

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

Silvia Fantini

IL 2024 DELLA SECONDA COMMISSIONE CONSILIARE

Il 2024 è stato caratterizzato dal cambio di presidenza a seguito delle elezioni amministrative dell'8 e 9 giugno: la Presidente Bugetti è stata infatti eletta Sindaca di Prato e il suo posto è stato poi ricoperto dal Presidente Anselmi. La candidatura della Presidente Bugetti non poteva non influire sui lavori della Commissione, che hanno subito un'interruzione piuttosto lunga: dopo la seduta del 14 maggio i lavori sono ripresi il 2 luglio, giorno dell'insediamento del nuovo Presidente.

La campagna elettorale e la fase immediatamente successiva alle elezioni hanno rallentato l'esame delle proposte di legge da parte della Seconda Commissione, tanto che delle 5 proposte di legge assegnate sotto la presidenza Bugetti e approvate dalla Commissione, solo una è stata votata nel primo semestre del 2024, mentre le altre 4 hanno terminato il proprio iter sotto la presidenza Anselmi.

Altro aspetto particolare è la forte incidenza di proposte di legge assegnate per parere congiunto con la Quarta Commissione, che si attesta al 30% delle leggi votate e al 50% di quelle assegnate nel 2024 e non ancora votate: la diversa ripartizione di materie operata nell'undicesima legislatura, che ha visto assegnare alla Seconda Commissione, in particolare la materia energia, ha comportato un forte aumento del numero degli atti assegnati per parere referente congiunto, con tutto ciò che ne consegue. Da un punto di vista procedurale, l'iter istruttorio di un atto da esaminare in seduta congiunta è fisiologicamente più lungo e complesso, sconta la difficoltà di far combaciare le agende di due Presidenti, la discussione durante le sedute è più articolata e lunga, non fosse che per il numero doppio di consiglieri presenti in sala. Mediamente le proposte di legge assegnate per parere referente congiunto hanno avuto tempi di approvazione quasi raddoppiati: 293 giorni contro 155 dalla data di assegnazione al voto in commissione.

Di seguito si forniscono alcuni dati in merito all'attività istruttorio della Seconda Commissione.

La Seconda Commissione ha inviato all'aula, nel 2024, 10 leggi:

- le consultazioni sono state svolte su 3 leggi¹, su di una è stata effettuata un'audizione in forma scritta – il ricorso a questi strumenti è dunque avvenuto nel 40% dei casi; il ricorso alle consultazioni/audizioni comporta poi la

¹ Per quanto riguarda la proposta di legge 283, le consultazioni erano state in realtà svolte sulla proposta di legge 262, poi ritirata e sostituita dalla 283.

ricezione di tutta una serie di documenti inviati dai soggetti consultati/auditi, che vengono poi istruiti: le richieste di modifica e i suggerimenti contenuti in tali documenti vengono inseriti nel testo a fronte della proposta di legge all'esame della Commissione. Pertanto il lavoro non si esaurisce con la convocazione delle consultazioni/audizioni, ma prosegue dopo, a volte anche con livelli di complessità particolarmente elevati;

- il numero medio di giorni intercorso fra l'assegnazione della proposta di legge e il voto in commissione per l'invio all'aula è di 155, passando da un minimo di 11 giorni per la proposta di legge 233² ad un massimo di 475 giorni della proposta di legge 206³;
- il numero medio di sedute dedicate ad una proposta di legge è 3: in realtà tale dato non è molto significativo, in quanto, come accennato, il lavoro vero e proprio si svolge prima delle sedute di commissione. La Seconda Commissione ha dedicato almeno 2 sedute ad ogni proposta di legge, fino ad un massimo di 5 sedute per la proposta di legge 250;
- i gruppi di lavoro sono stati la modalità scelta per portare avanti il lavoro istruttorio di quattro proposte di legge (quindi nel 40% dei casi): per le proposte di legge 259 e 260 si è trattato di gruppi di lavoro informali, mentre per le proposte di legge 250 e 251 il gruppo di lavoro è stato formalizzato e si è riunito anche nella versione tecnico-politica; ai gruppi di lavoro partecipano i funzionari degli uffici sia della Giunta che del Consiglio, a volte insieme al Presidente di Commissione, a personale dei gruppi consiliari e a consiglieri; mediamente i gruppi di lavoro si sono riuniti per 5 giorni, andando da un minimo di 1 giorno per la proposta di legge 260 ad un massimo di 12 per la proposta di legge 251;
- la capacità emendativa durante i lavori di commissione si evince dalla sottostante tabella: nel 70% dei casi sono stati presentati emendamenti durante l'istruttoria, esaminati e votati in seduta. Il caso più eclatante è dato dalla proposta di legge 251 (Testo unico del turismo), per la quale hanno avuto un grande impatto anche le osservazioni pervenute a seguito delle consultazioni. La tabella tiene conto dei soli emendamenti depositati al protocollo: in realtà la capacità emendativa si esplica anche mediante modifiche al testo di legge in accoglimento di osservazioni contenute nelle schede di legittimità e fattibilità,

² Tale proposta di legge aveva natura d'urgenza, trattandosi di misure a sostegno delle comunità colpite dall'alluvione del 2 novembre 2023.

³ Questa proposta di legge, assegnata per parere referente congiunto alle Commissioni Seconda e Quarta, ha avuto un iter particolarmente lungo, dall'illustrazione in commissione al voto è trascorso oltre un anno: la proposta ha subito un'iniziale frenata, a ottobre 2023, a causa dei rilievi di legittimità contenuti nella scheda predisposta dall'Ufficio legislativo e dei rilievi contenuti nella scheda di fattibilità del novembre 2023. Ad aprile 2024 sono stati presentati degli emendamenti aventi la finalità di superare le osservazioni delle schede di legittimità e fattibilità. I lavori delle commissioni hanno poi subito un'ulteriore fase di sospensione, dovuta alle elezioni amministrative del giugno 2024, seguite poi dalla pausa estiva. Questo ha fatto sì che, unitamente alla difficoltà oggettiva di programmare sedute congiunte, il voto della proposta di legge slittasse al mese di ottobre 2024.

che vengono per prassi fatte senza bisogno di formalizzare emendamenti, per cui anche le proposte di legge 258, 260 e 286 (per le quali non sono stati presentati emendamenti) hanno subito modifiche per adeguare il testo ai rilievi formulati dagli uffici. In conclusione, il 100% delle proposte di legge esaminate dalla Seconda Commissione ha subito modifiche durante la fase istruttoria;

pdl	Eme pres	Di magg	Di oppos	Magg +opp	Approvati	Respinti	Ritirati	Osserv consult	Accolte
206	4	4	0	0	4	0	0	/	/
225	1	1	0	0	0	1	0	/	/
233	3	3	0	0	3	0	0	/	/
250	5	5	0	0	5	0	0	/	/
251	74	74	0	0	71	0	3	46	5
258	/	/	/	/	/	/	/	/	/
259	11	11	0	0	11	0	0	/	/
260	/	/	/	/	/	/	/	/	/
283	10	0	0	10	10	0	0	/	/
286	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Tot	108	98	0	10	104	1	3	46	5

Gli emendamenti possono poi essere presentati in aula, anzi a volte è proprio nel corso dei lavori istruttori in commissione che viene deciso di presentare direttamente in aula alcuni emendamenti, magari per avere più tempo per approfondire aspetti tecnici o politici, che non potrebbero essere risolti durante la seduta di commissione: per quanto riguarda le leggi inviate all'aula dalla Seconda Commissione, nel 40% dei casi sono stati approvati emendamenti in aula, da un minimo di 1 per la proposta di legge 283 ad un massimo di 30 per la proposta di legge 251.⁴

Alla Commissione sono state assegnate nel 2024 anche altre 4 leggi:

- leggi assegnate e mai iscritte all'ordine del giorno 1;
- leggi solo illustrate 3;
- leggi discusse, ma non votate 0;
- leggi votate e respinte 0.

La Seconda Commissione nel 2024 ha anche dato parere alla Giunta sul regolamento di attuazione della legge regionale in materia di cerca, raccolta e coltivazione del tartufo.

⁴ Il numero si riferisce agli emendamenti approvati, ovviamente il numero di emendamenti presentati è maggiore.

L'atto è stato assegnato alla Commissione il 17 maggio 2024, il parere è stato espresso il 18 settembre, nonostante ai sensi del regolamento le commissioni abbiano 30 giorni per esprimerlo: la Presidente Bugetti aveva infatti concordato con l'Assessora Saccardi di concedere alla Commissione più tempo, al fine di poter svolgere le audizioni, vista la rilevanza del regolamento.

Vi è stato poi il periodo di sospensione dei lavori della Commissione a causa della campagna elettorale per le elezioni amministrative del giugno 2024.

A seguito del cambio di presidenza, è stato deciso dalla Commissione di non organizzare le audizioni: ciononostante alcune associazioni di tartufai hanno inviato contributi scritti, che sono stati inseriti in un testo a fronte ed esaminati dalla Commissione. L'atto è stato illustrato nella seduta del 18 luglio ed il parere votato dopo la pausa estiva, il 18 settembre.

Il parere inviato alla Giunta ha raccomandato alcune modifiche di carattere tecnico, in accoglimento dei rilievi formulati nella scheda di legittimità.

L'ITER ISTRUTTORIO MAGGIORMENTE IMPEGNATIVO DEL 2024

Fra le 10 leggi votate nel 2024 dalla Seconda Commissione, quella più impegnativa da un punto di vista dell'iter istruttorio è stata senza dubbio la proposta di legge 251 (Testo unico del turismo).

L'iter del nuovo Testo unico del turismo è partito in realtà molto prima dell'assegnazione alla Commissione della proposta di legge 251; tale proposta di legge arriva in conseguenza del ritiro della precedente proposta di legge 237 "Modifiche della legge regionale 20 dicembre 2016, n. 86 (Testo unico del sistema turistico regionale)", assegnata alla Commissione l'11 marzo 2024. Con quella proposta di legge la legge regionale 86/2016 veniva di fatto riscritta per intero, in quanto anche gli articoli non toccati nella sostanza avevano una diversa numerazione ed una diversa collocazione all'interno del testo normativo.

Da un punto di vista tecnico, dunque, la proposta non si configurava come una modifica della legge regionale 86/2016 e si sostanzialmente invece nella proposta di un nuovo testo normativo, tanto che, nonostante iniziali proteste, la Giunta ha poi ritirato il 23 aprile la proposta di legge 237 e contestualmente presentato la proposta di legge 251.

In data 29 aprile è stato poi inviato un testo sostitutivo della proposta di legge 251, anche se in realtà l'articolato non era stato toccato e le modifiche attenevano ad un allegato.

L'illustrazione della proposta di legge è stata svolta dall'Assessore Marras nella seduta del 2 maggio 2024; i lavori hanno poi subito un intervallo dovuto alla candidatura a Sindaca di Prato della Presidente Bugetti e sono ripresi solo a seguito della nomina del nuovo Presidente di Commissione, avvenuta il 2 luglio.

Le consultazioni, alle quali erano stati invitati 72 soggetti, si sono svolte il 4 settembre, in due sessioni, mattina e pomeriggio: vi sono stati interventi da parte

di 26 soggetti e sono stati inviati 11 documenti, alcuni dei quali a firma congiunta di più soggetti invitati. Da questi documenti sono state estrapolate 46 richieste di modifiche/integrazioni, inserite nei vari testi a fronte predisposti per l'istruttoria dell'atto (per i lavori preparatori sono stati necessari ben 15 testi a fronte, aggiornati via via che il lavoro procedeva). Molte osservazioni inviate dai soggetti consultati sono almeno in parte confluite in emendamenti successivamente presentati dai consiglieri.

I lavori del gruppo di lavoro sono iniziati il 26 settembre, proprio per avere a disposizione un testo a fronte che riportasse tutte le osservazioni arrivate, e si sono conclusi l'11 dicembre, per complessive 12 sessioni di lavoro: a seconda delle questioni da affrontare, il gruppo si è riunito con o senza la componente politica. Il 5 novembre ha partecipato al gruppo anche l'Assessore Marras.

La Seconda Commissione ha acquisito anche i pareri di altri organismi consiliari: la Quarta Commissione ha espresso parere favorevole con alcune osservazioni, che sono state recepite dalla Seconda Commissione; il Consiglio delle autonomie locali (CAL) ha espresso parere favorevole con raccomandazioni, che non sono state accolte dalla Commissione.

Sono stati presentati dai consiglieri di maggioranza 74 emendamenti, dei quali 3 sono successivamente stati ritirati e 71 approvati. Sono state accolte anche 5 richieste provenienti dai soggetti consultati. Una parte degli emendamenti sono stati presentati direttamente durante la seduta dedicata al voto della legge, il 16 dicembre 2024.

Le modifiche più rilevanti apportate al testo di legge dalla Commissione hanno interessato la Consulta permanente del turismo, gli alberghi (utilizzo appartamenti; convenzioni per ospitare studenti, lavoratori e degenti); gli Academy hotel; la previsione di poter dare in gestione rifugi escursionistici e alpini anche alle imprese; l'uso occasionale di immobili a fini ricettivi; la previsione della destinazione d'uso turistico-ricettiva per le strutture ricettive extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione e per gli alberghi diffusi; il raddoppio di tutte le sanzioni previste dalla legge; la locazione breve; l'abilitazione a direttore tecnico delle agenzie di viaggio; l'introduzione di un capo relativo al trasporto turistico; le disposizioni transitorie per le strutture ricettive extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione e gli alberghi diffusi.

Il voto in Commissione è stato pertanto molto lungo e complesso: le operazioni di voto si sono infatti protratte per più di 5 ore e mezza e i lavori sono terminati la sera alle 19:40. Fra emendamenti e articoli, le votazioni sono state oltre 200.

Molto probabilmente proprio a causa di questo enorme lavoro e dell'orario non particolarmente felice per la curva dell'attenzione, nel corso della seduta sono stati posti in votazione ed approvati due emendamenti che per mero errore non sono stati riportati correttamente nel testo successivamente inviato all'aula e dalla stessa approvato. Pertanto si è dovuto predisporre successivamente una proposta di legge

per l'Ufficio di presidenza del Consiglio, al fine di correggere l'articolo 37 (Rifugi escursionistici), eliminando le parole "e imprese", e integrare il comma 2 dell'articolo 144 (Disposizioni transitorie in materia di strutture ricettive extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione), relativo alle norme transitorie per affittacamere e bed and breakfast, con la parte mancante che attiene all'indicazione del termine al 31 dicembre 2025, data entro la quale coloro che gestiscono in forma imprenditoriale due esercizi di affittacamere e/o bed and breakfast nell'ambito del medesimo edificio alla data di entrata in vigore del nuovo testo unico del turismo possono continuare ad esercitarla nel rispetto di quanto previsto dalle previgenti disposizioni della legge regionale 86/2016.