

## **PROFILI GENERALI DELLA PROGRAMMAZIONE**

REDATTORI: Silvia Fantini, Alberto Nistri

### **1. 2012: ANNO DELLA PROGRAMMAZIONE**

L'anno 2012 può essere a buon diritto definito come "l'anno della programmazione"<sup>1</sup>: alla data del 19 dicembre 2012, dei sedici strumenti di programmazione di legislatura previsti, ben undici sono stati proposti al Consiglio dalla Giunta a partire dal mese di dicembre 2011 e dieci sono stati approvati.

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

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

---

<sup>1</sup> Nonostante la legislatura abbia avuto inizio nella seconda metà del 2010, il PRS è stato approvato soltanto a luglio 2011 e proprio per questo tutti gli atti di programmazione sono per così dire "slittati" di almeno un anno.

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

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

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

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

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

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

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

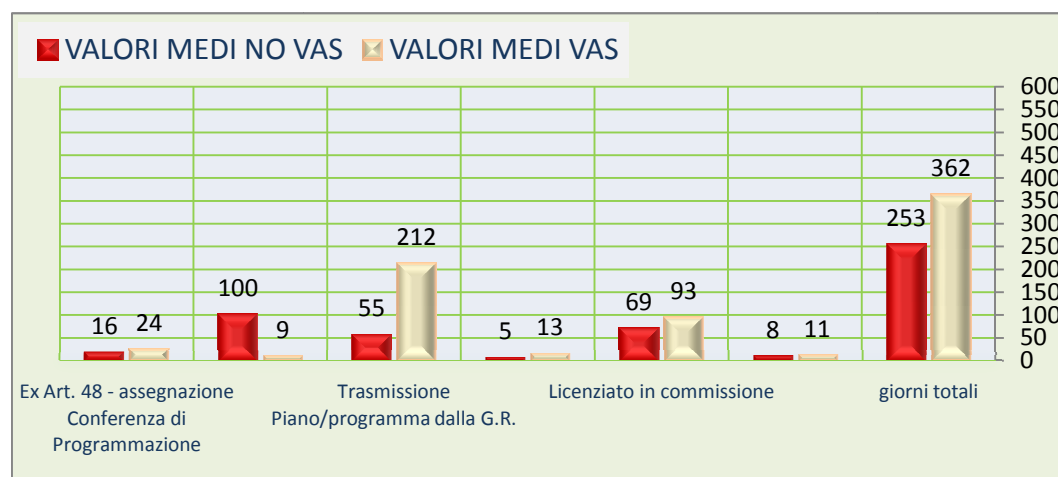
Dei dieci piani approvati dal Consiglio regionale tramite deliberazione, tre sono stati assoggettati a VAS. Pur nella consapevolezza che tali dati non possono essere rilevanti ai fini statistici è interessante rilevarne i valori medi di riferimento:

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'esperienza concreta nella prassi consiliare relativa alla procedura *ex* articolo 48 dalla scorsa legislatura ad oggi, registra fundamentalmente il passaggio in aula anziché in commissione dell'informativa preliminare<sup>2</sup>.

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

---

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

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

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

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

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

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

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

In tutti gli altri casi, invece, l'informativa si è svolta esclusivamente in aula, senza un preventivo coinvolgimento delle commissioni.<sup>3</sup>

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

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

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

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

---

<sup>3</sup> Su un totale di 11 piani assegnati alle commissioni, soltanto su quattro si sono svolte "informative informali" in commissione.

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

quadri finanziari di ben otto piani su dieci<sup>4</sup>, senza considerare che quasi sicuramente i quadri finanziari di tutti questi piani subiranno ulteriori rimodulazioni con la prossima legge finanziaria per l'anno 2013.

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

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

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

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

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

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

---

<sup>4</sup> L'unico piano a non subire una rimodulazione del quadro finanziario è il Piano regionale per la cittadinanza di genere 2012/2015, il cui stanziamento annuale ammonta soltanto ad euro 897.076,00. Il *Programma regionale per la promozione e lo sviluppo dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale 2012-2015*, invece, non era stato ancora approvato al momento dell'approvazione della suddetta legge.

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

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

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

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

Al momento dell'esame del piano integrato della cultura 2008/2010 fu pertanto modificata la deliberazione<sup>5</sup> inserendovi la seguente previsione: "*di stabilire che la Giunta regionale provveda all'adozione degli atti deliberativi annuali di attuazione del presente piano, previo invio alla commissione consiliare competente*".

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

La stessa previsione è stata poi ripresa dalla Seconda Commissione già in occasione di prima approvazione del Piano agricolo regionale (PAR), nel dicembre del 2008.<sup>6</sup>

---

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

<sup>6</sup> Il Piano agricolo regionale si è evoluto in Piano regionale agricolo forestale con l.r. 65/2010, che ha modificato la l.r. 1/2006 istitutiva del PAR.

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

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

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

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