approvazione del programma di governo, all'insediamento delle commissioni consiliari permanenti, che hanno impegnato i mesi di giugno e luglio, e una seconda fase, dopo la pausa estiva, caratterizzata da un'improvvisa accelerazione di procedimenti legislativi (modifiche alla riforma sanitaria, leggi di adeguamento settoriale al riordino delle funzioni provinciali, DEFR, stabilità, leggi collegate e bilancio che si sono conclusi entro dicembre 2015).

### **2. IL QUADRO DELLA PROGRAMMAZIONE AL TERMINE DELLA NONA LEGISLATURA**

Le principali disposizioni normative che hanno disciplinato la materia della programmazione sono di seguito sinteticamente riepilogate:

- legge regionale 11 agosto 1999, n. 49 (Norme in materia di programmazione regionale);
- legge regionale 2 agosto 2013, n. 44 (Disposizioni in materia di programmazione regionale), abrogativa della legge regionale 49/1999;
- legge regionale 7 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla l.r. 20/2008), abrogativa della legge regionale 44/2013.

La gran parte della produzione degli atti di programmazione di settore è avvenuta in base alle prime due leggi sopra citate. In tale periodo sono stati adottati e approvati piani e programmi su cui si sono in seguito sviluppate le azioni e le misure d'intervento per lo sviluppo delle strategie di legislatura.

La legge regionale 1/2015 ha determinato l'avvio di una nuova fase di programmazione, in conseguenza anche del recepimento dei principi introdotti dalla normativa nazionale in materia di contabilità pubblica.

L'applicazione delle disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi di cui al decreto legislativo 118/2011 (Disposizioni in materia di

armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) ha fortemente influenzato il processo di riordino della programmazione in Regione Toscana, come meglio illustrato nei paragrafi successivi.

Come accennato in premessa, nel primo trimestre 2015 sono state portate a termine le politiche di programmazione della IX legislatura e pertanto appare opportuno un breve riepilogo su quanto realizzato nel quinquennio, in relazione al quadro della programmazione generale e di settore.

Di seguito si riportano in un quadro sinottico gli atti di programmazione avviati e conclusi nel corso della IX legislatura:

<b>Atto di programmazione</b>	<b>Approvazione Consiglio Regionale</b>
Piano regionale agricolo forestale (PRAF)	24/01/2012
Piano regionale per la promozione della cultura e della pratica dell'attività sportiva e motorio-ricreativa	21/02/2012
Piano regionale per la cittadinanza di genere	21/02/2012
Piano di indirizzo per la tutela dei consumatori e degli utenti	21/02/2012
Piano di indirizzo integrato per le politiche sull'immigrazione	22/02/2012
Piano integrato delle attività internazionali	04/04/2012
Piano di indirizzo generale integrato istruzione, formazione e lavoro	17/04/2012
Piano della cultura	11/07/2012
Piano regionale di sviluppo economico	11/07/2012
Programma regionale per la promozione e lo sviluppo dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza	04/12/2012
Piano regionale integrato infrastrutture e mobilità (PRIIM)	12/02/2014
Integrazione al Piano di Indirizzo Territoriale (PIT)	16/07/2014
Piano sanitario e sociale integrato regionale (PSSIR)	05/11/2014
Piano di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati (PRB)	18/11/2014
Piano ambientale ed energetico regionale (PAER)	11/02/2015
Integrazione Paesaggistica del Piano di Indirizzo Territoriale Regionale (Piano Paesaggistico)	27/03/2015

Come si evince dai dati di cui sopra, le strategie economiche, sociali, culturali, territoriali e ambientali della Regione Toscana sono state declinate con l'approvazione del Programma regionale di sviluppo (PRS), con risoluzione da parte del Consiglio regionale, in data 29 giugno 2011.

Il 2012 può essere considerato l'“anno della programmazione”, dal momento che sono stati oggetto di discussione la maggior parte dei documenti di programmazione settoriale; nel 2013 si è continuato nell'azione intrapresa, proseguendo l'iter procedimentale di alcuni piani e programmi tra quelli di maggior rilevanza strategica, basti pensare al Piano regionale integrato infrastrutture e mobilità (PRIIM), al Piano di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati (PRB), alla Integrazione al piano di indirizzo territoriale (PIT), al Piano sanitario e sociale integrato regionale (PSSIR).

Nel corso dell'anno 2014 si è concluso l'esame (con l'approvazione) del PRIIM, del PSSIR e del PRB, rinviando al 2015, ultimo anno di legislatura, la conclusione dell'iter procedimentale del Piano ambientale ed energetico regionale (PAER) e della Integrazione paesaggistica del Piano di indirizzo territoriale regionale (Piano paesaggistico).

Un focus particolare è stato dedicato all'analisi del PAER e del Piano Paesaggistico nelle sezioni dedicate, cui si rinvia per un approfondimento.

### **3. LE NORME NAZIONALI E IL NUOVO PROCESSO DI PROGRAMMAZIONE REGIONALE**

Come accennato in premessa il decreto legislativo 118/2011 ha dettato i principi fondamentali per la definizione delle regole generali affinché le regioni e gli Enti locali possano dotarsi di schemi di bilancio omogenei, un piano dei conti uguale per tutti e regole contabili uniformi e condivise. In tale contesto, uno dei principi contabili da applicarsi è quello inerente la programmazione.

Il processo di definizione della programmazione che ne consegue è ben delineato nell'allegato 4.1 del decreto, in cui si specificano gli elementi essenziali: la realizzazione dello stesso deve avvenire nel rispetto della compatibilità economico finanziaria e contestualmente con il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale.

La nuova normativa nazionale ha imposto dunque al legislatore di attuare un cambiamento “epocale” nel sistema delle amministrazioni pubbliche: il passaggio dalla previsione alla programmazione.

La definizione dei propri obiettivi strategici va d'ora innanzi declinata in correlazione a missioni e programmi enunciati nel Bilancio di Previsione dell'ente, nell'ambito di un coordinamento con le finalità della finanza pubblica nazionale.

Occorre una lettura anche contabile dei documenti di programmazione, in cui siano definite le linee d'intervento che troveranno concreta attuazione in ambito gestionale: le finalità e gli obiettivi di gestione dovranno essere individuati in maniera chiara e precisa indicando le risorse necessarie per il loro conseguimento e la loro sostenibilità economico-finanziaria, ma anche sociale e ambientale.

In estrema sintesi si riportano di seguito gli elementi principali costitutivi di un corretto processo di programmazione, secondo *modalità definite autonomamente da ogni singolo ente*:

<b>Processo di analisi e valutazione</b>
<b>compatibilità economico-finanziarie</b>
<b>coinvolgimento dei portatori d'interesse nelle forme e secondo modalità definite da ogni ente</b>
<b>formalizzazione delle decisioni politiche e gestionali</b>
<b>programmi e piani riferibili alle missioni dell'ente</b>

#### **4. GLI STRUMENTI DELLA NUOVA PROGRAMMAZIONE REGIONALE**

Come già accennato, in conseguenza dell'armonizzazione contabile prevista dal decreto legislativo 118/2011, nonché in materia di programmazione, la Regione Toscana nell'anno 2015 è intervenuta con:

- legge regionale 7 gennaio 2015, n. 1 (*Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla l.r. 20/2008*): nel confermare gli obiettivi già perseguiti con la legge regionale 2 agosto 2013, n. 44 (Disposizioni in materia di programmazione regionale), comunque abrogata, la programmazione è rinviata ai principi contabili applicabili alla programmazione di bilancio prevista dall'allegato 4.1 del decreto legislativo 118/2011.
- legge regionale 7 gennaio 2015, n. 2 (*Adeguamento della legislazione regionale in materia di programmazione di settore*): con questo intervento legislativo si è provveduto all'adeguamento di tutti i provvedimenti legislativi che prevedono attività di programmazione.

Tali argomenti sono già stati trattati nel precedente Rapporto sulla legislazione: infatti, l'iter delle due proposte portate all'attenzione del Consiglio regionale si è compiuto nell'ultimo trimestre del 2014, con l'approvazione dei testi di legge nella seduta del Consiglio del 22 dicembre 2014.

Più specificatamente, a settembre 2015, è intervenuto un fatto nuovo che ha portato all'approvazione anche della:

- legge regionale 14 settembre 2015, n. 66 (*Disposizione per l'anno 2015 sul documento preliminare al bilancio e alla legge di stabilità. Modifiche alla l.r. 1/2015*).

In considerazione delle elezioni regionali (avvenute per gran parte delle regioni italiane) e delle conseguenti difficoltà delle stesse regioni a rispettare per l'anno in corso le scadenze ordinarie, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 7 luglio 2015 si è posticipato al 31 ottobre 2015 il termine per la presentazione del documento di economia e finanza regionale (DEFR) normativamente fissato per giugno di ogni anno. In Regione Toscana, inoltre, poiché ai sensi della vigente legge regionale 1/2015, lo stesso DEFR svolge le funzioni di documento preliminare al bilancio e alla legge di stabilità, è stata necessaria una legge ad hoc al fine di prevedere per l'anno 2015 una procedura che disciplinasse la presentazione del DEFR nel rispetto dello Statuto regionale, in relazione ai rapporti fra Consiglio e Giunta e alle procedure di confronto e concertazione.

E' stata pertanto richiesta l'iscrizione della proposta di legge 18/2015 avente ad oggetto (*Disposizioni per l'anno 2015 sul documento preliminare a bilancio e legge di stabilità. Modifiche alla legge regionale 7 gennaio 2015, n. 1 "Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla l.r. 20/2008"*), divenuta poi legge regionale 66/2015, direttamente all'ordine del giorno della seduta di Aula del 9 settembre 2015 (approvata nella medesima seduta).

La medesima legge è stata successivamente abrogata con legge regionale 28 dicembre 2015, n. 82 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2016).

## **5. LE ATTIVITÀ CARATTERIZZANTI L'INIZIO DELLA NUOVA LEGISLATURA**

Vediamo nel dettaglio come si declina la programmazione regionale con la legge regionale 1/2015 e con le modifiche intervenute con la legge regionale 66/2015.

La Regione Toscana promuove e attua il processo di programmazione mediante gli strumenti individuati dal principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio di cui all'allegato 4/1 del decreto legislativo 118/2011 nonché mediante:

- il programma regionale di sviluppo (PRS), che definisce le opzioni politiche, gli obiettivi a medio termine e le strategie di intervento per la legislatura;
- il documento di economia e finanza regionale (DEFR) e la nota di aggiornamento, integrati dai contenuti programmatici;

- le leggi che istituiscono le politiche di sviluppo regionale definendone gli obiettivi, le modalità di intervento e le relative procedure di attuazione;
- i piani e programmi regionali, che precisano gli indirizzi per l'attuazione delle politiche, coordinano gli strumenti d'intervento, integrano e finalizzano le risorse regionali, statali e dell'Unione europea;
- gli strumenti programmatici e negoziali di raccordo tra la Regione e i livelli di governo dell'Unione europea, nazionale e locale;
- gli strumenti di monitoraggio e valutazione.

Al Programma di Governo 2015 – 2020, approvato con risoluzione n. 1 del 30 giugno 2015, fa seguito, ai sensi dell'articolo 48 dello Statuto regionale, l'informativa della Giunta regionale n. 1 relativa al *Documento preliminare al bilancio di previsione 2016, legge di stabilità e proposte di legge collegate*, dopo l'entrata in vigore delle citate modifiche intervenute alla legge regionale 1/2015.

#### **6. LA RISOLUZIONE 13/2015: TEMPI E MODALITÀ PER LA PROGRAMMAZIONE ANNUALE E PLURIENNALE**

L'atto d'indirizzo fondamentale per la realizzazione del nuovo processo di programmazione regionale annuale e pluriennale è pertanto rappresentato dalla risoluzione del Consiglio regionale numero 13 del 6 ottobre 2015.

La risoluzione è collegata all'informativa della Giunta regionale n.1 (Documento preliminare al bilancio di previsione 2016, legge di stabilità e proposte di legge collegate).

Oltre a fornire alcuni indirizzi su questioni specifiche rivolte a temi relativi alla programmazione di settore, il Consiglio con questo atto impegna la Giunta regionale in relazione ad aspetti riguardanti gli adempimenti in materia di programmazione generale e relativi al raccordo fra presentazione del DEFR, priorità programmatiche e PRS 2016/2020; di seguito se ne riporta gli aspetti principali:

- presentazione del DEFR per l'anno 2016, nell'ambito della sessione unica di cui all'articolo 18, comma 5, della legge regionale 1/2015, corredato altresì dei contenuti della nota di aggiornamento di cui all'articolo 9 della stessa legge;
- elaborazione del DEFR 2016, secondo quanto indicato nel programma di Governo con la declinazione delle priorità programmatiche in termini di Progetti regionali (PR), ferma restando la prospettiva annuale nell'individuazione degli interventi da realizzare;
- sviluppo successivo - nel PRS 2016 – 2020 - dei Progetti regionali (PR) già individuati nel DEFR 2016, in modo da garantire nel corso della legislatura, ossia in prospettiva pluriennale, l'effettiva continuità e coerenza degli

interventi da attuare e far sì che si risponda a criteri di semplificazione, essenzialità, e chiarezza;

- integrazione del DEFR 2016 con un quadro normativo e programmatico contenente adeguati elementi di supporto alla successiva definizione nel PRS 2016 – 2020 dei contenuti di cui all'articolo 7, comma 1, lettere c), e) e f) della legge regionale 1/2015, così che il DEFR 2016 costituisca il documento preliminare al PRS 2016 – 2020 ai sensi dell'articolo 48 dello Statuto, in un'ottica di snellimento e riduzione delle procedure e dei tempi del sistema di programmazione regionale;

Nella stessa risoluzione si ribadisce la necessità di adottare processi di semplificazione e razionalizzazione :

- riduzione al minimo del numero degli strumenti di programmazione regionale di settore da elaborare nel corso della legislatura;
- elaborazione degli stessi limitatamente a quelli previsti dalla normativa nazionale o dell'Unione europea.

In definitiva, oltre alla declinazione delle priorità programmatiche in termini di Progetti regionali (PR) e lo sviluppo degli stessi nel quadro prospettico pluriennale che consegue nella fase di inizio legislatura (PRS), si delinea, per il quinquennio in corso, la contrazione degli attuali piani e programmi futuri, con particolare richiamo al mantenimento di quelli nazionali e comunitari.

Appare quindi evidente la volontà del legislatore di semplificare il processo di programmazione, non solo attraverso la riduzione di piani e programmi (la cui approvazione spetta al Consiglio regionale), ma di finalizzare sempre più l'azione regionale al raggiungimento dei risultati, promuovendo la realizzazione di progetti regionali, quali strumenti di sviluppo e raccordo degli interventi e delle risorse finanziarie destinate ad una determinata tematica o ad un determinato ambito territoriale.

I progetti dovranno essere elaborati in termini sintetici, con finalità operative chiaramente definite e facilmente misurabili, dotati di risorse finanziarie certe, in modo da perseguire al meglio quanto previsto dal programma di Governo e dalla programmazione dei fondi comunitari.

## **7. IL PRIMO ATTO DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE: IL DEFR 2016**

Il Documento di economia e finanza regionale (DEFR) viene presentato per la prima volta quest'anno in ottemperanza a quanto previsto dalle nuove disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale di cui alla legge regionale 1/2015, che ha rivisto il modello di programmazione già delineato dalla legge regionale 44/2013, ormai abrogata, in adeguamento al dettato del decreto legislativo 118/2011.

Il Documento di economia e finanza regionale 2016 che la Giunta regionale ha presentato nel novembre 2015 appare in linea con il dettato della risoluzione 13/2015: il DEFR è, di fatto, il primo documento di programmazione, incardinando al suo interno progetti regionali (PR) quale espressione delle scelte fondamentali della programmazione regionale.

Lo stesso documento conferma lo sviluppo di ciascun progetto in ottica pluriennale, nell'ambito di una programmazione decisamente semplificata.

Il documento è stato redatto secondo le previsioni del decreto legislativo 118/2011, laddove - all'articolo 36 - si parla di *“regioni che ispirano la propria gestione al principio della programmazione e a tal fine adottano ogni anno il bilancio di previsione finanziario le cui previsioni riferite ad un orizzonte temporale almeno triennale, sono elaborate sulla base delle linee strategiche e politiche contenute nel DEFR”*.

Quindi il DEFR, quale strumento di programmazione, descrive:

- gli scenari economico-finanziari internazionali, nazionali e regionali;
- le politiche da adottare;
- gli obiettivi della manovra di bilancio regionale, tenendo conto degli obiettivi del Patto di stabilità interno (PSI);
- espone il quadro finanziario unitario regionale di tutte le risorse disponibili per il perseguimento degli obiettivi, della programmazione unitaria regionale, esplicitandone gli strumenti attuativi per il periodo di riferimento.

Inoltre, la legge regionale 1/2015 - all'articolo 8 - prevede che il DEFR, oltre ai contenuti individuati dal principio contabile applicato del decreto legislativo 118/2011:

- aggiorna il contesto strutturale del PRS;
- definisce le priorità programmatiche per l'anno successivo, da perseguire in coerenza con gli obiettivi del PRS e degli strumenti di programmazione;
- fornisce una prima indicazione degli interventi da realizzare.

In definitiva l'approvazione del DEFR 2016 ha assicurato il raccordo con:

- il ridisegno complessivo nazionale (applicazione del d.lgs. 118/2011 e sue modificazioni);
- la programmazione annuale (progetti regionali, classificazione per missioni e programmi dei sistemi contabili);
- la programmazione pluriennale.

In questo primo anno di avvio della legislatura, il DEFR 2016 costituisce quindi il primo documento di programmazione che la Giunta propone al Consiglio regionale gettando le basi per la costruzione e definizione delle

strategie e delle opzioni politiche che la Regione intende perseguire nel corso della legislatura, avviando il percorso di elaborazione del Programma regionale di sviluppo (PRS).

#### **8. LA DECLINAZIONE DEL DEFR NEI 25 PROGETTI REGIONALI. LO SVILUPPO DEL PRS 2016-2020**

Il DEFR 2016, oltre ai contenuti previsti dalla legge, è stato arricchito ed integrato degli elementi necessari affinché possa costituire il documento preliminare al PRS 2016-2020 ai sensi dell'articolo 48 dello Statuto, in risposta a quanto richiesto dal Consiglio regionale con risoluzione n. 13 del 6 ottobre 2015. Nella costruzione del DEFR 2016 si è conseguentemente tenuto conto prima di tutto delle scelte del Programma di governo che, in tema di programmazione, individua nel "progetto" lo strumento più adeguato per realizzare le strategie regionali, poiché finalizza l'azione al raggiungimento di risultati concreti.

Infatti, le priorità e gli interventi per l'anno 2016, individuati nel documento, sono già sin d'ora incardinati su 25 progetti regionali che esprimono le scelte fondamentali della programmazione regionale.

Con il PRS 2016-2020 i contenuti di ciascun progetto integrato saranno sviluppati in un'ottica pluriennale ed avranno obiettivi generali propri da attuare annualmente attraverso lo strumento del DEFR.

Gli interventi previsti dal DEFR sono stati declinati in 25 progetti regionali, correlati a missioni e programmi così come risultanti dal Bilancio di previsione per l'anno 2016, e riconducibili ad otto grandi aree tematiche:

1. Sviluppo, occupazione e lavoro
2. Ricerca e innovazione
3. Cambiamenti climatici
4. Formazione e istruzione
5. Diritti sociali e contrasto alla povertà
6. Tutela e difesa del territorio
7. Riduzione delle disparità territoriali
8. Riordino istituzionale ed efficienza della Pubblica Amministrazione

I 25 progetti regionali sono relativi a:

1. Interventi per lo sviluppo della piana fiorentina
2. Politiche per il mare
3. Rilancio della competitività della costa
4. Politiche per la montagna
5. Grandi attrattori culturali, promozione del sistema delle arti e degli Istituti culturali
6. Banda ultra larga e attuazione dell'Agenda digitale
7. Microcredito alle imprese

8. Rigenerazione e riqualificazione urbana
9. Assetto idrogeologico e contrasto ai cambiamenti climatici
10. Governo del territorio
11. Consolidamento e miglioramento della produttività e competitività delle imprese
12. Promozione e internazionalizzazione delle imprese della Toscana
13. Riduzione del tasso di abbandono scolastico
14. Progetto geotermia
15. Ricerca, sviluppo e innovazione
16. Grandi infrastrutture regionali e nazionali, accessibilità e mobilità integrata
17. Giovani Sì
18. Riassetto istituzionale
19. Lotta alla povertà e inclusione sociale
20. Tutela dei diritti civili e sociali
21. Riforma e sviluppo della qualità sanitaria
22. Turismo
23. Legalità e sicurezza
24. Politiche per l'accoglienza e l'integrazione dei cittadini stranieri
25. Università

#### **9. ATTIVITÀ CONSILIARE SVOLTA SUL DEFR: IL PARERE DI MERITO**

La nuova regolamentazione interna del Consiglio regionale ha introdotto una tipologia di parere sia per l'approvazione del programma regionale di sviluppo sia per l'approvazione del documento di economia e finanza regionale. Si tratta del parere di merito, richiesto alle commissioni permanenti sugli aspetti inerenti le materie di competenza di ogni singola commissione (comma 2 art. 157 del Regolamento Interno 24 febbraio 2015, n. 27), vincolante per la commissione referente, per i soli aspetti di competenza della commissione che lo ha espresso.

L'iter procedurale seguito per l'approvazione del DEFR 2016 ha di fatto inaugurato questa nuova procedura da parte delle commissioni, alle quali è spettato il compito di valutare i progetti regionali descritti al fine di proporre eventuali modifiche.

#### **10. LA RISOLUZIONE 35/2015: SVILUPPI ULTERIORI**

Durante l'ultima seduta del Consiglio regionale, che si è svolta nei giorni 21 e 22 dicembre 2015 (che ha visto come tema centrale l'approvazione del DEFR 2016), l'aula ha approvato la risoluzione 35.

La risoluzione è da considerarsi un ulteriore passo avanti nel riassetto generale del sistema della programmazione regionale: prende spunto

dall'insieme delle leggi che sono andate a costituire la manovra finanziaria per l'anno 2016 e dalla risoluzione 13 del 6 ottobre 2015.

Tenuto conto dell'insieme delle valutazioni politiche che sono state enucleate dalla presentazione dei 25 progetti regionali, si impegna la Giunta regionale, fra l'altro, all'attuazione di una serie di aspetti connessi alla programmazione generale e di settore.

In primis si invita a favorire l'attivazione dei PIT (Progetti di innovazione territoriale), dedicando uno specifico paragrafo del PRS 2016/2020: in tale ambito è auspicata una premialità incentivante laddove le progettualità locali siano affiancate da percorsi di semplificazione istituzionale e pianificazione urbanistica intercomunale.

Successivamente, entrando nel merito di quanto descritto dai 25 progetti di rilievo regionale, la risoluzione segnala una serie aspetti da porre in valutazione.

Brevemente se ne riassume il contenuto:

- sviluppo di un progetto specifico regionale dedicato all'agroalimentare, allo sviluppo rurale e all'agricoltura di qualità;
- integrazione del progetto regionale n. 1 (interventi per lo sviluppo della piana fiorentina), con i contenuti descritti in una precedente risoluzione (n. 31 del 25 novembre 2015), affinché gli stessi diventino parte integrante e sostanziale del progetto;
- rafforzamento del progetto regionale n. 2 (politiche per il mare) aggiungendo, anche nel titolo stesso del progetto "Elba e Arcipelago Toscano", in quanto da considerarsi elementi caratterizzanti il patrimonio ambientale, turistico, naturalistico ed economico regionale;
- consolidamento, accanto ai progetti sulla valorizzazione e la promozione, di interventi di promozione turistica legata a progetti di area, a partire da quelli inerenti il rilancio della costa, dei grandi itinerari di mobilità dolce (via Francigena) e tematici (es. Etruschi e Puccini);
- rafforzamento delle politiche di sviluppo, ponendo pari attenzione ai servizi di pubblica utilità in quelle aree territoriali distanti dai centri di agglomerazione, integrando, già dal titolo, il progetto regionale n. 4 (politiche per le aree interne e la montagna);
- rafforzamento della centralità dello strumento dei fondi rotativi all'interno del progetto n. 11 (consolidamento e miglioramento della produttività e competitività delle imprese);
- valorizzazione degli interventi relativi ai distretti tecnologici e alle filiere produttive, nonché introdurre sperimentazioni legate a forme di appalti pre-commerciali (pre-commercial procurement) per quanto riguarda il progetto n. 15 (Ricerca, sviluppo e innovazione);

- rafforzamento del progetto n. 9 (Assetto idrogeologico e contrasto ai cambiamenti climatici) al fine di collocare la Toscana in una posizione di avanguardia rispetto alla “conferenza di Parigi”;
- sviluppo del distretto toscano scienze della vita (cluster regionale che raccoglie i soggetti pubblici e privati operanti nei settori delle biotecnologie, del biomedicale e del farmaceutico), in relazione alle politiche sanitarie di cui al progetto n. 21(Riforma e sviluppo della qualità sanitaria), e a quelle relative al progetto n. 15 (Ricerca, sviluppo e innovazione);
- integrazione del progetto n. 25 (Università) sin dal titolo con la seguente denominazione “Università e città universitarie”, con il fine di sostenere il profilo internazionale delle città;
- intensificazione delle politiche trasversali dei vari progetti che mirano alla semplificazione normativa e burocratica a favore di imprese, enti e cittadini;
- potenziamento delle misure incentivanti la semplificazione istituzionale degli enti locali, con particolare riferimento alle fusioni comunali, e valutazione dell’uso di risorse comunitarie (fondi strutturali) per qualificare le fusioni stesse, compreso l’attivazione di percorsi di formazione o supporto tecnico ai comuni interessati anche tramite l’ANCI.

In ultimo, la risoluzione impegna la Giunta regionale a recepire nel prossimo PRS 2016/2020, nel progetto regionale relativo al rilancio economico della costa, il “Piano strategico della costa”, che sarà elaborato dalla commissione istituzionale specificamente istituita sul tema.

Per una migliore comprensione occorre aprire un breve inciso relativo a detto organismo: infatti, l’istituzione della commissione istituzionale denominata “per la ripresa economico-sociale della Toscana costiera” è stata prevista all’indomani della nuova legislatura (deliberazione 46 del 28 luglio 2015) e pone le proprie basi in considerazione dello stato di gap rispetto alla restante parte della Toscana (tasso di sviluppo, occupazione ecc.): un divario ulteriormente ampliato durante la recessione degli ultimi anni. Indipendentemente dalla natura politica della sua istituzione, sembra opportuno comprendere la connessione fra detta commissione e il tema generale della programmazione. La delibera istitutiva prevede infatti che tale organismo svolga *“attività di elaborazione di iniziative legislative e di proposte operative alla Giunta regionale, per il loro recepimento negli strumenti della programmazione e negli atti di governo, finalizzate al superamento dei problemi e delle criticità, nonché al rafforzamento delle dinamiche di sviluppo della costa, con particolare riguardo alla costruzione di un vero e proprio piano strategico regionale della costa, strumento unitario di sviluppo da inquadrare nel Programma regionale di sviluppo (PRS)”*.

## 11. CONSIDERAZIONI FINALI

Il quadro fin qui descritto ha inteso riassumere a grandi linee quanto accaduto nel 2015, richiamando l'attenzione del lettore al complessivo ridisegno di tutta la materia inerente la programmazione e alla nuova formulazione sulla quale le politiche della Regione Toscana dovranno misurarsi negli anni a venire.

Sarà fondamentale, nell'arco del 2016, comprendere come i programmi regionali saranno trasposti nell'ottica pluriennale (PRS) e quale sia l'effettiva riduzione "al minimo" del numero degli strumenti di programmazione regionale di settore. Altrettanto rilievo dovrà esser dato alla valutazione di tutta la complessiva ridefinizione della materia; un processo che seppur iniziato nel novembre 2014 solo dopo l'approvazione del PRS potrà essere oggetto di più approfondite considerazioni.

Infine sarà interessante comprendere lo sviluppo della programmazione di settore 2016/2020 e come questa sarà declinata in rapporto, fra l'altro, alla disponibilità delle risorse messe in campo dalla Regione Toscana e di quelle previste dalle risorse nazionali e comunitarie. Per tale aspetto è opportuno un richiamo al comma 2 dell'articolo 10 della legge regionale 1/2015, relativo alla Programmazione regionale di settore: *"Nei casi previsti dal PRS, ovvero nei casi in cui la normativa nazionale o dell'Unione europea prevedano specifici strumenti di programmazione regionale, le strategie d'intervento individuate dal PRS sono attuate anche tramite piani o programmi di durata pluriennale, aventi carattere settoriale o intersettoriale, approvati dal Consiglio regionale. I piani e programmi regionali previsti dal PRS richiedono una specifica disciplina legislativa"*.

## **LA PROGRAMMAZIONE PER L'AMBIENTE E L'ENERGIA** **(Terza e Sesta Commissione)**

Fulvia Agus

### **PIANO REGIONALE AMBIENTALE ED ENERGETICO (PAER)**

#### **1. INTRODUZIONE**

Il piano ambientale ed energetico regionale (PAER) è stato introdotto per la prima volta nella programmazione regionale con legge regionale 19 ottobre 2011, n. 52 (*Norme in materia di programmazione integrata ambientale*). La legge regionale 52/2011, con l'istituzione del PAER, ha modificato la legge regionale 19 marzo 2007, n. 14 che aveva dato vita al piano regionale di azione ambientale (PRAA) ed anche le leggi di settore in materia di energia ed aree protette, individuando il PAER come strumento di programmazione al cui interno confluiscono i contenuti del piano regionale di azione ambientale (PRAA), del piano di indirizzo energetico regionale (PIER) di cui alla legge regionale 39/2005 e i contenuti della programmazione in materia di biodiversità e aree protette di cui alle leggi regionali 49/1995, 65/1997 e 56/2000.

Il nuovo PAER conferma la natura di strumento strategico trasversale che detta obiettivi e indirizzi generali per l'intera programmazione ambientale, infatti la legge regionale 14/2007 prevede che il PAER definisca il quadro conoscitivo relativo allo stato dell'ambiente, individui finalità e obiettivi generali, sia di natura settoriale che intersettoriale e detti indirizzi al fine di assicurare l'integrazione ed il coordinamento delle politiche regionali nelle materie relative all'ambiente e all'energia.

Ciò permetterà, in primo luogo, di superare una visione settoriale che non consentiva di governare pienamente la complessità degli effetti ambientali che scaturiscono dalle dinamiche della società toscana, in secondo luogo, di accorpare e razionalizzare gli strumenti di programmazione ambientale esistenti in un'ottica, da una parte di integrazione e coordinamento, dall'altra di semplificazione e di snellimento dei tempi di costruzione delle politiche.

Dalle materie disciplinate dal PAER restano escluse le politiche regionali di settore in materia di qualità dell'aria, di gestione dei rifiuti e bonifica nonché di tutela qualitativa e quantitativa della risorsa idrica che sono definite, in coerenza con le finalità, gli indirizzi e gli obiettivi generali del PAER, nell'ambito, rispettivamente del Piano di risanamento e mantenimento della qualità dell'aria (PRRM) e del Piano regionale gestione rifiuti e bonifica siti inquinati (PRB) e del Piano di tutela delle acque.

Il PAER è stato approvato con deliberazione n. 10 in data 11 febbraio 2015 dal Consiglio regionale a conclusione di un percorso iniziato con la

trasmissione al Consiglio della proposta di deliberazione da parte della Giunta regionale il 2 gennaio 2014.

## **2. IL CONTESTO DELLA PROGRAMMAZIONE EUROPEA E NAZIONALE**

### **2.1 STRATEGIA AMBIENTALE**

La diciannovesima Conferenza delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (UNFCCC) tenutasi a Varsavia nel 2013 e i dati pubblicati nel V rapporto dell'Intergovernmental Panel of Climate Change (AR-5, IPCC 2013) hanno nuovamente catalizzato l'attenzione mondiale sulla preoccupante velocità alla quale le attività antropiche stanno determinando importanti cambiamenti climatici e ambientali su scala globale.

La decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 luglio 2002 che istituisce il Sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta", con proiezione decennale, rappresenta ancora il principale riferimento internazionale in termini programmatici, non solo a livello europeo e nazionale ma anche regionale e locale, intorno al quale muoversi per difendere l'ambiente, per garantire i finanziamenti necessari e per permettere alle imprese di prevedere sviluppi futuri.

Quattro sono i temi di particolare interesse indicati dal Sesto piano d'azione ambientale: 1) contrastare il cambiamento climatico; 2) proteggere la natura, la flora e la fauna; 3) affrontare i legami fra ambiente e salute; 4) preservare le risorse naturali e migliorare la gestione dei rifiuti. Da questi temi discendono gli obiettivi generali del PAER.

Ulteriori e più recenti riferimenti programmatici comunitari sono dati dalla "Strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva – Europa 2020" - COM (2010) 2020 e dalla "Strategia della UE in materia di sviluppo sostenibile – SSS". L'obiettivo generale della strategia "SSS" della Unione europea è quello di individuare e sviluppare le azioni che permetteranno di migliorare costantemente la qualità della vita delle generazioni attuali e future.

All'interno di questo contesto "Europa 2020" promuove il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio, incrementa l'uso di fonti energetiche rinnovabili, riforma il settore dei trasporti e promuove l'efficienza energetica.

La Commissione europea ha inoltre adottato una "tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050"-COM(2011)112, un Libro bianco sui trasporti - COM (2011)144, nonché le comunicazioni Energia 2020 - COM(2010) 639 e il Piano di efficienza energetica 2011 - COM (2011)109.

Inoltre, in tema di risorse idriche, la Commissione europea ha pubblicato il 15 novembre 2012 il documento "Blueprint to Safeguard Europe's Water Resources" COM (2012) 673 che prevede una serie di azioni e di eventuali

misure su risparmio ed efficienza idrici nella Unione europea. In relazione al progetto EU 2020, il piano idrico della Commissione si inserisce nell'agenda sul piano delle risorse energetiche e nel quadro delle iniziative e della legislazione attualmente disponibile sulle risorse idriche.

A livello nazionale il Piano fa riferimento alla “Strategia d’azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia” approvata dal CIPE il 2 agosto 2002 con deliberazione n. 57. Elemento peculiare è anche la definizione di una strategia finalizzata alla sistematizzazione e condivisione di una serie di strati informativi prioritari e della loro evoluzione nel tempo, secondo gli indirizzi della “Direttiva Inspire”, direttiva 2007/2/CE, indispensabile anche per favorire la coerenza dei diversi piani regionali settoriali e a supportare il confronto, basato su un comune quadro conoscitivo, nei momenti di partecipazione del pubblico ai processi di valutazione ambientale strategica.

## 2.2 STRATEGIA ENERGETICA

L’obiettivo da perseguire nel corso della legislatura 2015-2020 è contenuto all’interno del decreto 15 marzo 2012 del Ministero dello sviluppo economico (cosiddetto decreto Burden Sharing) che ripartisce tra le regioni l’obiettivo comunitario del 20%, al 2020, di consumo di rinnovabili sui consumi energetici stimati. Il decreto Burden Sharing assegna alla Toscana un obiettivo target del 16,5% di consumo da rinnovabili termiche ed elettriche sul consumo energetico complessivo, considerata una percentuale del 6,2% al cosiddetto “anno iniziale di riferimento”.

La Toscana dovrà pertanto incrementare la produzione di energia elettrica e termica da rinnovabili per raggiungere gli obiettivi vincolanti e dati al 2014, 2016, 2018, 2020 a decorrere dal 2017; in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, scatterà una procedura che prevede da parte del Ministero dello sviluppo economico la nomina di un commissario incaricato di acquistare certificati equivalenti da produzione di energia da fonti rinnovabile a carico del bilancio regionale.

Con il Burden Sharing gli obiettivi regionali in materia energetica sono dati per legge. Qualsiasi decisione intervenga pertanto in materia di normativa regionale o di pianificazione e programmazione che imponga direttamente o indirettamente dei limiti allo sviluppo delle energie rinnovabili dovrà tenere conto della necessità di consentire il raggiungimento dell'obiettivo dato al 2020.

## 3. ELEMENTI FONDAMENTALI CARATTERIZZANTI IL PAER

Il PAER attua il Programma regionale di sviluppo (PRS) 2011-2015 e si inserisce nel contesto della programmazione comunitaria 2014-2020 al fine di sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, in

un'ottica di contrasto e adattamento ai cambiamenti climatici e prevenzione e gestione dei rischi.

All'interno del PRS 2011-2015 il principio ispiratore "promuovere uno sviluppo sostenibile e rinnovabile" definisce un modello di crescita per il territorio regionale che si coniuga con la tutela e la valorizzazione delle risorse territoriali e ambientali della regione, in cui la green economy può rappresentare un volano per la ripresa economica e per il mantenimento del benessere in Toscana.

Tale modello trova un'applicazione diretta sul territorio attraverso lo strumento dei Progetti integrati di sviluppo (PIS), strumenti per proporre e realizzare interventi volti a tutelare e a valorizzare l'ambiente in un contesto ecosistemico integrato che mira al rilancio dei settori produttivi e allo sviluppo delle imprese nei settori emergenti, ma impone particolare attenzione alle energie rinnovabili e al risparmio e recupero delle risorse.

Il PAER è stato sottoposto alla procedura di Valutazione ambientale strategica (VAS) ai sensi della legge regionale 10/2010. Tale processo di valutazione è finalizzato a integrare considerazioni di natura ambientale all'interno del processo di formazione degli strumenti di programmazione per migliorare la qualità decisionale complessiva e valutarne gli effetti ambientali anche prima della loro approvazione.

### 3.1 I PRINCIPALI OBIETTIVI

La nuova programmazione comunitaria 2014-2020 rappresenta il contesto di riferimento per il nuovo PAER a cui si richiama sia sul versante dell'orizzonte temporale sia per quanto attiene agli obiettivi e le sfide da raggiungere elaborati dalla Regione Toscana per la prossima politica di coesione 2014-2020.

Tra le principali sfide che la Toscana ha di fronte per raggiungere gli obiettivi di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva di Europa 2020 si trovano in primo luogo le azioni di contrasto e adattamento al cambiamento climatico.

Il metaobiettivo perseguito dal PAER è la lotta ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi e la promozione della green economy. Tale metaobiettivo si struttura in quattro obiettivi generali, che richiamano le quattro Aree del VI Programma di azione dell'Unione europea:

#### 1. Contrastare i cambiamenti climatici e promuovere l'efficienza energetica e le energie rinnovabili

La sfida della Toscana è orientata a sostenere ricerca e innovazione tecnologica per favorire la nascita di nuove imprese della green economy. Il PAER risulterà efficace se saprà favorire l'azione sinergica tra soggetti pubblici e investitori privati per la creazione di una vera e propria economia

green che sappia includere nel territorio regionale le quattro fasi dello sviluppo: a) ricerca sull'energia rinnovabile e sull'efficienza energetica; b) produzione impianti (anche sperimentali); c) installazione impianti d) consumo energeticamente sostenibile (maggiore efficienza e maggiore utilizzo di fonti di energia rinnovabile).

2. Tutelare e valorizzare le risorse territoriali, la natura e la biodiversità

L'aumento dell'urbanizzazione e delle infrastrutture, assieme allo sfruttamento intensivo delle risorse, produce evidenti necessità rivolte a conciliare lo sviluppo con la tutela della natura. Il PAER raggiungerà il proprio scopo laddove saprà fare delle risorse naturali non un vincolo ma un fattore di sviluppo, un elemento di valorizzazione e di promozione economica, turistica, culturale, in altre parole, un volano per la diffusione di uno sviluppo sempre più sostenibile.

3. Promuovere l'integrazione tra ambiente, salute e qualità della vita

È ormai accertata l'esistenza di una forte relazione tra salute dell'uomo e qualità dell'ambiente naturale: un ambiente più salubre e meno inquinato consente di ridurre i fattori di rischio per la salute dei cittadini. Pertanto, obiettivo delle politiche ambientali regionali deve essere la salvaguardia della qualità dell'ambiente in cui viviamo, consentendo al tempo stesso di tutelare la salute della popolazione.

4. Promuovere un uso sostenibile delle risorse naturali

L'iniziativa comunitaria intitolata "Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse" si propone di elaborare un quadro per le politiche volte a sostenere la transizione verso un'economia efficace nell'utilizzazione delle risorse. Ispirandosi a tali principi e rimandando la gestione dei rifiuti al piano regionale rifiuti e bonifiche, il PAER concentra la propria attenzione sulla risorsa acqua, la cui tutela rappresenta una delle priorità non solo regionali, ma mondiali, in un contesto climatico che ne mette in serio pericolo l'utilizzo.

Il meta-obiettivo del PAER si declina quindi in due grandi aree tematiche:

1) Azioni di contrasto al cambiamento climatico

*Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio e contrastare i cambiamenti climatici attraverso la diffusione della green economy*

Il PAER per le politiche di contrasto indica nella *green economy* un possibile modello di sviluppo su cui incentrare la ripresa per uscire dalla crisi economica ed occupazionale.

Le seguenti azioni di contrasto mirano a ridurre direttamente le emissioni climatoalteranti attraverso la diffusione di una economia verde:

- Sviluppo della *Green Economy*  
La priorità regionale deve essere legata alla creazione di una vera e propria economia green che sappia includere nel territorio regionale le quattro fasi dello sviluppo: 1) ricerca 2) produzioni (anche sperimentali) 3) installazione impianti 4) consumo sostenibile ed efficienza.
- Filiera recupero della materia  
All'interno della *green economy* risulta fondamentale anche l'applicazione di una nuova strategia legata alla gestione sostenibile dei rifiuti volta alla minimizzazione della produzione ed all'aumento costante della raccolta differenziata. Ciò si associa alla necessità di sviluppare nuovi modelli di produzione e consumo che valorizzino la creazione di una vera e propria filiera del riciclo.
- Filiera del calore  
Sfruttare il calore naturale della terra è ormai obiettivo comunitario. Occorre intervenire per valorizzare la creazione di una vera e propria filiera per: a) impiegare la media entalpia per la produzione di energia elettrica con temperature inferiori all'ordinario. Tale produzione prefigura minori impatti ambientali, dovuti alle ridotte dimensioni delle nuove centrali e all'impiego di tecnologia a ciclo binario; b) la bassa entalpia per il recupero del calore. Attraverso la pompa di calore geotermica (detta anche impianto geotermico a bassa entalpia) si può provvedere alla climatizzazione degli edifici sfruttando lo scambio termico con il sottosuolo superficiale.
- Filiera del legno  
Favorire la nascita di una filiera produttiva del legno a partire dalla raccolta o dalla produzione dedicata, da destinare a cippato per la produzione di energia elettrica e termica, ma anche all'ecoedilizia dove l'impiego del legno come materiale di costruzione rappresenta un elemento di efficienza e di sicurezza (se impiegato per l'antisismica). La produzione di legname idoneo alle finalità ricordate richiede di incentivare il diffondersi di pratiche e misure di manutenzione del bosco e, più in generale, dei territori.
- Smart Cities  
Non esiste ancora una definizione unica e condivisa di smart city, ma le esperienze esistenti lasciano intravedere alla base un connubio tra innovazione tecnologica e sociale, finalizzata al miglioramento della qualità della vita attraverso la gestione efficiente delle risorse, del trasporto, dell'energia, dei rifiuti. La riduzione dell'impatto ambientale e il raggiungimento dell'efficienza energetica diventano dunque al tempo stesso fine e mezzo di una città intelligente che, mettendo al centro il cittadino e il miglioramento della qualità della vita, continua a mantenere lo sguardo sugli obiettivi globali e di lungo periodo della lotta al cambiamento climatico.

- Green Economy e risparmio energetico

L'energia più pulita è quella che non si consuma. Promuovere la *green economy* è anche promozione del risparmio e dell'ecoinnovazione, con particolare riferimento all'efficienza energetica degli edifici.

## 2) Azioni di adattamento al cambiamento climatico

L'altra parte del piano è quella che riguarda le politiche di adattamento e gestione dei rischi e prevede cinque macro aree di intervento necessarie per adattarsi ai cambiamenti climatici in atto e per ridurre il rischio sismico, stimando i costi nel medio periodo (difesa del suolo, risorsa idrica, difesa della costa, tutela della biodiversità e rischio sismico). Per adattamento si intende l'insieme di azioni per far fronte agli effetti che i mutamenti del clima hanno già prodotto. L'adattamento punta, cioè, a ridurre il rischio e i danni derivanti dagli impatti negativi (presenti e futuri) del fenomeno.

*Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi*

Il clima è, nei fatti, già cambiato: aumento della temperatura e delle ondate di calore; diminuzione delle precipitazioni e loro aumento di intensità; sfasamenti stagionali della vegetazione. Fenomeni come le bombe d'acqua provocano alluvioni e frane e si alternano a stagioni di emergenza idrica in periodi dell'anno normalmente piovosi. Allo stesso tempo la costa toscana è colpita da fenomeni sempre più intensi di erosione.

Adattarsi al cambiamento del clima significa quindi ridurre il rischio di alluvioni, di erosione e di siccità, riducendo conseguentemente i costi economici e sociali da questi prodotti.

Per ognuno di questi temi il PAER riporta una ricognizione di massima degli interventi necessari a mettere in sicurezza il territorio e ne definisce i fabbisogni finanziari:

- Programma straordinario degli interventi strategici risorsa idrica;
- Interventi strategici per la difesa del suolo;
- Interventi strategici per la difesa della costa;
- Programma pluriennale per la sicurezza sismica.

A questi si aggiunge la Strategia regionale per la biodiversità terrestre e marina per ridurre il rischio di perdita di biodiversità, dovuta anche all'estremizzarsi dei fattori meteo climatici.

La Regione Toscana ha definito, per prima in Italia (in attuazione di quanto previsto dalla normativa vigente in materia e in particolare della Strategia nazionale ed europea per la tutela della biodiversità), tramite un accordo siglato a

Maggio 2008 con WWF Italia, una specifica Strategia regionale finalizzata alla conservazione delle specie e degli habitat in maggior pericolo in Toscana.

#### **4. ITER NELLE COMMISSIONI E VOTO IN AULA**

Si è svolta una lunga ed approfondita istruttoria all'interno della Terza e Sesta Commissione con ben otto sedute dedicate all'esame e alla discussione del piano; sono state effettuate consultazioni con tutti i soggetti interessati e specifiche audizioni per approfondire in particolare il tema della geotermia cercando di trovare un equilibrio tra lo sviluppo di una grande risorsa della Toscana, unica nel panorama nazionale e le esigenze del territorio, coniugando le questioni socio ambientali e economiche.

A seguito di quanto emerso dalle consultazioni, dalle audizioni e dalla discussione nelle commissioni, è stato dato mandato, da parte dei Presidenti delle commissioni, di esaminare per la parte tecnica le osservazioni eventualmente accoglibili e predisporle in forma di proposte di emendamenti.

Durante l'iter istruttorio, a luglio 2014, è stato adottato dal Consiglio regionale il Piano di indirizzo territoriale (PIT) con valenza di piano paesaggistico, dopo che la Giunta aveva già approvato la proposta di PAER; da qui la necessità di riallineamento dei due piani. Il PIT andava ad aggiornare il quadro della vincolistica della Regione, lavoro che è stato fatto insieme alla Direzione regionale dei beni culturali e previa sottoscrizioni di intese tra l'assessorato e i Ministeri competenti, mentre il PAER ha il compito di individuare le aree non idonee all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, fermo rimanendo i vincoli dal punto di vista paesaggistico che derivano dagli strumenti sovra ordinati che si occupano di tutela del paesaggio. Il disallineamento riguardava le prescrizioni del PAER rispetto al PIT per le aree non idonee all'installazione di impianti per la produzione di energia per eolico e biomasse.

E' stato pertanto costituito un gruppo di lavoro tecnico-politico tra uffici della Giunta regionale e del Consiglio regionale, con gli assessori dell'energia e dell'ambiente e all'urbanistica e pianificazione del territorio per riallineare le prescrizioni del PAER al PIT e il PAER è stato modificato per rendere coerenti i due strumenti di programmazione.

Tenendo presente la diversità dei due strumenti programmatori il gruppo di lavoro ha evidenziato la necessità di lavorare in parallelo e in accordo, anche richiedendo un incontro congiunto con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (Mibact); alcune criticità sono state risolte per effetto del lavoro congiunto tra i due assessorati, altre che discendevano dai rapporti con il Mibact sono state risolte, tenendo comunque presente l'obiettivo derivante dal decreto Burden sharing di realizzare al 2020 il 16,5% di produzione di energia elettrica e termica da fonti rinnovabili.

Sempre durante l'iter istruttorio è stata assegnata alle commissioni Terza e Sesta la proposta di legge 397 di iniziativa della Giunta regionale che aveva la finalità di regolare e valutare meglio le richieste dei permessi di ricerca in campo geotermico, anche al fine di regolare le autorizzazioni all'effettuazione dei pozzi esplorativi che vengono autorizzati sulla base della disciplina statale contenuta nel decreto legislativo 22/2010 (Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'articolo 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99).

La proposta di legge è stata approvata dalle Commissioni prima del PAER e ciò ha comportato l'assunzione nel PAER delle previsioni contenute nella proposta di legge 397, con una modifica del PAER per la parte della geotermia, cercando di arrivare ad un ulteriore utilizzo della risorsa e tenendo conto il più possibile di un equilibrio tra lo sviluppo socio economico e quello ambientale del territorio.

Le commissioni hanno approvato a maggioranza il PAER a cui sono state apportate modifiche derivanti anche da emendamenti presentati da alcuni gruppi di minoranza. Il Piano ha riscosso il voto favorevole di PD e Forza Italia. Hanno dichiarato voto di astensione FdI, Ncd e Udc.

In aula il PAER è stato votato a maggioranza, con il voto contrario di Fratelli d'Italia e l'astensione degli altri gruppi di minoranza.

## **5. RISORSE FINANZIARIE**

Si tratta di un atto pluriennale che quindi vedrà ogni anno delle risorse che vengono messe in campo ripartendole nel lungo periodo al fine di assicurare continuità agli investimenti e procedere per step nel quadro di un disegno generale.

Si stima, per tutte le aree di intervento, il fabbisogno totale e si favorisce uno stanziamento annuo costante di risorse per le politiche ambientali da destinare alla realizzazione degli interventi. Per il 2015, anche per stare dentro agli effetti del patto di stabilità, le risorse iscritte al bilancio complessivamente risultano intorno ai 190 milioni di euro.

## **LA PROGRAMMAZIONE PER IL TERRITORIO (Sesta Commissione)**

Rossana Bardocci

### **1. INTEGRAZIONE PAESAGGISTICA DEL PIANO DI INDIRIZZO TERRITORIALE REGIONALE**

L'integrazione paesaggistica del piano di indirizzo territoriale (PIT) adottata dal Consiglio regionale con deliberazione n. 58 del 2 luglio 2014, è stata approvata in via definitiva nel luglio 2015 (deliberazione 27 marzo 2015, n. 37).

A distanza di quasi quattro anni dall'avvio del procedimento (giugno 2011), la Regione Toscana approva dunque uno strumento cruciale per il governo della regione, non solo perché destinato a incidere sulla qualità del paesaggio e sulle trasformazioni del territorio ma anche conseguentemente sulle politiche di sviluppo nel campo dell'economia, del turismo, dell'agricoltura, della cultura.

Come già evidenziato nella relazione specifica contenuta nel Rapporto sulla legislazione 2014, si ricorda che a livello nazionale il testo normativo di riferimento è il Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 42/2004).

Ai sensi del Codice, lo Stato e le regioni sono investite del compito di assicurare che tutto il territorio nazionale sia oltre che conosciuto e salvaguardato anche pianificato.

Al Ministero per i beni e le attività culturali è demandata l'individuazione delle "linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale" al fine di perseguire la tutela del paesaggio secondo principi e criteri direttivi che rendano omogenea l'attività pianificatoria.

Alle regioni è demandata la redazione e l'approvazione dei piani paesaggistici che devono sottoporre a "specifica normativa d'uso" tutto il territorio regionale. La Regione Toscana ha scelto, a suo tempo, di sviluppare il proprio piano paesaggistico non come piano separato, bensì come integrazione al già vigente piano di indirizzo territoriale (PIT), in considerazione dell'importanza di mantenere uniti, e di integrare nel modo migliore possibile, i dispositivi di pianificazione del territorio e di pianificazione del paesaggio. In tal senso il PIT si configura come uno strumento di pianificazione regionale che contiene sia la dimensione territoriale, sia quella paesistica.

#### **1.1 La "copianificazione"**

L'elemento distintivo delle procedure di approvazione del piano è stata l'attività cosiddetta di "copianificazione", sancita dalla Regione Toscana con la sottoscrizione insieme al Ministero competente, di varie intese e disciplinari di attuazione, e riferita nel caso specifico all'istruttoria congiunta Regione/Stato

inerente la cosiddetta “vestizione dei vincoli” per decreto relativa ai 365 immobili ed aree di notevole interesse pubblico ex articolo 136 del Codice e alle aree tutelate per legge ex articolo 142 del Codice.

Una procedura assai complessa dove l’attività di copianificazione, che si è realizzata in un’interlocazione a cui hanno partecipato essenzialmente i rappresentanti del Ministero competente e quelli della Giunta regionale, si è intrecciata con l’attività istruttoria svolta in commissione e in Consiglio regionale, organo competente, sulla base dello Statuto regionale, ad approvare gli atti della pianificazione territoriale.

Se proviamo a sintetizzare l’iter di discussione del piano ci si rende conto della complessità del procedimento e di quanti passaggi sono stati necessari per comporre le volontà dei diversi attori: Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT), Giunta regionale, commissione referente, Consiglio regionale, a cui si aggiungono cittadini, imprese, associazioni e enti locali con le loro osservazioni.

Ecco una rapida sintesi: la proposta di piano della Giunta regionale, copianificata col Ministero, è stata adottata dal Consiglio regionale con modifiche. Il piano adottato è stato nuovamente esaminato dal Ministero che ha formulato le proprie considerazioni e proposte. Queste sono state esaminate dalla commissione competente, insieme alle osservazioni dei cittadini e degli enti locali pervenute ai sensi della normativa sul governo del territorio. Sulla base delle proposte del Ministero, delle osservazioni pervenute e della discussione nelle varie sedute, la commissione ha modificato il piano adottato. Prima della discussione in Consiglio regionale, le modifiche apportate dalla Commissione sono state nuovamente esaminate dal Ministero. L’esito di questo esame effettuato dal Ministero congiuntamente al Presidente della Giunta regionale, è stato presentato in Aula sotto la forma di un “maxiemendamento” approvato nella seduta del Consiglio del 27 marzo 2015.

A seguito dell’approvazione del piano da parte del Consiglio regionale, l’11 aprile 2015 il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo e il Presidente della Giunta regionale hanno sottoscritto l’attestazione in merito alla conformità del piano ai disciplinari attuativi delle intese. Si tratta dell’epilogo finale del lavoro di copianificazione che permette anche di dare attuazione alle semplificazioni che discendono dal piano. La sottoscrizione congiunta garantisce non soltanto la conformità con il Codice nazionale dei beni culturali e del paesaggio, necessaria a qualificare formalmente il piano come “piano paesaggistico”, ma anche la coerenza tra l’impostazione generale del Piano e le regole che ne discendono.

Un’ultima annotazione riguardo ai tempi. Nonostante la complessità delle procedure caratterizzate dalla triangolazione Ministero, Giunta regionale e Consiglio regionale non semplice da allineare, l’istruttoria in Consiglio si è svolta in tempi relativamente rapidi. In effetti i tempi più lunghi hanno

riguardato principalmente il lavoro di predisposizione della proposta di piano da parte della Giunta regionale. Se invece consideriamo come dato di partenza la presentazione della proposta in Consiglio e la sua assegnazione formale alla commissione referente (12 febbraio 2014), complice presumibilmente anche il termine improrogabile della fine della legislatura, per l'adozione, l'esame delle osservazioni e l'approvazione definitiva del piano il tempo trascorso è di poco più di un anno.

## **2. DOPO L'ADOZIONE**

In relazione alle osservazioni pervenute a seguito dell'avviso di adozione dell'integrazione paesaggistica del PIT, è importante rilevare in primo luogo che sono state molto numerose: 607 osservazioni presentate al Consiglio regionale in relazione ai contenuti del piano, 40 osservazioni presentate al nucleo unificato regionale di valutazione (NURV), quale autorità competente per la valutazione ambientale strategica.

Delle 607 osservazioni pervenute al Consiglio regionale, 184 sono state presentate da comuni, 21 da altri enti territoriali in particolare unioni di comuni e province, 77 dalle associazioni di categoria, 15 da associazioni e comitati ambientali, 3 da partiti politici, 166 da imprese private, 140 da cittadini, 1 da altri settori della Regione Toscana.

L'istruttoria effettuata dagli uffici della Giunta regionale è stata molto complessa, anche in considerazione del fatto che, in molti casi, ogni osservazione presentata era articolata su più temi e prendeva in considerazione più elaborati.

L'esito di tale istruttoria è stato trasmesso al Consiglio regionale con la deliberazione della Giunta regionale n. 1121 del 4 dicembre 2014, integrata successivamente con altre due deliberazioni: la n. 41 del 19 gennaio 2015, e la n. 192 del 2 marzo 2015.

## **3. L'ISTRUTTORIA DELLA SESTA COMMISSIONE**

In Sesta Commissione il lavoro è stato altrettanto complesso. La Sesta Commissione, si è riunita per discutere su questo piano più di quanto abbia fatto su ogni altro argomento, molte delle sedute sono state convocate per l'intera giornata, le ultime per più giorni. Oltre a valutare le proposte di modifica presentate dalla Giunta regionale in accoglimento delle varie osservazioni, la Commissione ha esaminato nuove proposte di modifica scaturite a seguito di ulteriori approfondimenti effettuati con il MIBACT, e infine sono stati discussi e votati centinaia di emendamenti formulati dai consiglieri regionali in relazione ai temi osservati.

Al termine dei lavori della commissione, risultavano modificati la maggior parte degli elaborati del piano così come adottato.

Risulta abbastanza complicato sintetizzare i contenuti di tutte le modifiche apportate, e senza voler sminuire ogni altro argomento, val la pena rilevare che la discussione in commissione e le conseguenti proposte emendative si sono incentrate particolarmente attorno ai dispositivi di tutela paesaggistica di due ambiti territoriali: le aree Apuane interessate dalle attività di cava e i sistemi costieri. A questo proposito si evidenzia che in concomitanza con il piano, è stata approvata la legge regionale 20 aprile 2015, n. 49 che ha modificato la legge regionale 65/2014 (Norme per il governo del territorio), istituendo, tra l'altro, la Commissione regionale per la valutazione della compatibilità paesaggistica delle attività estrattive, con il compito di esprimere pareri nei casi previsti dal piano paesaggistico regionale, al di fuori delle ipotesi per le quali sia richiesta l'autorizzazione paesaggistica.

Riguardo ai temi osservati, molti rilievi erano riferiti alle cartografie delle aree tutelate per legge ex articolo 142 del Codice. Si è provveduto dunque a chiarire che la rappresentazione cartografica delle aree di cui all'articolo 142, lettere a), b), c), d), g) del Codice, per la metodologia utilizzata e per la natura stessa dei beni, ha valore meramente ricognitivo.

Diverse osservazioni hanno rilevato la difficoltà ad identificare le parti del piano con contenuto normativo rispetto alle parti con contenuto conoscitivo e interpretativo.

E' stato quindi introdotto un nuovo articolo nella disciplina di piano volto a chiarire tale problematicità.

Di rilievo, in termini di semplificazione burocratica, risulta l'approvazione di un nuovo allegato non contenuto nel piano adottato. Si tratta di un allegato elaborato a seguito dell'intesa firmata il 28 ottobre 2014 dalla Regione Toscana e dal MIBACT per la definizione degli interventi che, nelle aree di cui all'articolo 143, comma 4, lettera b) del Codice (aree gravemente compromesse o degradate), non richiedono il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

#### **4. LA RISOLUZIONE DEL CONSIGLIO REGIONALE 310 APPROVATA NELLA SEDUTA DEL 27 MARZO 2015**

In collegamento al piano, nella seduta del 27 marzo 2015, il Consiglio regionale ha approvato anche la risoluzione 310, con la quale, considerate le numerose osservazioni pervenute sul piano in merito:

- alla non precisione di alcune rappresentazioni cartografiche delle aree tutelate per legge;
- alla necessità di avere l'individuazione delle aree di cui all'articolo 143, comma 4, lettere a) e b), del Codice, anche al fine di una corretta

semplificazione dei procedimenti autorizzativi;

- all'adeguatezza e/o alla precisione dei vincoli apposti per decreto di cui all'articolo 136 del Codice;

impegna la Giunta regionale a dar corso tempestivamente, in collaborazione con i comuni toscani e le altre amministrazioni interessate, dando priorità a quelli che hanno già presentato puntuali e circostanziate osservazioni in merito, alle misure di implementazione e integrazione del piano paesaggistico per quanto riguarda in particolare:

- l'aggiornamento della cartografia ricognitiva delle aree tutelate per legge, ex 142 del Codice, nonché quella riguardante l'individuazione delle aree di cui all'articolo 143, comma 4, lettere a) e b), del Codice;
- la revisione dei vincoli apposti per decreto di cui all'articolo 136 del Codice, in relazione a quanto osservato dai comuni e mediante il procedimento di cui agli articoli 137 e seguenti del Codice.

## **5. Elementi fondamentali e caratterizzanti l'integrazione paesaggistica del piano di indirizzo territoriale regionale**

### **5.1 Un nuovo concetto di paesaggio**

La Convenzione europea del paesaggio ha contribuito a modificare in modo rilevante il concetto stesso del paesaggio oggetto delle politiche pubbliche.

Rispetto all'azione tradizionale di tutela del paesaggio mediante l'apposizione di specifici vincoli riferiti a distinte porzioni di territorio, il piano paesaggistico, in conseguenza della Convenzione europea che richiede esplicitamente la presa in conto dei paesaggi che rappresentano i mondi di vita delle popolazioni, e del Codice che ne estende l'azione a tutto il territorio regionale, si pone l'obiettivo di superare la sola tutela, concepita come parere dei funzionari che rappresentano lo Stato in merito ai singoli progetti di trasformazione, per codificare invece regole, pubblicamente deliberate e condivise, capaci di anticipare e dunque indirizzare la concezione dei singoli progetti, per garantire il buon governo del paesaggio e delle sue trasformazioni.

L'approccio strutturale al paesaggio non isola pertanto porzioni di territorio di particolare rilevanza per la loro conservazione (biotopi, bellezze naturali, centri storici, monumenti, ecc), ma affronta il paesaggio nella sua dinamica complessiva studiandone le regole generative e coevolutive rispetto a un orizzonte temporale di lunga durata. Questo approccio, applicato allo specifico toscano, ha consentito di assumere quale riferimento centrale le "invarianti strutturali", dispositivo già presente nel piano di indirizzo territoriale (PIT), da trattare non in quanto *modelli* da vincolare e museificare ma quali *regole* che informano *ordinariamente* la trasformazione del territorio.

## 5.2 PIT vigente e integrazione paesaggistica

Rispetto al PIT approvato nel 2007 e già articolato in una parte statutaria e una parte strategica, i contenuti del piano paesaggistico confluiscono principalmente nello statuto del PIT (con la sola eccezione dei “progetti di paesaggio”, che per la loro natura trovano collocazione nella strategia). Lo statuto del PIT è ridefinito anche con una nuova articolazione delle invarianti strutturali, già presenti nel PIT vigente, che divengono l’elemento chiave del raccordo tra contenuti paesaggistici e contenuti territoriali del piano nel suo insieme.

L’insieme degli elaborati del PIT, risultanti in parte dalla nuova integrazione paesaggistica e in parte da quanto approvato nel 2007, evidenzia ora, come sottolineato nella relazione generale e anche nel corso dell’esame in commissione, alcune parti più datate per le quali sarebbe utile e opportuno un aggiornamento, che richiederà tuttavia l’avvio di uno specifico procedimento.

## 5.3 L’architettura del piano

Il piano è organizzato su due livelli, quello regionale e quello d’ambito. Il livello regionale a sua volta è articolato in una parte che riguarda l’intero territorio regionale, trattato in particolare attraverso il dispositivo delle “invarianti strutturali”, e una parte che riguarda invece i “beni paesaggistici” formalmente riconosciuti in quanto tali. Come già richiamato precedentemente, la scelta di redigere il piano paesaggistico della Toscana come integrazione del piano di indirizzo territoriale ha comportato una rivisitazione della parte statutaria del PIT vigente. Le invarianti strutturali, dispositivo già presente nel PIT, sono state riformulate al fine di renderle in grado di descrivere le basi strutturali del paesaggio, e dunque in senso lato del “patrimonio” territoriale toscano, quale esito della costruzione di lunga durata di un equilibrio fra natura e cultura.

## 5.4 La nuova cartografia

Il compito di disporre di una adeguata descrizione cartografica del patrimonio territoriale toscano, e dunque dei suoi paesaggi, è stato affrontato innanzitutto attraverso la produzione di una nuova cartografia della Toscana. Prima ancora delle diverse cartografie specifiche dedicate alle diverse invarianti strutturali, ai beni paesaggistici, alle interpretazioni più approfondite e alle rappresentazioni di sintesi alla scala d’ambito, sono stati prodotti due continuum cartografici dell’intera Toscana, alla scala 1:50.000, con l’obiettivo di rendere facilmente leggibile ai diversi potenziali fruitori l’insieme dei principali caratteri topografici e paesaggistici del territorio regionale.

## 5.6 Le quattro invarianti strutturali

La lettura strutturale del territorio regionale e dei suoi paesaggi si è basata sull’approfondimento e interpretazione dei caratteri e delle relazioni che

strutturano le seguenti quattro invarianti:

- *i caratteri idrogeomorfologici dei sistemi morfogenetici e dei bacini idrografici*, che costituiscono la struttura fisica fondativa dei caratteri identitari alla base dell'evoluzione storica dei paesaggi della Toscana.
- *i caratteri ecosistemici del paesaggio*, che costituiscono la struttura biotica che supporta le componenti vegetali e animali dei paesaggi toscani.
- *il carattere policentrico e reticolare dei sistemi insediativi, infrastrutturali e urbani*, struttura dominante il paesaggio toscano risultante dalla sua sedimentazione storica dal periodo etrusco fino alla modernità.
- *i caratteri identitari dei paesaggi rurali toscani*.

Il trattamento delle invarianti nei diversi elaborati di piano è stato finalizzato a codificare le regole genetiche riconoscibili nella costruzione dei diversi paesaggi e, conseguentemente, una serie di regole da seguire nella sua trasformazione al fine di mantenerne la struttura. Il lavoro conoscitivo e interpretativo esteso all'intero territorio regionale, strutturato nelle quattro invarianti, ha costituito un riferimento essenziale anche per la cosiddetta "vestizione dei vincoli", ovvero la parte del piano che tratta i "beni paesaggistici" formalmente riconosciuti come tali.

#### 5.7 I "beni paesaggistici" formalmente riconosciuti

Ai sensi del Codice, il piano contiene la cosiddetta "vestizione", ovvero la codificazione della descrizione, interpretazione e disciplina dei beni paesaggistici vincolati ai sensi di specifici decreti (*art. 136 Codice*) o di legge (*art. 142 Codice*), oltre che della cartografazione georeferenziata delle aree interessate da ciascun vincolo, con alcune eccezioni dovute alla mancanza delle informazioni di riferimento (usi civici).

#### 5.8 Gli ambiti di paesaggio

Il Codice prevede che il piano paesaggistico riconosca gli aspetti, i caratteri peculiari e le caratteristiche paesaggistiche del territorio regionale, e ne delimiti i relativi ambiti, in riferimento ai quali predisporre specifiche normative d'uso ed adeguati obiettivi di qualità.

La valutazione di diversi elementi ha portato all'individuazione di 20 ambiti di paesaggio per la Toscana:

1. Lunigiana
2. Versilia e costa apuana
3. Garfagnana e Val di Lima
4. Lucchesia
5. Val di Nievole e Val d'Arno inferiore
6. Firenze-Prato-Pistoia

7. Mugello
8. Piana Livorno-Pisa-Pontedera
9. Val d'Elsa
10. Chianti
11. Val d'Arno superiore
12. Casentino e Val Tiberina
13. Val di Cecina
14. Colline di Siena
15. Piana di Arezzo e Val di Chiana
16. Colline Metallifere
17. Val d'Orcia e Val d'Asso
18. Maremma grossetana
19. Amiata
20. Bassa Maremma e ripiani tufacei

Per ogni ambito è stata redatta una specifica “scheda d’ambito”, che approfondisce le elaborazioni di livello regionale ad una scala di maggior dettaglio, approfondendone le interrelazioni al fine di sintetizzarne i relativi valori e criticità, nonché di formulare specifici obiettivi di qualità e la relativa disciplina.

#### 5.9 Gli elaborati del piano

L’insieme degli elaborati del piano paesaggistico è costituito, da una relazione generale, dalla disciplina generale, dagli elaborati di livello regionale, dalle schede d’ambito comprensive della relativa disciplina, dal riconoscimento dei beni paesaggistici di cui all’articolo 134 del Codice e relativa disciplina, nonché da una serie di allegati.

#### 5.10 Altri strumenti

Al di là dei dispositivi contenuti nel piano vi sono ulteriori strumenti che hanno l’obiettivo di svolgere un ruolo significativo nell’accompagnare l’evoluzione futura del piano e più in generale delle azioni di governo del paesaggio regionale: i progetti di paesaggio, la commissione paesaggistica regionale e l’osservatorio del paesaggio.

A questi si è aggiunta da ultimo la Commissione regionale per la valutazione della compatibilità paesaggistica delle attività estrattive.

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

Luciano Moretti

### **1. L'ANALISI EX-ANTE**

L'analisi ex-ante viene svolta attraverso la redazione di una scheda preliminare per la valutazione delle proposte di legge, che contribuisce a formare la documentazione di corredo alle proposte di legge all'esame delle commissioni consiliari durante l'istruttoria. La scheda viene redatta esclusivamente per le proposte di legge assegnate alle commissioni consiliari per il parere referente, individuate secondo criteri di inclusione predefiniti<sup>18</sup>.

#### **1.1 IX LEGISLATURA**

Delle 35 leggi regionali approvate negli ultimi mesi della IX legislatura quelle che rientrano nei criteri di inclusione sono 28; di esse 26<sup>19</sup> sono state corredate dalla scheda preliminare (circa il 93%).

Nella tavola 1A a pagina seguente sono riportati i dati di dettaglio relativi alle schede prodotte ed al loro esito.

Si rileva innanzitutto come sia tornata a crescere la percentuale di schede senza osservazioni (40% rispetto al 34% circa dell'anno precedente), confermando una tendenza di lungo periodo all'aumento pur in presenza di sensibili oscillazioni.

Le osservazioni contenute nella scheda sono state recepite nelle decisioni delle commissioni nell'80% dei casi, con una ripresa rispetto all'anno precedente pur senza riavvicinarsi ai valori raggiunti nella fase centrale della legislatura.

---

<sup>18</sup> Tali criteri, adottati dal marzo 2011, prevedono la redazione della scheda per tutte le proposte di legge ordinarie assegnate alle commissioni per il parere referente, con la sola esclusione delle leggi di bilancio e di quella di approvazione del consuntivo, anche nel caso in cui non vi siano osservazioni dal punto di vista organizzativo o procedurale. Le schede vengono prodotte solo per la commissione competente ad esprimere il parere referente, salvo i casi di proposte di legge aventi un carattere di trasversalità come la legge di stabilità e la legge di manutenzione, per le quali le osservazioni contenute nella scheda vengono trasmesse, secondo le rispettive competenze, anche alle commissioni che esprimono parere secondario.

<sup>19</sup> In realtà le schede prodotte sono state in numero superiore in quanto alcune delle leggi approvate sono il risultato dell'accorpamento di più proposte di legge. Nelle elaborazioni che seguono si è proceduto considerando le schede riferite a proposte di legge diverse confluite in un'unica legge come fossero una sola scheda.

Si può comunque affermare come, nel corso della legislatura, lo strumento della scheda preliminare si sia definitivamente affermato come strumento ordinario nell'istruttoria delle proposte di legge in commissione.

**Tavola 1A - Le schede preliminari per la valutazione delle proposte di legge (IX Legislatura)**

Leggi approvate rientranti nei criteri di inclusione <sup>20</sup>	Leggi con scheda	Schede con osservazioni	Osservazioni accolte	Osservazioni non accolte
28	26	15	12	3
	92,9%	57,7%	80,0%	20,0 %

Dal punto di vista delle modalità di discussione delle osservazioni è andato consolidandosi, nel corso di tutta la legislatura, il ricorso alla costituzione di gruppi di lavoro (fattibilità, legislativo e uffici della Giunta), che spesso hanno visto la partecipazione anche dei consiglieri proponenti quando sono stati trattati argomenti sui quali erano presenti anche proposte di iniziativa consiliare. Tale prassi appare pienamente apprezzabile e funzionale in quanto consente di approfondire in maniera meno formale i temi oggetto di osservazioni in un utile confronto con i colleghi dell'esecutivo e, quando presente, anche con il livello politico e di giungere a soluzioni più ponderate.

Viceversa, quando le osservazioni riguardano esclusivamente aspetti di natura tecnico-formale, la prassi via via consolidatasi nel corso della legislatura è stata quella di affidare l'inserimento delle modifiche proposte alla redazione definitiva del testo licenziato nell'ambito di un gruppo di lavoro tecnico, previo assenso di massima espresso dalla commissione.

Più nel dettaglio, fra le leggi approvate sono da evidenziare, per la rilevanza del ruolo avuto nell'istruttoria, i casi della legge regionale 21/2015 (Promozione della cultura e della pratica delle attività sportive e ludico-motorie-ricreative e modalità di affidamento degli impianti sportivi), della legge regionale 35/2015 (Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 104/1995, l.r. 65/1997, l.r. 78/1998, l.r. 10/2010 e l.r. 65/2014) e della legge regionale 41/2015 (Modifiche alla legge regionale 20 dicembre 1996, n. 96 "Disciplina per l'assegnazione, gestione, e determinazione del canone di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica").

<sup>20</sup> Si veda la precedente Nota 18.

La legge regionale 21/2015 è il risultato di un'analisi, avviata nel novembre 2014, realizzata nell'ambito di un gruppo di lavoro formalizzato che aveva l'obiettivo di unificare tre diverse proposte di legge, due di iniziativa consiliare (una della maggioranza ed una della minoranza) e una della Giunta regionale. Tra i componenti del gruppo erano presenti i rappresentanti dei gruppi consiliari proponenti, oltre che funzionari di assistenza e di supporto legislativo al Consiglio e funzionari del competente settore della materia presso la Giunta regionale. La legge regionale 35/2015 e la legge regionale 41/2015 sono leggi di riforma sostanziale di un quadro normativo da tempo consolidato, risalente in entrambi i casi agli anni novanta. Di riflesso, nell'analisi svolta ha giocato un ruolo cruciale l'esame della fase transitoria per il passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento, anche per prevenire fenomeni di resistenza al cambiamento da parte dei diversi attori coinvolti.

In tutte le leggi richiamate è stata inserita una clausola valutativa di cui si tratterà nella successiva sezione.

Un ulteriore caso meritevole di menzione è costituito dalla legge regionale 28/2015 (Disposizioni urgenti per il riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale). L'iter in commissione è stato caratterizzato dai lavori svolti nell'ambito di un gruppo tecnico-politico con rappresentanti sia del Consiglio che della Giunta regionale. In tale ambito, solo una parte delle molteplici osservazioni su potenziali criticità di carattere procedurale e organizzativo del testo proposto, sono state recepite con modifiche al testo. Infatti, data anche la ristrettezza dei tempi con la quale la commissione ha licenziato la proposta, essa ha privilegiato osservazioni di carattere politico piuttosto che quelle provenienti dalla struttura tecnica.

## 1.2 X LEGISLATURA

Delle 25 leggi regionali approvate nei primi mesi della X legislatura quelle che rientrano nei criteri di inclusione sono 15<sup>21</sup>, tutte corredate dalla scheda preliminare.

Nella tavola 1B sono riportati i dati di dettaglio relativi alle schede prodotte ed al loro esito.

---

<sup>21</sup> La sensibile differenza tra numero di leggi approvate e numero di proposte di legge rientranti nei criteri di inclusione indicati in nota 18 è in gran parte conseguente alle numerose leggi di iniziativa dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale che vengono discusse direttamente in aula senza il preventivo parere referente della commissione.

**Tavola 1B - Le schede preliminari per la valutazione delle proposte di legge (X Legislatura)**

Leggi approvate rientranti nei criteri di inclusione <sup>22</sup>	Leggi con scheda	Schede con osservazioni	Osservazioni accolte	Osservazioni non accolte
15	15	8	7	1
	<i>100,0%</i>	<i>53,3%</i>	<i>87,5%</i>	<i>12,5 %</i>

Il numero ridotto di casi suggerisce tuttavia di esimersi da valutazioni di tendenza e confronti con i dati degli anni precedenti.

La fase di avvio della nuova legislatura, ed in particolare il periodo immediatamente precedente la chiusura dei lavori consiliari di fine anno, è stato caratterizzato dalla presentazione di un numero elevato di proposte di legge, alcune delle quali di elevata complessità, connesse soprattutto alla riassegnazione delle funzioni conseguente al riordino istituzionale in materia di enti locali.

Ciò ha determinato in molti casi la necessità di redigere le schede in via di urgenza, a seguito del breve tempo a disposizione tra l'assegnazione delle proposte di legge alle commissioni e i tempi previsti per la loro approvazione da parte del Consiglio.

In tale fase non è pertanto stato sempre possibile utilizzare lo strumento del gruppo di lavoro come modalità di confronto tra i diversi soggetti coinvolti sulle osservazioni contenute nelle schede.

Anche quando ciò è avvenuto, come nel caso della legge regionale 84/2015 (Riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del sistema sanitario regionale. Modifiche alla l.r. 40/2005), la ristrettezza dei tempi che ha caratterizzato l'iter dell'articolato in commissione ha fatto sì che sia stato dato spazio prevalentemente alle istanze di tipo politico.

Viceversa, quando i tempi a disposizione lo hanno oggettivamente consentito, lo strumento del gruppo di lavoro è stato utilmente utilizzato anche nella nuova legislatura. E' questo il caso della legge regionale 74/2015 (Disposizioni in materia di divieto di cumulo degli assegni vitalizi. Modifiche alla l.r. 3/2009) e della legge regionale 78/2015 (Accelerazione delle procedure per lo svolgimento dei referendum regionali. Modifiche alla l.r. 62/2007).

Nel primo caso il lavoro di analisi ha riguardato essenzialmente la quantificazione degli oneri finanziari connessi alle diverse opzioni in discussione. Nel secondo, il gruppo di lavoro ha invece operato per la

<sup>22</sup> Si veda la precedente Nota 18.

definizione di una soluzione condivisa a fronte di due diverse proposte di legge presentate sullo stesso argomento, di cui una successivamente ritirata.

## **2. LE CLAUSOLE VALUTATIVE**

Nel corso dell'anno sono state approvate tre leggi che introducono nell'ordinamento regionale nuove clausole valutative, tutte nella fase conclusiva della IX legislatura. Si tratta, in particolare, delle già richiamate legge regionale 21/2015 in materia di promozione della cultura e della pratica delle attività sportive e ludico-motorie-ricreative, legge regionale 35/2015 in materia di cave e legge regionale 41/2015 in materia di edilizia residenziale pubblica.

Tutte le clausole valutative sono articolate in più fasi, finalizzate a consentire al legislatore l'acquisizione, nel breve periodo, di informazioni inerenti la fase di implementazione della norma e, nel medio periodo, elementi inerenti i risultati conseguiti.

Qualche considerazione ulteriore appare opportuna per la clausola valutativa della legge regionale 35/2015. Essa contiene infatti due indicazioni di carattere innovativo, la misurazione degli oneri amministrativi (MOA) a carico degli operatori del settore e la previsione di una "stima degli effetti prodotti dalla legge con particolare riferimento agli aspetti economici ed occupazionali".

Con la legislatura 2010-2015 si è conclusa la seconda legislatura di utilizzo a regime delle clausole valutative quale strumento per attivare il processo di valutazione delle leggi regionali. Tre appaiono gli elementi da sottolineare per sintetizzare l'esperienza di questi cinque anni dal punto di vista dell'inserimento delle clausole.

Il primo è quello di un uso "parsimonioso" dello strumento: realizzare la valutazione ha un costo ed è opportuno promuoverla se i risultati possono costituire, almeno potenzialmente, uno strumento utile a rivedere o affinare le scelte fatte precedentemente.

Il secondo è che la proposta, da parte dell'ufficio, di inserimento di una clausola è quasi sempre stata accolta dalla commissione: a fronte di quasi 20 nuove clausole approvate nel corso della legislatura vi sono solo due casi in cui la proposta non ha trovato il consenso dell'organo politico.

Il terzo elemento, infine, è che a partire dalla metà della legislatura ha iniziato a delinearsi l'opportunità di una revisione delle indicazioni contenute nelle clausole già inserite, sia per adeguarle alle modifiche apportate alla legge di riferimento sia per fare tesoro delle criticità emerse riguardo alla loro effettiva capacità di fornire al legislatore informazioni utili.

Come già implicitamente segnalato, non sono state inserite clausole valutative in nessuna delle leggi approvate nel corso della X legislatura, né, peraltro, vi sono state proposte in tal senso non essendo presenti in nessuno dei casi trattati i presupposti tecnici e di opportunità necessari.

### 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, tre note informative<sup>23</sup>. Nella tavola 2 sono riportati gli elementi di dettaglio al riguardo.

**Tavola 2 - Le note informative sull'attuazione delle politiche regionali**

NUMERO	TITOLO	LEGGE VALUTATA
33/2015	Attuazione della l.r. 80/2012: avviamento, sperimentazione della banca della terra e sviluppo futuro	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.
34/2015	Gli interventi regionali a sostegno dei piccoli comuni in condizione di disagio: l'attuazione della legge regionale 68/2011	l.r. 68/2011 – Norme sul sistema delle autonomie locali.
35/2015	Promozione del "mecenatismo culturale" in Toscana: l'attuazione della l.r. 45/2012 e un confronto con le iniziative nazionali	l.r. 45/2012 - Agevolazioni fiscali per favorire, sostenere e valorizzare la cultura ed il paesaggio in Toscana.

La struttura redazionale delle note è rimasta sostanzialmente invariata rispetto agli anni precedenti, riportando gli elementi informativi relativi all'analisi di processo ed a quella dei risultati, mentre non viene affrontata l'analisi degli effetti degli interventi, che richiederebbe ulteriori ed approfonditi elementi conoscitivi difficilmente reperibili in un'analisi a posteriori.

La stima degli effetti degli interventi normativi, infatti, dovrebbe essere decisa in fase di progettazione degli interventi, in modo da definire i passaggi tecnico-metodologici essenziali del processo di *valutazione prospettica* e la strategia di ricerca da adottare per gli interventi specifici. La fase di passaggio di legislatura non ha consentito di compiere concreti passi in avanti in questa direzione.

Parimenti, permangono alcune difficoltà per quanto concerne la trasmissione delle relazioni in risposta alle clausole valutative da parte della Giunta regionale, sia per quanto riguarda il rispetto delle scadenze previste che per quanto riguarda la completezza delle informazioni contenute, come evidenziato nei precedenti rapporti. Al riguardo vi è da segnalare, quale significativo elemento di novità, che alcuni consiglieri, nel corso della X legislatura, prima in commissione e successivamente in aula, hanno sollecitato alla Giunta regionale l'invio della relazione in ottemperanza alla clausola

---

<sup>23</sup> Complessivamente, le note informative prodotte dall'avvio di questa attività sono 35, riferite a 25 diverse leggi regionali.

valutativa presente nella legge regionale 41/2012 in materia di floro-vivaismo, prevista per il 2013 e non ancora pervenuta al Consiglio.

La nota informativa n. 33 è stata completata e trasmessa alla commissione consiliare competente in chiusura della IX Legislatura e successivamente ritrasmessa alla commissione insediatasi all'avvio della nuova legislatura. Dei contenuti della nota è stata svolta una sintetica illustrazione in commissione nel corso dell'esame del bilancio di previsione e del programma dell'ente Terre regionali toscane per il triennio 2015-2017: gli elementi illustrati hanno fornito un utile contributo al dibattito, soprattutto per quanto riguarda gli aspetti connessi al completamento della banca dati delle terre incolte.

Le altre due note informative sono state redatte e trasmesse alle competenti commissioni nel corso della X Legislatura ma l'elevato numero di atti all'esame delle commissioni per le scadenze di fine anno non ha consentito di svolgere l'illustrazione e la discussione di tali documenti nel corso del 2015: per entrambe ciò potrà avvenire nel corso dei primi mesi del 2016.

#### **4. L'ANALISI EX-POST: LE RICERCHE VALUTATIVE**

La fase di passaggio di legislatura non ha consentito la definizione da parte delle commissioni consiliari di proposte di ricerche valutative circa l'attuazione delle leggi e delle politiche regionali.

D'altra parte già nei precedenti Rapporti era stato evidenziato come lo strumento della ricerca valutativa avesse trovato difficoltà a ricavarci uno spazio autonomo nelle attività ordinarie delle commissioni consiliari. Le esigenze conoscitive delle commissioni consiliari si concretizzano più frequentemente in proposte di ricerca di carattere più generale, non necessariamente connesse alla valutazione di specifiche politiche regionali.

Al riguardo si segnala che nel corso del mese di settembre la seconda commissione consiliare ha commissionato all'IRPET una ricerca sul tema di una "nuova geografia economica" della Toscana, atta a fornire strumenti utili per la definizione degli ambiti di sviluppo locale anche in considerazione Delriordino istituzionale connesso al superamento delle province, i cui risultati saranno consegnati a marzo 2016.

## INIZIATIVA LEGISLATIVA ED ESAME D'AULA

Alessandro Tonarelli

### 1. INTRODUZIONE

Con riferimento alle due fasi estreme del processo legislativo oggetto della presente relazione – quella dell'iniziativa e quella della votazione finale in aula – l'anno 2015 si presenta come portatore di importanti conferme a livello della prima e di novità significative per quanto attiene alla seconda.

Data la differente natura delle due fasi analizzate e dei prodotti che in esse sono elaborati, i dati presi in esame afferiscono a insiemi diversi di oggetti: le proposte di legge nella fase dell'iniziativa, le leggi approvate per quanto riguarda la fase della votazione. Insiemi diversi di oggetti che variano anche nel numero: 105 proposte di legge presentate e 58 leggi approvate dall'aula nell'anno. Le proposte di legge costituiscono l'oggetto della prima sezione, le leggi approvate quello della seconda.

Come di regola l'esame sarà condotto anche quest'anno alla luce del comportamento dei diversi soggetti promotori dell'iniziativa legislativa (Giunta, consiglieri, enti locali, cittadini) così come di quello degli attori politici consiliari che presiedono alla fase deliberativa: i gruppi politici, la maggioranza, le opposizioni.

Una nuova variabile di incrocio è poi quella che concerne la bipartizione dell'anno in due periodi distinti, quello che va dal 1° gennaio al 23 giugno, compreso nella nona legislatura, e quello successivo appartenente alla decima. La rilevanza del cambio di legislatura è in questo Rapporto cruciale dal momento che, con il passaggio dalla nona alla decima, il Consiglio si presenta con un'aula notevolmente ridotta quanto a numero di consiglieri, che sono passati da 55 a 41, con un minor numero di commissioni permanenti (da 8 a 5) e, infine, anche assai modificato per quanto attiene al numero e alla natura dei gruppi consiliari costituiti nel suo seno e per quanto concerne i rapporti fra di essi in aula e con la Giunta.

Ciascuna delle variazioni sinteticamente richiamate è suscettibile di agire in modo significativo tanto sul versante dell'iniziativa quanto su quello della deliberazione in aula e, per questo motivo, ovunque possibile data la necessaria sintesi da osservare nella redazione di questo contributo, si proporrà una lettura dei dati articolata anche secondo il criterio della legislatura.

## 2. SEZIONE I – INIZIATIVA LEGISLATIVA

Per quanto riguarda l’iniziativa legislativa, i dati del 2015 denotano la presenza di elementi che in gran parte confermano, talvolta marcadole ulteriormente, e in parte minore smentiscono, le tendenze già registrate nel biennio 2013-2014 che qui sommariamente si riepilogano:

1. Crescita quantitativa;
2. Stabilizzazione dimensionale dei testi;
3. Prevalenza dell’iniziativa consiliare e aumento del suo tasso di successo;
4. Elevato attivismo individuale;
5. Condivisione delle proposte e partecipazione dell’opposizione;
6. Polarizzazione per materie.

Per quanto attiene al primo punto si rileva che anche il 2015 è stato un anno di *forte diffusione dell’iniziativa legislativa*, anzi, un vero e proprio anno record, che ha visto la presentazione di ben 105 proposte di legge, un dato superiore di 5 unità a quello, già notevole, registrato nel 2014. Come per i precedenti Rapporti questo dato include le proposte di legge statutarie presentate – tre nell’anno solare – due delle quali nel periodo ricadente nella nona legislatura e una in quello compreso nella decima<sup>24</sup>. Nessuno dei dieci anni precedenti ha prodotto valori superiori dell’iniziativa legislativa (Tab. 1) e l’anno solare omologo più prossimo, il 2010<sup>25</sup>, presenta un valore inferiore di ben quaranta proposte di legge.

Come era lecito attendersi questa tendenza si è manifestata in modo disomogeneo all’interno dei due sottoperiodi (ultimi mesi della nona legislatura e primi mesi della decima) producendo rispettivamente 38 proposte di legge nel primo e 67 nel secondo. Va tuttavia sottolineato come la “coda” della nona legislatura sia stata comparativamente più generosa di iniziativa legislativa rispetto alle due legislature precedenti, nel cui periodo conclusivo furono presentate solo 10 proposte di legge per quel che riguarda l’ottava legislatura e 24 nella settima. L’iniziativa legislativa del 2015 manifesta quindi, accanto ad una evidente precocità di sviluppo nel corso del semestre afferente alla decima legislatura, anche uno spegnimento ritardato nel corso degli ultimi mesi della nona, da ciò il valore record di proposte presentate.

---

<sup>24</sup> Si tratta delle proposte di legge statutaria nn. 13 e 14/2015 della nona legislatura e della proposta di legge statutaria n. 1/2015 della decima legislatura.

<sup>25</sup> Primo anno solare della legislatura.

Con l'affermazione di questa dinamica la nona legislatura appena conclusa sancisce una sostanziale inversione di tendenza rispetto alla precedente e il recupero di valori dell'iniziativa prossimi a quelli storicamente espressi in Regione: 88 proposte di legge per anno a fronte delle 79 presentate nell'VIII legislatura e a una media delle sette legislature precedenti, pari a 105 proposte per anno.

Del pari, anche la decima legislatura appena avviata sembra proporsi come assai dinamica sotto il profilo dell'iniziativa e ciò nonostante alcuni elementi oggettivi che possono avere agito in senso contrario quali, in primo luogo, la riduzione del numero dei consiglieri da 55 a 40 che ha ridotto di quasi un terzo l'insieme dei titolari del potere di iniziativa e l'ampio turnover che ha riguardato il Consiglio, sia a livello delle forze politiche rappresentate sia a livello dei singoli eletti, che potrebbe avere inciso, almeno a livello teorico, sul know how complessivo presente nell'istituzione.

**Tabella n. 1 - Dinamica dell'iniziativa legislativa in Toscana 1970-2015**

Anno	Proposte di legge	Variazione % annua
2005	80	
2006	74	- 8%
2007	95	+ 15%
2008	71	- 25%
2009	75	+ 6%
2010	65	- 13%
2011	75	+ 15%
2012	80	+ 7%
2013	98	+ 23%
2014	100	+ 2%
2015	105	+ 5%
2015 IX leg.	38	
2015 X leg.	67	
Media I-VII leg.	105	
Media VIII leg.	79	
Media IX leg.	88	

\* Gli anni 2005, 2010 e 2015 sono considerati come anni solari.

\*\* Include le proposte di legge statutarie.

I testi delle proposte di legge presentate nel 2015 confermano, per quanto attiene alle *dimensioni degli articolati*, l'importante livello quantitativo rilevato nei precedenti Rapporti. Unanimemente gli indicatori adottati attestano la piena conferma dei livelli sinora raggiunti, migliorandoli ulteriormente nel solco delle tendenze più recenti, secondo quanto riportato in tabella 2.

**Tabella n. 2 – Dimensioni medie delle proposte di legge in articoli e commi.**

Anni	N. medio articoli	N. medio commi
2010-11	11	20
2012	13	27
2013	12	30
2014	13	28
2015	14	29
2015 IX leg.	9	19
2015 X leg.	18	35
Media VIII leg.	12	27
Media IX leg.	12	29

Tuttavia, il dato medio generale appena fornito in tabella 2 (14 articoli e 29 commi in media) deriva dalla compensazione di dinamiche ben diverse espresse dai due attori principali nell'iniziativa, Giunta e consiglieri (Tab. 3). Nel caso della prima, infatti, le proposte presentate denotano una crescita apprezzabile degli indici quantitativi, col numero medio di articoli che sale da 21 a 23 e quello medio di commi che parimenti cresce da 43 a 47. Le dimensioni dei testi di iniziativa consiliare, al contrario, appaiono alquanto inferiori e in regresso rispetto all'anno precedente, con il numero medio di articoli che passa da 6 a 4 e il numero medio di commi che da 13 scende a 8.

Alle tabelle 4 e 5 l'analisi di dettaglio precisa meglio i contorni del fenomeno mettendo in luce come l'iniziativa legislativa di origine consiliare si caratterizzi per la netta prevalenza di testi brevi o brevissimi. Circa i tre quarti delle proposte di legge di origine consiliare (72%) sono costituiti da testi inferiori o uguali ai 5 articoli; analogo livello di concentrazione (70% nella classe inferiore) si rileva relativamente alla distribuzione secondo il numero di commi. I valori citati risultano in linea con le precedenti rilevazioni, ma ulteriormente marcati nel senso della brevità testuale; si aggiunga a ciò la totale assenza di proposte di origine consiliare in due delle cinque classi di grandezza proposte, che risultano unicamente presidiate da iniziative della Giunta regionale.

La dinamica dell'iniziativa di Giunta appare infatti ben diversa, presentandosi, innanzitutto, distribuita fra tutte le classi di ampiezza, sia per gli articoli sia per i commi, e poi significativamente addensata nella classe di maggiore ampiezza testuale (il 32% delle proposte ha oltre 20 articoli e il 35% delle proposte ha più di 40 commi), il che vale a indicare, con un grado mai raggiunto nelle rilevazioni precedenti, l'attitudine dell'esecutivo a confrontarsi con ampi aggregati di materie e a promuovere estesi interventi regolativi.

**Tabella n. 3 - Valori caratteristici delle proposte di legge per soggetto proponente**

ANNI	N. MEDIO ARTICOLI		N. MEDIO COMMII	
	GIUNTA	CONSIGLIERI	GIUNTA	CONSIGLIERI
2014	21	6	47	13
2015	23	4	47	8

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

	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
ARTICOLI						
Da 1 a 5	14	25%	34	72%	48	46%
Da 6 a 10	16	28%	7	14%	23	22%
Da 11 a 15	6	11%	7	14%	13	12%
Da 16 a 20	3	5%	-	-	3	3%
Oltre 20	18	32%	-	-	18	17%
TOTALE	57	100%	48	100%	105	100%

**Tabella n. 5 - Proposte di legge per classi di ampiezza in commi e proponente**

COMMI	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
Da 1 a 10	18	32%	34	70%	52	50%
Da 11 a 20	8	14%	8	17%	16	15%
Da 21 a 30	7	12%	6	13%	13	12%
Da 31 a 40	4	7%	-	-	4	4%
Oltre 40	20	35%	-	-	20	19%
TOTALE	57	100%	48	100%	105	100%

Anche nel 2015, al pari del 2013 e del 2014, non si sono registrate proposte di legge di iniziativa popolare. In loro assenza, l'iniziativa legislativa regionale è di matrice esclusivamente consiliare o di Giunta.

Nel 2015 il posizionamento dei due soggetti varia: in particolare si osserva che, dopo un biennio di prevalenza dell'iniziativa consiliare, questa viene sopravanzata, e con un buon margine, dall'iniziativa della Giunta: delle 105 proposte di legge presentate nell'anno, quelle di iniziativa consiliare sono, infatti 48, a fronte di 57 della Giunta. Tutto ciò è causato essenzialmente dal passaggio di legislatura giacché, nel semestre ricadente nella nona, la predominanza dell'iniziativa consiliare era ancora nettissima con 26 proposte a fronte delle sole 12 della Giunta, mentre nella seconda parte dell'anno (X legislatura), è l'esecutivo a prendere il sopravvento, con ben 45 proposte a fronte delle 22 presentate dai consiglieri.

La conseguenza di ciò è che il dato riassuntivo della IX legislatura vede la presentazione di 445 proposte di legge da parte dei consiglieri e della Giunta, 222 delle quali ad opera dei primi e 223 ad opera della seconda. La X legislatura sembra avviarsi in modo diverso ma, come per la precedente, deve essere considerata una necessaria fase di apprendimento e socializzazione al ruolo da parte dei nuovi eletti, alla cui conclusione le dinamiche potrebbero tornare a capovolgersi.

Relativamente agli *esiti* delle iniziative promosse i dati delle tabelle 6 e 7 delineano un quadro che presenta alcuni tratti significativi.

Innanzitutto, in discontinuità col passato, si registra una presenza non marginale di esiti negativi: le proposte di legge respinte sono infatti tre, a cui si aggiungono nove proposte ritirate, sette decadute e due dichiarate improcedibili per un totale di 23 casi sui 105 oggetto della rilevazione (Tab. 6).

**Tabella n. 6 - Origine ed esito delle proposte di legge presentate nel 2015.**

	CONSIGLIERI		GIUNTA		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
Presentate	48	46%	57	54%	105	100%
Di cui approvate	23	47%	26	53%	49	100%
Respinte	3	100%	-	-	3	100%
Giacenti	9	26%	26	74%	35	100%
Ritirate	7	78%	2	22%	9	100%
Decadute	6	86%	1	14%	7	100%
Improcedibili <sup>26</sup>	-	-	2	100%	2	2%

\* Percentuali per riga

Viene poi in rilievo un buon tasso di successo delle iniziative consiliari le quali, per quanto inferiori nel numero a quelle della Giunta, riescono ad essere convertite in legge nel 48 per cento dei casi a fronte del 46. È lecito supporre che ciò sia in buona parte dovuto proprio agli elementi messi in rilievo al paragrafo precedente, vale a dire il numero contenuto di atti e la relativa brevità (da leggersi presuntivamente anche come semplicità) dei testi presentati.

In parallelo l'iniziativa di Giunta, forse proprio per l'abbondanza e la complessità prima commentate, sembra incontrare difficoltà significative in fase di istruttoria dal momento che circa la metà delle proposte presentate risultava ancora all'esame delle commissioni (26 proposte su 57) di tal che il tasso di successo dell'esecutivo assume nel 2015 il valore più basso mai registrato negli ultimi cinque anni (Tab. 7). La situazione che si determina assume le forme tipiche del sovraccarico decisionale, almeno in parte sicuramente dovuto alla fine della legislatura, vale a dire a una causa assolutamente fisiologica e ciò pertanto destinato a riassorbirsi nel corso del tempo; se e quanto peseranno altri fattori, di natura più chiaramente politico-istituzionale, sarà compito dei prossimi rapporti misurare.

---

<sup>26</sup> Le due proposte dichiarate improcedibili, la 430 e la 431 inerenti al rendiconto per l'anno 2014 e all'assestamento di bilancio per il 2015, sono state presentate dalla Giunta il 6 maggio 2015.

**Tabella n. 7 - Valori caratteristici del procedimento legislativo rilevati negli ultimi cinque rapporti sulla legislazione.**

ANNI	2015	2014	2013	2012	2010-2011
Numero di p. di legge presentate	105	100	98	80	137
Di cui approvate	49	65	52	51	83
Tasso di successo Giunta	46%	78%	77%	79%	82%
Tasso di successo consiglieri	48%	57%	30%	46%	44%
Tasso di conversione globale	47%	65%	53%	64%	61%
Quota atti giacenti	33%	28%	37%	31%	34%

Per quanto attiene *all'attivismo individuale* dei consiglieri nell'ambito dell'iniziativa legislativa, il 2015 registra una flessione assai marcata, per effetto principalmente del cambio di legislatura. Nel corso dell'anno, infatti, è tornata a manifestarsi una quota niente affatto marginale di consiglieri che non hanno presentato alcuna proposta di legge mentre nel 2014 tutti i consiglieri avevano partecipato all'iniziativa almeno con una proposta di legge.

Come atteso il fenomeno è più marcato nel semestre ricadente nella decima legislatura, ma anche il periodo precedente non ne è stato immune (Tab. 8). Vero è che le differenze delle due colonne di tabella 8 sono rilevanti.

Nello specifico occorre evidenziare come nella parte della nona legislatura siano solo 8 su 55 i consiglieri estranei all'iniziativa legislativa, mentre nel secondo periodo il loro numero raddoppia; per di più in un contesto di riduzione complessiva del collegio, di tal che la quota di consiglieri avulsi dall'iniziativa si posiziona al 40 per cento del totale, un valore che mai era stato rilevato nei precedenti rapporti (Tab. 9).

Parallelamente si conferma, relativamente al primo semestre, in linea con il 2014, la concentrazione delle frequenze sulle classi relative ai consiglieri presentatori di un numero significativo di proposte di legge (da 3 a 4), mentre nel secondo semestre la distribuzione appare schiacciata verso il basso accorpendo i tre quarti dei consiglieri nelle classi al di sotto delle tre proposte presentate.

**Tabella n. 8 - Consiglieri regionali per numero di proposte di legge sottoscritte nei due sottoperiodi dell'anno 2015.**

N. proposte sottoscritte	Consiglieri IX leg.	Consiglieri X leg.
Nessuna	8	16
Da 1 a 2	13	14
Da 3 a 4	21	5
Da 5 a 6	8	2
Oltre 6	4	3
Totale consiglieri <sup>27</sup>	54	40

**Tabella n. 9 - Percentuale di consiglieri che non hanno sottoscritto alcuna proposta di legge nei i vari anni**

Anni-Rapporti	% di consiglieri
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%
2013	3%
2014	-
2015 IX	14,8%
2015 X	40,0%

Anche il livello di *integrazione politica delle proposte* di legge di iniziativa consiliare, (Tab 10), subisce variazioni significative rispetto all'anno passato e in particolare per effetto delle dinamiche affermatesi nei primi mesi della decima legislatura.

Nel loro complesso le proposte di legge consiliari dell'anno 2015 si caratterizzano per essere maggioritariamente espressione di un unico gruppo politico: ben 24 delle 48 presentate rientrano in questa categoria (Tab.10). È degno di nota il fatto che questa quota percentuale deriva da valori del tutto

<sup>27</sup> La tabella include le proposte di legge sottoscritte assieme ad altri consiglieri (anche di altri gruppi) e le proposte presentate da consiglieri cessati nel corso dell'anno; non include il Presidente della Giunta.

analoghi registrati nei due sotto periodi: sia nel 2015 IX legislatura, sia nel 2015 X legislatura, la metà esatta delle proposte di iniziativa consiliare proviene da un solo gruppo. Nel 2014 le proposte di legge di questo tipo erano solo il 35 per cento del totale.

Ben diverso è il comportamento degli altri indicatori di tabella 10 che, nel loro insieme disegnano un'evoluzione, nel corso dell'anno, caratterizzata dalla riduzione dell'incidenza di iniziative trasversali, che precipitano da 11 a 6, e dall'affermazione di iniziative promosse da coalizioni che passano da 2 proposte di legge presentate nel primo semestre, entrambe da parte di gruppi di maggioranza, a ben 5 nel secondo semestre, tutte presentate da raggruppamenti di opposizione. Se aggiungiamo a ciò il dato che l'iniziativa di tipo trasversale è sviluppata, nella decima legislatura, esclusivamente da parte dell'Ufficio di presidenza del Consiglio e ciò pertanto risulta afferente ad ambiti fortemente caratterizzati in senso istituzionale e a debole rilievo politico<sup>28</sup>, se ne ricava che le dinamiche che tendono ad affermarsi sono improntate a una marcata attitudine competitiva tra le forze politiche e ad una forte mobilitazione delle opposizioni nel loro insieme.

**Tabella n. 10 - Le 48 proposte di legge di iniziativa consiliare per tipo di aggregazione di proponenti**

AGGREGAZIONI	IX	X	Tot.
Monopartitiche	13	11	24
Coalizionali	2	5	5
Interschieramento	11	6	17
Totale	26	22	48

Il dato è confermato anche dalla tabella 11. Infatti, facendo riferimento all'appartenenza dei consiglieri presentatori alla maggioranza o all'opposizione si osserva che, a livello aggregato, le opposizioni, con 37 proposte di legge presentate sulle 48 totali, partecipano ad oltre i tre quarti dell'iniziativa consiliare; ma nel passaggio da una legislatura all'altra cambia la composizione interna di questa quota, che vede, nel primo semestre, il prevalere di proposte di legge sottoscritte dalla minoranza assieme a gruppi della maggioranza e, nel secondo semestre, le proposte presentate solo da gruppi di minoranza (ben 13 sulle 22 totali).

<sup>28</sup> Nel 2014 la maggior parte di questo genere di iniziativa, 21 proposte di legge su 27, non vantava questa origine istituzionale e doveva la sua paternità ad aggregazioni trasversali di diversa natura fondate sul merito specifico dei provvedimenti.

**Tabella n. 11 - Proposte di legge di iniziativa consiliare per tipo di coalizione di presentatori nel 2015.**

	<b>IX</b>	<b>X</b>	<b>Totale 2015</b>
Solo gruppi di maggioranza	8	3	11
Gruppi di maggioranza e minoranza	11	6	17
Solo gruppi di minoranza	7	13	20
<b>TOTALE</b>	<b>26</b>	<b>22</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.

A livello dei singoli gruppi il Partito democratico è quello che di gran lunga esprime il maggior numero di proposte di legge: ben 26 delle 48 totali di iniziativa consiliare nell'anno vedono la firma di uno o più consiglieri del PD (Tab. 12). Parimenti rilevante risulta, considerate le più ridotte dimensioni dei gruppi interessati, limitatamente alla nona legislatura, l'apporto dei partner minori della coalizione, TCR ed NCD (24 proposte di legge), mentre appare ridotto, in rapporto alle dimensioni del gruppo, il contributo del gruppo di Forza Italia. Notevolissimo invece il dinamismo del gruppo di Fratelli d'Italia, in entrambi i sottoperiodi, mentre tutte le formazioni di recente ingresso in Consiglio (Movimento 5 stelle, SI Toscana e Lega Nord) paiono affacciarsi all'arena dell'iniziativa con una qualche timidezza.

**Tabella n. 12 - Proposte di legge presentate per gruppo consiliare (incluse quelle presentate da più gruppi) e loro incidenza sulle proposte presentate**

GRUPPI CONSILIARI	N. PROPOSTE DI LEGGE	% SUL TOTALE
PD	26	54%
Forza Italia	13	27%
TCR-IdV	13	27%
+TOSC	10	21%
UDC	8	17%
G. misto	9	19%
RC-CI	4	8%
NCD	11	23%
FDI	18	38%
M5S	4	8%
SI Toscana	2	4%
Lega Nord	4	8%

\* I dati includono anche le proposte di legge firmate da consiglieri che hanno fatto parte dell'Ufficio di presidenza i cui valori sono stati calcolati ed attribuiti in tabella ai gruppi di appartenenza: PD, FI, TCR-IdV, +Toscana, UDC, misto, NCD, Fratelli d'Italia, nella misura rispettivamente di 10, 3, 4, 4, 4, 4, 4, e 6 proposte di legge.

Come solitamente si verifica, anche nel 2015, la distribuzione delle proposte di legge fra le varie *materie* appare polarizzata facendo registrare occorrenze solo in 27 voci delle 48 previste dalla tabella 13. Ma all'interno delle materie coperte da proposte di legge si realizza un'ulteriore e alquanto drastica selezione che porta ad avere soltanto 4 materie con almeno dieci proposte di legge presentate: queste quattro materie comprendono ben 44 proposte di legge delle 105 presentate. Ben tre di queste materie, per un totale di 33 leggi, afferiscono al macrosettore dell'ordinamento istituzionale e attengono, con frequenze molto simili, alla disciplina degli organi della Regione, all'organizzazione e al personale, all'ordinamento degli enti locali. Nella prima di queste materie l'iniziativa è tutta nelle mani dei consiglieri mentre nelle altre due si trova suddivisa in maniera equa fra i due attori.

Dato il periodo oggetto di rilevazione caratterizzato, giova ricordare, dalla realizzazione di importanti interventi di adeguamento alla legislazione nazionale in materia di costi della politica e di revisione del sistema degli enti locali (in primis l'applicazione della legge Delrio), questo grado di addensamento non può certo stupire. La concomitanza, poi, del passaggio di legislatura, con le correlate necessità di revisione periodica dell'impianto

organizzativo e istituzionale dell'ente, ha determinato una vera e propria esplosione del macrosettore che finisce per dare la cifra di tutto il complesso dell'iniziativa legislativa.

La distribuzione per materie fra gli altri macrosettori mantiene i caratteri della polarizzazione ripartita secondo il soggetto proponente. Nello specifico assistiamo alla scomparsa o all'estrema rarefazione dell'iniziativa consiliare su tutte le voci dei macrosettori diversi dall'Ordinamento istituzionale ad eccezione di due soli nuclei tematici, quello relativo ai Servizi sociali e quello relativo ai Beni ed alle attività culturali, ma con valori notevolmente ridotti. La Giunta regionale, al contrario, si orienta a coprire, sia pure con numeri contenuti, un assai più ampio novero di materie, dedicando particolare attenzione alle materie Enti locali, Risorse idriche, Ambiente e Salute.

**Tabella n. 13 - Proposte di legge per materia e soggetto proponente nel 2015.**

MACROSETT ORE	MATERIA	GIUNTA	CONS.RI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	1.Organi della Regione	0	13	13
	2.Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e incompatibilità	0	4	4
	3.Rapporti internazionali e con Unione europea	0	0	0
	4.Personale e amministrazione	4	6	10
	5.Enti locali e decentramento	6	4	10
	6.Altro Ordinamento istituzionale	0	4	4
	7. Multimateria	0	0	0
Sviluppo economico e attività produttive	8.Artigianato	0	0	0
	9.Professioni	0	0	0
	10.Industria	0	0	0
	11.Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	0	0	0
	12.Ricerca, trasporto e produzione di energia	1	0	1
	13.Miniere e risorse geotermiche	3	1	4
	14.Commercio, fiere e mercati	1	1	2
	15.Turismo (incluso agriturismo e t. rurale, ititurismo)	2	0	2
	16.Agricoltura e foreste	2	0	2
	17.Caccia, pesca e itticoltura	2	2	4
	18.Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito ....	0	0	0
	19.Altro Sviluppo economico e attività produttive	1	0	1
		20. Multimateria	0	0
Territorio ambiente e infrastrutture	21.Territorio e urbanistica	2	1	3
	22.Protezione dell'ambiente, e gestione dei rifiuti	3	0	3
	23.Risorse idriche e difesa del suolo	5	1	6
	24.Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; etc...)	1	0	1
	25.Viabilità	0	0	0
	26. Trasporti	0	0	0
	27. Protezione civile	2	0	2
	28. Altro Territorio e ambiente (per es.: usi civici)	0	0	0
	29. Multimateria	0	0	0
Servizi alla persone e alla comunità	30.Tutela della salute	3	1	4
	31.Alimentazione	0	0	0
	32.Servizi sociali	2	5	7
	33.Istruzione scolastica e universitaria	1	0	1
	34.Formazione professionale	1	0	1
	35.Lavoro	1	0	1
	36.Previdenza complementare e integrativa	0	0	0
	37.Beni e attività culturali	1	3	4
	38.Ricerca scientifica e tecnologica	0	0	0
	39.Ordinamento della comunicazione	1	1	2
	40.Spettacolo	0	0	0
	41.Sport	0	0	0
	42.Altro Servizi alle persone e alle comunità	0	1	1
	43. Multimateria	0	0	0
Finanza	44.Bilancio	11	0	11
	45.Contabilità regionale	0	0	0
	46.Tributi	1	0	1
	47. Multimateria	0	0	0
	48. Proposte di legge multisettore	0	0	0
TOTALE		57	48	105

La polarizzazione ripartita di cui sopra determina anche la distribuzione per macrosettori che esprime la prevalenza del macrosettoro concernente l'Ordinamento istituzionale e di quello relativo ai Servizi (Tab. 14). Nella

distribuzione esposta in tabella, è evidente il peso decisivo dell'iniziativa consiliare nel determinare la curvatura della distribuzione a tutto vantaggio del macrosettore Ordinamento istituzionale, avendosi invece, da parte della Giunta, una distribuzione decisamente più piana e non polarizzata.

**Tabella n. 14 - Distribuzione dell'iniziativa legislativa per macrosettori e soggetto proponente**

MACROSETTORE	GIUNTA	CONSIGLIERI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	10	31	41
Sviluppo economico e attività produttive	12	4	16
Territorio, ambiente e infrastrutture	13	2	15
Servizi alle persone e alle comunità	10	11	21
Finanza regionale	12	0	12
TOTALE	57	48	105

### 3. SEZIONE II – FASE D’AULA

Per quanto di pertinenza della fase d’aula, nel 2015 si registra una sensibile modifica del modello di relazioni affermatosi nel corso della nona legislatura, il quale, lo si richiama qui sinteticamente, era caratterizzato da un ridotto tasso di partecipazione al voto e da un basso livello di conflitto interno all’assemblea.

L’anno 2015, già nel primo ma con più grande forza nel secondo semestre, fa rilevare l’affermazione di comportamenti decisamente più partecipativi e competitivi da parte dei gruppi politici, i cui riflessi si spiegano con chiarezza tanto sul tasso di partecipazione quanto sulla conflittualità dell’assemblea.

Per quanto riguarda il *tasso di partecipazione al voto* questo manifesta, valori che attestano una vigorosa mobilitazione dell’aula: nell’anno appena trascorso, infatti, le 58 leggi regionali approvate<sup>29</sup> hanno visto una forte crescita della partecipazione al voto dei consiglieri (espressa dal tasso medio di partecipazione di cui all’ultima riga di tabella 15), con una particolare accentuazione nel secondo semestre dell’anno nel corso del quale il dato ha raggiunto il valore record dell’86 per cento, in progresso di ben 20 punti percentuali rispetto al 2014<sup>30</sup>. Si rammenta in proposito che nel corso della nona legislatura questo valore si era sempre attestato attorno al 65-67 per cento.

Similmente si osserva come sia drasticamente diminuita, nel primo semestre, e poi azzerata, nel secondo semestre, la frequenza delle leggi approvate con il tasso di partecipazione più basso fra quelli proposti in tabella 15 (quello fra il 51 e il 60 per cento dei consiglieri) e si osserva altresì come si impenni l’incidenza della classe delle leggi approvate con un tasso di partecipazione superiore all’80 per cento: ben 22 leggi sulle 25 approvate nel sottoperiodo.

Il fenomeno riguarda tanto il comportamento della maggioranza quanto quello delle opposizioni e smentisce decisamente, specie per quanto attiene al secondo semestre dell’anno, l’attitudine moderatamente rinunciataria tipica sinora di queste ultime, le quali oggi, al contrario, si dimostrano inclini quasi quanto la maggioranza a presidiare la fase del voto (Tab. 16).

---

<sup>29</sup> Delle quali 11 derivanti da proposte di legge presentate in anni antecedenti. In questa sezione i dati non includono le proposte di legge statutaria a causa dei valori difformi che possono aversi fra prima e seconda lettura.

<sup>30</sup> Il tasso medio di partecipazione al voto è dato dalla sommatoria, per ciascuna legge approvata, di tutti i voti positivi, negativi e di astensione espressi dai consiglieri come risultanti dalle distinte del voto elettronico o dell’appello nominale.

**Tabella n. 15 - Leggi approvate nel 2015 secondo il tasso di partecipazione al voto**

	2015 IX leg.		2015 X leg.	
	n.	%	n.	%
Fra il 51 e il 60%	6	18%	0	0
Fra il 61 e il 79%	18	55%	3	12%
Fra l'80 e il 100%	9	27%	22	88%
TOTALE LEGGI	33	100%	25	100%
TASSO MEDIO	70%		86%	

**Tabella n. 16 - Tasso di partecipazione al voto delle leggi regionali della maggioranza e delle opposizioni nel 2015.**

COALIZIONI	2015 IX leg.	2015 X leg.
Maggioranza	74%	88%
Opposizioni	66%	82%
MEDIA GENERALE	70%	86%

Anche per ciò che attiene agli specifici *comportamenti di voto*, i dati raccolti attestano il manifestarsi di un'evoluzione molto significativa, il cui tratto caratteristico è quello della polarizzazione. Si intende con ciò l'attitudine dell'aula a dividersi frequentemente in coalizioni di favorevoli e contrari alle leggi di volta in volta approvate secondo schemi direttamente deducibili dal posizionamento dei singoli consiglieri rispetto al programma di governo della Giunta.

L'elemento più caratteristico di ciò è la forte crescita dei voti contrari, che raggiunge il 16 per cento nel secondo semestre, più che triplicando il valore assunto nel corso del 2014. Parallelamente a ciò si afferma anche un drastico calo dei consiglieri assenti al momento del voto, la cui incidenza percentuale, fissata sui valori standard della nona legislatura nel primo semestre 2015 (26 per cento), precipita nel secondo semestre, dimezzandosi: dal 26 al 13 per cento, nel passaggio dal primo al secondo sottoperiodo dell'anno (Tab. 17).

**Tabella n. 17 - Frequenze medie dei comportamenti di voto sulle leggi regionali.**

	2015 IX leg.		2015 X leg.	
	n.	%	n.	%
Favorevoli	33,1	60%	26,2	64%
Contrari	3,4	6%	6,5	16%
Astenuti	2,3	4%	2,3	6%
Assenti al voto	14,4	26%	5,5	13%
Assenti alla seduta	1,9	3%	0,5	1%
TOTALE	55		41,0	

Altro elemento di interesse, fortemente correlato ai precedenti, è la riduzione del numero di leggi prive di voti contrari, che scendono dal 55 per cento del 2014 e del primo semestre 2015, al 32 per cento del secondo semestre 2015 (Tab. 18). Sempre in tabella 18 si può osservare, quale ulteriore segnale di conflitto, il raddoppio della quota di leggi comprese nella classe a maggior presenza di voti contrari (fra 11 e 20), che passa dal 15 per cento del totale al 32 per cento nel secondo semestre.

**Tabella n. 18 - Leggi approvate nel 2015 secondo il numero di voti favorevoli.**

	2015 IX leg.		2015 X leg.	
	n.	%	n.	%
Nessuno	18	55%	8	32%
Fra 1 e 10	10	30%	9	36%
Fra 11 e 20	5	15%	8	32%
TOTALE	33	100%	25	100%

L'analisi è stata poi affinata andando a individuare quali siano stati gli schieramenti che nella pratica hanno approvato le leggi regionali.

I dati esposti alla tabella 19 indicano che la legislazione regionale del 2015 è stata approvata secondo due schemi di interazione politica nettamente distinti. Nel primo caso, relativo al primo semestre dell'anno, le dinamiche sono sostanzialmente conformi a quelle registrate nella nona legislatura e risultano caratterizzate da un numero relativamente elevato di coalizioni legislative, ben otto, e dalla frequente aggregazione di gruppi di minoranza a quelli di

maggioranza. Solo in un caso la legge è stata approvata con i soli voti della maggioranza mentre in tutti gli altri si sono affermate coalizioni sovrabbondanti ed eterogenee. Per di più, una parte cospicua della legislazione approvata, 11 leggi su 33, lo è stata all'unanimità.

Nel secondo semestre, al contrario, lo schema largamente dominante, con ben 15 casi su 25, è quello dell'approvazione delle leggi con i soli voti di maggioranza, vale a dire del solo gruppo del PD, al quale solo in rare occasioni si sono aggregati gruppi di opposizione.

Nello specifico, se nel 2014 almeno un gruppo di opposizione figurava nella coalizione approvante il 73 per cento delle leggi, nel primo semestre del 2015 questo valore si impenna fino al 97 per cento, ma precipita poi al 40 per cento nel secondo semestre. Il dato è estremamente significativo e predittivo del carattere che verosimilmente sarà assunto delle dinamiche politiche della decima legislatura, un carattere, si ritiene, che sarà segnato dai tratti del più tipico confronto bipolare.

**Tabella n. 19 - Coalizioni legislative nel 2015**

Coalizioni legislative	2015 IX leg.	2015 X leg.
Coalizione governativa	1	15
Tutti i gruppi	11	4
Maggioranza più un gruppo di opposizione	1	2
Maggioranza più 2 gruppi di opposizione	9	2
Maggioranza più 3 gruppi di opposizione	3	-
Maggioranza più 4 gruppi di opposizione	4	2
Maggioranza più 5 gruppi di opposizione	2	-
Maggioranza più 6 gruppi di opposizione	2	-
TOTALE	33	25

Per quanto attiene alle *modalità di discussione* delle proposte in aula, le fasi registrate nel 2015 denotano un recupero di complessità e di articolazione che nel corso del 2014 si erano alquanto attenuate. In generale si rileva un notevole progresso di tutte le fasi d'aula previste dal regolamento, ad eccezione di quella delle dichiarazioni di voto, sostanzialmente stabile.

Tutti gli indicatori riportati in tabella 20 segnano, rispetto al 2014, una crescita percentuale, talvolta molto pronunciata. La frequenza della fase della relazione, ad esempio, cresce di 7 punti percentuali, quella del dibattito di 11; la discussione di atti di indirizzo collegati, risoluzioni e ordini del giorno parimenti aumenta (dal 16 per cento complessivo del 2014 al 22 per cento), essenzialmente

per effetto dei secondi la cui frequenza è più che triplicata (dall'8 al 29 per cento).

**Tabella n. 20 - Ricorrenza delle varie fasi d'aula nel 2015.**

Fasi	2015	% 2015	% 2014	% 2013
Relazione	47	81%	74%	86%
Dibattito	39	67%	56%	68%
Dichiarazioni di voto	33	57%	63%	46%
Votazione emendamenti	27	47%	44%	46%
Votazione ordini del giorno	17	29%	8%	31%
Risoluzioni collegate	5	9%	8%	22%

Considerazioni analoghe valgono anche a livello delle varie concatenazioni tra fasi, riportate in tabella 21, fra le quali primeggiano le sequenze uguali o superiori alle quattro fasi le cui due più frequenti arrivano a coprire oltre il 40 per cento delle leggi approvate. Assieme a ciò si osserva una tendenziale semplificazione del modello di discussione in aula che tende ad assumere due distinte varianti, l'una caratterizzata dalla massima articolazione e l'altra dall'estrema semplicità (1-3 fasi)

**Tabella n. 21 - Sequenze di esame in aula delle 58 leggi approvate nel 2015.**

N. fasi	Sequenze, al netto del voto	N.	%
5	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + Discussione emendamenti	12	21%
4	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto	12	21%
2	Relazione	7	12%
3	Relazione + Discussione emendamenti	7	12%
3	Relazione + Dibattito	4	7%
5	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + odg	3	6%
1	Solo voto	2	3%
5	Relazione, dibattito, dichiarazioni di voto+odg	2	3%
3	Relazione + Dichiarazioni di voto	2	3%
5	Dibattito + emendamenti + ordini del giorno+risoluzioni	2	3%
5	Relazione +dibattito+dichiarazioni di voto+risoluzioni	2	3%
4	Relazione + dichiarazioni di voto + emendamenti	1	2%
3	Dibattito + Dichiarazioni di voto	1	2%
3	Dibattito + emendamenti	1	2%
	TOTALE	58	100%

In ultimo si è ritenuto di svolgere un rapido esame della *tempistica di approvazione* delle leggi, misurando la durata dell'iter che va dalla presentazione delle proposte al protocollo all'approvazione in aula. I dati di tabella 22 attestano un significativo aumento della celerità dell'iter nel passaggio dal primo al secondo semestre dell'anno e, in generale, un forte addensamento dei casi sulla classe di maggior rapidità (fino a 30 giorni).

**Tabella n. 22 - Durata dell'iter di approvazione delle leggi regionali dalla data di registrazione al protocollo alla data di approvazione da parte dell'aula.**

	2015 IX leg.	2015 X leg.	Tutto il periodo
Fra 1 e 30 giorni	18	21	39
Fra 31 e 90 giorni	7	2	9
Fra 91 e 180 giorni	1	2	3
Fra 181 e 360 giorni	5	0	5
Oltre 360 giorni	2	0	2
DURATA MEDIA	87	29	62
TOTALE LEGGI APPROVATE	33	25	58

Si segnala, infine, come ultimo dato degno di attenzione, il fatto che ben 51 delle 105 proposte di legge presentate, contiene una norma specifica sull'entrata in vigore anticipata.

## **PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL'ANNO 2015 E CARATTERI QUALITATIVI. QUADRO RIASSUNTIVO DELLA PRODUZIONE DELLA NONA LEGISLATURA**

Carla Paradiso

### **1. INTRODUZIONE**

La relazione sulla produzione del 2015 si occuperà delle leggi approvate e pubblicate sul bollettino ufficiale della Regione Toscana nell'anno solare, ma è anche l'occasione per un'analisi complessiva sull'intera produzione della nona legislatura poiché il 2015 ha visto la fine della nona legislatura, e l'avvio della decima legislatura.

L'analisi dei dati sarà svolta sull'intera produzione annuale e in maniera disgiunta per i dati di fine nona legislatura e per quelli di inizio della decima legislatura, evidenziandone le rispettive caratteristiche.

### **2. LA PRODUZIONE LEGISLATIVA DEL 2015**

Nel 2015 sono state approvate complessivamente 66 leggi, di cui 41 leggi<sup>31</sup> fanno parte della nona legislatura, e di queste 6 sono leggi di modifica statutaria e 35 sono leggi regionali ordinarie; invece, 25 sono i testi da attribuire alla decima legislatura.

Le leggi dei primi mesi del 2015 sono state di notevole spessore, come spesso accade alla fine di una legislatura. Possiamo citare ad esempio la nuova legge sulla programmazione e la contabilità regionale (l.r. 1/2015) accompagnata dalla legge di modifica della normativa di settore (l.r. 2/2015), la legge di riordino delle funzioni provinciali in attuazione della legge statale 56/2014 (l.r. 22/2015), la legge regionale per il riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del sistema sanitario regionale toscano (l.r. 28/2015). Ma si devono citare anche le sei leggi di modifica statutaria approvate nel 2015, entro la nona legislatura, di cui due sono state promulgate e pubblicate all'inizio della decima.

La nuova legislatura è stata aperta con l'approvazione di alcune proposte di iniziativa consiliare, iniziativa trasversale perché proveniente dall'Ufficio di presidenza, cosa non insolita per l'Assemblea legislativa toscana e che si era già verificata all'inizio della precedente legislatura.

---

<sup>31</sup> Si è scelto di conteggiare come appartenenti alla nona legislatura le leggi di modifica statutaria n. 56 e n. 57 che pur essendo state promulgate a metà luglio 2015, dal nuovo Presidente eletto, hanno percorso tutto il loro iter e sono state approvate con prima e seconda deliberazione dall'Assemblea legislativa precedente.

L'iniziativa giuntale è iniziata con la presentazione delle proposte di legge riservate all'esecutivo, cioè il rendiconto e la variazione di bilancio, per poi continuare con la normativa in attuazione della legge regionale sul riordino delle funzioni provinciali, con un nuovo intervento sul sistema sanitario a completamento della legge di fine legislatura e che ha visto riportare, utilizzando la tecnica della modifica espressa, sia la nuova normativa che quella già emanata con la legge regionale 28/2015<sup>32</sup> nell'ambito della legge regionale 40/2005, che ha sempre più il ruolo di un testo unico, ma che risente anche dei numerosissimi interventi di modifica<sup>33</sup>.

## 2.1. LE LEGGI APPROVATE NELLA DECIMA LEGISLATURA

Le leggi approvate nel periodo iniziale della nuova legislatura sono state 25 e rappresentano un numero intermedio tra le 22 leggi del corrispondente periodo dell'ottava legislatura e le 30 leggi del 2010, anno d'inizio della nona legislatura.<sup>34</sup>

Nei primi sei mesi (luglio-dicembre 2015) della decima legislatura sono state approvate e pubblicate in media 4,1 leggi al mese; nei primi mesi della nona legislatura (maggio – dicembre 2010) sono state approvate e pubblicate mediamente 3,75 leggi al mese; nel corrispondente periodo dell'ottava (maggio-dicembre 2005) la media è stata di 2,4 leggi per mese<sup>35</sup>.

## 2.2. LE LEGGI APPROVATE NELLA NONA LEGISLATURA

Il totale delle leggi approvate nella nona legislatura, cioè 320, risulta in deciso aumento rispetto alla produzione delle ultime due legislature, la settima e l'ottava.

La settima legislatura aveva rappresentato la grande cesura rispetto alle legislature precedenti, quasi dimezzando la produzione legislativa con un totale di poco superiore alle 250 leggi rispetto ad una produzione normativa, nelle legislature precedenti, superiore alle 400 leggi (Tab. n. 1).

---

<sup>32</sup> Contestualmente la legge regionale 28/2015 è stata abrogata.

<sup>33</sup> Sulla legge 40/2005 sono intervenute circa 31 leggi di modifica.

<sup>34</sup> I periodi non sono perfettamente coincidenti perché composti da un numero di mesi diversi, in base alla data di inizio della legislatura.

<sup>35</sup> Le date di inizio delle legislature sono ricavabili dal sito del Consiglio regionale, nelle sezioni dedicate all'Archivio elettorale e all'archivio delle sedute dell'Assemblea.

**TABELLA N. 1 – PRODUZIONE LEGISLATIVA PER LEGISLATURA**

<b>Legislature</b>	<b>Leggi</b>
I leg. (1970-1975)	253
II leg. (1975-1980)	411
III leg. (1980-1985)	429
IV leg. (1985-1990)	364
V leg. (1990-1995)	435
VI leg. (1995-2000)	464
VII leg. (2000-2005)	268
VIII leg. (2005-2010)	261
IX leg (2010-2015)	320
<b>TOTALE</b>	<b>3205</b>

La differenza si può apprezzare anche dai valori numerici delle leggi approvate annualmente nella nona legislatura, confrontandoli con quelli della precedente legislatura che si era attestata sulle circa 50 leggi degli anni centrali con un picco di 65 leggi nel 2009.

Pur mantenendo l'andamento solito che vede un numero di leggi che aumenta annualmente, fino a raggiungere il picco negli anni centrali della legislatura, per poi calare leggermente e rialzarsi verso la fine della legislatura, la nona legislatura ha avuto, già dal 2012, un certo rialzo numerico rispetto alla legislatura precedente fino ad arrivare alle 71 leggi del 2014 e concludendo con le 41 leggi approvate nei tre mesi di fine legislatura nel 2015 (Tab. 2).

Terminando con un confronto con il periodo analogo della precedente legislatura, si segnala come nel 2010, nei due mesi di fine ottava legislatura sono state emanate 20 leggi; mentre nel 2015 in tre mesi, perché la legislatura si è chiusa alla fine del mese di marzo, ne sono state approvate 41.

**TABELLA N. 2 – PRODUZIONE LEGISLATIVA DELLA NONA LEGISLATURA ANNI 2010 - 2011 – 2012 – 2013 – 2014- 2015**

<b>ANNO</b>	<b>ANNO 2010<sup>36</sup></b>	<b>ANNO 2011</b>	<b>ANNO 2012</b>	<b>ANNO 2013</b>	<b>ANNO 2014</b>	<b>ANNO 2015<sup>37</sup></b>	<b>TOTALE</b>
<b>NR. LEGGI</b>	30	53	65	60	71	41 (di cui 6 lr statutarie)	320

<sup>36</sup> Per l'anno 2010 i dati segnalati corrispondono al periodo maggio – dicembre 2010, cioè dall'inizio della nona legislatura.

<sup>37</sup> Per l'anno 2015 il periodo preso in considerazione è gennaio – marzo, cioè i mesi di fine nona legislatura.

### 3. LE LEGGI DI INIZIATIVA DI GIUNTA E LE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

Guardando al dato complessivo della produzione annuale si evidenzia come la differenza tra le leggi regionali di iniziativa della Giunta e quelle di iniziativa consiliare è pressoché nulla visto che 33 sono le leggi di Giunta, pari al 50 per cento e 32 quelle di Consiglio, cioè il 48,5 per cento, ed una (1,5%) è il risultato dell'unificazione di tre proposte di legge, di cui 2 di iniziativa consiliare ed una proveniente dalla Giunta.<sup>38</sup>

Il dato quasi paritario è dovuto principalmente al successo delle proposte di legge consiliari presentate al termine della legislatura precedente. Infatti, nel periodo di fine legislatura le proposte di legge consiliari che hanno avuto successo sono nel numero di 24 (58,6%), rispetto alle 16 (39%) dovute all'iniziativa della Giunta.

Il rapporto tra leggi di iniziativa giuntale e di iniziativa consiliare si inverte con l'inizio della decima legislatura, rientrando nella "norma" con un numero di leggi ad iniziativa giuntale maggiore rispetto a quelle di origine consiliare: 17 leggi di Giunta (68 %) contro le 8 (32 %) di iniziativa dei consiglieri su un totale di 25 leggi.

**TABELLA N. 3 – PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL'ANNO 2015 DIVISA TRA LEGGI D'INIZIATIVA DI GIUNTA E LEGGI D'INIZIATIVA CONSILIARE**

ANNO	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALI	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
2015	33	50	32 (di cui 6 di modifica statutaria)	48,5	65 + 1 pdl GR e CR unificate = 66	98,5 + 1,5 = 100

#### 3.1. LE LEGGI DI INIZIATIVA DI GIUNTA E LE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE DELLA DECIMA LEGISLATURA

La decima legislatura si apre con una assemblea legislativa numericamente ridotta rispetto alla precedente. Con le nuove elezioni, infatti, è entrata in vigore la modifica statutaria introdotta nel 2013, con la legge di modifica statutaria n. 18<sup>39</sup>, che riduce a 40 il numero dei consiglieri, a cui va sommato il Presidente eletto, dal precedente numero di 55<sup>40</sup>. La nuova composizione assembleare ha comportato anche una diversa organizzazione a partire dal numero delle commissioni permanenti di merito che sono passate da 7 a 4. Resta confermata l'istituzione della Commissione di controllo.

<sup>38</sup> Si tratta della legge regionale 21/2015 (Promozione della cultura e della pratica delle attività sportive e ludico-motorie-ricreative e modalità di affidamento degli impianti sportivi).

<sup>39</sup> La modifica statutaria è stata introdotta per adeguarsi all'articolo 2 del decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174 convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

<sup>40</sup> La precedente disposizione statutaria prevedeva un'assemblea composta da 53 consiglieri a cui si aggiungeva il Presidente eletto e il primo dei candidati alla carica di presidente non eletto.

Alla luce di queste novità si può operare il confronto tra l'inizio della decima legislatura e i corrispondenti periodi iniziali delle legislature precedenti.

Dal luglio 2015 al termine dell'anno sono state approvate 17 leggi di iniziativa della Giunta e cioè il 68 per cento e 8 di iniziativa dei consiglieri, pari al 32 per cento, su di un totale di 25 leggi ascrivibili alla decima legislatura.

Il confronto in valori numerici assoluti non esprime grandi scostamenti tra i vari periodi, la differenza è tra le 6 leggi consiliari e le 16 di giunta approvate all'inizio dell'ottava, corrispondente ad un totale di 22 leggi, e le 18 di iniziativa giuntale e le 12 di iniziativa consiliare, per un totale di 30 leggi, del corrispondente periodo della nona legislatura.

Più evidenti le differenze se confrontate in valori percentuali poiché le 6 leggi consiliari del 2015 corrispondono al 27,3 per cento e le 16 di giunta equivalgono al 72,7% con una decisa prevalenza dell'esecutivo. Mentre per la nona legislatura le percentuali sono di 60% per l'iniziativa di giunta e 40 per cento per l'iniziativa consiliare.

Nel caso dell'inizio della nona legislatura molte leggi di iniziativa consiliare riguardano materie istituzionali relative al funzionamento dell'organo o alla partecipazione dei cittadini (legge sull'iniziativa popolare e leggi sul testo unico del personale o quello dei consiglieri).

L'inizio della decima legislatura è anch'esso connotato da leggi di tipo istituzionale su iniziativa dell'assemblea, come la nuova legge sui segni distintivi della Regione, le modifiche al testo unico sul personale, relative al personale politico, e, nuovamente, le modifiche al testo unico sui consiglieri.

**TABELLA N. 4 – PRODUZIONE LEGISLATIVA ANNO 2015 DELLA DECIMA LEGISLATURA DIVISA TRA LEGGI D'INIZIATIVA DI GIUNTA E LEGGI D'INIZIATIVA CONSILIARE**

ANNO	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALI	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
<b>2015 (X)</b>	17	68%	8	32%	25	100

### 3.2. LE LEGGI DI INIZIATIVA DI GIUNTA E LE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE NELLA NONA LEGISLATURA

La legislazione toscana delle ultime legislature, in particolare l'ottava e la nona, si caratterizza per una molto attiva partecipazione consiliare alla produzione normativa, non solo con la propria capacità emendativa sulle proposte di iniziativa di Giunta, ma anche per la capacità dell'assemblea di far diventare leggi un notevole numero di proposte di origine consiliare. Il tasso di successo delle proposte di legge di iniziativa consiliare della nona legislatura, infatti, oscilla tra il 30 e il 40 per cento delle leggi prodotte annualmente, e più precisamente va da un minimo del 29,3 %, equivalente a 19 leggi su 65 del 2012 ad un massimo del 47,8% del 2014 (34 leggi su 71) e del 58,6% corrispondente a

24 leggi su 41 dei primi mesi del 2015 (si tenga sempre conto che quest'ultimo dato è riferito al periodo dei tre mesi di fine legislatura rispetto all'anno complessivo e che comprende anche le leggi di modifica statutaria) (Tab. 5).

Nell'ottava legislatura, il tasso di successo rimane sotto il 30%, se si eccettua il dato del 2010, corrispondente ai 2 mesi di fine legislatura e riferito ad un dato numerico delle leggi approvate decisamente più basso dei dati riferiti agli anni interi.

**TABELLA N. 5 – PRODUZIONE LEGISLATIVA 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)</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
<b>2013</b>	39	65	21 <sup>41</sup>	35	60	100
<b>2014</b>	36	50,8	34	47,8	70 + 1 (CR+GR)	98,6 +1,4 <sup>42</sup> = 100
<b>2015 (IX)</b>	16	39	24 <sup>43</sup>	58,6	40 + 1 dovuta a unificazione pdl GR e CR <sup>44</sup>	97, + 2,4 <sup>45</sup>

<sup>41</sup> Compresa la legge regionale di modifica statutaria 18/2013. Le leggi di modifica statutaria seguono la numerazione delle leggi regionali ordinarie, pertanto, come già fatto con la l.r. statutaria 1/2010, nel rapporto della legislazione 2009-2010, si è deciso di conteggiarle insieme alle altre.

<sup>42</sup> È la percentuale corrispondente alla legge risultato dell'unificazione tra una proposta di legge della Giunta e una del Consiglio.

<sup>43</sup> Il totale comprende le sei leggi regionali di modifica statutaria.

<sup>44</sup> La legge regionale dovuta all'unificazione tra una proposta di legge giuntale e due proposte di legge di iniziativa consiliare nel 2015 è la 21 (Promozione della cultura e della pratica delle attività sportive e ludico-motorio-ricreative e modalità di affidamento degli impianti sportivi).

<sup>45</sup> È la percentuale corrispondente alla legge risultato dell'unificazione tra una proposta di legge della Giunta e due del Consiglio.

#### 4. LE DIMENSIONI FISICHE DELLE LEGGI

La rilevazione del numero degli articoli, commi e caratteri da cui le leggi sono composte e che mostra la loro maggiore o minore corposità, pur non evidenziando la qualità del contenuto delle norme, riesce però a raffigurare il peso che le disposizioni possono avere.

La produzione annuale complessiva dell'anno 2015, considerata per la sua composizione in articoli, commi e caratteri è numericamente inferiore ai dati dell'anno 2014, che con le sue 71 leggi è stato l'anno con la maggiore produzione normativa degli ultimi anni. Ma il 2015, pur essendo un anno in cui per circa tre mesi l'assemblea non ha legiferato, raggiunge una somma dei singoli elementi superiori al 2013, uno degli anni centrali della nona legislatura, come dimostrano i risultati presenti nella sottostante tabella 6.

**TABELLA N. 6 - LEGGI REGIONALI DEL 2013, DEL 2014 E DEL 2015 PER COMPOSIZIONE COMPLESSIVA IN BASE AGLI ARTICOLI, AI COMMI E AI CARATTERI**

ANNI	2013	2014	2015
ARTICOLI	747	1105	931
COMMI	1482	2558	2407
CARATTERI	752.768	1.337.250	1.254.441

Sempre riguardo alle dimensioni fisiche delle leggi, interessante è mettere a confronto i dati annuali delle rilevazioni svolte in maniera separata per le leggi di iniziativa di Giunta e quelle di iniziativa consiliare. I dati annuali evidenziano come le dimensioni fisiche degli elementi rilevati per le leggi di iniziativa dei componenti dell'assemblea sono, in relazione ai valori numerici in assoluto, in costante rialzo per tutti gli anni interessati. Questo dato può essere letto a sostegno di una maggiore capacità dell'assemblea di incidere sulla produzione normativa.

La composizione per articoli delle leggi di iniziativa consiliare partono da 58 articoli su un totale annuale di 340 per il 2010 e proseguono con 94 su 941 per il 2011, 148 su 1149 per il 2012, 193 su 747 per il 2013<sup>46</sup>.

La tabella n. 7 riporta i dati relativi al 2014 e al 2015 e si nota subito come le 32 leggi di Consiglio hanno una composizione numericamente inferiore, in tutti e tre i componenti esaminati, rispetto alla consistenza numerica risultante dalle 33 leggi approvate su iniziativa giuntale.

I dati riguardanti l'esecutivo, che come sempre ha un tasso di approvazione delle proprie proposte di legge sia in valore assoluto che percentuale sempre maggioritario, e non può essere altrimenti, invece, sono più altalenanti: sono in rialzo fino al 2012 e calano decisamente per il 2013 passando, sempre in riferimento agli articoli, da 282 per il 2010, 847 per il 2011, 1001 per il 2012 e quasi si dimezzano per il 2013 con 554 articoli. Per i dati del 2014 e del 2015 basta guardare la tabella n. 7 per verificare come le 33 leggi di

<sup>46</sup> I dati citati sono presenti nei Rapporti sulla legislazione degli anni precedenti.

iniziativa della Giunta relative al 2015 sono composte da un numero di commi e caratteri superiore alla 36 leggi del 2014.

**TABELLA N. 7 - LEGGI REGIONALI DEL 2014 E DEL 2015 PER COMPOSIZIONE COMPLESSIVA IN BASE AGLI ARTICOLI, AI COMMII E AI CARATTERI SUDDIVISA PER SOGGETTO PROPONENTE**

NUMERO	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALI	
	2014	2015	2014	2015	2014 <sup>47</sup>	2015 <sup>48</sup>
ANNI						
ARTICOLI	847	760	227	150	1105	931
COMMII	2079	2087	411	263	2558	2407
CARATTERI	1.044.147	1.059.432	254.149	173051	1.337.250	1.254.441

Per la produzione complessiva della nona legislatura si è provato a ricavare le medie dei dati rilevati sulle singole parti delle leggi (articoli, commi e caratteri) per un raffronto tra le due ultime legislature.

La rilevazione evidenzia, che la legislazione della nona legislatura ha una composizione per articoli e commi mediamente più corposa della legislatura precedente, nonostante l'andamento altalenante dei valori assoluti.

Più evidente è l'aumento delle dimensioni fisiche delle leggi se si fa riferimento alla composizione in caratteri.

In sintesi l'ottava legislatura è iniziata con leggi mediamente poco corpose ed è proseguita con un costante rialzo, anche molto deciso negli ultimi anni. La nona legislatura invece è iniziata con una produzione media più corposa che è aumentata nel 2011 e 2012 ha avuto un brusco calo nel 2013, per aumentare nuovamente nel 2014 e 2015 (Tab. 8 e 9).

**TABELLA 8 - INDICI DI TENDENZA DELLE DIMENSIONI FISICHE LEGGI DELLA NONA LEGISLATURA**

	Leggi 2010	Leggi 2011	Leggi 2012	Leggi 2013	Leggi 2014	Leggi 2015
Media articoli	11	17	17	12	15	14
Media commi	22	40	35	24	36	39
Media caratteri	11.329	20.220	19.441	12.546	18.834	20.052

**TABELLA 9 - INDICI DI TENDENZA DELLE DIMENSIONI FISICHE DELLE LEGGI DELLA OTTAVA LEGISLATURA**

	Leggi 2005-2006	Leggi 2007	Leggi 2008	Leggi 2009	Leggi 2010
Media articoli	8	14	14	17	14
Media commi	18	30	31	44	38
Media caratteri	6.548	12.054	12.349	19.066	19.899

<sup>47</sup> Il totale comprende anche la legge regionale frutto di unificazione di una proposta di legge di Giunta e una di Consiglio.

<sup>48</sup> Il totale comprende anche la legge regionale frutto di unificazione di una proposta di legge di Giunta e due di iniziativa consiliare.

L'aggregazione dei singoli componenti rilevati per macro dimensioni offre la possibilità di ulteriori riflessioni quali l'evidenziazione che nella maggior parte dei casi le leggi si collocano nelle classi di dimensioni medio basse confermando la tendenza rilevata da anni.

Difatti, sia nelle tabelle relative al periodo di fine nona legislatura sia per il periodo iniziale della decima, la maggior parte delle leggi sono collocate nelle classi più basse: 21 e 9 leggi sono composte da un massimo di 5 articoli; 23 e 10 leggi sono composte da un massimo di 10 commi, e 19 leggi sono composte da massimo 5.000 caratteri. Solo le leggi di iniziativa di Giunta riescono a raggiungere le dimensioni maggiori. Ma, si ribadisce, questa è la caratteristica che si rileva sin da quando si è iniziato ad analizzare le leggi guardando alle loro caratteristiche "fisiche". Per cui resta confermata la caratteristica di una legislazione cui contribuisce in maniera rilevante l'assemblea legislativa, ma di rado si tratta di legislazione corposa.

**TABELLA N. 10 - LEGGI REGIONALI DEL 2015 – NONA LEGISLATURA - PER CLASSI DI AMPIEZZA IN ARTICOLI E PER SOGGETTO PROPONENTE**

LEGGI REGIONALI DEL 2015 – NONA LEGISLATURA						
ARTICOLI	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
da 1 a 5	5	31,3	16	66,6	21	51,3
da 6 a 10	3	18,7	5	20,9	8	19,5
da 11 a 15	--	--	3	12,5	3	7,3
da 16 a 20	1	6,2	--	--	1	2,4
Oltre 20	7	43,8	--	--	8 <sup>(*)</sup>	19,5
TOTALE	16	100	24	100	41	100

<sup>(\*)</sup> è stata inserita solo nei totali la legge prodotta dall'unificazione di 1 proposta di legge di giunta e 2 di consiglio

**TABELLA N. 11 - LEGGI REGIONALI DEL 2015 – NONA LEGISLATURA - PER CLASSI DI AMPIEZZA IN COMMII E PER SOGGETTO PROPONENTE**

LEGGI REGIONALI DEL 2015 – NONA LEGISLATURA						
COMMI	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
da 1 a 10	6	37,5	17	70,8	23	56,1
Da 11 a 20	1	6,2	6	25,	7	17,1
da 21 a 30	--	--	--	--	1 <sup>(*)</sup>	2,4
da 31 a 40	2	12,5	1	4,2	3	7,3
Oltre 40	7	43,8	..	--	7	17,1
TOTALE	16	100	24	100	41	100

<sup>(\*)</sup> è stata inserita solo nei totali la legge prodotta dall'unificazione di 1 proposta di legge di giunta e 2 di consiglio

**TABELLA N. 12 - LEGGI REGIONALI DEL 2015 –NONA LEGISLATURA - PER CLASSI DI AMPIEZZA IN CARATTERI E PER SOGGETTO PROPONENTE**

LEGGI REGIONALI DEL 2015 – NONA LEGISLATURA						
CARATTERI	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
fino a 5.000	5	31,3	14	58,3	19	46,3
da 5.001 a 10.000	1	6,2	6	25	7	17,1
da 10.001 a 15.000	1	6,2	3	12,5	5	12,2
da 15.001 a 20.000	--	--	1	4,2	1 <sup>(*)</sup>	2,4
oltre 20.000	9	56,3	--	--	9	22
TOTALE	16	100	24	100	41	100

<sup>(\*)</sup> è stata inserita solo nei totali la legge prodotta dall'unificazione di 1 proposta di legge di giunta e 2 di consiglio

**TABELLA N. 13 - LEGGI REGIONALI DEL 2015 – DECIMA LEGISLATURA - PER CLASSI DI AMPIEZZA IN ARTICOLI E PER SOGGETTO PROPONENTE**

LEGGI REGIONALI DEL 2015 – DECIMA LEGISLATURA						
ARTICOLI	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
da 1 a 5	4	23,5	5	62,5	9	36
da 6 a 10	7	41,2	3	37,5	10	40
da 11 a 15	1	5,9	--	--	1	4
da 16 a 20	--	--	--	--	--	--
Oltre 20	5	29,4	--	--	5	20
TOTALE	17	100	8	100		100

**TABELLA N. 14 - LEGGI REGIONALI DEL 2015 – DECIMA LEGISLATURA - PER CLASSI DI AMPIEZZA IN COMMIE PER SOGGETTO PROPONENTE**

LEGGI REGIONALI DEL 2015 – DECIMA LEGISLATURA						
COMMI	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
da 1 a 10	5	29,4	5	62,5	10	40
Da 11 a 20	4	23,5	3	37,5	7	28
da 21 a 30	2	11,8	--	--	2	8
da 31 a 40	1	5,9	--	--	1	4
Oltre 40	5	29,4	--	--	5	20
TOTALE	17	100	8	100	25	100

**TABELLA N. 15 - LEGGI REGIONALI DEL 2015 – DECIMA LEGISLATURA - PER CLASSI DI AMPIEZZA IN CARATTERI E PER SOGGETTO PROPONENTE**

LEGGI REGIONALI DEL 2015 – DECIMA LEGISLATURA						
CARATTERI	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
fino a 5.000	3	17,7	4	50	7	28
da 5.001 a 10.000	6	35,2	4	50	10	40
da 10.001 a 15.000	3	17,7	--	--	3	12
da 15.001 a 20.000	--	--	--	--	--	--
oltre 20.000	5	29,4	--	--	5	20
TOTALE	17	100	8	100	25	100

#### 4.1. LE DIMENSIONI FISICHE DEL PREAMBOLO

Per quanto riguarda la dimensione fisica dei preamboli alle leggi, si ricorda che il conteggio dei caratteri rientra nelle dimensioni fisiche delle leggi, mentre il numero dei ‘visto’ e dei ‘considerato’ hanno un conteggio a se stante.

Per la produzione normativa dell’intero anno 2015, il numero dei ‘visto’ è 407, mentre il numero dei ‘considerato’ arriva a 441.

Come per il passato si evidenzia che la corposità del preambolo è legata alla dimensione della legge: più la legge è articolata e più il preambolo sarà composto da un numero di ‘visto’ e soprattutto di ‘considerato’ assai ampio.

#### 5. CLASSIFICAZIONE PER POTESTÀ LEGISLATIVA DELL’ANNO 2015

È opportuno premettere che la competenza legislativa esercitata è rilevata dalle indicazioni presenti nei preamboli alle leggi e precisamente nei ‘visto’ e che solo in rari casi l’indicazione manca o la potestà esercitata è ascritta ad articoli diversi dal 117 commi 3 e/o 4 della Costituzione e che la presenza di tale indicazione è prevista dal protocollo d’intesa stipulato tra Giunta regionale e Consiglio regionale nel 2010-2011 in attuazione dell’articolo 20 della legge regionale 55/2008 sulla qualità normativa.

Considerata la produzione dell’intero anno, nel 2015 la maggioranza delle leggi esercita una potestà legislativa di tipo residuale, con 28 leggi, mentre 26 leggi sono dichiarate concorrenti e solo 12 esercitano nella stessa legge entrambe le competenze.

Volendo approfondire la distribuzione delle leggi si può meglio specificare in base all’appartenenza alla nona o alla decima.

Per la decima legislatura 11 leggi regionali (pari al 44%) si collocano nella potestà concorrente, 8 (equivalenti al 32%) esercitano la potestà residuale e 6 (il 24%) esercitano entrambe le competenze.

**TABELLA N. 16 - DISTRIBUZIONE DELLE LEGGI IN FORZA DI POTESTÀ LEGISLATIVA PER L'ANNO 2015**

	POTESTÀ CONCORRENTE		POTESTÀ RESIDUALE (O ESCLUSIVA)		MISTA		TOTALE	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
<b>2015</b>	26	40	28	42	12	18	66	100

**5.1. CLASSIFICAZIONE PER POTESTÀ LEGISLATIVA ANNO 2015 NONA LEGISLATURA**

Per la nona legislatura si può fare un esame più ampio. Dai dati di legislatura infatti è possibile notare lo spostamento dell'esercizio della potestà sempre più verso l'uso di una competenza mista che vede nella stessa legge sia l'esercizio della potestà concorrente sia quella residuale.

La competenza mista si trova per lo più in leggi che si occupano di sanità e sociale, di territorio, urbanistica e agricoltura, di istruzione, cultura e formazione.

Dal dato complessivo si può evidenziare che, fatta eccezione per il dato del 2015 che risente della presenza delle leggi regionali statutarie, sembra che sempre più l'opera del legislatore s'intreccia tra più livelli e che la complessità delle problematiche e l'interdisciplinarietà delle materie porta ad inserire le norme in uno stesso contenitore (cioè nella stessa legge). Probabilmente questo si evidenzia anche in materia di programmazione, dove sempre più si tende ad unificare i piani e i programmi che investono settori diversi racchiudendoli in unico contenitore perché le indicazioni programmatiche di un settore non possono non riverberarsi su altri settori complementari (sanità e sociale, agricoltura e urbanistica, ambiente, territorio e agricoltura.)

**TABELLA N. 17 - DISTRIBUZIONE DELLE LEGGI IN FORZA DI POTESTÀ LEGISLATIVA PER LA NONA LEGISLATURA (ANNI 2010 – 2011 – 2012 - 2013 – 2014 - 2015)**

	POTESTÀ CONCORRENTE		POTESTÀ RESIDUALE (O ESCLUSIVA)		MISTA		TOTALE	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
<b>2010<sup>(*)</sup></b>	13	43,3	13	43,3	4	13,4	30	100
<b>2011</b>	25	47,2	15	28,3	13	24,5	53	100
<b>2012</b>	30	46,1	18	27,7	17	26,2	65	100
<b>2013</b>	19	31,7	17	28,3	24	40,0	60	100
<b>2014</b>	21	29,6	30	42,3	20	28,1	71	100
<b>2015<sup>(*)</sup></b>	15	36,6	20	48,8	6	14,6	41	100

(\*) I dati del 2010 riguardano la nona legislatura (maggio - dicembre); i dati del 2015 riguardano la fine della nona legislatura (gennaio - marzo)

## 6. CLASSIFICAZIONE PER TIPOLOGIA NORMATIVA PER L'ANNO 2015

La classificazione per tipologia normativa delle leggi regionali, sia relativamente all'intero anno che come leggi ascrivibili al periodo iniziale della decima legislatura, non si discosta dai rilevamenti degli anni precedenti con la manutenzione come categoria più frequentata, cioè la maggior parte delle leggi del 2015 sono leggi di modifica di leggi precedenti.

La categoria delle leggi di manutenzione raccoglie 40 leggi per l'intero anno, pari a poco più del 60 per cento della produzione annuale, e 17 leggi, equivalenti al 68 %, per l'inizio della decima legislatura.

Per la produzione annuale, seguono le 11 leggi di settore (16,6%), le 5 leggi di bilancio (9,1%) e le 4 leggi classificate come istituzionali (6,1%). Infine tre leggi sono di tipo provvedimentale e 2 interessano più settori.

Consultando la tabella n. 19, si osserva come la stessa tipologia di distribuzione ricorre anche se si fa riferimento soltanto alla produzione normativa di inizio legislatura.

**TABELLA N. 18 - CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI PER TIPOLOGIA NORMATIVA – ANNO 2015**

TIPOLOGIA DELLE LEGGI	ANNO 2015	
	NR	%
ISTITUZIONALE	4	6,1
SETTORE	11	16,6
INTERSETTORIALE	2	3,1
RIORDINO	0	0
SEMPLIFICAZIONE	0	0
TESTI UNICI	0	0
PROVVEDIMENTO	3	4,5
INTERPRETAZIONE	0	0
MANUTENZIONE	40	60,6
BILANCIO	6	9,1
TOTALE	66	100

**TABELLA N. 19 - CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI PER TIPOLOGIA NORMATIVA – ANNO 2015 DECIMA LEGISLATURA**

TIPOLOGIA DELLE LEGGI	ANNO 2015	
	NR	%
ISTITUZIONALE	1	4
SETTORE	2	8
INTERSETTORIALE	0	0
RIORDINO	0	0
SEMPLIFICAZIONE	0	0
TESTI UNICI	0	0
PROVVEDIMENTO	0	0
INTERPRETAZIONE	0	0
MANUTENZIONE	17	68
BILANCIO	5	20
TOTALE	25	100

#### 6.1. CLASSIFICAZIONE PER TIPOLOGIA NORMATIVA ANNO 2015 NONA LEGISLATURA

Anche tutta la nona legislatura vede come tipologia più frequentata la manutenzione, tipologia che, negli anni, ha raggiunto e a volte superato il 50 per cento delle leggi emanate annualmente. La categoria raccoglie per lo più piccole leggi di modifica per tutti gli anni presi in considerazione. Fanno eccezione le leggi di manutenzione<sup>49</sup> dell'ordinamento regionale che in qualità di contenitori trasversali sono leggi corpose composte da un notevole numero di articoli.

Tra le leggi di modifica più corpose si cita la legge che adegua la normativa di settore alla nuova programmazione regionale (l.r. 2/2015) e la legge regionale che detta norme in materia di conservazione e valorizzazione del patrimonio naturalistico regionale (l.r. 30/2015).

Se non consideriamo le leggi di bilancio che in questa tipologia di classificazione contengono sia le finanziarie sia le variazioni di bilancio (sebbene spesso queste ultime adottino la tecnica della modifica puntuale della precedente legge di bilancio e quindi si comportano come leggi di manutenzione), che hanno un numero di leggi costanti nel tempo, dopo le leggi di manutenzione la classe più frequentata è quella delle leggi di settore, con la punta massima di 14 leggi nel 2012; solo nel 2013 la tipologia istituzionale raggiunge quasi quella di settore con 9 leggi. Questo grazie alle numerose leggi riguardanti la fusione di comuni.

Per quanto riguarda i tre mesi del 2015 compresi nella nona legislatura, come si vede dalla tabella 20, sono 9 su 41 le leggi regionali di settore, un numero non piccolo rispetto al minor numero delle leggi totali.

<sup>49</sup> La legge di manutenzione è prevista dall'articolo 13 della legge regionale 55/2008 (Disposizioni in materia di qualità della normazione).

**TABELLA N. 20 - CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI PER TIPOLOGIA NORMATIVA DELLA NONA LEGISLATURA**

TIPOLOGIA DELLE LEGGI	ANNO 2010(*)		ANNO 2011		ANNO 2012		ANNO 2013		ANNO 2014		ANNO 2015 (*)	
	NR	%	NR	%	NR	%	NR	%	NR	%	NR	%
ISTITUZIONALI	3	10	4	7,6	4	6,2	9	15,0	6	8,5	3	7,3
SETTORE	2	6,7	9	16,9	14	21,6	10	16,7	8	11,2	9	22
INTERSETTORIALI	0	0	2	3,8	0	0	0	0	0	0	2	4,9
RIORDINO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SEMPLIFICAZIONE	0	0	0	0	1	1,5	2	3,3	0	0	0	0
TESTI UNICI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PROVVEDIMENTO	1	3,3	1	1,9	3	4,6	3	5,0	4	5,7	3	7,3
INTERPRETAZIONE	0	0	0	0	0	0	1	1,7	1	1,4	0	0
MANUTENZIONE	17	56,7	28	52,9	34	52,3	27	45,0	47	66,2	23	56,1
BILANCIO	7	23,3	9	16,9	9	13,8	8	13,3	5	7,0	1	2,4
TOTALI	30	100	53	100	65	100	60	100	71	100	41	100

(\*) I dati del 2010 partono dall'inizio nona legislatura – maggio 2010 e quelli del 2015 si riferiscono ai primi tre mesi dell'anno e corrispondono alla fine della nona legislatura.

## 6.2. LE LEGGI DI MANUTENZIONE

All'interno della tipologia normativa la categoria manutenzione è sempre stata, nella legislazione toscana, la più frequentata. Spesso non si tratta di manutenzione ordinaria, ma, pur innestandosi su leggi preesistenti, a volte sono quasi testi unici, cioè acquistano il ruolo di interventi di riordino totale o parziale della materia.

Come già detto anche per il 2015 la legislazione di manutenzione si segnala come la più folta con 40 leggi e, se nella maggior parte si tratta di interventi di piccole dimensioni, cioè sono leggi consistenti di uno o due articoli e 2 o al massimo 3 commi, in alcuni casi, come la legge regionale 84/2015 (Riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del sistema sanitario regionale. Modifiche alla l.r. 40/2015) si tratta di una consistente disciplina di riordino che ha inserito nella legge regionale in materia di sistema sanitario del 2005, la 40, tutte le nuove disposizioni, comprese quella già approvate al termine della nona legislatura con legge autonoma (l.r. 28/2015). Si tratta di una legge che ha visto svolgere, alla fine del 2015, un acceso e prolungato dibattito tra maggioranza e opposizione, proseguito per più giorni e ha impegnato l'assemblea legislativa anche in sedute notturne e la cui approvazione poteva rendere inutile la richiesta di referendum sostenuta dai gruppi politici di opposizione.

Le 40 leggi di manutenzione approvate nel 2015 hanno dato luogo a 106 interventi manutentivi, a volte intervenendo più volte nell'anno sulla stessa legge. La legge regionale 40/2005, sopra citata, è diventata la legge con più interventi di modifica, ben 31 leggi hanno, con più articoli, modificato il testo in molte sue parti, rendendola di difficile comprensione nonostante i cittadini

abbiano a propria disposizione i testi coordinati aggiornati sul sito del Consiglio regionale.

Un'ultima notazione in materia di leggi di manutenzione: di questa categoria fanno parte anche le sei leggi di modifica statutaria. Entrato in vigore all'inizio del 2005, lo Statuto ha subito otto interventi di modifica svolti da altrettante leggi, a partire dal 2010. La prima legge di modifica<sup>50</sup> è la legge regionale statutaria 1/2010 (Modifiche agli articoli 6 e 35 dello Statuto della Regione Toscana), con la quale si provvedeva ad una prima riduzione del numero dei consiglieri e del numero minimo e massimo degli assessori.

La seconda legge statutaria è del 2013, la n. 18 (Modifiche agli articoli 6, 9, 14, 31 e 35 dello Statuto in materia di numero di consiglieri regionali e dei componenti della Giunta regionale e abolizione del vitalizio), che ha provveduto ad un'ulteriore riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori e all'abolizione del vitalizio. Le modifiche introdotte nel 2013 sono entrate in vigore con la nuova legislatura. Le altre sei modifiche sono state fatte tutte nel 2015 e riguardano, la prima, l'articolo 4 dello Statuto, aggiungendo tra le finalità della Regione anche il diritto a fare sport (l.r. stat. 4/2015), la seconda, l'articolo 10 in materia di portavoce dell'opposizione (l.r. stat. 5/2015) rendendone facoltativa l'istituzione.

La terza legge statutaria prevede la modifica degli articoli 12 e 14 dello Statuto in materia di cessazione anticipata dalla carica del Presidente del Consiglio regionale e dei componenti dell'Ufficio di presidenza (l.r. stat. 6/2015). La quarta modifica allo Statuto riguarda l'articolo 57 che istituisce il Collegio di garanzia modificandone il sistema di elezione (l.r. stat. 55/2015); la quinta modifica interessa l'articolo 16 dello Statuto in materia di formazione dei gruppi consiliari, permettendo che restino in vita i gruppi monocellulari, qualora si tratti di un gruppo formatosi al momento dell'insediamento del nuovo Consiglio e che è diventato tale successivamente (l.r. stat. 57/2015). L'ultima modifica introdotta nello Statuto riguarda l'articolo 74 in materia di iniziativa popolare delle leggi di istituzione di nuovi comuni o di modifica di comuni esistenti, variando il numero di elettori occorrente per l'iniziativa popolare in questi casi (l.r. stat. 58/2015).

## **7. CLASSIFICAZIONE PER MATERIE E MACROSETTORI**

Per quanto riguarda l'appartenenza ai macrosettori, le leggi del 2015 si classificano complessivamente in numero preponderante nell'ordinamento istituzionale, 26 leggi di cui 17 nella prima metà dell'anno e 9 approvate nella decima legislatura, nel macrosettore 'servizi alla persona e alla comunità' si collocano 14 leggi in totale, di cui 10 fanno parte degli ultimi mesi della nona legislatura e 4 della nuova, nella 'finanza regionale' si collocano 10 leggi, di cui 3 fanno riferimento alla nona legislatura e 7 alla decima. Seguono le leggi del macrosettore 'territorio e ambiente' di cui fanno parte 8 leggi equamente divise tra le due legislature e per ultimo le leggi riguardanti lo 'sviluppo economico'

---

<sup>50</sup> Questa prima legge di modifica statutaria è stata approvata nell'ottava legislatura.

che nel 2015 hanno visto 6 leggi, di cui 5 nella legislatura precedente e 1 nella legislatura corrente.

Le 66 leggi regionali del 2015 occupano 23 delle 48 voci in cui si suddividono i macrosettori, cioè il 47,9 per cento delle materie. Le voci più consistenti sono all'interno dell' 'ordinamento istituzionale' con 8 leggi presenti nella materia 'organi della Regione' (sono qui le leggi di modifica statutaria), la voce 'personale e amministrazione' con 6 interventi (la maggior parte di queste riguardano il riordino delle province); un altro gruppo consistente di leggi si ritrova nei 'servizi alla persona e alla comunità' con 6 interventi alla voce 'tutela della salute' e tre che riguardano i 'servizi sociali'. Nello 'sviluppo economico' la voce 'miniere e risorse geotermiche' raccoglie tre interventi; in tutti gli altri casi si tratta di uno o due leggi.

**TABELLA N. 21– CLASSIFICAZIONE PER MATERIE E SOGGETTO PRESENTATORE ANNO 2015 – NONA E DECIMA LEGISLATURA**

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
		IX LEG	X LEG	IX LEG	X LEG	IX LEG	X LEG
Ordinamento istituzionale Tot IX LEGISLATURA = 17 Tot X LEGISLATURA = 9	1. Organi della Regione ( <i>ad esclusione di quanto classificato alla voce successiva</i> )			8	3	8	3
	2. Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti la Giunta			2		2	
	3. Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni						
	4. Personale e amministrazione		2	3	1	3	3
	5. Enti locali e decentramento	1	1			1	1
	6. Altro (per es: persone giuridiche private, sistema statistico regionale, etc.)	1		1	2	2	2
	7. Multimateria			1		1	
Sviluppo economico e attività produttive Tot IX LEGISLATURA = 5 Tot X LEGISLATURA = 1	8. Artigianato						
	9. Professioni (includere le nuove figure professionali: per es., naturopata, etc.)						
	10. Industria						
	11. Sostegno all'innovazione per i settori produttivi						

MACROSETTORE ANNO	MATERIA	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
		IX LEG	X LEG	IX LEG	X LEG	IX LEG	X LEG
	12. Ricerca, trasporto e produzione di energia						
	13. Miniere e risorse geotermiche	3	1			3	1
	14. Commercio, fiere e mercati						
	15. Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)						
	16. Agricoltura e foreste			1		1	
	17. Caccia, pesca e itticoltura			1		1	
	18. Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale						
	19. Altro (per es.: programmazione negoziata, programmi economici, supporto e assistenza allo sviluppo locale, etc.)						
	20. Multimateria						
	21. Territorio e urbanistica (incluso demanio; edilizia)	1	1	1		2	1
	22. Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	1				1	
	23. Risorse idriche e difesa del suolo	1	1			1	1
	24. Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; aeroporti; etc)		1				1
	25. Viabilità						
	26. Trasporti						
	27. Protezione civile		1				1
	28. Altro (per es.: usi civici)						
	29. Multimateria						
	30. Tutela della salute	1	2	4		5	2
	31. Alimentazione						
	32. Servizi sociali	2		1		3	
	33. Istruzione scolastica e universitaria						
	Tot IX LEGISLATURA = 4 Tot X LEGISLATURA = 4						
	Tot IX LEGISLATURA = 10 Tot X LEGISLATURA = 4						

MACROSETTORE ANNO	MATERIA	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
		IX LEG	X LEG	IX LEG	X LEG	IX LEG	X LEG
	34. Formazione professionale						
	35. Lavoro						
	36. Previdenza complementare e integrativa						
	37. Beni e attività culturali			1	2	1	2
	38. Ricerca scientifica e tecnologica						
	39. Ordinamento della comunicazione						
	40. Spettacolo						
	41. Sport					1 <sup>(*)</sup>	
	42. Altro (per es: sicurezza personale, polizia locale; tutela degli utenti e consumatori; contrasto all'usura; etc.)						
	43. Multimateria						
Finanza regionale	44. Bilancio	1	4			1	4
	45. Contabilità regionale		1				1
Tot IX LEGISLATURA = 3	46. Tributi		1				1
Tot X LEGISLATURA = 7	47. Multimateria	2	1			2	1
Multisettores <sup>51</sup>	48. Multisettores	2				2	
Tot IX LEGISLATURA = 2							
Tot X LEGISLATURA = ---							
	<b>TOTALE</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>24</b>	<b>8</b>	<b>41</b>	<b>25</b>

(\*) si tratta della legge regionale prodotta dell'unificazione di una proposta di legge giuntale e di due di derivazione consiliare.

## 7.1. MATERIE E MACROSETTORI NELLA NONA LEGISLATURA

Considerando l'intera produzione normativa della legislatura appena terminata, si evidenzia che il macrosettore più frequentato è stato l' 'ordinamento istituzionale' con 80 leggi, seguito dai 'servizi alla comunità e alla persona' con 71 interventi normativi; il macrosettore 'territorio ambiente e infrastrutture' raccoglie 53 leggi e 47 il macrosettore 'sviluppo economico'. Gli interventi nel macrosettore 'finanza regionale' raccoglie complessivamente 58 interventi legislativi.

<sup>51</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.

**TABELLA N. 22 - CLASSIFICAZIONE PER MACROSETTORE NELLA NONA LEGISLATURA**

<b>Anni</b> -----	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTALI
<b>Materie</b>							
<b>Ordinamento istituzionale</b>	10	9	12	15	17	17	80
<b>Sviluppo economico</b>	2	6	12	9	13	5	47
<b>Servizi alla persona</b>	5	11	12	15	18	10	71
<b>Territorio ambiente</b>	4	13	11	6	15	4	53
<b>Finanza regionale</b>	8	13	14	12	8	3	58
<b>Multisetto</b>	1	1	4	3	0	2	11
<b>TOTALI</b>	30	53	65	60	71	41	320

#### **8. LA CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI IN BASE ALLA TECNICA REDAZIONALE**

In relazione al profilo della tecnica redazionale e in corrispondenza con la classificazione per tipologia normativa, le leggi prodotte nel 2015 rientrano per la maggior parte sotto la voce ‘novella’ con 41 leggi, pari al 62,1 per cento del totale delle leggi. Il dato non coincide con il totale delle leggi classificate alla voce ‘manutenzione’, poiché nella tipologia normativa le leggi di bilancio hanno una voce a se stante, anche se la tecnica utilizzata può essere quella manutentiva.

Il 28,8 per cento delle leggi, cioè 19 leggi, sono testi nuovi e solo il 9,1 per cento, corrispondente a 6 leggi, si compone contemporaneamente di testo nuovo e di modifiche in parti sostanzialmente uguali. Si tenga conto che la classificazione delle leggi avviene in base al concetto della prevalenza, cioè la classifica viene attribuita in base alla tecnica prevalente.

Quindi, sostanzialmente, nemmeno il 2015 si discosta dalle precedenti rilevazioni.

**TABELLA N. 23 - DISTRIBUZIONE DELLE LEGGI IN BASE ALLA TECNICA REDAZIONALE**

<b>Tecnica redazionale</b>	<b>Anno 2015</b>	
	<b>Nr. leggi</b>	<b>%</b>
Testo nuovo	19	28,8
Novella	41	62,1
Tecnica mista	6	9,1
Testo unico	0	0
Totale	66	100

## 9. L'ANALISI DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

Come si è più volte ripetuto nei precedenti Rapporti annuali anche per la produzione legislativa della nona legislatura, il tasso di successo dell'iniziativa legislativa dei consiglieri è sempre più alto.

Nella precedente legislatura la percentuale di successo complessiva si è attestata sul 26,8%. Nella legislazione appena terminata il tasso di successo raggiunge il 39,3%.

Un tasso di successo così alto delle leggi di iniziativa dei consiglieri è un fenomeno quasi esclusivamente toscano. Non sembra rilevarsi dai dati presenti nell'annuale Rapporto sullo stato della legislazione statale, regionale ed europea che produce la Camera dei Deputati, una situazione simile in nessun'altra regione.

Un altro fenomeno caratteristico di questa produzione è la presenza di proposte di legge firmate dai componenti dell'Ufficio di presidenza che sono quindi proposte trasversali alle forze politiche presenti in Consiglio. Questa tipologia di proposte ha, quasi sempre, un iter 'privilegiato' di approvazione perché approdano direttamente in aula senza passare dal vaglio della commissione di merito.

Questo fenomeno è stato sostituito, nell'anno 2014, dalla presenza di proposte di legge dei consiglieri anch'esse indirizzate direttamente all'assemblea senza il passaggio in commissione.

Come per il 2014, il fenomeno delle proposte di legge di iniziativa dell'Ufficio di presidenza è stato più contenuto, per la parte del 2015 riferita alla nona legislatura con 3 leggi provenienti dall'Ufficio di presidenza<sup>52</sup> di cui solo una è passata dalla commissione competente per materia. Le altre due proposte sono state presentate direttamente in aula.

Il periodo del 2015 che rientra nella decima legislatura, invece ha visto la presenza di 6 proposte di legge provenienti dall'Ufficio di presidenza e tutte sono andate direttamente in aula per l'approvazione<sup>53</sup>.

Complessivamente nel 2015 sono state approvate 32 leggi di iniziativa consiliare pari al 48,5%, di cui 24 fanno parte della nona legislatura per una percentuale pari al 58,6 per cento e 8 sono state proposte e approvate nella decima legislatura ed equivalgono in percentuale al 32% delle leggi approvate.

---

<sup>52</sup> Le leggi provenienti dall'UP sono la 12/2015 (Norme in materia di anagrafe pubblica dei consiglieri e degli assessori regionali. Modifiche alla l.r. 61/2012), passata in commissione, e le leggi regionali 45/2015 (Integrazione delle disposizioni procedurali sulla rendicontazione dei gruppi consiliari- modifiche alla l.r. 83/2012) e 46/2015 (Disciplina delle iniziative istituzionali del Consiglio regionale per la valorizzazione delle finalità statutarie. Abrogazione della l.r. 26/2001) entrambe andate direttamente in aula.

<sup>53</sup> Per la decima legislatura le leggi di iniziativa dell'UP sono la l.r. 58/2015 (Modifiche alla legge regionale 8 gennaio 2009, n. 1 "Testo univo in materia di organizzazione e ordinamento del personale"), la l.r. 59/2015 (Disciplina dello stemma, del gonfalone, del sigillo e della fascia della Regione Toscana), la l.r.60/2015 (Comitato regionale delle associazioni e delle manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica. Modifica alla l.r. 5/20129, la l.r. 67/2015 (collegio di garanzia statutaria. Modifiche alla l.r. 34/2008), la l.r. 69/2015 (Assicurazione previdenziale integrativa e atti di liberalità da attivare su richiesta dei consiglieri e degli assessori regionali. Modifiche alla l.r. 3/2009), infine la l.r. 71/2015 (Nuove disposizioni in materia di associazioni e manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica. Modifiche alla l.r. 5/201).

Escluse le leggi proposte dall'Ufficio di presidenza, solo tre delle altre proposte sono andate direttamente in aula, le rimanenti 21 della nona legislatura e le 2 della decima legislatura hanno seguito l'iter in commissione prima di giungere in aula per l'approvazione.

**TABELLA N. 24 – 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>54</sup>	12	30	40%
2011	16	53	30,2%
2012	19	65	29,3%
2013	21	60	35,0%
2014	34	71	47,8%
2015 <sup>55</sup>	24	41	58,6
<b>Totale legislatura</b>	126	320	39,3%

#### 9.1 LA TIPOLOGIA NORMATIVA DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

Delle 8 leggi di iniziativa consiliare della decima legislatura, sette leggi si collocano nella categoria 'manutenzione' e una alla voce 'istituzionale'.

Allo stesso modo le 24 leggi di iniziativa consiliare che fanno parte della nona legislatura 17 rientrano nella voce 'manutenzione', 5 alla voce 'settore' e 1 alla voce 'istituzionale'. Alla voce 'manutenzione' appartengono anche le leggi di modifica statutaria, perché anch'esse di carattere modificativo<sup>56</sup>.

L'intervento legislativo dei consiglieri, nella nona legislatura non è stato esercitato solo sulla materia istituzionale, ma anche sulle materie settoriali.

Le leggi di iniziativa consiliare, non si discostano, però, dalle caratteristiche di fondo che vedono la 'manutenzione' come la categoria più frequentata all'interno della tipologia normativa. Difatti delle 126 leggi che l'iniziativa consiliare ha prodotto nella legislatura appena conclusa, 78 sono leggi di manutenzione. Le restanti leggi si collocano nella categoria 'settore' (22 leggi) e in quella 'istituzionale' con 15 leggi.

<sup>54</sup> Per l'anno 2010 il periodo considerato parte da maggio, cioè l'inizio della IX legislatura.

<sup>55</sup> Per il 2015 si tratta degli ultimi tre mesi di legislatura.

<sup>56</sup> Per gli articoli e le materie interessate si veda il paragrafo sulle leggi di manutenzione.

**TABELLA N. 25 - TIPOLOGIA DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE APPROVATE NELLA NONA LEGISLATURA**

ANNO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totali legislatura
Tipologia							
ISTITUZIONALE	2	3	3	3	3	1	15
SETTORE	1	1	6	7	2	5	22
INTERSETTORIALE	0	1	0	0	0	0	1
RIORDINO	0	0	0	0	0	0	0
SEMPLIFICAZIONE	0	0	0	1	0	0	1
TESTI UNICI	0	0	0	0	0	0	0
PROVVEDIMENTO	1	1	1	2	1	0	6
INTERPRETAZIONE	0	0	0	1	1	0	2
MANUTENZIONE	8	10	8	7	27	18	78
BILANCIO	0	0	1	0	0	0	1
TOTALE LEGGI AD INIZIATIVA CONSILIARE PER ANNO	12	16	19	21	34	24	126

## 9.2. DISTRIBUZIONE PER MACROSETTORE DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

La tabella riassuntiva della nona legislatura per quanto riguarda l'iniziativa proveniente dai consiglieri conferma quanto è stato rilevato annualmente nei Rapporti sulla legislazione precedenti e cioè che pur rimanendo l' 'ordinamento istituzionale' il macrosettore più frequentato dalle leggi di provenienza consiliare, non manca la presenza dei consiglieri anche nelle altre macromaterie con 19 leggi riguardanti le materie dello 'sviluppo economico', 28 in quello dei 'servizi alla persona', con numerosi interventi nel campo dei servizi sociali, 18 in materia di 'territorio e ambiente' ed anche il settore della 'finanza regionale' ha visto l'intervento con successo dell'iniziativa consiliare con 5 leggi che certamente non riguardano il bilancio che è materia riservata all'esecutivo, ma che occupandosi di contabilità ha trovato un suo piccolo spazio.

Per la decima legislatura, le otto leggi di iniziativa consiliare riguardano quasi tutte l' 'ordinamento istituzionale' dove si collocano 6 leggi e le altre due rientrano nella macromateria 'servizi alla persona e alla comunità'.

**TABELLA N. 26 - CLASSIFICAZIONE PER MACROSETTORE NELLA NONA LEGISLATURA  
PER LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE**

<b>Anni</b> -----	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>TOTALI</b>
<b>Materie</b>							
<b>Ordinamento istituzionale</b>	7	8	7	9	11	15	57
<b>Sviluppo economico</b>	1	3	3	2	8	2	19
<b>Servizi alla persona</b>	2	4	3	7	4	6	26
<b>Territorio ambiente</b>	1	0	4	2	10	1	18
<b>Finanza regionale</b>	1	1	2	0	1	0	5
<b>Multisetore</b>	0	0	0	1	0	0	1
<b>TOTALI</b>	12	16	19	21	34	32	126

## **10. LE LEGGI IN VIGORE**

Alla fine del 2015 le leggi formalmente in vigore sono 1038, numero ottenuto per differenza tra le 3229 leggi complessivamente promulgate e le 2191 leggi abrogate espressamente. Dalle leggi formalmente in vigore, eliminando le leggi di bilancio e le leggi di pura modifica si può ritenere che siano sostanzialmente in vigore circa 602 leggi.

Un'ulteriore analisi delle leggi formalmente in vigore evidenzia che 242 sono le leggi che non hanno mai subito modifiche, 212 hanno subito modifiche a volte anche numerose e 504 sono le leggi che comportano modifiche su altri testi normativi.

Tra le leggi che hanno subito numerosi interventi modificativi si cita la legge regionale 40/2005 che si occupa del sistema sanitario regionale (31 leggi di modifica), la legge regionale 25/1998 in materia di gestione di rifiuti e bonifica dei siti inquinati che nel 2015 ha raggiunto i 16 interventi di modifica, la legge regionale 3/1994 in materia di protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio che alla fine del 2015 risulta essere stato modificato da 19 leggi.<sup>57</sup>

## **11. L'ENTRATA IN VIGORE DELLE LEGGI**

Il fenomeno dell'entrata in vigore 'anticipato' delle leggi, rispetto alla normale previsione normativa, è un fenomeno piuttosto consistente in Regione Toscana. Nel 2013 il 56% delle leggi promulgate ha avuto un'entrata anticipata per lo più al giorno successivo alla pubblicazione. In un numero minore di casi si

<sup>57</sup> Per i dati contenuti in questo paragrafo ringrazio per la collaborazione i colleghi della Raccolta normative, in primo luogo il collega Alessandro Silei, ma anche Susanna Meloni e Elisabetta Crescioli

è trattato di una entrata in vigore dichiarata per lo stesso giorno di pubblicazione. Nel 2014 il fenomeno si è ridotto attestandosi al 47,8% ed anche nel 2015 si è sensibilmente ridotto con il 44% delle leggi ad entrata in vigore anticipata, cioè 29 leggi di cui 12 della nona legislatura e 17 della decima. Ma se esaminiamo il fenomeno in base alla legislatura è evidente che le 12 leggi della nona legislatura corrispondono al 29,6%, mentre le 17 leggi emanate nella decima legislatura con entrata in vigore anticipata corrispondono al 68%.

Hanno l'entrata in vigore ordinaria 35 leggi di cui 28 della nona legislatura, e 7 leggi della decima legislatura. Le restanti due leggi hanno un'entrata in vigore posticipata, 1 per ciascuna legislatura.

**TABELLA N. 27 - 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	%
ANNO 2010	11	36,7	19	63,3	--	--	30	100
ANNO 2011	30	56,6	23	43,4	--	--	53	100
ANNO 2012	30	46,2	34	52,3	1	1,5	65	100
ANNO 2013	26	43,3	34	56,7	0	0	60	100
ANNO 2014	36	50,8	34	47,8	1	1,4	71	100
ANNO 2015	35	53	29	44	2	3	66	100

## 12. ALCUNI ELEMENTI DI RIFLESSIONE

### *Sulla nona legislatura*

La produzione della nona legislatura, analizzata nei Rapporti pubblicati annualmente, permette di individuare una serie di elementi che possono ritenersi caratteristici della produzione esaminata o che dimostrano come non si sia discostata da fenomeni rilevati anche nelle precedenti legislature.

Gli elementi individuati possono così essere riassunti:

- a. la produzione annuale, pur leggermente altalenante (si considerano qui solo gli anni interi e non i mesi di inizio e di fine legislatura), è sempre piuttosto corposa e la Regione Toscana rimane una delle regioni con il più alto numero di leggi approvate annualmente;
- b. la competenza legislativa esercitata dalla Regione è stata per la maggior parte della nona legislatura tendenzialmente sempre più "mista", raccogliendo, cioè, in un'unica legge sia interventi in materie su cui dispone anche lo Stato,

- sia interventi su materie spettanti esclusivamente alla potestà legislativa regionale;
- c. la maggior parte delle leggi sono di dimensioni medio-piccole, con poche leggi corpose, si tratta quindi, spesso di interventi puntuali su micro settori o micro materie; accompagnate da un piccolo numero di leggi di grandi dimensioni;
  - d. si tratta di una produzione composta in maggior parte da leggi di manutenzione, cioè di modifica espressa delle leggi esistenti;
  - e. l'iniziativa consiliare è sempre presente e continua a mantenere un tasso di successo molto alto, tenuto conto, anche in questo caso di quanto accade in altre regioni;
  - f. la legislazione di iniziativa consiliare negli ultimi anni non si occupa più soltanto di materia istituzionale, ma interviene sempre più spesso su altri settori, ritenuti meno usuali per un'assemblea legislativa perché presuppongono informazioni solitamente in capo all'esecutivo.

#### *Sulla decima legislatura*

Premettendo che sono pochi i mesi analizzati per evidenziare caratteristiche particolari o peculiari della nuova legislatura, si può, per ora, osservare che la nuova legislatura si apre nel segno della continuità con la precedente con una produzione normativa prevalentemente di manutenzione, anche se, come si è evidenziato nei capitoli precedenti, spesso le operazioni di modifica possono essere corpose e le leggi configurarsi come veri e propri testi di riordino della materia, come nel caso segnalato per la sanità.

L'uso dell'entrata in vigore anticipata è un'altra caratteristica in continuità con la precedente legislatura e forse anche con maggiore forza, visto che delle 25 leggi pubblicate nel periodo dell'anno 2015 corrispondente all'inizio della decima legislatura 17 leggi su 25 hanno visto un'entrata in vigore anticipata (il 68%).

Risulta in calo il tasso di successo dell'iniziativa legislativa consiliare, ma potrebbe trattarsi di un calo passeggero dovuto alla numerosa presenza di consiglieri nuovi che si trovano nell'assemblea legislativa regionale per la prima volta.

## **COMMISSIONE DI CONTROLLO**

Matteo Santoro

La Commissione di Controllo, per i suoi caratteri costitutivi svolge un'attività a carattere trasversale. Pertanto merita sottolineare che la convergenza dell'indagine analitica effettuata da diverse commissioni sul medesimo oggetto non porta a collisioni ma è un'occasione di sinergie tra strutture e di interazione tra forme e livelli di giudizi diversi. La Commissione di Controllo ha carattere sintetico e politico, costituisce l'occasione più significativa di un sindacato ad ampio raggio sulla coerenza sistematica e istituzionale dei contenuti programmatori specifici.

Le funzioni della Commissione sono sintetizzabili in tre funzioni: di controllo, referente e di vigilanza.

Nell'anno 2015 la Commissione ha esaminato complessivamente 7 atti e più precisamente 3 proposte di deliberazioni e 4 proposte di legge.

### **FUNZIONI DI CONTROLLO**

La Commissione ha espresso 2 pareri preventivi, specificatamente uno sulla proposta di deliberazione n. 537 (Approvazione modifica e integrazione al "Piano della cultura 2012-2015"- Progetti regionali n. 6 "Sistema regionale dello spettacolo dal vivo: Enti di rilevanza regionale" e n. 8 "Sistema regionale dello spettacolo dal vivo: attività teatrali, di danza e di musica) e l'altro sulla proposta di deliberazione n. 529 (Integrazione della delibera C.R. n. 3 del 24-1-2012 "Piano Agricolo Forestale (PRAF) 2012-2015) 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 della Prima Commissione, 3 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.

### **FUNZIONI REFERENTE**

Sulla proposta di deliberazione 545 concernente il rendiconto del Consiglio regionale relativo all'anno finanziario 2014, divenuta poi delibera del

Consiglio regionale 18/2015, la Commissione ha espresso parere favorevole all'unanimità.

La proposta di legge n. 2 concernente il rendiconto generale della Regione Toscana relativo all'anno finanziario 2014, divenuta poi legge regionale 61/2015, 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). Dai controlli effettuati dalla Commissione, risultano rispettati i limiti di impegno e pagamento assunti con la legge di bilancio e con i successivi provvedimenti di variazione, nonché le norme di contabilità stabilite dalla disciplina regionale. Risulta rispettato il Patto di stabilità interno.

L'indebitamento regionale è stato mantenuto nei limiti previsti per legge; la Regione non ha fatto ricorso ad anticipazione di cassa. Sono stati rispettati i principi dell'equilibrio del bilancio.

Il rendiconto 2014 presenta un disavanzo finanziario; tale disavanzo è da ascrivere principalmente alla gestione di competenza con riguardo alla spesa in conto capitale ed alle risultanze della gestione sanitaria.

La Commissione ha espresso parere favorevole a maggioranza, evidenziando che i dati del rendiconto attestano una virtuosità non solo della gestione finanziaria, ma anche del rapporto tra risorse impiegate e obiettivi realizzati, in linea con gli anni precedenti, il grado di realizzazione delle previsioni di spesa, sia in termini di capacità di impegno sia di velocità di pagamento. E tutto ciò in un "contesto difficile", caratterizzato dalla recessione economica, da incertezza sull'ammontare delle risorse statali disponibili, dai tagli introdotti pesantemente a carico delle regioni e dall'applicazione del Patto di stabilità.

## **FUNZIONI DI VIGILANZA**

Tale funzione si esplica con l'attività di vigilanza sul programma e sul rendiconto dell'attività contrattuale e sulla gestione del patrimonio regionale e degli Enti dipendenti. Per svolgere al meglio questa attività è stata richiesta più volte la presenza degli uffici della Giunta regionale e degli enti dipendenti per i necessari approfondimenti.

Per ciò che riguarda l'attività contrattuale, la Commissione ha svolto un'attività di vigilanza, acquisendo gli atti di programmazione, variazione e consuntivo, prestando maggiore attenzione al contenuto e alle modalità di affidamento degli appalti, contratti di servizi e forniture.

Nel corso del 2015, la Commissione ha effettuato un sopralluogo al Teatro della Compagnia al fine di verificare lo stato di avanzamento dei lavori a seguito dei ritardi rispetto ai tempi previsti dal contratto. In tale occasione la Commissione ha verificato che il protrarsi dei lavori era però dovuto ad eventi e

per rinvenimenti imprevisti e non prevedibili, quali, fra l'altro, la presenza di locali interrati e di solai superiori con volte a crociera, non visibili e non riportati nella documentazione tecnica a disposizione, risalente al 1948. Infine la Commissione ha proceduto ad audizioni e incontri con l'assessore e con i dirigenti ai quali è affidata la gestione del patrimonio, seguendo con particolare attenzione le dismissioni, il piano di razionalizzazione delle sedi in funzione del risparmio delle locazioni passive e promuovendo sugli edifici facente parte del patrimonio della Regione la razionalizzazione e la riduzione dei consumi energetici, anche al fine di tutelare e migliorare l'ambiente e conservare gli equilibri ecologici naturali.

## CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

Paolo Cappelletto

### 1. L'ATTIVITÀ ISTITUZIONALE NELL'ULTIMO ANNO DELLA LEGISLATURA

#### 1.1 I DATI SUI PARERI

Le elezioni tenutesi il 31 maggio per il rinnovo del Consiglio regionale e per il rinnovo di alcune amministrazioni comunali della Toscana hanno inevitabilmente inciso sull'attività del Consiglio delle autonomie locali sia per quanto riguarda le sedute effettuate, sia per i pareri espressi, riducendone complessivamente il numero.

Dall'inizio dell'anno al 28 marzo, data dell'ultima seduta del Consiglio regionale, il CAL si è riunito 6 volte per esprimere pareri obbligatori su 14 atti, così suddivisi: 5 proposte di legge, tutte di iniziativa della Giunta regionale, 5 proposte di regolamento, 3 proposte di deliberazione, 1 schema di deliberazione (di cui alla l.r. 68/2011, art. 12).

La ripartizione dei pareri per macrosettori di attività conferma gli andamenti rilevati negli anni precedenti:

- *ambiente/infrastrutture*: 3 proposte di regolamento e 1 proposta di delibera;
- *sviluppo/attività produttive*: 1 proposta di legge;
- *finanza regionale*: 1 schema di deliberazione (l.r. 68/2011, art. 12);
- *servizi alla persona e alla comunità*: 1 proposta di legge, 2 proposte di regolamento, 2 proposte di delibera;
- *ordinamento istituzionale*: 2 proposte di legge;
- *provvedimenti multisettore*: 1 proposta di legge.

Si conferma inoltre il sostanziale allineamento dei pareri espressi alle scelte operate dalla Giunta e agli esiti del procedimento di concertazione istituzionale. Tutti i 14 atti sottoposti al giudizio del CAL ottengono parere favorevole (12 con voto unanime e 2 con voto a maggioranza) e, cosa altrettanto significativa, nessun parere è sottoposto a condizione, mentre soltanto 4 pareri sono accompagnati da raccomandazioni.

#### 1.2 I PARERI FAVOREVOLI CON RACCOMANDAZIONI

I pareri favorevoli che contengono raccomandazioni riguardano 2 proposte di legge e 2 proposte di regolamento.

Le proposte di legge sono la 396 "*Disposizioni urgenti per il riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale*" e la 402 "*Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014,*

n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni dei comuni). Modifiche alla leggi regionali 67/2003, 41/2005, 68/2011, 43/2013”, che accludono entrambe, quale parte integrante delle deliberazioni, documenti di osservazioni e proposte di emendamenti di ANCI Toscana, UPI Toscana e UNCEM Toscana, sui quali ritorneremo nel paragrafo successivo.

Con la “Proposta di regolamento di attuazione dell’art. 12 bis, comma 4, lettera e) ed f) della legge regionale 11 dicembre 1998, n. 91 (Norme per la difesa del suolo). Disciplina degli obblighi concernenti la misurazione delle portate e dei volumi dei prelievi e delle restituzioni di acqua pubblica. Definizione degli obblighi e modalità di trasmissione dei risultati delle misurazioni. (Deliberazione della Giunta regionale del 2 marzo 2015, n. 185)”, la Regione intende perseguire il contenimento dei consumi della risorsa idrica e la prevenzione delle crisi idriche, attraverso la definizione degli obblighi di installazione e manutenzione di idonei dispositivi per la misurazione delle portate e dei volumi d’acqua pubblica derivati, nonché degli obblighi e delle modalità di trasmissione dei risultati delle misurazioni dei prelievi e delle restituzioni all’ente concedente e, successivamente, da questo alla Regione e alle Autorità di bacino.

Al parere favorevole del CAL si accompagnano le raccomandazioni, proposte da ANCI Toscana. Tra queste:

- la necessità di considerare la sola totalizzazione dei volumi prelevati, che può essere misurata su base annuale, lasciando alle captazioni maggiori anche la possibilità di avere un misuratore di portata istantaneo;
- la necessità che la misura dei prelievi, salvo grandi derivazioni, venga fatta con cadenza annuale e sia relativa al volume totale prelevato.

La “Proposta di regolamento di attuazione dell’art. 12 bis, comma 4, lett. a), b), c), d) e h) della legge regionale 11 dicembre 1998, n. 91 (Norme per la difesa del suolo). Disposizioni per la riduzione dei consumi di acqua prelevata ad uso diverso dal potabile. (Deliberazione della Giunta regionale del 2 marzo 2015, n. 186)”, persegue sostanzialmente le stesse finalità del precedente regolamento: garantire la tutela della risorsa idrica, garantirne il contenimento dei consumi e assicurare la prevenzione delle crisi idriche.

Le raccomandazioni trasmesse alla Giunta regionale sono ancora una volta contenute in un documento di ANCI Toscana ed assumono la veste di specifici emendamenti:

- all’art. 9 (Contenuti delle concessioni di derivazione soggette a verifica periodica), si propone di prevedere l’obbligo di installazione di un misuratore del volume prelevato e le modalità di comunicazione di tale valore all’ente concedente;
- all’art. 20 (Denuncia di nuova captazione di acque sotterranee per usi domestici), si propone di introdurre il divieto di estrazione delle acque sotterranee nelle aree di salvaguardia dei punti di captazione idropotabile

affidando all'utilizzatore il compito, prima di effettuare la nuova captazione, di verificare l'inesistenza di tale casistica con domanda da presentarsi all'Autorità idrica toscana (AIT)

### 1.3 GLI ATTI DI MAGGIOR RILIEVO POLITICO-ISTITUZIONALE

La IX legislatura regionale si conclude con due atti di significativo rilievo ordinamentale. La già citata proposta di legge n. 396 "*Disposizioni urgenti per il riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale*" con la quale la Regione avvia un processo di riorganizzazione degli assetti del servizio sanitario regionale attraverso l'accorpamento delle dodici aziende unità sanitarie locali in tre aziende USL, una per ciascuna area vasta. Al parere favorevole deliberato dal CAL si accompagnano due documenti rispettivamente di ANCI Toscana e UNCEM Toscana che vengono proposti al Consiglio regionale quali raccomandazioni. I punti salienti intendono:

- richiamare nella proposta di legge la costituzione della Conferenza dei sindaci di livello aziendale, facendo esplicito riferimento all'articolo 12 della legge regionale 40/2005 e prevedendo di integrare questo organismo con il direttore di area vasta;
- garantire alle autonomie locali la possibilità di seguire il processo di riordino del Servizio sanitario regionale (SSR) attraverso la costituzione di un apposito gruppo nell'ambito della Conferenza regionale di sindaci, guidato dagli assessori regionali competenti, che comprenda un sindaco per ciascuna area vasta, i commissari di area vasta, i commissari delle aziende USL, i dirigenti apicali della direzione generale competente, un rappresentante di ANCI;
- inserire nella proposta di legge alcuni riferimenti di base che riguardino sia l'assetto organizzativo della zona-distretto, sia il suo governo.

Si reputa inoltre opportuno che nelle linee guida che orienteranno la riforma sia data particolare attenzione alle zone disagiate rispetto agli standard qualitativi, quantitativi, strutturali e tecnologici dell'assistenza ospedaliera e territoriale, ribadendo che la riforma non debba in alcun modo portare ad un arretramento dei servizi territoriali, né dei servizi ospedalieri.

Si vuole che la proposta di legge rafforzi l'idea di zona/distretto quale luogo in cui organizzare la programmazione e gestione della sanità territoriale e dell'attività sociosanitaria divenendo così punto di approccio dei cittadini ai servizi.

Si chiede, in un contesto di accentramento quale quello che si profila con la proposta di riordino:

- di rafforzare il ruolo di programmazione delle Conferenze dei sindaci;
- di definire le modalità di rappresentazione dell'azienda sanitaria all'interno delle Società della salute o delle Conferenze zonali dei sindaci per cercare di

- rafforzare - anche in questo caso - l'anello di congiunzione tra direzioni aziendali e amministratori locali;
- di prevedere un percorso, che approderà alla riforma complessiva del 2016, il più possibile partecipato dalle amministrazioni locali e dagli enti che le rappresentano per evitare che il dimensionamento della programmazione sulle aziende tarate sull'area vasta possa apparire come un allontanamento delle decisioni aziendali dai bisogni dei territori.

La proposta di legge 402 *“Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni dei comuni). Modifiche alla leggi regionali 67/2003, 41/2005, 68/2011, 43/2013”*, ugualmente citata nel paragrafo precedente, al cui parere favorevole espresso dal CAL si aggiungono, le osservazioni presentate, al termine di due sedute del CAL (una di incontro con le associazioni di categoria, le organizzazioni sindacali, le associazioni ambientaliste sulla legge 56/2014 e una dedicata all'esame di merito della citata proposta di legge 402/2015) da ANCI Toscana, UPI Toscana e UNCEM Toscana, osservazioni che sono assunte con valore di raccomandazioni.

In particolare, per quanto riguarda i comuni, si richiede che il Consiglio regionale, nell'ambito delle sue prerogative, intervenga con emendamenti e/o con un documento di accompagnamento alla legge in cui siano inseriti i seguenti punti:

- la previsione di un sistema di *governance* più vicino ai territori, sul modello della Conferenza Regione-Città metropolitana, nonché una ridefinizione, sulla base dei nuovi assetti istituzionali, del Consiglio delle autonomie locali;
- la previsione di una formulazione delle procedure di trasferimento del personale, dei mezzi finanziari e strumentali che assicuri che non siano caricati sugli enti cedenti, a partire dalla Città metropolitana, oneri e impegni che debbono far carico alla Regione in sede di riassunzione delle funzioni prima delegate;
- il rafforzamento delle funzioni da mantenere alla Città metropolitana rispetto a quelle già esercitate dalla Provincia di Firenze;
- la previsione della fiscalizzazione di una parte dei tributi regionali (tassa automobilistica regionale), quale garanzia del mantenimento dei trasferimenti aventi carattere di generalità e di permanenza;
- l'impegno che gli introiti dei canoni idrici dei rispettivi territori siano impiegati per interventi sugli stessi territori;
- la garanzia che le funzioni e il personale conferiti agli enti locali abbiano la copertura finanziaria per il loro esercizio.

Vengono inoltre avanzate proposte di modifica dell'articolato in materia di forestazione, di turismo, di risorse destinate a promuovere la costituzione di nuove unioni, in materia di dinamica della spesa del personale dell'unione di comuni e, ancora, per quanto riguarda l'esercizio associato di funzioni.

Per la parte riguardante specificamente le province vengono proposti alcuni emendamenti e modifiche di carattere formale:

- il riconoscimento della copertura integrale dei costi sostenuti dalle province per le funzioni non fondamentali a partire dal 1° gennaio 2015, attraverso l'attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 427, della legge di stabilità in tema di avvalimento a titolo oneroso del personale che rimane negli enti provinciali nelle more della conclusione delle procedure di mobilità;
- l'integrazione nell'articolo 2 della proposta di legge relativamente alle funzioni in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati ed al controllo sugli impianti termici per la climatizzazione;
- l'inserimento di un articolo *ad hoc* per consentire ai sindaci di istituire gestioni associate di area vasta con l'obiettivo di assicurare un ruolo dei territori e l'equilibrio istituzionale-amministrativo regionale;
- la definizione di un criterio oggettivo e non discrezionale per l'individuazione del personale impiegato nelle funzioni cosiddetto "orizzontali" a servizio delle funzioni trasferite (supporto tecnico, contabile, legale, giuridico o amministrativo);
- riaffermare quanto sancito dalla legge 56/2014 e cioè che il trasferimento deve avvenire a titolo universale e tutti i rapporti attivi, passivi e il contenzioso seguono la funzione.

## **2. ALCUNI APPUNTI DI SINTESI SULLA IX LEGISLATURA REGIONALE**

L'attività del Consiglio delle autonomie locali si è dispiegata nel raggio delle funzioni attribuitegli dalla legge istitutiva e dallo statuto regionale nel testo modificato del 2004. In particolare, per la sua natura di organo di "consultazione fra la Regione e gli enti locali" (art. 123 Cost.) tale attività si è prevalentemente espressa nella deliberazione di pareri obbligatori sugli atti della programmazione regionale e sulle proposte di legge e di regolamento che riguardano l'attribuzione e l'esercizio delle competenze degli enti locali.

La tabella che segue, riassume il lavoro svolto dal Consiglio delle autonomie locali negli anni dal 2010 al marzo 2015, termine della IX legislatura regionale.

**DATI SUI PARERI ESPRESSI - aprile 2010/marzo 2015**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totale
<b>SEDUTE</b>	6	10	13	13	8	3	<b>53</b>
<b>PARERI OBBLIGATORI ESPRESSI</b>	25	30	46	52	23	11	<b>187</b>
<b>PARERI FAVOREVOLI</b>	25	29	46	52	23	11	<b>186</b>
<b>di cui con raccomandazioni</b>	8	6	16	17	6	2	<b>55</b>
<b>di cui con condizioni</b>	0	6	10	3	0	0	<b>19</b>
<b>CONDIZIONI ACCOLTE O PARZIALMENTE ACCOLTE</b>	0	6	9	2	0	0	<b>17</b>
<b>PARERI CONTRARI</b>	0	1	0	0	0	0	<b>1</b>

Il quinquennio trascorso è stato caratterizzato da importanti novità, sia a livello delle scelte operate dal legislatore nazionale, sia per i cambiamenti introdotti nell'ordinamento regionale. Le une e gli altri hanno incrociato l'attività del CAL, modificandola, arricchendola e comunque condizionandola. Così è stato per le leggi finanziarie che hanno notevolmente diminuito la disponibilità di risorse per la Regione e per gli enti territoriali sottoponendo a forte stress l'intero sistema di welfare locale e le stesse relazioni fra Regione e sistema delle autonomie. Così è stato anche per la legge 56/2014 con la quale si istituisce la Città metropolitana e si cambia radicalmente profilo istituzionale alle province, facendone organi elettivi di secondo grado, con funzioni ridotte rispetto a quelle previgenti. Non può inoltre sfuggire il rilievo che avrà la riforma del Senato, anche per le implicazioni che si rifletteranno a livello regionale, auspicabilmente con il riconoscimento di un ruolo più significativo da assegnare ai CAL.

Se guardiamo all'ordinamento regionale, con lo statuto del 2005, al CAL sono state affidate nuove competenze, non previste dalla legge regionale 36/2000: la proposizione al Presidente della Giunta, previa informazione al Consiglio, del ricorso alla Corte costituzionale, le nomine e le designazioni di competenza del sistema degli enti locali di suoi rappresentanti negli organismi regionali, nonché il parere obbligatorio sui regolamenti adottati dalla Giunta regionale. La legge regionale 68/2011 "*Norme sul sistema delle autonomie locali*" disciplina in maniera innovativa gli aspetti di raccordo tra Regione, province, comuni e unioni di comuni. Al CAL la legge attribuisce il parere

preventivo obbligatorio sulla deliberazione della Giunta con la quale vengono rideterminati gli obiettivi programmatici, relativi al patto di stabilità territoriale, dei singoli enti; il parere preventivo obbligatorio sulla deliberazione della Giunta con la quale si stabiliscono i termini e le modalità per l'accesso e l'erogazione dei contributi ai fini della riduzione dell'indebitamento degli enti locali; il parere preventivo sulla deliberazione della Giunta sui criteri di individuazione dei territori disagiati.

L'insieme di queste novità rende ormai indispensabile porre mano ad una revisione della disciplina del Consiglio delle autonomie locali al fine di riallineare le funzioni del CAL al mutato quadro giuridico e istituzionale. Inoltre, a distanza di quattordici anni dall'ultima revisione della legge istitutiva, sono emersi alcuni aspetti critici circa l'operatività del CAL che richiedono improcrastinabili correzioni volte innanzitutto a favorire la partecipazione dei componenti, la semplificazione delle procedure, l'efficacia della sua azione.

### **3. L'ATTIVITÀ ISTITUZIONALE ALL'INIZIO DELLA NUOVA LEGISLATURA**

#### **3.1 I DATI SUI PARERI**

Con l'insediamento del nuovo Consiglio regionale e della nuova Giunta, a partire dal luglio 2015, è ripresa la produzione normativa della Regione. Per il Consiglio delle autonomie locali ciò ha significato la convocazione, nel periodo luglio-dicembre, di 6 sedute e l'esame di 24 pareri obbligatori, la maggior parte dei quali assegnati nell'ultimo mese dell'anno a causa del sommarsi dei provvedimenti relativi al bilancio e dei provvedimenti in attuazione della legge regionale 22/2015 (*Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni"*).

La somma dei pareri espressi nell'anno di riferimento (14 da gennaio ad aprile e 22 da luglio a dicembre, per un totale di 36 atti esaminati), allinea i dati del 2015 alla media degli anni precedenti.

In particolare i provvedimenti assegnati al CAL in questa seconda metà dell'anno sono: 22 proposte di legge (tutte di iniziativa della Giunta regionale), 1 proposta di regolamento e 1 proposta di deliberazione.

I pareri risultano tutti favorevoli: 17 votati all'unanimità, i restanti 5 a maggioranza dei presenti. I pareri integralmente favorevoli sono 17; 3 invece sono i pareri favorevoli con raccomandazioni e 4 quelli favorevoli, ma sottoposti a condizione.

I pareri favorevoli espressi con voto a maggioranza riguardano la proposta di legge 61 "*Riordino delle funzioni delle province e della Città metropolitana. Modifiche alla l.r. 22/2015 e 70/2015*", e tutto il pacchetto di proposte concernenti il bilancio e leggi collegate: proposta di legge 44 "*Bilancio*

di previsione per l'anno finanziario 2016 e pluriennale 2016/2018", proposta di legge 45 "Legge di stabilità per l'anno 2016", proposta di legge 46 "Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2016", proposta di deliberazione 81 "Documento di economia e finanza regionale (DEFER) 2016".

La classificazione per macrostrutture vede gli atti esaminati dal CAL così ripartiti:

- *ambiente e infrastrutture*: 8 proposte di legge;
- *sviluppo e attività produttive*: 5 proposte di legge e 1 schema di regolamento;
- *finanza regionale*: 4 proposte di legge e 1 proposta di deliberazione;
- *servizi alla persona e alla comunità*: 4 proposte di legge;
- *ordinamento istituzionale*: 1 proposta di legge;

### 3.2 I PARERI CON RACCOMANDAZIONI

Su 3 proposte di legge il Consiglio delle autonomie locali ha deliberato accompagnando il parere favorevole con raccomandazioni, aventi per lo più contenuto di carattere generale.

Sulla proposta di legge 20 "Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2003, n. 67 (Ordinamento del sistema regionale della protezione civile e disciplina della relativa attività)", con la quale essenzialmente si intende modificare la disciplina dei contributi a ristoro dei danni subiti dai privati e dalle attività produttive a seguito di eventi calamitosi, il CAL raccomanda agli organi di governo regionale di avviare una riflessione complessiva sulla *governance* della protezione civile, in considerazione delle modifiche intervenute a seguito della legge 56/2014 (cosiddetta legge Delrio) e della diminuzione delle risorse disponibili da impegnare in questo settore. In particolare il Consiglio delle autonomie locali sottolinea, al fine di evitare che il peso maggiore di una complessa attività quale è la protezione civile ricada essenzialmente sui sindaci e sui comuni, la necessità di una più stretta collaborazione e di una piena condivisione delle responsabilità fra i diversi livelli istituzionali che hanno competenze in materia.

Analogamente, per quanto riguarda la proposta di legge 44 "Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2016 e pluriennale 2016/2018", le raccomandazioni intendono sottolineare la necessità che la Regione continui ad investire e mantenere a bilancio risorse importanti per attivare investimenti per l'edilizia scolastica, la sicurezza stradale, il dissesto idrogeologico, in campo sociale, nonché sulle attività di cooperazione internazionale. Si richiede inoltre che siano confermati i finanziamenti alle unioni di comuni e siano aumentati quelli per le fusioni. Con riferimento alle procedure di pagamento della pubblica amministrazione si sollecita la Regione a proseguire verso l'adeguamento dei tempi individuati dalla legislazione europea. Infine si evidenzia l'insufficienza sulle politiche per la montagna, non solo per le risorse indicate, ma per la

carezza di una visione di insieme e si richiede pertanto un impegno più forte per la montagna e per le zone marginali della Toscana.

La proposta di legge 28 “*Modifiche alla legge regionale 25 marzo 2015, n. 35 (Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 65/97, l.r. 78/98, l.r. 10/2010 e l.r. 65/2014)*” propone raccomandazioni di merito attinenti al testo normativo, con le quali si invita la Commissione competente e il Consiglio regionale a correggere alcune incongruenze presenti nell’articolato.

### 3.3 I PARERI CONDIZIONATI E IL LORO ESITO

Nella delibera n. 924 del 28 settembre 2015 “*Proposta di regolamento di attuazione dell’articolo 5 della legge regionale 25 marzo 2015, n. 35 (Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 104/1995, l.r. 65/1997, l.r. 78/1998, l.r. 10/2010 e l.r. 65/201)*”, la Giunta regionale indica i contenuti progettuali essenziali per la presentazione della domanda di autorizzazione alla coltivazione dei materiali di cava definendo in particolare:

- i contenuti dell’analisi delle caratteristiche del luogo di intervento e quelli della relazione tecnica illustrativa relativa al progetto di coltivazione;
- i contenuti del progetto di coltivazione e degli elaborati tecnici necessari alla progettazione della risistemazione del sito estrattivo;
- i contenuti del programma economico-finanziario e le funzioni di controllo svolte dalla Regione, nonché l’istituzione di una banca dati regionale delle attività estrattive.

Il parere favorevole espresso dal CAL è condizionato dalle seguenti richieste di modifica:

- l’articolazione degli elaborati dovrebbe prevedere per prima la “Relazione tecnica illustrativa” con indicazioni topografiche, urbanistiche, catastali (in particolare sulla disponibilità dell’area), per l’inquadramento dell’attività estrattiva, allegando i relativi elaborati cartografici ora parzialmente inseriti nella cartografia unificata allegata al progetto di coltivazione;
- la seconda relazione indicata nella proposta di regolamento dovrebbe essere denominata “Analisi delle caratteristiche fisiche del luogo di intervento”;
- nella terza relazione “Progetto di coltivazione” si dovranno invece distinguere i volumi lapidei abbattuti per la preparazione e messa in sicurezza ai fini del calcolo della effettiva resa produttiva;
- si propongono, infine, alcune correzioni relative agli elaborati cartografici.

La Giunta regionale in sede di approvazione definitiva (d.p.g.r. 16 novembre 2015, n. 72/R) ritiene di non accogliere tre delle osservazioni contenute nel parere del Consiglio delle autonomie locali motivando ampiamente tale decisione, salvo accogliere parzialmente la quarta osservazione concernente gli elaborati grafici elencati all’articolo 4 del regolamento e di adeguare conseguentemente il testo.

La proposta di legge 33 “*Modifiche alla legge regionale 24 febbraio*

2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale) e alla legge regionale 4 febbraio 2008, n. 3 (Istituzione e organizzazione dell'Istituto per lo studio e la prevenzione oncologica (ISPO). Gestione liquidatoria del Centro per lo Studio e prevenzione oncologica-CSPO) per il riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del sistema sanitario regionale”, porta a compimento il processo di riorganizzazione del servizio sanitario regionale avviato con la legge regionale 28/2015, attraverso l'accorpamento delle dodici aziende unità sanitarie locali in tre aziende, una per ciascuna area vasta. La complessità della riforma e i suoi prevedibili riflessi sia sul piano sociale, sia sul piano dei rapporti con i territori ha comportato un approfondito esame da parte del CAL che ha infine deliberato di esprimere parere favorevole, ma accogliendo in forma di condizioni tre documenti presentati, in sede di discussione, dalla Conferenza dei sindaci Azienda USL 2 di Lucca, ANCI Toscana e UNCEM Toscana.

Le proposte di modifica avanzate nel documento della Conferenza dei sindaci Azienda USL 2 di Lucca riguardano:

- la richiesta della presenza del Responsabile di zona distretto o suo delegato nel dipartimento di area vasta;
- l'eventuale delega, non prevista dal testo della Giunta regionale, del Direttore generale a favore del Responsabile di zona;
- la presenza, nell'ambito del Collegio di direzione, del Responsabile di zona.

L'ANCI Toscana avanza due osservazioni specifiche:

- ribadendo l'unitarietà delle funzioni direzionali assegnate alla zona-distretto si propone di riportare nell'articolo 45 della proposta di legge anche l'intero comma 3, dell'articolo 7 a suo tempo già previsto nella legge regionale 28/2015. Inserendo un nuovo comma 2-bis: *“La zona distretto costituisce il livello unitario di organizzazione delle funzioni direzionali, interprofessionali e tecnico-amministrative riferite alle reti territoriali sanitarie, socio-sanitarie e sociali integrate”*;
- al fine di assegnare al Responsabile di zona distretto una funzione direzionale che sia realmente completa e organica, si ritiene necessario definire con precisione e trasparenza le funzioni assegnate ai dipartimenti territoriali. A questo scopo si propone una nuova formulazione dell'articolo 54 della proposta di legge. In particolare viene proposta la modifica del comma 6: *“Sulla base degli obiettivi attribuiti dalla direzione generale per le attività di competenza, il dipartimento della medicina generale individua con la stessa direzione le risorse necessarie”* e del comma 7: *“Il responsabile di zona definisce con i coordinatori di AFT la declinazione territoriale degli obiettivi di cui al comma “*.

Il documento di UNCEM Toscana, riprendendo le osservazioni presentate in occasione dell'esame sulla proposta di legge 396 *“Disposizioni urgenti per il riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale”*, richiama l'opportunità di garantire un percorso di

concertazione che coinvolga il maggior numero di soggetti presenti sul territorio in modo tale da giungere ad una riorganizzazione che assicuri un livello minimo di servizi ospedalieri e territoriali. Si propone che nella legge regionale 40/2005 venga aggiunta una salvaguardia che tuteli nella programmazione e nella riorganizzazione dei servizi, i presidi ospedalieri della rete posti nelle zone più periferiche, aggiungendo prescrizioni che vadano nella direzione del *“rispetto del criterio di attenzione alle zone disagiate, montane, alla loro identità territoriale, alle esperienze ospedaliere maturate e consolidate all’interno del PSSIR attraverso patti territoriali”*. In questa logica, viene richiesto di definire, in legge, strumenti reali di confronto tra rappresentanti delle amministrazioni locali e la nuova figura del Direttore della rete ospedaliera.

La competente Commissione consiliare, nel trasmettere al Consiglio regionale il proprio parere referente sulla proposta di legge ritiene di dover accogliere solo parzialmente il parere del CAL e di adeguare conseguentemente il testo, con l’esclusione delle osservazioni che investono l’assetto organizzativo delle aziende sanitarie.

La proposta di legge 46 *“Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l’anno 2016”* ottiene il parere favorevole del CAL a condizione che vengano accolte le seguenti proposte di emendamento presentate da UPI Toscana:

- al fine di consentire l’utilizzo dei proventi delle strade regionali, oltre che per la manutenzione e gli interventi di pronto intervento sulle stesse, anche per le infrastrutture viarie interconnesse, si propone di modificare l’articolo 8, comma 1;
- al fine di riconoscere alle province i costi sostenuti per le attività di gestione/riscossione dei proventi derivanti dalle strade regionali si propone di modificare l’articolo 8, comma 2.

La Commissione consiliare nel parere trasmesso al Consiglio regionale ritiene di non accogliere le condizioni poste dal CAL in quanto la richiesta contrasterebbe con la normativa statale che finalizza i proventi derivanti dalla vigilanza sulle strade regionali alla manutenzione delle medesime e solo di esse.

Con la proposta di legge 53 *“Norme in materia di difesa del suolo, tutela delle risorse idriche e tutela della costa e degli abitati costieri”*, la Giunta regionale a seguito Delriordino delle funzioni provinciali di cui alla legge regionale 22/2015, si pone l’obiettivo di dettare una disciplina organica delle materie difesa del suolo ivi comprese quelle relative alla difesa della costa e degli abitati costieri e alla gestione del demanio idrico, compreso l’introito dei relativi proventi.

Le finalità perseguite riguardano le esigenze di salvaguardia ambientale, di tutela del buon regime delle acque e delle risorse idriche, di recupero e riequilibrio della fascia costiera, di sicurezza delle popolazioni provvedendo alla

tutela del proprio territorio in conformità alla legislazione nazionale e comunitaria.

Il parere favorevole deliberato dal Consiglio delle autonomie è condizionato dall'accoglimento delle seguenti modifiche:

- soppressione all'articolo 2, comma 1, delle parole "*e dalla Provincia*";
- in analogia a quanto contenuto nel citato articolo 3, comma 3, lett. b) e comma 4, lett. a) estendere la previsione alle "*opere idrogeologiche direttamente connesse e funzionali alla viabilità provinciale*".

La Quarta Commissione consiliare ritiene non accoglibile la prima delle due condizioni in quanto la Regione acquisisce solo le funzioni non riservate dalla normativa nazionale allo Stato o a enti diversi dalla Regione e dalla Provincia.

## CONFERENZA PERMANENTE DELLE AUTONOMIE SOCIALI

Rita Lupi

### PREMESSA

Il crescente rilievo dei temi della partecipazione e della sussidiarietà sociale, al fine di un coinvolgimento sempre maggiore degli individui - singoli o associati - alla definizione delle politiche pubbliche, trova ampia definizione nello Statuto della Regione Toscana.

Richiamando quasi letteralmente l'ultimo comma dell'articolo 118 della Costituzione, tali valori sono enunciati nell'articolo 59 laddove, al comma 1, è previsto che: *“La Regione favorisce l'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro aggregazioni per il diretto svolgimento di attività di riconosciuto interesse generale”* e, al comma 2, è disposto che: *“L'attuazione del principio della sussidiarietà sociale è prioritariamente diretta al miglioramento del livello dei servizi, al superamento delle diseguaglianze economiche e sociali, a favorire la collaborazione dei cittadini e delle formazioni sociali, secondo le loro specificità, ai fini della valorizzazione della persona e dello sviluppo solidale delle comunità”*.

Tra gli strumenti concreti con cui realizzare la partecipazione ai processi decisionali, lo Statuto individua, all'articolo 61, l'istituzione della Conferenza permanente delle autonomie sociali (CoPAS), assegnandole il compito di esprimere proposte e pareri al Consiglio regionale per la formazione degli atti di programmazione economica, sociale e territoriale e per verificare gli esiti delle politiche regionali. La Conferenza, dunque, costituisce la rappresentanza, nel Consiglio regionale e nel suo operare, delle autonomie che compongono il Terzo settore e che operano nel mondo del volontariato, dell'associazionismo sociale e del non profit della Toscana.

### 1. SINTESI DELLA IX LEGISLATURA

#### 1.1 PROBLEMATICITÀ EMERSE NEL CORSO DELLA IX LEGISLATURA. LE MODIFICHE NORMATIVE E REGOLAMENTARI

La CoPAS è insediata, per la prima volta, con la seduta del 6 aprile 2009 quasi a conclusione dell'VIII legislatura e, dunque, ha avuto poco tempo per svolgere i compiti declinati dalla legge istitutiva 4 aprile 2007, n. 20, prima del rinnovo e del successivo insediamento avvenuto con la seduta del 27 aprile 2011.

Fin dall'inizio sono emersi aspetti problematici insiti nella legge istitutiva che hanno reso difficile l'operatività di questo organismo, soprattutto per la rigidità dei criteri individuati per l'acquisizione delle candidature degli organismi associativi. Tali criticità sono state affrontate: rivedendo, in senso

ampliativo, i requisiti, le modalità di formazione degli elenchi e di acquisizione delle candidature; adottando il criterio della maggiore rappresentatività in caso di candidature soprannumerarie e prevedendo la sostituzione, da parte dell'organizzazione proponente, del candidato che fosse risultato ineleggibile anche a termini scaduti. Inoltre sono state introdotte modifiche alla legge regionale 20/2007 per consentire all'assemblea della CoPAS di deliberare validamente con la maggioranza dei componenti nominati.

Conseguentemente sono state apportate modifiche anche al regolamento interno della Conferenza che hanno previsto, tra l'altro, procedure più rapide per le convocazioni tramite l'utilizzo della posta elettronica e, in coerenza con l'articolo 70 del regolamento interno del Consiglio regionale 12/2010, di "estendere" la possibilità di espressione dei pareri di competenza con la formulazione di "parere favorevole con condizioni" con l'obbligo, per la Commissione consiliare referente, di motivare il mancato accoglimento delle condizioni espresse.

Gli interventi normativi non hanno, però, migliorato le procedure assai farraginose per la dichiarazione di decadenza e per la sostituzione dei componenti dimissionari che hanno impedito - nonostante le ripetute sollecitazioni della presidenza della CoPAS per una rapida conclusione delle procedure avviate - la piena partecipazione ai lavori dei rappresentanti delle autonomie sociali.

Con la legge regionale 15 aprile 2014, n. 21, il Consiglio regionale ha provveduto a riscrivere la disciplina della CoPAS, disegnando un organismo più snello nella composizione, con la soppressione delle rappresentanze delle categorie di associazioni e dei soggetti non riconducibili ad un albo od altro strumento analogo, e dimezzando il numero complessivo dei membri. La norma infatti prevede un numero variabile di componenti, stabilito discrezionalmente all'inizio di ogni legislatura dal Consiglio regionale e compreso tra nove e sedici rappresentanti.

E' da rilevare che, con l'abrogazione di tutte le disposizioni relative all'intervento dell'Ufficio di presidenza e del Presidente del Consiglio nelle procedure di nomina, tale competenza è attribuita al Consiglio regionale.

Inoltre la nuova legge istitutiva stabilisce la partecipazione del tutto gratuita dei componenti alle sedute, riconoscendo un rimborso spese solo per gli spostamenti effettuati nello svolgimento delle attività istituzionali.

Un aspetto di novità, introdotto dalla norma, è rappresentato dall'attribuzione alla CoPAS di un'ulteriore competenza, relativa all'espressione del parere obbligatorio sulle proposte di legge istitutive o modificative di atti di programmazione. Sono invece riconfermate sia le funzioni consultive e di proposta sugli atti di programmazione economica, sociale e territoriale di competenza del Consiglio regionale, che quelle di verifica degli esiti delle politiche regionali.

Va evidenziato che l'iniziativa legislativa è stata dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale che ha iscritto direttamente la proposta di legge all'ordine del giorno dell'aula consiliare senza assegnarla per l'esame alla commissione competente.

La procedura adottata non ha consentito di indire le consultazioni con i soggetti interessati e di acquisire osservazioni dalla CoPAS che avrebbero potuto far rilevare alcune discrepanze ed essere di ausilio alle decisioni da prendere, evitando, forse, i problemi che stanno emergendo in fase di rinnovo dell'organismo, determinati da una non equilibrata rappresentanza delle realtà che costituiscono il Terzo settore.

## 1.2. LA FORMULAZIONE DEI PARERI OBBLIGATORI

Nel corso della IX legislatura i pareri obbligatori della CoPAS si concentrano soprattutto nei primi due anni di attività (2011-2012) dal momento che sono richiesti in merito al Programma regionale di sviluppo 2011-2015 e per i conseguenti atti attuativi di programmazione economica, sociale e territoriale. Infatti su 18 provvedimenti assegnati nel corso della legislatura, i pareri formulati nei primi due anni sono 11.

Va evidenziata la decisione dell'assemblea della CoPAS di adottare una modalità di lavoro tesa al più ampio confronto sulle tematiche oggetto del parere, acquisendo osservazioni anche da parte di altre organizzazioni del Terzo settore non rappresentate nella Conferenza, per garantire il massimo ascolto delle richieste provenienti dal territorio toscano e per consentire, così, di intervenire in modo "proattivo" nella determinazione delle politiche pubbliche.

I pareri espressi sono favorevoli accompagnati da raccomandazioni con sottolineature riferite alla necessità di un forte coinvolgimento e valorizzazione delle parti sociali, a partire dalle autonomie rappresentative del Terzo settore, nella promozione della partecipazione e condivisione delle scelte operate.

Elemento di novità per i lavori della Conferenza è la richiesta, dei presidenti dei gruppi consiliari, di parere sulla proposta di legge 256/2013: *Disposizioni in materia di programmazione regionale*. Durante l'esame del provvedimento emerge l'apprezzamento per tale assegnazione, accompagnato dall'auspicio che la Conferenza sia chiamata, in modo sistematico, ad esprimere un parere sulle proposte di legge che più da vicino interessano le autonomie sociali. E' da rilevare che tale auspicio verrà accolto come già ricordato, sebbene parzialmente, nella nuova legge istitutiva della CoPAS: la legge regionale 21/2014.

Il parere formulato sulla proposta di legge è favorevole con raccomandazioni affinché nel provvedimento sia reso esplicito il riferimento agli organismi istituzionali che, come CoPAS, sono chiamati ad intervenire e a dare pareri nel percorso di formazione degli atti di programmazione regionale, e sia altrettanto esplicito il riferimento all'attività di verifica degli impatti delle

politiche regionali, svolta dalla Conferenza, ad integrazione delle analisi di valutazione delle politiche che il Consiglio regionale può attivare. Si chiede inoltre di prevedere la partecipazione della CoPAS alle fasi di concertazione e confronto con la Giunta regionale, in analogia con altri organismi consultivi del Consiglio regionale.

E' da rilevare che il legislatore non ha ritenuto di accogliere alcuna delle raccomandazioni avanzate.

Infine è da evidenziare che su due proposte di deliberazione, la 334/2013 "*Adozione dell'integrazione al PIT per la definizione del parco agricolo della piana e per la qualificazione dell'aeroporto di Firenze. Integrazione alla PdCR n. 10 del 14-02-2011*" e la 515/2014 "*Piano integrato delle attività internazionali (PIAI) 2012-2015. Integrazioni.*", la Conferenza decide di non formulare alcun parere ma di inviare ai presidenti delle Commissioni referenti un documento contenente le motivazioni di tale scelta, essenzialmente determinate dalla carenza di adeguati elementi conoscitivi per approfondire l'esame.

In modo più specifico, per quanto riguarda la proposta di deliberazione 334/2013, viene evidenziata anche la necessità di interventi a garanzia di percorsi importanti di informazione, partecipazione dei cittadini e delle loro associazioni, finalizzati non solo al rispetto degli interessi e degli stili di vita degli stessi, ma anche ad evitare conflitti e posizioni negative pregiudiziali, in considerazione dei molteplici e significativi impatti sulla comunità che derivano dall'attuazione del piano stesso.

### 1.3. LA VERIFICA DEGLI ESITI DELLE POLITICHE REGIONALI SULLA VITA SOCIALE E SUL RUOLO DEI SOGGETTI SOCIALI

La valutazione dell'impatto delle politiche regionali sulle autonomie sociali è un dei compiti istituzionali della Conferenza riconfermati dalla legge regionale 21/2014.

A tal fine, nel 2012, in collaborazione con il Consiglio delle autonomie locali (CAL), è affidata ad IRPET una ricerca sul tema: *I servizi pubblici locali e il Terzo settore: l'esternalizzazione dei servizi socio-assistenziali ed educativi.*

Gli esiti di tale indagine fanno emergere che l'aumento degli affidamenti di alcuni servizi pubblici alle organizzazioni del Terzo settore, se da una parte rappresenta una valorizzazione delle risorse e delle competenze presenti a livello locale, dall'altra rischia di ricoprire un ruolo di supplenza al sistema del "welfare" in una fase di difficoltà degli enti pubblici per far fronte ad una domanda sociale crescente ma con scarse risorse economiche a disposizione.

Nel 2014, in collaborazione con l'Agenzia regionale di sanità (ARS) - per il supporto scientifico ed informatico - è portata a conclusione l'indagine qualitativa relativa al tema: *Il Terzo Settore nei nuovi scenari delle cure: nuove risposte per nuovi bisogni.* La metodologia di ricerca si è basata

sull'organizzazione di nove "focus group", a cui hanno partecipato 73 organizzazioni del Terzo settore in diverse realtà della Toscana, per far emergere i temi attraverso i quali le autonomie sociali "leggono" il cambiamento, reso ancor più attuale dalla crisi economica e sociale, in relazione alla fruizione dei servizi di supporto ai soggetti fragili, dal punto di vista sociosanitario e a ridotta autonomia motoria, offerti dalle associazioni che operano in questi settori.

I primi risultati della ricerca sono stati illustrati nel corso della III<sup>a</sup> Conferenza annuale delle autonomie sociali, che si è tenuta a Firenze il 27 giugno 2014, e successivamente, nel corso del seminario del 14 ottobre 2014, sono state elaborate delle proposte di lavoro da prospettare sia alle organizzazioni del Terzo settore che alle istituzioni.

Tutta la documentazione è stata presentata all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale che, in base all'articolo 67, comma 4, del regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale 12/2010, ha provveduto a trasmetterla alla Prima e alla Quarta Commissione consiliare, competenti per materia. Le decisioni delle commissioni sono state quella di convocare, in audizione, la Presidente della CoPAS e, a seguito del dibattito sugli esiti della ricerca, di licenziare una proposta di risoluzione che è stata approvata dall'aula consiliare il 10 febbraio 2015.

La risoluzione (n. 131/2015) contiene indirizzi alla Giunta regionale affinché, in base alle risultanze dell'indagine svolta, sia sostenuto, con strumenti normativi e organizzativi, il ruolo delle autonomie sociali toscane nella co-progettazione del welfare regionale; siano promosse iniziative partecipate volte ad integrare e a rafforzare la conoscenza delle specificità operative e relazionali tra l'amministrazione pubblica ed il Terzo settore; sia affermata la cultura della legalità anche attraverso la condivisione degli opportuni strumenti di controllo e di monitoraggio.

## **2. X LEGISLATURA GIUGNO-DICEMBRE 2015**

La legge regionale 21/2014 prevede che la CoPAS duri in carica quanto il Consiglio regionale e il rinvio in essa contenuto alla legge regionale 5/2008, in materia di nomine e di designazioni di competenza della Regione, consente di individuarne la scadenza al centocinquantesimo giorno successivo alla data della prima seduta del nuovo Consiglio regionale.

L'attività della CoPAS ha potuto, dunque, continuare ancora per qualche mese, dall'inizio della X legislatura, in attesa della conclusione delle procedure per il rinnovo che, infine, sarà stabilita dall'approvazione del Consiglio regionale della deliberazione n. 87 del 15 dicembre 2015.

Per quanto riguarda la formulazione dei pareri obbligatori in merito alla proposta di legge 44 "Bilancio di previsione 2016 e Pluriennale 2016//2018", alla proposta di legge 45 "Legge di stabilità per l'anno 2016" e alla proposta di deliberazione 81 "Documento di economia e finanza regionale 2016.

Approvazione”, si rileva che i provvedimenti sono stati assegnati a fine novembre 2015 e, pertanto, essendo la CoPAS ormai decaduta e non ancora rinnovata, non è stato possibile convocare una seduta per l’espressione dei pareri entro i termini - ridotti per motivi d’urgenza - previsti dal regolamento interno del Consiglio regionale 27/2015.

E’, invece, da segnalare che il programma di attività, per il periodo compreso tra la fine della IX legislatura e l’inizio della X legislatura, si concentra nella realizzazione di due iniziative che si concludono con la presentazione al Consiglio regionale di proposte per individuare un percorso di legalità e di trasparenza nei rapporti tra le istituzioni pubbliche e le autonomie sociali. Con la predisposizione di tali documenti, CoPAS vuole offrire un contributo alle decisioni che potranno essere assunte a seguito degli indirizzi, del Consiglio nei confronti della Giunta regionale, contenuti nella Risoluzione 301/2015.

Il primo documento sintetizza il lavoro svolto in tre tavoli di discussione, condotti dagli esperti dell’Agenzia regionale di sanità, durante il seminario organizzato a Firenze il 9 marzo 2015 e contiene le raccomandazioni che i rappresentanti delle organizzazioni del Terzo settore rivolgono alle istituzioni pubbliche perché si giunga alla definizione di regole chiare e certe nelle fasi di affidamento, gestione e controllo dei servizi socio-sanitari.

Il secondo seminario, che si è tenuto a Firenze il 15 ottobre 2015, ha un titolo emblematico: *Sviluppare il valore dell’integrità e dell’etica nelle Autonomie sociali*. Anche per questa iniziativa è stato scelto di organizzare il dibattito con tavoli di lavoro tematici, finalizzati all’individuazione di strumenti che possano sviluppare e garantire etica ed integrità nelle attività e nel rapporto fra le organizzazioni del Terzo settore e gli enti pubblici.

Con l’ausilio degli esperti dell’Agenzia regionale di sanità e dell’Ente di supporto tecnico amministrativo regionale (ESTAR), dalla discussione è emersa l’indicazione per un percorso rivolto alla realizzazione di un “capitolato etico” attraverso il quale siano valorizzati gli aspetti relativi all’integrità degli affidamenti dei servizi in ambito socio-sanitario, nella convinzione che “etica e integrità” si sviluppino solo se è garantita la partecipazione responsabile dei cittadini e delle loro organizzazioni nell’elaborazione di regole condivise.

E’ da sottolineare che il documento conclusivo dei lavori seminariali evidenzia che lo strumento più rilevante per condizionare, in senso etico, il rapporto con le istituzioni è un vero e proprio “codice di servizio” da configurare, in modo specifico, sul preciso oggetto dell’erogazione.

Con quest’ultima iniziativa, CoPAS conclude i propri lavori, confidando che il confronto su queste tematiche possa essere sviluppato dalla Conferenza permanente delle autonomie sociali appena rinnovata, continuando così l’esercizio delle funzioni di stimolo e di proposta, nei processi decisionali regionali, che lo Statuto e la legge istitutiva le riconoscono.

## COMMISSIONE REGIONALE PARI OPPORTUNITÀ

Antonella Accardo

L'articolo 55 dello Statuto della Regione Toscana, in vigore dal 2005, colloca la Commissione regionale per le pari opportunità tra gli organi di tutela e garanzia; essa è disciplinata dalla legge regionale 15 dicembre 2009, n. 76 "Commissione regionale per le pari opportunità".

La Commissione è un organismo che esprime pareri facoltativi ed obbligatori sui provvedimenti legislativi ed amministrativi della Regione Toscana che abbiano rilevanza per le politiche di genere.

La Commissione esercita inoltre le seguenti funzioni:

- controllo e monitoraggio sulle politiche regionali ai fini dell'applicazione dei principi di non discriminazione e di pari opportunità;
- cura degli adempimenti in materia di banca dati dei saperi delle donne;
- elaborazione di progetti di intervento e promozione di studi, ricerche e convegni finalizzati all'attuazione delle politiche di genere.

Le competenze consultive della Commissione regionale pari opportunità sono disciplinate dall'articolo 5 della legge regionale 15 dicembre 2009, n. 76 in virtù del quale: "esprime parere obbligatorio sulle proposte di legge all'esame del Consiglio regionale in materia elettorale, di nomine, di pari opportunità, di organizzazione del personale, di bilancio preventivo regionale nonché sul programma regionale di sviluppo, sugli atti di programmazione generale e di settore nonché sui programmi di attività dell'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET) e dell'Agenzia regionale di sanità (ARS)".

Nel 2015, ai sensi dell'articolo 5, comma 1 della legge istitutiva e dell'articolo 66, comma 2, del regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale, la Commissione regionale pari opportunità ha espresso i seguenti pareri obbligatori:

- nella seduta di commissione del 20 gennaio 2015, parere favorevole sulla proposta di legge 391 – (Modifiche alla legge regionale 26 settembre 2014 n. 51 "Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale");
- nella seduta di commissione del 20 gennaio 2015, parere favorevole sulla proposta di legge 400 – (Modifiche alla legge regionale 26 settembre 2014 n. 51 "Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale"), poi divenuta legge regionale 29/2015;
- nella seduta di commissione del 3 febbraio 2015, parere favorevole sulle proposte di deliberazione 537 – (Approvazione modifica e integrazione al "Piano della cultura 2012-2015"- Progetti regionali n. 6 "Sistema regionale dello spettacolo dal vivo: Enti di rilevanza regionale" e n. 8 "Sistema regionale dello spettacolo dal vivo: attività teatrali, di danza e di musica").

La Commissione non si è avvalsa, nel corso del 2015, della facoltà di esprimere pareri su altri atti all'esame del Consiglio regionale.

La Commissione ha inoltre organizzato tre iniziative pubbliche:

- 5 marzo, Convegno “Donne lavoro welfare in tempi di crisi” presso il Consiglio regionale;
- 20 novembre, Convegno dal titolo “Mara Baronti un impegno per i diritti e la libertà delle donne” presso il Consiglio regionale;
- 15 maggio, Presentazione della campagna d'informazione istituzionale online sulla doppia preferenza di genere presso Sant'Apollonia - Firenze.

La Commissione, con l'avvio della nuova legislatura regionale, è rimasta in funzione fino al 22 novembre 2015. Il 14 dicembre 2015, a seguito della nomina delle nuove componenti da parte del Consiglio regionale, si è tenuta la seduta di insediamento della Commissione per la X Legislatura regionale. I tempi dell'avvio dell'operatività della Commissione non hanno pertanto consentito l'espressione dei pareri su importanti atti assegnati (in particolare la legge di Bilancio 2016, la legge di stabilità 2016 e il Documento di economia e finanza regionale 2016) che avevano oramai quasi concluso il loro iter consiliare, essendo stati licenziati dalla Prima Commissione consiliare nella seduta del 17 dicembre 2015.

## **L'ATTIVITÀ REGOLAMENTARE**

Massimiliano Mingioni

### **1. IL QUADRO STATUTARIO**

L'articolo 42 dello Statuto attribuisce alla Giunta la competenza ad adottare i regolamenti di attuazione delle leggi regionali, degli atti e delle norme comunitarie. In tutti questi casi la Giunta è tenuta a sottoporre la proposta di regolamento al parere della commissione consiliare competente per materia, che si deve pronunciare entro trenta giorni, termine trascorso il quale la Giunta può procedere all'approvazione definitiva dell'atto, che viene emanato con decreto del Presidente della Giunta. Nel caso in cui il regolamento riguardi l'esercizio delle competenze degli enti locali deve essere sottoposto anche al parere obbligatorio del Consiglio delle autonomie locali (art. 66, comma 3 dello Statuto).

Sono di competenza del Consiglio (art. 42, comma 3 dello Statuto) i soli regolamenti delegati dallo Stato nelle materie di competenza esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117 comma sesto della Costituzione.

### **2. I DATI QUANTITATIVI E LE TENDENZE DELL'ATTIVITÀ REGOLAMENTARE**

Nell'anno 2015 il Presidente ha emanato 20 regolamenti. Fra essi non figurano regolamenti di diretta attuazione di leggi statali (e quindi di competenza del Consiglio regionale), né di normativa comunitaria.

Dei 20 regolamenti con valenza esterna 14 sono di modifica di regolamenti vigenti, e 6 innovativi. Rispetto al 2014 si verifica dunque una decisa prevalenza degli atti a contenuto manutentivo.

Al 31 dicembre 2014 il numero dei regolamenti vigenti era di 141. Tale dato si ottiene con lo stesso metodo usato per il calcolo delle leggi in vigore, vale a dire sommando i regolamenti approvati, sottraendo quelli abrogati e non conteggiando quelli di mera modifica testuale che non contengano anche disposizioni transitorie che dispieghino i loro effetti in un arco di tempo significativo: nella produzione 2015 si riscontrano cinque casi riconducibili a tale ultima categoria. I regolamenti di prima emanazione approvati nel periodo di tempo considerato non hanno operato alcuna abrogazione espressa. Applicando quindi questi criteri di valutazione si ottiene un totale di 152 regolamenti in vigore.

Il numero totale dei regolamenti emanati dall'inizio della prima legislatura al 31 dicembre 2015 è di 355. Il numero di regolamenti abrogati in modo espresso nello stesso arco temporale è di 105.

### **3. I DATI QUANTITATIVI PER MATERIA**

Una suddivisione per materia dei regolamenti emanati nel 2015 evidenzia i seguenti risultati:

- Servizi alla persona e alla comunità (3):
  - 3 tutela della salute
- Sviluppo economico e attività produttive (9):
  - 4 politiche del lavoro
  - 2 agricoltura
  - 1 turismo
  - 1 terme
  - 1 professioni
- Territorio, ambiente e infrastrutture (5):
  - 3 risorse idriche e difesa del suolo
  - 1 risorse energetiche
  - 1 cave
- Altro (3):
  - 2 organizzazione e personale
  - 1 appalti

Per quanto attiene alla distribuzione dei regolamenti in relazione alle direzioni proponenti, avuto riguardo alla nuova organizzazione della Giunta regionale, emergono i seguenti dati:

- Istruzione e formazione: 5
- Diritti di cittadinanza e coesione sociale: 3
- Difesa del suolo e protezione civile: 3
- Organizzazione: 3
- Agricoltura e sviluppo rurale: 2
- Attività produttive: 2
- Ambiente ed energia: 1
- Politiche mobilità, infrastrutture e trasporto pubblico locale: 1

#### **4. ANALISI QUALITATIVA**

L'applicazione ai regolamenti 2015 dell'indicatore di qualità rappresentato dal numero di articoli e commi ha fornito i seguenti risultati: i 20 regolamenti emanati si compongono di 334 articoli, per una media di 16,7 articoli a regolamento, e di 738 commi per una media di 36,9. Tale dato tuttavia comprende anche i regolamenti di mera modifica, le cui tecniche redazionali possono rendere non del tutto attendibili, o non pienamente significativi, i risultati quantitativi (si pensi all'ipotesi, presente in più testi fra quelli considerati per cui con un solo articolo si introduce nel testo modificato un'intera partizione) mentre tali tecniche sono inutilizzabili in occasione delle modifiche di leggi, stante l'obbligo di approvazione articolo per articolo.

Se si limita pertanto l'analisi ai soli regolamenti di nuova emanazione il totale degli articoli è di 118, per una media di 19,66 mentre i commi sono 366 per una media di 61. Rispetto allo scorso anno si registra quindi un incremento dimensionale dei testi e quindi una variazione lievemente peggiorativa (perlomeno astrattamente) della loro leggibilità.

Un ulteriore parametro di leggibilità, sul quale valgono beninteso le stesse avvertenze fatte per il numero degli articoli e dei commi, è relativo ai caratteri di cui si compongono i testi. Nell'anno 2015 si va da un numero minimo di 2650 caratteri a un massimo di 52610, per una media di 19603,2.

#### **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 ai 6 di nuova emanazione - è il seguente:

- a) in due casi non era previsto alcun termine;
- b) in un caso (26/R) non era previsto un termine per l'approvazione ma uno per la presentazione al parere della commissione (rispettato);
- c) nei rimanenti tre vi è stato uno scostamento.

Nel caso del decreto del Presidente della Giunta regionale (d.p.g.r.) 52/R e del d.p.g.r. 72/R lo scostamento risulta contenuto e fisiologico (quattro mesi e un mese rispettivamente). Il d.p.g.r. 25/R accusa invece un corposo ritardo, di oltre cinque anni. Va detto che a difettare nel caso in esame è probabilmente l'originaria previsione legislativa, che configurava un'attuazione regolamentare articolata in più testi (com'è infatti avvenuto) tutti collocati, infelicitamente, sotto un termine di 180 giorni, laddove una più ponderata stesura avrebbe dovuto differenziare quanto ai tempi. Si tratta ad ogni modo di un caso significativo ma isolato, e che quindi non sembra contraddire la tendenza recente a un riallineamento sostanziale fra tempi previsti in legge ed attuazione effettiva.

## **6. I TEMPI DELL'ITER DI APPROVAZIONE DEI REGOLAMENTI**

Per quanto concerne i tempi connessi all'iter formale di approvazione dei regolamenti - vale a dire l'intervallo di tempo che intercorre fra l'adozione dell'atto in prima lettura e la sua approvazione definitiva da parte della Giunta regionale - si è registrato un tempo minimo di 7 giorni ed un tempo massimo di 120 giorni, per una media di 44,5 giorni, in netta flessione rispetto all'anno precedente (media 68).

Si ricorda che ai sensi dell'articolo 42, comma 2, dello Statuto, le commissioni consiliari competenti per materia hanno 30 giorni di tempo per esprimere il proprio parere sul testo approvato dalla Giunta in prima lettura; decorso tale termine la Giunta può procedere all'approvazione definitiva anche in assenza del parere della commissione (per il CAL invece la normativa non prevede un termine).

Nel periodo considerato le commissioni consiliari hanno espresso il loro parere in tutti i casi.

Per quanto riguarda il rispetto del termine previsto dallo Statuto, si è registrato un tempo minimo di 1 giorno (!) e un tempo massimo di 44, per una media di 18,95 giorni.

## **7. IL PARERE DELLA COMMISSIONE CONSILIARE**

Le commissioni nella formulazione dei pareri hanno fatto un uso diversificato dei diversi strumenti di accompagnamento o rafforzamento della funzione consultiva.

I pareri espressi dalle commissioni consiliari ai sensi dell'articolo 42, comma 2, dello Statuto possono infatti essere così classificati:

- 9 pareri favorevoli;
- 3 pareri favorevoli accompagnati da "raccomandazioni";
- 3 pareri favorevoli accompagnati sia da "raccomandazioni" che da "inviti";
- 2 pareri favorevoli accompagnati da "osservazioni";
- 2 pareri favorevoli accompagnati da "inviti";
- 1 parere favorevole accompagnato da "suggerimenti".

La Giunta ha recepito le proposte delle commissioni - e adeguato conseguentemente il testo del regolamento - in 17 casi su 20, mentre 3 sono i casi di adeguamento parziale.

In tutti i casi di accoglimento il preambolo ha dato atto dell'adeguamento del testo e, nelle tre fattispecie di adeguamento solo parziale, ha esplicitato la motivazione del non pieno recepimento.

Si consolida quindi la linea di collaborazione e proficua interazione fra Giunta e commissioni già richiamata in occasione del precedente Rapporto.

## **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 6, tutti favorevoli, di cui uno con raccomandazioni. Riguardo a quest'ultimo il rilievo non è stato accolto per tre aspetti e accolto parzialmente per un altro, fornendone motivazione nel preambolo (d.p.g.r. 72/R).

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 6 giorni e un massimo di 29, per una media di 19,6 giorni, quindi nettamente al di sotto del termine ordinario e in linea con la media registrata dalle commissioni consiliari.

## **9. IL RISPETTO DELLA LEGGE SULLA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE: LA MOTIVAZIONE DEI REGOLAMENTI E LA DOCUMENTAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO**

La legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55 (Disposizioni sulla qualità della normazione) contiene quattro disposizioni sui regolamenti. Una di esse (l'articolo 18) è stata modificata con legge di manutenzione dell'ordinamento regionale (la n. 47/2013) proprio per un aspetto formale: l'originario comma 4 dell'articolo 18 prescriveva infatti che nella rubrica di ciascun articolo del regolamento fosse indicato l'articolo o il comma della legge regionale di cui il regolamento costituisce attuazione. La modifica legislativa ha temperato questa disposizione escludendone l'applicazione nel caso - non infrequente - in cui il regolamento sia attuativo di un unico articolo di legge, legittimando in tal modo una prassi che, per esigenze di praticità redazionale, era andata via via formandosi.

Ormai pacifica l'applicazione dell'articolo 19 sulla numerazione unica degli atti normativi e l'utilizzo per i regolamenti del contrassegno “/R”.

L'articolo 8 della legge sulla normazione stabilisce quali documenti debbano corredare i regolamenti: si tratta della relazione illustrativa e di quella tecnico-normativa. Si registra la presenza della documentazione di accompagnamento in tutti i casi.

Naturalmente la previsione più significativa della legge regionale 55/2008 è quella relativa alla motivazione delle leggi e dei regolamenti, che, dando attuazione alla disposizione statutaria (art. 39, comma 2), ha stabilito:

- a) che la motivazione sia contenuta in un preambolo, parte integrante del testo normativo;
- b) che il preambolo si articoli in “Visto” e “Considerato” e quali siano i contenuti minimi necessari di tali articolazioni.

Per quanto attiene ai regolamenti, va positivamente constatata l'uniforme applicazione del precetto dell'articolo 9: tutti i regolamenti emanati (inclusi quelli di mera modifica) contengono il preambolo con la motivazione, anche nei testi più succinti (d.p.g.r 73/R, consistente di un solo articolo modificativo più l'entrata in vigore).

Sul piano formale un miglioramento rispetto al 2014 riguarda la menzione nei "visto" (prescritta dall'intesa fra Giunta e Consiglio) della preliminare delibera di adozione del regolamento ai fini del parere, che costituisce elemento necessario nella ricostruzione dell'iter del provvedimento e che a differenza appunto dell'anno precedente si riscontra in tutti e 20 i preamboli.

## **10. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

Uno sguardo retrospettivo alla legislatura 2010-2015 consente di individuare alcune tendenze che sono consolidate rispetto al tema della produzione regolamentare, e che si possono così brevemente riassumere:

- 1) il rapporto fra fonti si è ormai correttamente attestato su un apprezzabile equilibrio fra legge e regolamento. Il ricorso alla fonte secondaria è contenuto in un limite fisiologico, e i contenuti sono corrispondenti alla natura della fonte (disciplina di dettaglio a carattere prevalentemente tecnico). L'interazione Giunta-Consiglio si riverbera anche sul pericolo, sempre presente, di "fuga dalla fonte" in sede di istruttoria sulle proposte di legge, volta a volta riconducendo degli oggetti dall'atto amministrativo al regolamento o, ove tale operazione confligga con esigenze di celerità, rilegificandoli in parte (tipico il caso dei "criteri", ad esempio, per l'erogazione di contributi). La relazione legge-regolamento in Regione Toscana può dunque definirsi bilanciata quanto al riparto degli oggetti e della relativa disciplina. Anche dal punto di vista meramente quantitativo la produzione di regolamenti è attestata su valori ragionevoli;
- 2) pur in presenza di eccezioni che pure permangono ma sempre più si caratterizzano come sporadiche c'è stato un recupero di efficienza sui termini di attuazione della normativa secondaria, il che – unito all'anzidetta attenzione nel recuperare alla legge taluni contenuti di non chiara devoluzione – riduce l'incidenza del tema del ritardo nella disciplina complessiva di una materia, che in epoche precedenti si proponeva con maggiore acutezza in presenza di ampi rinvii alla fonte regolamentare la cui approvazione avveniva però in tempi troppo ampi rispetto alla originaria previsione. Se ne ricava anche una maggiore attenzione alla programmazione dei tempi in legge. Naturalmente si tratta di elementi sempre migliorabili, e su cui quindi le strutture devono continuare a lavorare;

- 3) dopo un'iniziale fase di conflitto, alimentata da un lato da tendenze espansive dell'esecutivo e dall'altro da atteggiamenti di chiusura dell'organo assembleare che vivevano la fonte secondaria come una sottrazione di sovranità, il rapporto Giunta-Consiglio in ordine ai regolamenti ha trovato anch'esso un suo equilibrio. Si è anzi rafforzata la tendenza all'interazione, che in alcuni casi ha portato a un riesame approfondito dei testi regolamentari in sede di parere della commissione, al punto che l'intreccio fra l'atteggiamento delle commissioni teso a interpretare talvolta estensivamente la funzione consultiva, e quello della Giunta di disponibilità al confronto e alla riconsiderazione delle proposte iniziali (si noti l'altissimo tasso di accoglimento dei pareri), fa sì che non sembri eccessivo parlare di una "compartecipazione alla fonte";
- 4) i tempi di formulazione ed espressione dei pareri delle commissioni e del Consiglio delle autonomie locali si sono via via ridotti e si possono senz'altro definire ora fisiologici e congruenti ai termini previsti.

## CONTENZIOSO COSTITUZIONALE

Enrico Righi

### 1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Constando il contenzioso costituzionale 2015 di cui è stata protagonista la Regione Toscana di due sole pronunce, con una certa difficoltà si dà conto di seguito della linea giurisprudenziale emersa nei macro settori interessati, provvedendo per talune materie ad una assimilazione che in parte prescinde dall'elencazione di cui all'articolo 117 Cost.

Delle due pronunce, una deriva da sindacato in via principale, a seguito di impugnazione governativa, ed una da un conflitto di attribuzione fra lo Stato e la Regione.

### 2. L'INCIDENZA DEL PRINCIPIO DELLA LIBERA CONCORRENZA NELLA MATERIA DEL COMMERCIO: LA MATERIA URBANISTICA NE PUÒ COMPORTARE UN ARRETRAMENTO?

Si ricorderà come la sentenza 165/2014 si originasse dalla riunione di due ricorsi: il 185/2012 e il 68/2013, entrambi presentati dal Governo e diretti a censurare rispettivamente la legge regionale toscana 28 settembre 2012, n. 52, di modifica del testo unico sul commercio, e la legge regionale 5 aprile 2013, n. 13; nelle intenzioni del legislatore quest'ultimo intervento legislativo avrebbe dovuto avere un valore correttivo del primo, teso ad evitare possibili declaratorie di illegittimità costituzionale.

Si trattava di normativa che introduceva vincoli e limitazioni significativamente incisivi all'apertura di nuove strutture di vendita di livello medio o grande, che la Corte ha ritenuto in contrasto con il principio di libera concorrenza, tutelato dalle fonti anche a livello comunitario.

Tali vincoli consistevano in adempimenti che apparivano inconferenti sotto il profilo della valutazione finalizzata al rilascio dell'autorizzazione, anche se esprimono valori in sé astrattamente meritevoli di tutela: per tutti, l'obbligo di stipulare una convenzione con le associazioni del volontariato per il recupero delle sostanze alimentari in eccedenza perché rimaste invendute.

In particolare si aveva l'accortezza, da parte dei giudici costituzionali, di evidenziare come la valorizzazione di taluni aspetti relativi a materie extra commerciali, come il governo del territorio, non potesse essere estremizzata, fino a portarla all'esterno di una "visione sistemica" dei valori giuridici, tanto da subordinare l'apertura di una nuova struttura di vendita alla istituzione, ad esempio, di un servizio di trasporto dal centro cittadino alla zona commerciale o alla predisposizione di un sistema per il recupero delle acque meteoriche.

La premessa è necessaria per comprendere come il legislatore abbia voluto reintrodurre, almeno in parte e con una prospettiva differente, la valutazione dell'impatto derivante dall'apertura delle nuove strutture di vendita di medio o grande livello. L'ha fatto istituendo, con la legge 65/2014, la nuova legge urbanistica regionale, la "conferenza di copianificazione", la quale esprime parere vincolante sulle aperture dei centri commerciali, in concreto comparando le esigenze di tutela della libera concorrenza con quelle della conservazione delle attività tradizionali e degli esercizi di vicinato già presenti sul territorio, oltre a considerare la possibilità di assorbimento da parte della rete infrastrutturale del nuovo livello di utenza indotto dalla istituenda struttura di vendita. Sono inoltre previsti altri parametri, sempre riferiti all'interesse pubblico.

Nella sentenza 233/2015, con statuizioni *tranchant*, la Corte dichiara inammissibile l'impugnazione delle nuove disposizioni, affermando, nei diversi casi, che le censure sarebbero affette da "carezza assoluta di argomenti a sostegno dell'impugnazione", o che l'Avvocatura generale dello Stato non avrebbe addotto "alcuna ragione che induca a dubitare della legittimità della disposizione rispetto ai parametri invocati".

Soprattutto con riferimento alla tutela degli esercizi di vicinato preesistenti, profilo che parrebbe più che conferente rispetto alla tutela della concorrenza, la Corte giunge ad affermare che nel ricorso non si provvede ad individuare quale sarebbe la norma che tutela questo tipo di esercizi e non si esegue un raffronto fra questa e quella che si pretenderebbe esprimere la stessa *ratio*, già contenuta nel testo unico sul commercio, oggetto di declaratoria di illegittimità costituzionale.

Nonostante, sul punto, i giudici si arrestino al livello della pronuncia in rito, traspare un'argomentazione di merito neanche troppo dissimulata, quando, nelle statuizioni in diritto, si dice che "il ricorrente (il Presidente del Consiglio dei ministri, *n.d.r.*) non tiene in alcun rilievo la necessaria distinzione tra le valutazioni svolte in sede di pianificazione urbanistica e quelle compiute in fase di autorizzazione all'apertura delle strutture commerciali".

È lecito chiedersi se la Corte non abbia voluto significare che la ponderazione dei valori giuridici possa (ed eventualmente in che misura), in presenza di esigenze di tutela del territorio (e delle sue preesistenti attività!?) legittimare una deroga al principio di libera concorrenza, fino ad oggi presidiato con decisione in tutte le pronunce.

La tipologia della sentenza, di inammissibilità sul punto, non consente purtroppo di speculare oltre.

### **3. MECCANISMI DI SANATORIA EDILIZIA STRAORDINARIA**

La medesima sentenza 233/2015 contiene, se ne dà atto per completezza, brevi statuizioni, eterogenee rispetto alla parte che precede, con le quali si

dichiara l'illegittimità costituzionale di un condono edilizio, sia pur limitato e concesso solo sotto il versante della regolarità amministrativa.

Ricorda la Corte come la concessione di una sanatoria edilizia straordinaria sia riservata allo Stato non solo sotto il profilo penalistico, bensì anche sotto il profilo amministrativo, con riferimento innanzi tutto all'*an*, ma anche al *quando* ed al *quomodo*.

Tale principio assorbe la questione, agitata dalla difesa regionale, sulla rilevanza dell'affidamento eventualmente sorto in capo ai privati rispetto a manufatti abusivi, di epoca risalente, mai fatti demolire.

#### **4. CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE FRA LA REGIONE TOSCANA E LO STATO (E PER ESSO LA CORTE DEI CONTI, SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA TOSCANA)**

Il decreto-legge 174/2012 ha previsto, per la prima volta in modo esplicito, un potere di controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari.

Per il pregresso, la sezione giurisdizionale regionale toscana della Corte riteneva potessero essere attivati il normale giudizio di resa di conto ed il successivo giudizio di conto. Pertanto, individuati gli agenti contabili nelle figure dei presidenti dei gruppi consiliari, emetteva sette decreti, datati luglio 2013, con i quali assegnava novanta giorni di tempo per il deposito dei conti giudiziali.

Secondo la Regione Toscana, la magistratura contabile avrebbe agito in carenza assoluta di giurisdizione per difetto dei requisiti oggettivi e soggettivi. Di qui un ricorso per conflitto di attribuzione, intrapreso anche da altre regioni.

Da tale premessa scaturisce la sentenza 107/2015.

La pronuncia ha sostanzialmente riconosciuto le ragioni della Regione ricorrente.

La Corte ha acceduto ad una concezione rigoristica dell'organo politico, qual è il gruppo rappresentato in Consiglio regionale, con prerogative statutarie e regolamentari.

Addirittura ha definito marginale e non rilevante ai fini dell'attribuzione della qualifica di agente contabile, il maneggio, da parte del presidente del gruppo, di una minima quantità di contante, strumentale all'esercizio della sfera di autonomia istituzionale riconosciuta ai gruppi.

Notevole, dal punto di vista procedurale, la dichiarazione di ammissibilità dell'intervento dei consiglieri presidenti dei gruppi, parti in un giudizio ordinario (che non può definirsi *a quo*), poiché la regola per cui non sono ammessi interventori nei giudizi per conflitto di attribuzione subisce una deroga, puntualmente applicata, quando si contesti in radice la sussistenza del potere

giurisdizionale e una delle parti nel conflitto sia anche parte nel giudizio ordinario, il cui esito dipenda dalla pronuncia della Corte costituzionale.

## 5. STATO DELLE PENDENZE

Quando vanno in stampa queste note, risultano pendenti alla Corte costituzionale sei procedimenti nei quali è parte la Regione Toscana, che derivano in un caso da un ricorso in via incidentale e negli altri casi da ricorsi in via principale, rispetto ai quali la Regione riveste il ruolo di legittimato passivo. Non si registrano pendenze determinate dalla legittimazione attiva (in via principale) della Regione, né dalla legittimazione attiva o passiva a sollevare conflitto di attribuzione della Regione.

Non si sono computati, nelle pendenze, i ricorsi iscritti a partire dal primo gennaio 2016, né quelli relativi a ricorsi che alla data del 31 dicembre 2015 risultavano già trattenuti in decisione dalla Corte, pur non avendo dato luogo ancora a sentenza.

Dettaglio delle pendenze:

- 1) Il ricorso 26/2015, il primo che sarà discusso per la Regione Toscana davanti alla Corte nel 2016, è rivolto avverso la legge regionale 77/2014, che individua un caso in cui l'autorizzazione ambientale è rilasciata in regime semplificato (si tratta degli interventi di ripascimento delle spiagge di moderata entità). La difesa erariale sostiene che, pur competendo il rilascio dell'autorizzazione e l'istruttoria alla Regione, l'individuazione dei casi in cui debba seguirsi il regime ordinario piuttosto che quello semplificato spetterebbe al legislatore statale, in esercizio di potestà legislativa esclusiva ex articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.
- 2) Destinato ad una probabile dichiarazione di cessazione della materia del contendere, il ricorso 29/2015, relativo alla legge regionale 88/2014, che ridisegnava i confini degli ambiti territoriali di caccia come corrispondenti a quelli delle province. Tale previsione era ritenuta, dalla difesa erariale, come lesiva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ecosistema. La legge regionale 32/2015 ha introdotto degli interventi correttivi che dovrebbero far conseguire il risultato della estinzione del giudizio, non avendo nei fatti la legge impugnata, per il brevissimo lasso di tempo in cui è stata in vigore, avuto alcuna applicazione.
- 3) Il ricorso 44/2015 è un'impugnazione molto tecnica di talune norme della legge regionale 1/2015 (la nuova legge di contabilità della Regione Toscana). Secondo il Governo, in alcuni casi, le disposizioni procedurali regionali risulterebbero derogatorie rispetto al decreto legislativo 118/2011, normativa di attuazione dell'articolo 81 della Costituzione, nonché rispetto all'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di armonizzazione di bilanci

pubblici. Per tale ultimo profilo, la mera riproduzione di norme statali, con tratti anche brevi di riformulazione, offrirebbe il fianco, secondo il ricorrente, a severe censure di legittimità costituzionale.

- 4) La legge regionale 17/2015 viene impugnata dal Governo (ricorso n. 50/2015) a motivo del fatto che sospende, sia pure per un termine massimo di soli sei mesi, i procedimenti per il rilascio dei permessi di ricerca per la realizzazione di pozzi esplorativi geotermici. Ritiene la difesa erariale che tale sospensione si rifletta neanche troppo indirettamente sul rilascio delle autorizzazioni alla produzione di energia elettrica da geotermia, con ciò violando i principi fondamentali nella materia (di competenza concorrente) della distribuzione nazionale dell'energia che, fra l'altro, impongono un termine certo per la conclusione dei relativi procedimenti.

Il patrono di parte pubblica svolge poi un'articolata difesa per l'ipotesi in cui la norma impugnata venga interpretata anche come ostativa al rilascio dell'intesa per permessi di ricerca per impianti pilota ex articolo 3, comma 2 bis, del decreto legislativo 22/2010; in tale ultimo caso ritiene si riscontri violazione del principio di leale collaborazione.

- 5) Con il ricorso 60/2015, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la legge regionale 35/2015, per presunta violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di diritto civile. Il ricorso darà luogo ad una pronuncia attesa, ma forse non risolutiva.

Si tratta della corretta classificazione, come beni di proprietà privata o come beni appartenenti al patrimonio indisponibile dei comuni di Massa e Carrara, dei cosiddetti "beni stimati", in buona sostanza dei siti di estrazione marmifera che la legge regionale assegna ai comuni mediante una manovra ricognitiva del loro patrimonio.

I beni stimati furono oggetto dell'antica legislazione estense, transitoriamente mantenuta in vigore dalla legge mineraria del Regno d'Italia (R.D. 1443/1927).

- 6) Pendenza incidentale

L'unica pendenza incidentale deriva dall'ordinanza di remissione del TAR per la Toscana del 25 marzo 2015, rubricata al n. 137/2015 del Registro delle ordinanze di rimessione tenuto dalla Corte. Il Tribunale amministrativo dubita della legittimità costituzionale della previgente legge regionale 1/2005, in materia di governo del territorio, nella parte in cui consentiva all'amministrazione (comunale) di intervenire con poteri inibitori e repressivo/sanzionatori sugli interventi edilizi soggetti a SCIA anche dopo lo scadere dei canonici trenta giorni dalla sua presentazione.

La Corte dirà, al netto del coordinamento con la nuova disciplina di cui alla legge regionale 65/2014, di recente entrata in vigore, fino dove può spingersi il potere istruttorio di verifica preventiva del rispetto delle prescrizioni

(attività di polizia amministrativa di sicurezza, si direbbe) e ove invece inizia il generale potere di polizia amministrativa di controllo.

## 6. UN PICCOLO BILANCIO DI LEGISLATURA

Completato l'ultimo anno di legislatura, si impone la logica del bilancio, o per lo meno di una sommaria ricostruzione dell'entità del contenzioso nei diversi esercizi trascorsi.

Il contenzioso costituzionale di cui è stata protagonista la Regione Toscana nel periodo marzo 2010 - dicembre 2011, cioè nella fase di avvio della nona legislatura consiliare, ha prodotto ben 28 sentenze, di cui 18 nel 2010 e 10 nel 2011.

La Regione Toscana ha rivestito il ruolo di ricorrente per 16 volte (di cui ben 11 nel 2010) e quello di resistente per 11 volte (di cui 6 nel 2010); in un caso il sindacato di legittimità costituzionale derivava da un ricorso incidentale su legge regionale.

Nei ricorsi nei quali la Regione Toscana è stata protagonista come ricorrente in questa fase sono computati anche due casi (uno per ciascun anno) di conflitto di attribuzione fra enti.

Lo sbilanciamento numerico a favore dell'anno 2010 deriva forse dal fatto che esso rappresenta gli effetti in parte ormai postumi dell'attività della Giunta regionale della ottava legislatura, a fronte dell'attività di una Giunta, quella della nona legislatura, che ha dovuto affrontare gli adempimenti di avvio del nuovo ciclo amministrativo.

Nella maggior parte dei casi si assiste ad un accoglimento parziale delle questioni sollevate, diffondendosi la Corte in argomentazioni di sottile distinguo fra norme di principio e norme di dettaglio, in alcuni casi giungendo a tracciare il confine fra norme generali in una determinata materia (in ambito di potestà legislativa esclusiva statale) e principi generali nella stessa materia (in ambito di legislazione ripartita e concorrente).

Si può notare come la Corte tenda a stratificare la propria giurisprudenza, preferendo decisamente il consolidamento al *revirement*, che si può affermare non le appartenga affatto come caratteristica della giurisdizione (con la notevole eccezione della giurisprudenza sulle leggi provvedimento e la nascita della "riserva di amministrazione", di cui si dirà più avanti).

Negli anni 2010-2011, è emersa una preponderanza, anche se relativa, delle sentenze in materia di energia, come *sub* materia di implicazione rispetto alla più ampia sfera dell'ambiente e dell'urbanistica.

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.

Risulta doveroso segnalare l'evoluzione della giurisprudenza della Corte in materia di leggi provvedimento, compiutasi proprio nell'anno 2012, con il riconoscimento dell'istituto della riserva di amministrazione nel caso dei calendari venatori.

Il contenzioso costituzionale di cui è stata protagonista la Regione Toscana nell'anno 2013 ha prodotto soltanto 7 sentenze.

La Regione Toscana ha rivestito il ruolo di ricorrente in via principale per una volta e quello di resistente per 4 volte; in due casi, 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.

Quella dell'anno 2013 è una giurisprudenza di assoluta continuità rispetto al biennio precedente, con tendenza al presidio delle prerogative statali, con poche aperture ad una ipotetica valenza espansiva delle competenze regionali.

Data l'esiguità del contenzioso, risulta difficile individuare una materia come prevalente sulle altre.

Per quanto riguarda l'anno 2014, si sono registrate solo 4 sentenze: la Regione Toscana ha rivestito il ruolo di ricorrente in via principale per una volta e quello di resistente per 3 volte; in nessun 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 già evidenziato per l'anno 2013, considerata la scarsità del contenzioso, risulta difficile, per l'anno 2014, individuare una materia come prevalente sulle altre, se non quella della concorrenza, che letteralmente si impone in due sentenze come materia trasversale rispetto a quella dei trasporti e del commercio. Risulta perfino difficile individuare una linea giurisprudenziale di carattere innovativo o comunque caratterizzata da quella che possa essere definita una cifra delle pronunce.

Per l'anno 2015 si rimanda al paragrafo "Considerazioni introduttive".

Globalmente, nell'ultimo quinquennio, si è assistito ad un crollo del contenzioso, sia in via di legittimazione attiva che passiva, forse perché ormai la giurisprudenza costituzionale si è stratificata su gran parte delle materie "*border line*" fra le competenze statali e quelle regionali, quali definite dalla ormai consolidata riforma recata dalla legge costituzionale n. 3/2001.

Con probabilità hanno meglio funzionato certe istituzioni dedicate alla concertazione istituzionale, come la Conferenza Stato-regioni: si ricorderà un caso eclatante, durante il Governo Monti, in cui alcune regioni giunsero, naturalmente questa fu la sintesi giornalistica, quasi ad impegnarsi a non impugnare una normativa relativa all'introduzione di controlli sulle amministrazioni regionali (d.l. 174/2012), ma naturalmente non è questa la sede per potere approfondire la tematica delle motivazioni che stanno alla base della diminuzione del contenzioso.

**TABELLA RIEPILOGATIVA ATTI DELLE COMMISSIONI PERMANENTI  
ANNO 2015 - NONA LEGISLATURA**

<b>Commissioni /atti</b>	<b>I</b>	<b>II</b>	<b>III</b>	<b>IV</b>	<b>V</b>	<b>VI</b>	<b>VII</b>	<b>TOTALE</b>
<b>Proposte di legge, di cui:</b>	<b>17</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>38</b>
- statutarie	6							6
- in congiunta con altre comm.	1	1	2		3	2		9
- di iniziativa GR	4		3	3		4	2	16
- di iniziativa CR	13	2		3	1		1	20
- di iniziativa popolare					2			2
- con modifiche formali	11	2	2	6		3	3	27
- con modifiche sostanziali	6	2	2	6	3	2	3	24
- previe consultazioni			1	3	3	3	2	12
<b>Proposte di deliberazione di piani o programmi, di cui:</b>			<b>1</b>		<b>2</b>	<b>1</b>		<b>4</b>
- in congiunta con altre comm.			1			1		2
- con modifiche formali			1			2		3
- con modifiche sostanziali			1		2	2		5
- previe consultazioni			1			2		3
<b>Altre proposte di deliberazione (nomine, bilanci enti, ecc.).</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>12</b>	<b>3</b>	<b>32</b>
<b>Pareri su schemi di regolamento della GR</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>3</b>		<b>15</b>
<b>Pareri istituzionali (solo prima commissione)</b>	<b>7</b>							<b>7</b>
<b>Pareri secondari su pdl</b>		<b>1</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>16</b>
<b>Altri atti (di indirizzo; altri pareri; determinazioni; ecc.)</b>	<b>1</b>		<b>1</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>13</b>
<b>TOTALE</b>	<b>28</b>	<b>11</b>	<b>16</b>	<b>21</b>	<b>14</b>	<b>25</b>	<b>10</b>	<b>125</b>

**TABELLA RIEPILOGATIVA ATTI DELLE COMMISSIONI PERMANENTI  
ANNO 2015 – DECIMA LEGISLATURA**

<b>Commissioni/atti</b>	<b>I</b>	<b>II</b>	<b>III</b>	<b>IV</b>	<b>TOTALE</b>
<b>Proposte di legge, di cui:</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>17</b>
- in congiunta con altre comm.					
- di iniziativa GR	7	1	2	5	<b>15</b>
- di iniziativa CR	2				<b>2</b>
- di iniziativa popolare					
- con modifiche formali	1	1	2	5	<b>9</b>
- con modifiche sostanziali	8	1	2	5	<b>16</b>
- previe consultazioni			1		<b>1</b>
<b>Proposte di deliberazione di piani o programmi, di cui:</b>					
- in congiunta con altre comm.					
- con modifiche formali					
- con modifiche sostanziali					
- previe consultazioni					
<b>Altre proposte di deliberazione (nomine, bilanci enti, ecc.).</b>	<b>8</b>	<b>15</b>	<b>6</b>	<b>18</b>	<b>47</b>
<b>Pareri su schemi di regolamento della GR</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>		<b>4</b>
<b>Pareri istituzionali (solo prima commissione)</b>	<b>16</b>				<b>16</b>
<b>Pareri secondari su pdl</b>		<b>3</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>10</b>
<b>Altri atti (di indirizzo; altri pareri; determinazioni; ecc.)</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>16</b>	<b>37</b>
<b>TOTALE</b>	<b>42</b>	<b>28</b>	<b>19</b>	<b>42</b>	<b>131</b>