

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

Alessandro Zuti

1. IL 2024 DELLA TERZA COMMISSIONE CONSILIARE

Le materie di competenza della Terza Commissione sono: 1) Tutela della salute; 2) Politiche sociali e del terzo settore; 3) Edilizia ospedaliera; 4) Politiche per la casa; 5) Sanità animale e veterinaria; 6) Attività di prevenzione; 7) Emigrazione e immigrazione; 8) Sport.

I membri della Commissione sono 8 di cui 5 di maggioranza e 3 di opposizione. I 5 rappresentanti della maggioranza appartengono al Partito democratico mentre sono tre i gruppi di minoranza rappresentati in commissione con 1 consigliere per ogni gruppo (Fratelli d'Italia, Lega Salvini Premier, Gruppo Misto).

2. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA

Di seguito si forniscono alcuni dati in merito all'attività istruttoria della Terza Commissione nel corso dell'anno 2024.

Nel 2024 le sedute della Terza Commissione sono state 34, di cui 2 congiunte (2 sedute congiunte con la Commissione quinta).

Le leggi assegnate alla Commissione terza nel corso dell'anno 2024 sono state in totale 27, di cui 12 assegnate con parere referente nell'anno 2024, 2 proposte sono state ripresentate come testo sostitutivo su proposte di legge degli anni precedenti e 13 assegnate per l'espressione del parere secondario.

Sulle 14 leggi assegnate o ripresentate per il rilascio del parere referente, in 9 casi è stata chiesta l'attestazione di copertura finanziaria agli uffici della Giunta, prima dell'illustrazione. Nei restanti 5 casi in cui non è stata chiesta l'attestazione nella prima fase istruttoria, in 2 si trattava di leggi di iniziativa popolare, mentre negli altri due casi si trattava di proposte di legge con modifiche senza impatti finanziari. L'attestazione è chiesta di norma per tutte le proposte di legge, sia di iniziativa consiliare che di giunta, quando non si è sicuri dell'invarianza finanziaria o degli impatti amministrativi della proposta di legge depositata. Nel caso di deposito di un testo sostitutivo o della predisposizione di emendamenti che potrebbero comportare modifiche di spesa in aumento o in diminuzione viene sempre richiesta l'attestazione della copertura finanziaria.

Tutte le leggi assegnate alla commissione nel corso del 2024 sono state illustrate ed istruite. 5 proposte di legge presentate nel corso del 2024 sono ancora in fase di approfondimento istruttorio (pdl 236, pdl 243, pdl 249, pdlip 5 e pdlip 7, dato al 31 dicembre 2024).

L'iniziativa legislativa delle proposte di legge assegnate alla commissione è stata in 23 casi di iniziativa della Giunta regionale, 1 di iniziativa dell'Ufficio di presidenza, 1 di iniziativa popolare proveniente dal corpo elettorale, 1 di iniziativa popolare proveniente dagli enti comunali. Inoltre in 2 casi sono stati depositati testi sostitutivi di leggi di iniziativa consiliare già istruite negli anni precedenti (1 di iniziativa della maggioranza e 1 di iniziativa dell'opposizione).

Su 6 delle 14 leggi assegnate alla Commissione per l'espressione del parere referente è stato deciso di sentire gli stakeholders attraverso audizioni o consultazioni (14 audizioni su 6 proposte di legge e una consultazione scritta sulla pdl 236 trattante il tema dei caregivers). Le audizioni hanno visto il coinvolgimento di 97 soggetti.

Inoltre, sempre a livello istruttorio si è reso necessario svolgere opportuni approfondimenti tecnici e politici della documentazione e delle osservazioni acquisite dai soggetti esterni dopo l'assegnazione dell'atto attraverso la convocazione formale di gruppi di lavoro che hanno visto la partecipazione dei funzionari di Giunta e di Consiglio regionale oltre che della parte politica in 7 proposte di legge. Da un punto di vista procedurale, l'iter istruttorio di un atto che sconta le osservazioni e le proposte di modifica provenienti dai soggetti consultati è fisiologicamente più lungo e complesso perché necessita di un supplemento di istruttoria a livello tecnico e finanziario e della opportuna valutazione politica.

3. L'ATTIVITÀ DELIBERATIVA

Di seguito si forniscono alcuni dati in merito all'attività deliberativa della Terza Commissione nel corso dell'anno 2024.

La Terza Commissione ha inviato all'aula, nel 2024, 14 leggi con parere referente licenziate nell'anno 2024, di cui 2 con voto negativo da parte della Commissione. I due casi di voto negativo da parte della Commissione riguardavano due iniziative di legge dell'opposizione, in questo caso i proponenti hanno chiesto alla presidenza della commissione di procedere comunque alla votazione e all'invio in aula delle proposte di legge. Di queste 14 inviate all'aula, ben 7 erano state istruite negli anni precedenti.

Le audizioni sono state svolte su 6 leggi mentre in 1 caso sono state svolte le consultazioni in modalità telematica. Nelle audizioni sono stati invitati 97 soggetti e la loro partecipazione è stata superiore al 95%. Per la consultazione telematica sulla proposta di legge 236 in materia di caregivers sono state inviate oltre 50 email di invito e i contributi scritti pervenuti alla commissione sono stati 7.

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 235 giorni, con una variabilità molto elevata tra le proposte di legge approvate in commissione ed inviate all'aula. Tra le proposte di legge con istruttoria molto lunga troviamo le proposte di legge 86-113 (in materia di impiantistica sportiva) su cui la

commissione, dopo aver svolto l'istruttoria, ha convenuto di convergere verso un testo unificato predisposto da un gruppo di lavoro tecnico politico, che ha poi formulato un testo unificato in accordo con i due proponenti delle proposte di legge iniziali (uno di maggioranza e uno di opposizione). Occorre menzionare anche la proposta di legge 147 (sulle palestre della salute), su cui è stato presentato dopo la fase consultiva un testo sostitutivo dal proponente, la proposta di legge 197 (sulla violenza di genere) e la proposta di legge 174 (disposizioni sulle distanze minime tra le strutture residenziali soggette ad autorizzazione). In entrambi i casi è stato presentato un testo sostitutivo dal proponente dopo la prima fase istruttoria. Un caso a parte riguarda la proposta di legge 246 (sulle farmacie di servizi) di iniziativa della Giunta regionale. In questo caso la proposta di legge è stata trattata in 4 sedute di commissione e sono state svolte anche due sedute dedicate alle audizioni degli stakeholders. Eccetto questi casi, negli altri casi, le iniziative legislative provenienti dalla giunta regionale hanno avuto una istruttoria in commissione che è durata in media circa 67 giorni.

Il numero medio di sedute dedicate ad una proposta di legge è di 4: dai dati emerge una variabilità contenuta del numero di sedute sulle singole proposte di legge con un unico outlier rappresentato dalla proposta di legge 174 (Distanze minime tra le strutture residenziali soggette ad autorizzazione) di iniziativa della Giunta regionale. Questa proposta di legge è stata trattata in 8 sedute di commissione, sono state svolte due sedute di commissione dove sono stati formalizzati delle osservazioni che poi sono state analizzate dal gruppo di lavoro tecnico politico e sono confluite nel testo finale.

I gruppi di lavoro sono stati la modalità ordinaria scelta per portare avanti il lavoro istruttorio di 10 proposte di legge delle 14 approvate (quindi nel 72% dei casi). Dei 10 gruppi di lavoro costituiti nella fase istruttoria delle proposte di legge approvate dalla commissione, in 9 casi è stato organizzato un gruppo di lavoro tecnico politico che ha visto la partecipazione del Presidente della Commissione e dei referenti di settore della Giunta regionale, mentre in 1 caso è stato costituito un gruppo di lavoro solamente tecnico per superare i rilievi di legittimità e fattibilità. Il numero di giornate medie di riunione dei gruppi di lavoro è stato di 1 giornata per il gruppo di lavoro tecnico e 3 per i gruppi tecnico politici.

La capacità emendativa: 7 delle 14 legge approvate in Terza Commissione ed inviate all'aula nel corso del 2024 sono state emendate in commissione. Di questi 7 casi, in soli due casi, sono stati inviati dei contributi da parte degli auditi. Le osservazioni presentate dai soggetti esterni sono state analizzate dal gruppo di lavoro e in alcuni casi sono state acquisite dalla commissione all'interno del testo di lavoro predisposto per l'approvazione in commissione o sono stati formulati appositi emendamenti da parte del Presidente della Commissione. Mentre nei restanti 5 casi sono stati i consiglieri regionali a depositare degli emendamenti al testo assegnato. Il numero di emendamenti presentati complessivamente in commissione è di 35, di cui 6 di opposizione e i restanti 29 di maggioranza, quasi sempre proposti dal Presidente della Commissione.

4. PARERI

La Terza Commissione nel 2024 ha anche dato due pareri alla Giunta sui regolamenti di attuazione. Il primo è il regolamento della legge regionale 15 novembre 2022, n. 39 (Disposizioni in materia di istituzione del servizio di psicologia di base) ed il secondo è il regolamento di attuazione relativo alle norme in materia di requisiti igienico-sanitari delle piscine ad uso natatorio. Nel caso del regolamento attuativo della legge sullo psicologo di base la Commissione ha convenuto di chiedere alla Giunta di chiarire, rispetto al testo depositato, a che cosa concretamente si riferisca la norma di cui all'articolo 4, comma 4, del regolamento, nella parte in cui richiama gli "istituti contrattuali nazionali e regionali per il personale convenzionato". Il parere sul regolamento è stato rilasciato in entrambi i casi dopo due sedute di commissione: la prima dedicata all'illustrazione e la seconda dedicata all'analisi degli eventuali rilievi di legittimità, dibattito e votazione.

Il voto in commissione: le votazioni sulle proposte di legge referente sono state 14. In due casi è stato negativo, mentre in 12 positivo. La commissione si esprime all'unanimità 4 volte e 10 a maggioranza. Inoltre ci sono state due deliberazioni sui regolamenti e la votazione è stata in entrambi i casi all'unanimità.

5. UNA ATTIVITÀ ISTRUTTORIA "PARTICOLARE": LE PROPOSTE DI RISOLUZIONE DI INIZIATIVA DELLA COMMISSIONE

Si conferma anche nell'anno 2024 una situazione già emersa durante gli anni precedenti: la discussione e il dibattito in Commissione su temi di carattere generale e di valenza regionale originati da mozioni rinviate dall'aula alla Commissione o da richieste di audizioni provenienti dalle associazioni. Su queste tematiche poi, una volta approfondite in Commissione con specifiche audizioni, il processo si conclude con la predisposizione di proposte di risoluzione di iniziativa della Commissione inviate poi all'aula per una discussione più ampia. Durante l'anno 2024 la Commissione terza ha predisposto ed inviato all'aula per il successivo dibattito 4 proposte di risoluzione. La prima, a luglio, in merito alle criticità del nuovo nomenclatore tariffario nazionale, con particolare riferimento alla figura del fisioterapista, licenziata all'unanimità dei componenti e originata dalla richiesta di audizione delle associazioni di categoria dei fisioterapisti; la seconda licenziata a maggioranza a settembre 2024 in merito all'istituzione della figura dell'assistente all'emotività, all'affettività, alla corporeità e alla sessualità per persone con disabilità che aveva avuto origine dall'invio in commissione dall'aula di una mozione sul tema presentata dal consigliere Melio su cui la Commissione ha ritenuto opportuno audire più associazioni prima di decidere. Infine vale la pena menzionare le due proposte di risoluzione inviate all'aula sul tema della sicurezza degli operatori socio sanitari: la prima, licenziata dalla Commissione a marzo 2024 e la seconda licenziata dalla Commissione ad ottobre 2024. Queste proposte di risoluzione sono state avviate dal rinvio in Commissione

dall'aula di diverse mozioni e dalla richiesta dei sindacati degli operatori sanitari e sociosanitari di essere auditi in Commissione. La Commissione su questo tema ha ritenuto di svolgere le opportune audizioni e di provare a sintetizzare le varie posizioni politiche all'interno di una proposta di risoluzione da rinviare all'aula per una discussione più ampia. Nel caso specifico sono stati auditi prima della definizione della proposta di risoluzione della Commissione i seguenti soggetti: assessorato, direttori generali delle aziende Usl della Toscana, ordini professionali e sindacati.

6. L'ITER ISTRUTTORIO MAGGIORMENTE IMPEGNATIVO DEL 2024: LA PROPOSTA DI INIZIATIVA POPOLARE N. 5 SUL SUICIDIO MEDICALMENTE ASSISTITO

Delle leggi assegnate alla Terza Commissione nel 2024, quella più impegnativa da un punto di vista dell'iter istruttorio è stata senza dubbio la proposta di legge di iniziativa popolare n. 5 sul suicidio medicalmente assistito.

La proposta di legge di iniziativa popolare è stata assegnata alla Terza Commissione il 30 maggio 2024. L'iniziativa popolare avviata dall'associazione Luca Coscioni è stata depositata agli atti del Consiglio regionale il 14 marzo 2024 corredata da oltre 10.700 firme.

Tutta la procedura istruttoria si è svolta seguendo le disposizioni contenute nell'articolo 74 dello Statuto della Regione Toscana che disciplina le modalità di presentazione e i tempi di discussione, nell'articolo 127 del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa della Toscana che disciplina il procedimento di partecipazione del comitato promotore alla discussione in commissione e nella legge regionale 51/2010 (Norme sull'iniziativa popolare delle leggi) che disciplina l'esame e la discussione delle ipotesi di emendamento in commissione del testo di legge depositato dal comitato promotore.

In particolare, l'articolo 15 della legge regionale 51/2010 prevede espressamente al comma 2 che a conclusione del processo istruttorio della commissione referente la proposta di legge sia portata all'esame del Consiglio nel testo redatto dai proponenti e che gli eventuali emendamenti proposti dalla commissione consiliare referente siano trasmessi separatamente e con il parere dei promotori di cui all'articolo 6 o dei delegati di cui all'articolo 13. Tali vincoli procedurali finalizzati a garantire il costante coinvolgimento del comitato promotore in ogni fase del procedimento istruttorio sono stati tutti rispettati dalla commissione referente.

Il percorso istruttorio in Commissione della proposta di iniziativa popolare n. 5 sul suicidio assistito è iniziato con l'illustrazione da parte del comitato promotore della proposta di legge di iniziativa popolare depositata: la seduta è stata svolta il 30 luglio 2024.

La Commissione ha ritenuto da subito di indire gli opportuni approfondimenti in ragione della delicatezza della materia dal punto di vista sia

giuridico che politico ed ha auditato in data 19 settembre i direttori generali delle aziende USL della Toscana i quali hanno fatto il punto sulle procedure aziendali già attivate o in via di attivazione presso le aziende sanitarie sollevando al contempo alcuni aspetti di potenziali criticità. Subito dopo la Commissione ha ritenuto di approfondire il tema invitando in audizione degli esperti sulla materia costituzionale; questa audizione si è svolta in data 23 ottobre 2024. Infine il ciclo è stato concluso con l'audizione dell'Osservatorio di Bioetica di Siena, del Movimento per la Vita, dell'Associazione Medici Cattolici Italiani, della Fondazione ANT, del Centro Studi Rosario Livatino e del Network "Ditelo sui tetti", che si sono svolte in data 19 novembre 2024. Tutte le audizioni hanno visto la presenza del comitato promotore ai sensi della legge regionale 51/2010.

Con il materiale istruttorio acquisito durante le audizioni e con i rilievi emersi nelle schede di fattibilità e di legittimità sul testo iniziale, su indicazione della Commissione, è stato costituito un gruppo di lavoro tecnico sia di Giunta che di Consiglio regionale il quale si è riunito il 12 dicembre, il 14 dicembre, il 16 dicembre e il 23 dicembre, nel quale sono state elaborate e analizzate le osservazioni dei soggetti auditi e i rilievi di legittimità e fattibilità e sono poi state formulate alcune ipotesi di riscrittura rispetto alla proposta di legge popolare inizialmente depositata.

Vista la complessità del lavoro, la necessità di acquisire il parere del comitato promotore in maniera formale ai sensi della legge regionale 51/2010 rispetto alle ipotesi emendative, la necessità di acquisire la copertura finanziaria e considerando che la scadenza dei 9 mesi dalla presentazione indicata all'articolo 74 dello Statuto cadeva a metà dicembre in piena sessione di bilancio, la Commissione ha deciso di chiedere al Presidente del Consiglio regionale e alla Conferenza di programmazione tramite lettera a firma del Presidente della Commissione indirizzata al Presidente del Consiglio regionale l'autorizzazione al superamento di detto limite temporale, avendo precedentemente acquisito il parere positivo del comitato promotore, al fine di operare gli ultimi e opportuni approfondimenti istruttori. La richiesta così formulata dal Presidente della Commissione corredata da una lettera inviata per PEC dal comitato promotore che assecondava lo slittamento del termine istruttorio limitatamente al 31 gennaio 2025 è stata discussa e accettata dalla Conferenza di programmazione lavori dell'aula.

Il lavoro istruttorio all'interno del gruppo di lavoro tecnico è proseguito fino alla fine dell'anno 2024 quando è stato elaborato un testo di lavoro che è stato poi illustrato dal Presidente della Commissione nella prima seduta di gennaio e su cui poi sono state formalizzate le prime ipotesi di emendamento, che successivamente sono state inviate al comitato promotore per l'espressione del parere ai sensi della legge regionale 51/2010.

L'iter è proseguito con l'inserimento della proposta di legge di iniziativa popolare n. 5 nell'ordine del giorno della seduta della Terza Commissione dell'8 gennaio 2025 dove è stato illustrato il testo riformulato nel dettaglio ed è stato

chiesto ai commissari di inviare le eventuali proposte emendative entro un termine utile per l'approvazione in Commissione e comunque entro la fine del mese di gennaio, tenendo conto che nella seduta doveva essere acquisito anche il parere del comitato promotore ai sensi della legge regionale 51/2010.

Nella seduta del 22 gennaio 2025 sono giunti in Commissione 11 emendamenti presentati dal Presidente della Commissione (corredati del parere positivo del comitato promotore ed il parere positivo del settore bilancio della Giunta regionale) ed un emendamento contenente diverse modifiche presentato dal gruppo di Forza Italia che non aveva avuto il parere positivo sia del comitato promotore che del settore bilancio. Nella stessa seduta il sottoscrittore dell'emendamento di opposizione ha ritirato lo stesso emendamento riservandosi di svolgere le opportune riscritture per ripresentarlo poi in aula. Inoltre, sempre il gruppo di minoranza di Forza Italia ha presentato in Commissione una pregiudiziale di legittimità costituzionale che è stata trattata in Commissione ai sensi dell'articolo 47 dello Regolamento interno dell'Assemblea legislativa.

Sempre nella seduta del 22 gennaio 2025 è stato votato, ai sensi dell'articolo 15 della legge regionale 51/2010, da parte della Commissione l'invio in aula delle proposte di emendamento corredate del parere del comitato promotore, del voto dei commissari e del parere del settore bilancio su ogni singolo emendamento depositato in tale data. Il messaggio per l'aula è stato inviato ai sensi della legge regionale 51/2010 senza il testo emendato, ma con il testo depositato dal comitato promotore più la proposta di emendamenti della commissione referente corredata del parere del comitato promotore sui singoli emendamenti proposti. Tutta la corrispondenza tra la segreteria della Terza Commissione e il comitato dei promotori è avvenuta tramite l'invio e la ricezione di PEC.

Infine, successivamente all'ultimo passaggio in Commissione, sono stati depositati, nei tempi definiti dalla Conferenza di programmazione dei lavori, ulteriori 23 emendamenti al testo inizialmente depositato, 15 sub emendamenti agli emendamenti proposti dalla Terza Commissione e 4 emendamenti sostitutivi degli emendamenti proposti dalla Commissione referente.

Al fine di inviare all'aula la documentazione istruttoria completa sia del parere del comitato promotore che della procedibilità rispetto all'attestazione di copertura finanziaria è stata convocata un'ulteriore seduta della Terza Commissione ai sensi dell'articolo 138 del regolamento interno dell'Assemblea in data 10 febbraio 2025. In tale seduta la Commissione non si è espressa sui singoli emendamenti, ma ha attestato la procedibilità degli stessi rispetto alla copertura finanziaria: di tutti gli emendamenti analizzati soltanto 3 sono stati dichiarati improcedibili. Anche in questo caso tutti gli emendamenti proposti avevano ricevuto il parere formale del comitato promotore.

Prima dell'avvio della discussione è stata dibattuta dall'aula la pregiudiziale di costituzionalità, che non è stata accolta.

Nella seduta del Consiglio regionale dell'11 febbraio 2025 c'è stata una ampia e approfondita discussione nel merito della proposta di iniziativa popolare n. 5 sul suicidio medicalmente assistito. Alla fine rispetto ai subemendamenti 2 sono stati approvati, 5 non approvati, 4 dichiarati inammissibili e 5 decaduti. Rispetto agli emendamenti: 11 sono stati approvati, 5 non approvati, 1 è stato ritirato dal proponente, 1 dichiarato inammissibile e 16 decaduti.

La votazione sulla proposta di legge di iniziativa popolare così come emendata è stata a maggioranza, con 27 voti favorevoli: la maggioranza politica in questo caso si è estesa con il voto favorevole dei consiglieri del Movimento 5 stelle e del rappresentante del Gruppo misto.

Successivamente all'approvazione da parte dell'aula è stato attivato il Collegio di garanzia statutaria dai consiglieri appartenenti a tre gruppi di minoranza: Fratelli d'Italia, Lega Salvini Premier e Forza Italia.

Il Collegio di garanzia statutaria dopo una ampia istruttoria si è espresso all'unanimità respingendo la richiesta avanzata dai proponenti il ricorso il 13 marzo 2025; dunque la proposta di legge di iniziativa popolare 5 è stata promulgata.