

L'ATTIVITA' ISTRUTTORIA DELLE PROPOSTE DI LEGGE IN QUARTA COMMISSIONE

Rossana Bardocci

PREMESSA

In questa scheda riepilogativa poniamo l'attenzione principalmente ai procedimenti di formazione delle proposte di legge istruite nel corso del 2024 dalla Quarta Commissione "Territorio, ambiente, mobilità, infrastrutture". La Quarta Commissione si occupa di numerose e rilevanti materie, di elevata complessità tecnica, che troviamo elencate nella tabella allegata al regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale: beni paesaggistici e ambientali, protezione della natura, parchi e riserve naturali, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti, rifiuti, tutela e utilizzazione delle acque, viabilità, trasporti, opere idrauliche, lavori pubblici, infrastrutture, porti e aeroporti, reti telematiche, protezione civile, difesa del suolo e rischio sismico.

Su tutte queste materie la commissione svolge la funzione istruttoria, finalizzata all'acquisizione degli elementi utili alla decisione e alla conseguente elaborazione del testo per consentire la deliberazione dell'aula, secondo le indicazioni previste all'articolo 47 del regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale 27/2015, che individua la procedura delle commissioni in sede referente. In questa sintesi cercheremo di dare un breve resoconto sui tempi di esame delle proposte di legge e dei regolamenti, sull'attività conoscitiva collegata all'istruttoria, sulla capacità emendativa, cercando di rilevare qualche aspetto maggiormente significativo.

TEMPI DI ESAME DELLE PROPOSTE DI LEGGE IN QUARTA COMMISSIONE

Nel corso del 2024 la Quarta Commissione ha espresso parere referente favorevole su 12 proposte di legge, di cui una di iniziativa consiliare (di maggioranza), e dato parere su 5 regolamenti di attuazione di leggi regionali, ai sensi dell'articolo 42 dello Statuto. Delle 12 proposte di legge, sei sono state esaminate in sede congiunta con altre commissioni.

Nessuna proposta di legge in particolare ha determinato un carico di lavoro preponderante rispetto alle altre: se consideriamo i tempi di esame calcolando l'intervallo che intercorre tra la prima iscrizione all'ordine del giorno della commissione, il momento in cui si inizia a trattare la proposta, e la trasmissione del parere referente all'aula, il cosiddetto messaggio, ovvero il tempo che nella tabella sottostante è indicato come iter effettivo, la durata dei lavori è più o meno equivalente, e, di media, corrisponde a due, tre sedute di commissione dedicate complessivamente all'illustrazione, alla discussione e al voto di ogni singola proposta. Se invece consideriamo i tempi che intercorrono tra l'assegnazione del

provvedimento alla commissione da parte del Presidente del Consiglio e l'espressione del parere referente, indicato come iter nella medesima tabella, vediamo che i tempi risultano decisamente più lunghi, segno che la decisione di quando iniziare la trattazione non è affatto automatica ma risente, legittimamente, delle valutazioni che sono una delle principali prerogative del presidente della Commissione. Esaminiamo ora alcuni dati relativi alle 12 proposte di legge licenziate dalla Quarta (su cui la Commissione ha espresso parere referente). Abbiamo calcolato una media eliminando i valori massimi e minimi in modo da rendere conto dell'andamento prevalente dei tempi di esame.

Tabella n. 1 - Valori medi per l'istruttoria delle proposte di legge

n. sedute commissione dedicate a esame pdl	n. giorni <i>iter</i> (dalla data di assegnazione all'espressione del parere referente)	n. giorni <i>iter effettivo</i> (dalla data di prima trattazione all'espressione del parere referente)	n. giorni <i>iter complessivo</i> (dalla data di assegnazione al voto dell'Aula)
2,3	130	81	139,4

Questi dati confermano che il lavoro della Quarta Commissione è stato tutto sommato in linea con quanto previsto all'articolo 42 del regolamento interno, sforando di poco più di un mese il termine per l'esame delle proposte da esaminare in commissione, equivalente a tre mesi a partire dalla data di assegnazione alla commissione stessa.

Consideriamo ora le proposte di legge assegnate alla Commissione nel corso del 2024 ma non licenziate. Solo quattro proposte tra quelle assegnate non sono state licenziate, tra cui una proposta di legge al Parlamento. Di queste: tre sono di iniziativa consiliare (due di maggioranza e una di minoranza) e una di iniziativa della Giunta regionale. Tutte sono state assegnate nella seconda metà dell'anno, l'ultima nel mese di dicembre, tutte sono state illustrate e l'istruttoria risulta ancora in corso. Si ricorda che decorso il termine stabilito all'articolo 42 del regolamento interno, la proposta può essere iscritta all'ordine del giorno del Consiglio previa richiesta alla conferenza di programmazione dei lavori formulata dal proponente o da almeno un presidente di gruppo consiliare. Ad oggi non sono state formalizzate richieste in tal senso per le proposte di legge non licenziate dalla Commissione.

UN CASO EMBLEMATICO IN RELAZIONE AI TEMPI DELL'ISTRUTTORIA. L'APPARENZA INGANNA: IL CASO DELLA PROPOSTA DI LEGGE 273

In relazione all'esame dei tempi dell'iter in commissione, può essere significativo fare riferimento all'istruttoria effettuata sulla proposta di legge 273 (Ulteriori disposizioni urgenti in materia di occupazioni del demanio idrico da parte dei gestori del servizio idrico integrato e in materia di canoni di concessioni

di grandi derivazioni idroelettriche. Modifiche alla l.r. 50/2021, alla l.r. 57/2017, alla l.r. 77/2016 e alla l.r. 80/2015) che introduce nuove disposizioni nel modello di governance delle occupazioni del demanio idrico. Senza entrare nel merito del provvedimento, esaminiamo i tempi dedicati all'istruttoria come evidenziati nella tabella seguente:

Tabella n. 2 - Dati istruttoria proposta di legge 273

n. sedute commissione dedicate a esame pdl	n. giorni <i>iter</i> (dalla data di assegnazione all'espressione del parere referente)	n. giorni <i>iter effettivo</i> (dalla data di prima trattazione all'espressione del parere referente)	n. giorni <i>iter complessivo</i> (dalla data di assegnazione al voto dell'Aula)
3	113	49	123

Dai dati rilevati risulta che l'iter effettivo di trattazione della proposta in commissione è pari a 49 giorni, ma nella realtà l'istruttoria è stata molto più impegnativa di quel che appare e tale riscontro numerico non riesce a rappresentare affatto la realtà dei fatti. Nel corso del 2023 la Commissione aveva già svolto attività istruttoria su una proposta di legge di pari oggetto (pdl 173 – assegnata il 9/1/2023), ed erano stati effettuati anche approfondimenti attraverso audizioni con diversi soggetti interessati a vario titolo. Un gruppo di lavoro tecnico composto dagli uffici competenti di Giunta e Consiglio aveva lavorato per esaminare tutte le osservazioni pervenute, i pareri obbligatori, i rilievi delle schede di legittimità e fattibilità, al fine di proporre possibili riformulazioni. A seguito degli approfondimenti, valutata la numerosità delle modifiche da effettuare (interventi di innovazione, attualizzazione o adeguamento dell'impianto normativo), la Giunta regionale ha ritenuto più appropriato ritirare la proposta di legge 173 (ritirata il 5/8/2024) e presentare in sostituzione la proposta di legge 273. Quindi l'istruttoria sulla proposta del 2024 era iniziata ben prima, nell'anno precedente, e la proposta di legge assegnata da ultimo era in gran parte il risultato di un lavoro già effettuato. Questo non ha impedito alla Commissione di svolgere ulteriori audizioni e proseguire l'esame del provvedimento nel corso di tre sedute.

L'ISTRUTTORIA SUI REGOLAMENTI: LA DILATAZIONE DEI TEMPI. UN CASO IN STRETTA CONNESSIONE ALLA PROPOSTA DI LEGGE 273, ANZI TRE

Consideriamo anche i tempi di esame dei regolamenti per cui la commissione è chiamata ad esprimere parere ai sensi dell'articolo 42 dello Statuto per verificare eventuali peculiarità. Sappiamo che il termine per l'esame è di trenta giorni dal ricevimento della proposta a seguito dell'assegnazione da parte del Presidente del Consiglio (cfr. articolo 42 dello Statuto e art. 45 Regolamento interno).

Come abbiamo già ricordato, la Quarta Commissione ha reso parere obbligatorio su 5 regolamenti nel corso del 2024. Per tre di questi, i tempi di istruttoria si sono dilatati ben oltre quelli stabiliti dallo Statuto e dal regolamento interno, questo perché il loro oggetto è stato ritenuto strettamente connesso a quello trattato dalla proposta di legge 173 e poi dalla proposta di legge 273 citate nel paragrafo precedente, al cui destino sono rimasti saldamente intrecciati: infatti i 3 pareri sulle proposte di regolamento in materia di demanio idrico sono stati resi dalla commissione nella stessa seduta in cui è stato espresso il parere referente sulla proposta di legge 273, indipendentemente da quando erano stati assegnati. Il calcolo della media dei tempi per l'istruttoria di tutti e cinque i regolamenti esaminati nel 2024 rischia in questo caso di darci informazioni inutili, forse fuorvianti, perché ci fornisce dati poco rappresentativi: quasi 9 mesi per l'istruttoria di un regolamento, in realtà se guardiamo gli altri due regolamenti ci accorgiamo che hanno un tempo di trattazione che si attesta di media sui 58,5 giorni, siamo sempre oltre i tempi indicati dallo Statuto, ma si tratta di un ritardo facilmente perdonabile.

ATTIVITÀ CONOSCITIVA COLLEGATA ALL'ISTRUTTORIA: AUDIZIONI O CONSULTAZIONI

Ai fini dell'acquisizione degli elementi utili alla decisione, le Commissioni possono ricorrere ad audizioni di soggetti coinvolti dal provvedimento al fine di approfondire le disposizioni in esame. Per le attività conoscitive di maggiore ampiezza, le Commissioni organizzano consultazioni dei rappresentanti dei principali enti, organizzazioni, associazioni di categoria e rappresentative di interessi diffusi e l'invito è a firma del Presidente del Consiglio regionale.

Per quanto riguarda la Quarta Commissione, il ricorso ad audizioni o consultazioni per effettuare approfondimenti si è limitato a pochi atti, precisamente solo a 3 proposte di legge su 12 e non sono state effettuate consultazioni. Il dato non può essere considerato in sé stesso ma va letto in relazione innanzitutto alla tipologia delle proposte di legge esaminate, alla portata innovativa delle disposizioni e ad altri fattori (tempi a disposizione, richieste da soggetti esterni, ecc.). Si conferma la preferenza dei commissari nei confronti delle audizioni rispetto alle consultazioni: le audizioni sono preferite in virtù di una maggiore possibilità di interloquire con i soggetti invitati (cfr. articoli 52 e 53 del regolamento interno).

CAPACITÀ EMENDATIVA DELLE COMMISSIONI E DELL'AULA

In relazione alla capacità emendativa della Quarta Commissione, va considerato innanzitutto che l'esame in sede referente è caratterizzato da una maggiore flessibilità della procedura rispetto all'aula. Questo si riflette anche sulla discussione degli emendamenti: in commissione è valutato e approfondito anche il parere tecnico e giuridico ed è possibile attivare un contraddittorio con gli uffici

al fine di chiarire eventuali criticità. In ogni caso gli emendamenti discussi e respinti in commissione possono essere ripresentati in aula. Molto frequentemente, soprattutto a seguito delle osservazioni pervenute da audizioni o consultazioni, di pareri obbligatori e secondari, dei rilievi contenuti nelle schede di legittimità e fattibilità, su mandato del presidente della Commissione, gli uffici del Consiglio e della Giunta si riuniscono in gruppi di lavoro informali per effettuare una preistruttoria delle osservazioni e predisporre ipotesi di riformulazione del testo. Generalmente, se le riformulazioni riguardano chiarimenti delle disposizioni, aggiornamenti della normativa, correzioni di refusi e errori materiali, aggiustamenti di tecnica redazionale o anche l'eventuale accoglimento di un parere obbligatorio o secondario, non si ricorre alla presentazione di emendamenti formali, e il testo così riformulato è proposto ai commissari dal presidente della Commissione.

Volendo dare un quadro completo delle modifiche apportate alle proposte di legge di competenza della Quarta Commissione dobbiamo quindi tenere conto dei casi in cui è stato proposto un testo riformulato e anche degli emendamenti formalmente presentati. Per tutte e 12 le proposte di legge considerate è stato presentato ai commissari un testo riformulato. Il ricorso alla presentazione di emendamenti formali ha riguardato invece solo sei proposte di legge, di queste segnaliamo in particolare:

- la proposta di legge 205 divenuta legge regionale 20 marzo 2024, n. 11 (Disposizioni in materia di impianti di radiocomunicazione. Modifiche alla l.r. 49/2011) è quella con il maggior numero di emendamenti respinti, tutti presentati dall'opposizione: 9 sono stati respinti in commissione e 2 in aula. Solo 2 sono stati gli emendamenti approvati, entrambi presentati in Commissione dalla maggioranza;
- la proposta di legge 211 divenuta legge regionale 18 marzo 24, n. 10 (Semplificazioni procedurali in materia di conferenza di copianificazione e adeguamento alle modifiche apportate al d.p.r. 380/2001. Modifiche alla l.r. 65/2014) è quella con il maggior numero di emendamenti approvati, tutti presentati in commissione: 7 di maggioranza e uno di opposizione. Sono stati 6 gli emendamenti respinti, tutti presentati in Commissione dalla minoranza.

Da questi pochi dati risulta comunque che gran parte del lavoro di riformulazione o modifica emendativa degli atti di competenza della Quarta Commissione è stato assolto in Commissione più che in aula.

Sulla materia del governo del territorio merita segnalare che la legge regionale 65/2014 si conferma in generale ai primi posti della classifica delle leggi più interessate da modifiche nel panorama legislativo toscano: a distanza di poco più di dieci anni dalla sua promulgazione possiamo contare 573 note di modifica nel testo pubblicato sulla raccolta normativa del sito istituzionale del Consiglio, riferite ai 285 articoli di cui ad oggi si compone. Sono 32 in totale le leggi regionali che l'hanno modificata, le ultime due approvate nel 2024: la legge regionale

10/2024 sopra menzionata e la legge regionale 3 luglio 2024, n. 25 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2024), su cui però la Commissione è stata incaricata solo di un parere secondario.

ALTRI IMPORTANTI LAVORI ISTRUTTORI DELLA COMMISSIONE: IL PIANO DELL'ECONOMIA CIRCOLARE (PREC)

Infine, val la pena di ricordare, per completezza del quadro che abbiamo voluto così sinteticamente rappresentare, che una gran mole del lavoro istruttorio della Quarta Commissione nel corso del 2024 è stato riservato all'approvazione del piano rifiuti, Piano dell'economia circolare, senz'altro l'atto di maggiore rilevanza del periodo esaminato, considerato anche esclusivamente la complessità degli aspetti procedurali che lo hanno contraddistinto.

Il piano rifiuti è stato assegnato in prima battuta alla Quarta Commissione il 21 marzo 2023, è stato adottato dal Consiglio regionale nel settembre 2023, l'istruttoria sulle osservazioni pervenute è stata svolta in Commissione a partire dal luglio 2024 fino all'approvazione in via definitiva a gennaio 2025 (Deliberazione del Consiglio regionale 15 gennaio 2025, n. 2): un lungo percorso disseminato da molte sedute, audizioni e approfondimenti tutti dedicati ad un piano che aspira ad essere "uno degli assi portanti del processo di conversione ecologica della nostra Regione" (cfr. Prefazione del PREC). Non è questa la sede per esaminarne i lavori ma era doveroso rammentarlo.