

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

Riccarda Casini

1. UN PO' DI DATI

Nel corso dell'anno 2024 la Prima Commissione ha licenziato con il parere favorevole 25 proposte di legge, di cui 21 assegnate nel 2024 e 4 assegnate negli anni precedenti; si è espressa con parere favorevole su 2 proposte di modifica di regolamento; ha effettuato 9 audizioni e una giornata di consultazione; sono stati costituiti due gruppi di lavoro tecnico politici e si rileva una media di 89 giorni per l'istruttoria, tra il momento dell'assegnazione e l'invio all'aula.

Delle 25 proposte di legge licenziate, si registra l'unanimità del voto in sede referente solo per tre 3 atti.

Sempre nel corso dell'anno 2024, nella fase istruttoria della Commissione sono stati presentati 100 emendamenti di cui 94 approvati, 3 respinti, 1 ritirato; fra gli approvati 88 sono stati presentati dalla maggioranza, 4 dall'opposizione e 8 dalla maggioranza e opposizione. I respinti sono stati tutti presentati dall'opposizione.

Un discorso a parte va fatto per le variazioni e gli atti di bilancio che vedono una massiva attività emendativa quasi prevalentemente in aula, a firma del Presidente della Giunta regionale.

Alla Prima Commissione nell'anno 2024 sono state assegnate anche altre 5 proposte di legge oltre le 21, di cui:

- 1 assegnata e mai iscritta all'ordine del giorno¹;
- 3 solo illustrate²;
- 1 illustrata, discussa ma non votata³;

L'unica proposta di legge votata e respinta⁴ nel 2024, è stata assegnata nell'anno 2023 e riguarda l'istituzione del Comune di Alta Valdera per fusione dei Comuni di Lajatico e Peccioli.

Ai sensi dell'articolo 46 del regolamento interno 27/2015, alla commissione competente in materia istituzionale sono assegnate anche le proposte

¹ Proposta di legge 292/2024 (Modifiche alla legge regionale 26 settembre 2014, n. 51 "Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale").

² Proposta di legge 267/2024 (Disposizioni sulle unioni di comuni. Modifiche alla legge regionale 68/2011); proposta di legge 235/2024 (Disposizioni in materia di referendum consultivo per la fusione dei comuni. Modifiche alla l.r. 62/2007 "Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto"); proposta di legge 234/2024 (Modifiche alla l.r. 68/2011. Nuove disposizioni inerenti le unioni di comuni).

³ Proposta di legge 256/2024 (Disciplina del Consiglio delle autonomie locali della Toscana).

⁴ Proposta di legge 215/2023.

di atti che interessano profili disciplinati dallo Statuto o rilevanti profili istituzionali di carattere generale, per il preventivo parere obbligatorio di legittimità e coerenza rispetto all'ordinamento statutario e costituzionale: nel 2024 la Prima Commissione ha visto assegnate 4 proposte di legge, di cui una ritirata⁵, e ne ha licenziate 3 con il parere favorevole.

2. IL PARERE REFERENTE ALL'UNANIMITÀ SULLE PROPOSTE DI LEGGE

Partendo dal dato minoritario e cioè dalle sole 3 proposte di legge votate all'unanimità in sede referente, va precisato quanto segue.

La proposta di legge 193/2023 (Proroga delle graduatorie del servizio sanitario regionale)⁶ d'iniziativa consiliare (gruppo Forza Italia), è stata assegnata nel maggio del 2023 con il parere secondario della Terza Commissione, l'atto dopo mesi di inerzia, vede un'accelerazione nell'ultima parte dell'anno, fino al voto unanime in sede referente (9 gennaio 2024) grazie all'approvazione degli emendamenti cofirmati dal presidente del gruppo Forza Italia, dal presidente della Terza Commissione e dal presidente del gruppo Partito Democratico (PD), che orientano la decisione finale sul testo.

Per la proposta di legge 219/2023 (Disposizioni in materia di circolazione dei crediti fiscali) e la proposta di legge 221/2023 (Disposizioni in materia di promozione della circolazione dei crediti fiscali derivanti da interventi edilizi), entrambe di iniziativa consiliare (la prima del gruppo PD, la seconda della consigliera del gruppo Fratelli d'Italia) la Prima Commissione ha costituito un gruppo di lavoro tecnico politico (il 5 marzo 2024) per la redazione di un testo unificato delle due proposte di legge, ai sensi dell'articolo 43, comma 2, del regolamento interno 27/2015. La Prima Commissione sceglierà di chiedere alla Seconda Commissione (che aveva parere secondario su entrambe le proposte) di esprimersi sul testo unificato. Il gruppo di lavoro tecnico politico, si è riunito in 3 occasioni, vi è stata la partecipazione attiva delle due parti politiche (PD e FdI), coadiuvate dai rispettivi assistenti, dai referenti dell'ufficio legislativo e di assistenza del Consiglio regionale, dalla dirigente del settore Partecipate della Giunta nonché dalla dirigente del settore Bilancio della Giunta. Il testo unificato viene adottato dalla Prima Commissione a distanza di meno di un mese (3 aprile 2024) dalla costituzione del gruppo di lavoro, il testo viene trasmesso nella stessa giornata alla Seconda Commissione che si esprimerà con il voto favorevole all'unanimità. Anche la Prima Commissione licenzia all'unanimità (assente il

⁵ Proposta di legge 262 (Costituzione e funzionamento dei Consorzi di sviluppo industriale finalizzati alla realizzazione di poli di eccellenza nel settore della mobilità alternativa e delle rinnovabili. Strumenti per il sostegno al recupero cooperativistico d'impresa e del tessuto economico e sociale del territorio).

⁶ Divenuta legge regionale 24 gennaio 2024, n. 1 (Proroga delle graduatorie del servizio sanitario regionale).

Gruppo Lega) il testo unificato⁷ il 7 maggio 2024 e nella stessa giornata è approvato dall'aula.

Con altra tempistica, ben più lunga e travagliata, ma sempre con il parere referente favorevole all'unanimità, saranno trattate le proposte di legge 216/2023 (Ulteriori disposizioni in materia di agevolazioni fiscali per il sostegno della cultura e per la valorizzazione del paesaggio in Toscana. Modifiche alla l.r. 18/2017) e 226/2023 (Valorizzazione del patrimonio paesaggistico e della cultura popolare della Toscana. Modifiche alla l.r. 18/2017)⁸, assegnate congiuntamente alla Prima e Quinta Commissione.⁹

3. LE PROPOSTE DI LEGGE ISTRUITE, DISCUSSE E NON VOTATE O RESPINTE DALLA COMMISSIONE

Sono due le proposte di legge che rientrano in questa casistica: la 256/2024 (Disciplina del Consiglio delle autonomie locali della Toscana) e la 215/2023 (Istituzione del Comune di Alta Valdera per fusione dei Comuni di Lajatico e Peccioli).

Per la disciplina del Consiglio delle autonomie locali della Toscana, proposta di legge travagliata ma sottoscritta da tutti i componenti dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale e approdata in Prima Commissione il 13 maggio 2024, non sono state sufficienti cinque sedute¹⁰ di commissione nell'arco di 5 mesi e due audizioni, a far maturare la decisione di licenziare l'atto. L'intervento dell'assessore alle Infrastrutture digitali, rapporti con gli enti locali e sicurezza della Giunta regionale, nella seduta della Prima Commissione del 22 ottobre 2024 che pone questioni politiche, indirizza la maggioranza a chiederne il rinvio, rinvio suggellato anche dal gruppo Lega Toscana: la proposta di legge si ferma ed è tuttora tra gli atti giacenti della Prima Commissione.

La proposta di legge sull'Istituzione del Comune di Alta Valdera per fusione dei Comuni di Lajatico e Peccioli, assegnata alla Prima Commissione l'11 settembre 2023, vede un'accelerazione impressionante in fase di istruttoria e nella prima approvazione endoprocedimentale: parere favorevole a maggioranza il 27 settembre 2023¹¹, deliberazione del Consiglio regionale nella medesima data¹², decreto del Presidente della Giunta regionale¹³ per indizione del referendum consultivo del 29 settembre 2023, referendum consultivo nei due Comuni

⁷ Legge regionale 14 maggio 2024, n. 17 (Disposizioni in materia di promozione della circolazione dei crediti fiscali).

⁸ Legge regionale 7 novembre 2024, n. 47 (Ulteriori disposizioni in materia di agevolazioni fiscali per il sostegno della cultura e per la valorizzazione del patrimonio paesaggistico. Modifiche alla l.r. 18/2017).

⁹ Vedasi relazione relativa alla Quinta Commissione.

¹⁰ Ordini del giorno 156 del 18 giugno 2024, 160 del 03 settembre 2024, 164 del 03 ottobre 2024, 166 del 15 ottobre 2024 e 167 del 22 ottobre 2024.

¹¹ Seduta n. 123/2023.

¹² Deliberazione del Consiglio regionale 27 settembre 2023, n. 69.

¹³ Decreto del Presidente della Giunta regionale 29 settembre 2023, n. 160.

coinvolti dalla fusione nelle giornate del 10 e 11 dicembre 2023. L'esito del referendum consultivo sarà di un *no* sostanziale alla fusione dei Comuni, e la Prima Commissione nella seduta lampo del 9 gennaio 2024, licenzia con voto contrario all'unanimità la proposta di legge (assente il gruppo FdI).

4. LE VARIAZIONI DI BILANCIO E LA SESSIONE DI BILANCIO

La Prima Commissione è impegnata nel corso di ogni anno almeno in tre variazioni di bilancio e nella sessione di bilancio, percorso complesso attraverso il quale sono elaborati e approvati gli atti di bilancio della Regione e che riguarda i mesi di ottobre, novembre e dicembre.

Risulta interessante evidenziare che la presentazione da parte della Giunta della terza variazione intacca ogni anno sempre di più il mese di novembre¹⁴ e tenuto conto che *“nessuna variazione al bilancio può essere approvata dopo il 30 novembre dell'anno a cui il bilancio stesso si riferisce”*¹⁵ va da sé che la presentazione al Consiglio della legge di stabilità, delle leggi collegate alla stabilità e della legge di bilancio da parte della Giunta, slitta inevitabilmente agli inizi di dicembre comprimendo di fatto i tempi della fase istruttoria in Prima Commissione e nelle altre commissioni.

Nel 2024 sono tre le variazioni di bilancio trattate e votate dalla Commissione prima e poi dall'aula:

- la proposta di legge 239¹⁶ e la proposta di legge 238¹⁷;
- la proposta di legge 275¹⁸ e la 276¹⁹;
- la proposta di legge 284²⁰ (Bilancio di previsione finanziario 2024 -2026. Terza variazione) senza interventi normativi.

La prima variazione di bilancio è stata istruita in 26 giorni²¹, la seconda in 13 giorni e la terza in 15 giorni: nella prima variazione in commissione è stato presentato e ritirato 1 emendamento a firma del gruppo FdI, in aula sono stati approvati 16 emendamenti a firma del Presidente della Giunta regionale ai sensi dell'articolo 138, comma 4 del regolamento interno 27/2015.

¹⁴ Assegnazione alla Prima Commissione della Terza variazione il 6 dicembre 2024.

¹⁵ Decreto legislativo 118/2011, articolo 51, comma 6.

¹⁶ Legge regionale 12 aprile 2024, n. 13 (Interventi normativi collegati alla prima variazione al bilancio di previsione finanziario 2024 - 2026).

¹⁷ Legge regionale 12 aprile 2024, n. 14 (Bilancio di previsione finanziario 2024 - 2026 – Prima variazione).

¹⁸ Legge regionale 9 ottobre 2024, n. 38 (Interventi normativi alla seconda variazione di bilancio finanziario 2024 - 2026).

¹⁹ Legge regionale 9 ottobre 2024, n. 39 (Bilancio di previsione finanziario 2024 - 2026. Seconda variazione).

²⁰ Legge regionale 30 novembre 2024, n. 53 (Bilancio di previsione finanziario 2024 – 2026. Terza variazione).

²¹ Dalla data di assegnazione alla data del parere referente.

Nella seconda variazione sono stati approvati 5 emendamenti in commissione (gruppo PD e FdI) ed in aula 17 emendamenti ancora a firma del Presidente della Giunta regionale; la terza variazione²² non è stata oggetto di attività emendativa né commissione né in aula.

Passiamo alla sessione di bilancio: il procedimento legislativo degli atti di bilancio per quel meccanismo illustrato, legato alla terza o ultima variazione di bilancio, diventa inevitabilmente faticoso nonostante sia di per sé complesso, perché i tempi dell'istruttoria si accorciano, perché tutte le commissioni permanenti, il Consiglio delle autonomie locali (CAL) e la Commissione regionale per le pari opportunità (CRPO) sono chiamati ad esprimersi.

La attività istruttoria e consultiva potremmo dire che si snoda su due fasi simultanee:

- a) l'esame da parte della Prima Commissione, incaricata di svolgere una istruttoria, una valutazione preliminare e di preparare un testo per la discussione in Assemblea;
- b) l'esame da parte delle altre commissioni, del Consiglio delle autonomie locali e della Commissione regionale per la Pari opportunità, incaricati di rilasciare pareri secondari, di merito e obbligatori, alla referente.

Il sistema dei pareri realizza la partecipazione delle commissioni alla istruttoria legislativa secondo le rispettive competenze, deriva da ciò l'esigenza, nell'attività referente, di una compiuta presa in considerazione dei pareri espressi, pareri che sempre più si arricchiscono di suggerimenti, proposte di emendamenti, proposte di riscritture tecniche, osservazioni. Le convocazioni delle sedute però si accavallano, in quel lasso di tempo breve, si sovrappongono e determinano spesso il calendario dei lavori finali della Prima Commissione che in attesa di tutti i pareri/osservazioni licenzia il pacchetto bilancio nella giornata del martedì quando è convocata l'Assemblea.

Passiamo quindi agli atti esaminati: le proposte di legge 288/2024²³, 289/2024²⁴ e la 287/2024²⁵ assegnate il 6 dicembre 2024, sono state licenziate dalla Prima Commissione il 17 dicembre e approvate dall'Assemblea il 20 dicembre, 11 giorni tra assegnazione e parere referente di cui effettivi 7. Nell'arco di una settimana sono state convocate tutte le commissioni, il CAL e la CRPO e la commissione di Controllo, esaminati e votati dalla Prima Commissione 111 articoli²⁶, per una buona parte con modifiche sostanziali e di drafting.

²² Il provvedimento interveniva quasi esclusivamente in ambito sanitario, non aveva interventi normativi.

²³ Legge regionale 24 dicembre, n. 58 (Legge di stabilità per l'anno 2025).

²⁴ Legge regionale 24 dicembre, n. 59 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2025).

²⁵ Legge regionale 24 dicembre, n. 60 (Bilancio di previsione finanziario 2025 – 2027).

²⁶ 61 articoli per la legge di stabilità, 38 per il collegato, 12 per la legge di bilancio.

In aula ai sensi dell'articolo 138, comma 3²⁷, del regolamento interno 27/2015 sono stati presentati 42 emendamenti di cui 8 non ammissibili, e sono stati presentati ai sensi dell'articolo 138, comma 4, 42 emendamenti²⁸ tutti a firma del Presidente della Giunta.

5. ATTIVITÀ CONOSCITIVA COLLEGATA ALL'ISTRUTTORIA

Nell'ambito dell'istruttoria legislativa, la Commissione può avvalersi delle consultazioni (articolo 52, reg. int. 27/2015) e delle audizioni (articolo 53, reg. int. 27/2015).

La Prima Commissione nel 2024 ha effettuato una giornata di consultazioni, per le proposte di legge 216/2023 e 226/2023 assegnate congiuntamente alla Prima e Quinta Commissione.²⁹

Mentre l'unica consultazione effettuata è collegata alla fase istruttoria, sulle audizioni occorre segnalare che tranne un caso, gli approfondimenti e l'acquisizione di elementi conoscitivi non erano inerenti agli atti assegnati e sono state svolte su input dei consiglieri di opposizione della Prima Commissione.

Le tematiche hanno riguardato: Poste Italiane, apertura degli sportelli, i rapporti con la Regione Toscana, la privatizzazione di Poste; gli studi dell'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana³⁰; la disciplina delle unioni dei comuni nella legge regionale 68/2011 (Norme sul sistema delle autonomie locali); la disciplina del Consiglio delle autonomie locali della Toscana³¹; sulle risorse alla forestazione (in congiunta con la Seconda Commissione) ed infine in merito alla sicurezza idraulica.

In merito alla legge regionale 68/2011 si segnala che la Prima Commissione però nel 2024 ha istruito e licenziato con parere favorevole, una proposta di legge, la 280/2024³² relativa alle disposizioni concernenti il fondo regionale per la montagna, modificando la legge regionale 68/2011 in tempi rapidissimi, sebbene vi siano giacenti 4 proposte di legge modificative della stessa, ma non tutte aventi contenuti e finalità identiche: proposta di legge 83/2021 (Istituzione della Conferenza permanente per il mare e i territori costieri e insulari. Adeguamento della modulistica unica nazionale alle normative regionali di settore. Modifiche alla legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68 "Norme sul sistema delle autonomie locali") di iniziativa della Giunta regionale; proposta di legge 121/2022 (Disciplina dei patti per le aree interne. Modifiche alla l.r. 68/2011)

²⁷ Seduta n. 177 del 17 dicembre 2024.

²⁸ 12 emendamenti al collegato, 5 emendamenti alla stabilità e 25 al bilancio.

²⁹ Vedasi anche la relazione della Quinta Commissione.

³⁰ Fattori di vulnerabilità e velocità di crescita: cosa accadrà all'economia toscana.

³¹ Vedasi paragrafo 3.

³² D'iniziativa dei consiglieri del gruppo PD, assegnata il 7 ottobre 2024, licenziata dalla Prima Commissione il 15 ottobre 2024, approvata in Consiglio regionale il medesimo giorno, divenuta legge regionale 22 ottobre 2024, n. 41 (Disposizioni concernenti il fondo regionale per la montagna. Modifiche alla l.r. 68/2011).

di iniziativa dei consiglieri del gruppo PD; proposta di legge 234/2024 (Modifiche alla l.r. 68/2011. Nuove disposizioni inerenti le unioni di comuni) di iniziativa della consigliera del gruppo FdI; proposta di legge 267/2024 (Disposizioni sulle unioni di comuni. Modifiche alla legge regionale 68/2011) di iniziativa della Giunta regionale.

6. IL FOCUS: LA VALORIZZAZIONE DELLA TOSCANA DIFFUSA

Dando attuazione a quanto già annunciato nel Programma di governo e nel Programma regionale di sviluppo 2021-2025, con la proposta di legge 274/2024 (Valorizzazione della Toscana diffusa) *“la Giunta regionale, ha introdotto nel proprio ordinamento una legge (l.r. 11/2025) diretta alla valorizzazione di alcuni territori, denominati della Toscana diffusa, razionalizzando in un unico strumento normativo le disposizioni settoriali già attive e/o il consolidamento di esperienze pilota portate avanti negli ultimi anni. L’obiettivo ultimo che la norma si prefigge è quello di promuovere una crescita equilibrata e assicurare parità di diritti ai residenti in tutti i territori toscani, da un lato rimuovendo gli squilibri territoriali sia economici che sociali, dall’altro valorizzando le distinte identità culturali, sociali ed economiche del territorio regionale, coordinandosi con le linee territoriali strategiche e gli strumenti offerti nei fondi europei e in altre forme di sostegno europee e nazionali che perseguono le medesime finalità.”*³³.

La proposta di legge 274 è assegnata il 4 settembre 2024 alla Prima Commissione e prevede il parere secondario delle altre commissioni (Seconda, Terza, Quarta e Quinta) nonché il parere obbligatorio del Consiglio delle autonomie locali. La partenza è un po’ in salita, il Presidente della commissione aree interne scriverà presto, il 9 settembre 2024 *“che ha intenzione di acquisire specifiche informazioni di merito da parte del proponente ed esercitare conseguentemente le funzioni previste dall’atto istitutivo della medesima commissione di supporto trasversale e collaborazione istituzionale con le commissioni permanenti.”*.

Occorrerà attendere la metà del mese di novembre per una illustrazione politica in Prima Commissione da parte del Presidente della Giunta; durante questo periodo di incubazione maturano decisioni e arriveranno infatti in Prima Commissione, una serie di emendamenti a firma del Presidente della Giunta³⁴ (4); a firma del Presidente del gruppo PD congiuntamente ad altri consiglieri PD tra cui lo stesso Presidente della commissione aree interne³⁵ (20); a firma del gruppo di Italia Viva³⁶ (1); a firma del consigliere della Lega Toscana commissario della Prima Commissione³⁷ (3).

³³ Relazione illustrativa pdl 274/2024.

³⁴ Prot. n. 14938/2024.

³⁵ Prot. n. 15867/2024 e 16080/2024.

³⁶ Prot. n. 15894/2024.

³⁷ Prot. n. 16575/2024.

La consegna da parte delle altre commissioni dei pareri secondari fa sì che il 5 dicembre la Prima Commissione licenzi un testo con il solo voto favorevole del gruppo PD (assente il rappresentante di Italia Viva e della Lega Toscana), testo che ha in parte subito sostanziali modifiche, anche grazie agli emendamenti approvati, tranne i 3 a firma Lega Toscana che vengono respinti.

L'atto è iscritto all'ordine del giorno dell'aula del 10 dicembre ma un evento disastroso proprio il 9 dicembre³⁸ cambierà il corso della proposta di legge 274 che sarà iscritta all'ordine del giorno della sessione di bilancio nelle giornate del 17, 18, 19, 20 e 21 dicembre. Neppure in queste date sarà discussa e votata, ma rinviata all'aula del 14 e 15 gennaio 2025. Sarà ancora rinviata all'aula del 28 e 29 gennaio 2025 ed approvata definitivamente con 3 subemendamenti e 14 emendamenti approvati, 49 emendamenti respinti e 1 ritirato.

³⁸ Esplosione nella raffineria ENI a Calenzano. La Conferenza programmazione lavori decide di mantenere la data del Consiglio regionale il 10 dicembre per la comunicazione sui fatti del Presidente della Giunta regionale.

TABELLA RIEPILOGATIVA

pdl	Eme pres	Di magg	Di oppos	Magg +opp	Approvati	Respinti	ritirati	Inamm.
193	2			2	2			
210	10	10			10			
239	0	0	0	0	0	0	0	
238	1		1				1	
240								
219- 221								
241	42	41	0	1	42			
247								
244	5	5			5			
261	5	5			5			
280								
275	5	2		3	5			
276								
216- 226								
277								
266								
265								
284								
282								
272								
288								
289	1			1				1
287	1			1				1
285								
274	28	25	3		25	3		
tot	100	88	4	8	94	3	1	2